

ROZPRAWA DOKTORSKA

PROBLEM DOSTĘPNEGO BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH



Scunthorpe, Yorkshire, fot. autor, 09.2009

autor:
mgr inż. arch. Agata Twardoch
promotor:
dr hab. inż. arch. Zbigniew J. Kamiński, prof. Pol. Śl.

Projekt finansowany z grantu promotorskiego nr N N527 277937
pt.: „Problem dostępnego budownictwa mieszkaniowego na wybranych przykładach.
Studium porównawcze przestrzennych aspektów polityki mieszkaniowej miast partnerskich Polski i Anglii.
Na przykładzie Gliwic i Doncaster”

Gliwice, 2010

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	4
WPROWADZENIE DO PROBLEMU BADAWCZEGO	5
Kwestia mieszkaniowa.....	5
Polityka mieszkaniowa: problem mieszkaniowy w systemie planowania przestrzennego	9
Dostępne budownictwo mieszkaniowe	11
PRZYCZYNA PODJĘCIA TEMATU	13
STAN BADAŃ.....	15
TEZA PRACY.....	17
CEL I ZAKRES PRACY.....	18
WYJAŚNIENIE PODSTAWOWYCH TERMINÓW.....	19
STRUKTURA PRACY I PRZYJĘTA METODOLOGIA.....	22
CZĘŚĆ I	
PRZEGLĄD HISTORYCZNYCH I WSPÓŁCZESNYCH KONCEPCJI	
DOSTĘPNEGO BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO	25
1. EWOLUCJA PODEJŚCIA DO PROBLEMU MIESZKANIOWEGO.....	26
1.1 SYTUACJA MIESZKANIOWA W EUROPIE KOŃCA XIX I POCZĄTKU XX WIEKU: PROBLEM MIESZKANIOWY I WYŁONIENIE SIĘ PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO	27
1.2 ANGLIA.....	29
1.2.1. Angielskie dostępne budownictwo mieszkaniowe przed II Wojną Światową	29
1.2.2. Dostępne budownictwo mieszkaniowe po II Wojnie Światowej, w Anglii	43
1.2.3. Rozwiązania dla problemu mieszkaniowego w erze Margaret Thatcher	49
1.2.4. Paradygmat zrównoważonego rozwoju w koncepcjach dostępnego budownictwa mieszkaniowego	51
1.3 WYBRANE KRAJE EUROPEJSKIE	55
1.3.1. Austria. Czerwony Wiedeń	55
1.3.2. Francja. Haussmann i Le Corbusier	61
1.3.3. Niemcy. Dwie drogi	70
1.3.4. Polska. Osiedle społeczne	78
1.4 PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU 1.....	89
2. PRZEGLĄD WSPÓŁCZESNYCH KONCEPCJI DOSTĘPNEGO BUDOWNICTWA	
MIESZKANIOWEGO	91
2.1 DOSTĘPNE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE W DOKUMENTACH MIĘDZYNARODOWYCH.....	92
2.2 ANGIELSKI SYSTEM AFFORDABLE HOUSING	95
2.2.1. Sytuacja mieszkaniowa w Anglii	95
2.2.2. Polityka mieszkaniowa w Anglii.....	97
2.2.3. Affordable housing.....	101
2.2.4. Wytyczne jakościowe.....	105
2.2.5. <i>Mixed communities</i>	110
2.2.6. Troska o środowisko naturalne.....	113
2.2.7. Przykłady.....	114
2.3 ROZWIĄZANIA PROBLEMU MIESZKANIOWEGO W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH	121
2.3.1. Austria. Kontynuacja uspołecznionej polityki mieszkaniowej.....	121
2.3.2. Francja. Habitation à Loyer Modéré	127
2.3.3. Niemcy. Nadwyżki mieszkań	133
2.3.4. Polska. Niedobór mieszkań	137
2.4 PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU 2.....	145
CZĘŚĆ II	
PRZESTRZENNE ASPEKTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ – MIERNIKI OCENY.....	149
3. PRZESTRZENNE ASPEKTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ.....	150
3.1 ASPEKTY PODMIOTOWE	151
3.1.1. Cele i kierunki rozwoju polityki mieszkaniowej.....	151
3.1.2. Analizy stanu istniejącego zasobów oraz potrzeb mieszkaniowych	152
3.1.3. Budownictwo socjalne/komunalne.....	153
3.1.4. Jakość – wymogi i kontrola.....	156
3.2 ASPEKTY PRZEDMIOTOWE	159
3.1.5. Lokalizacja terenów mieszkaniowych.....	159

3.1.6. Przeznaczenie terenów mieszkaniowych	161
3.1.7. Funkcje: powiązanie terenów mieszkaniowych z infrastrukturą społeczną oraz techniczną	164
3.3 ASPEKTY KONTEKSTOWE	168
3.1.8. Zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja.....	168
3.1.9. Polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska	170
3.1.10. Segregacja przestrzenna społeczeństwa	171
3.4 PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU 3.....	177

CZĘŚĆ III

STUDIUM PORÓWNAWCZE PRZESTRZENNYCH ASPEKTÓW POLITYKI MIESZKANIOWEJ GLIWIC I DONCASTER - SPRAWDZENIE OPRACOWANYCH MIERNIKÓW	178
---	------------

4. STUDIUM PORÓWNAWCZE PRZESTRZENNYCH ASPEKTÓW POLITYKI MIESZKANIOWEJ GLIWIC I DONCASTER – OMÓWIENIE I WYNIKI BADAŃ.....	179
4.1. METODOLOGIA BADAŃ.....	181
4.2. PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ	182
4.3. PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU 4.....	188

ZAKOŃCZENIE: WNIOSKI I KOŃCOWE REKOMENDACJE	191
BIBLIOGRAFIA	195
STRONY INTERNETOWE:.....	203
ZESTAWIENIE RYSUNKÓW:.....	204
ZESTAWIENIE ZDJĘĆ:	205
ZESTAWIENIE TABEL:	207

ANEKS

DOSTĘPNE BUDOWNICTWO W MIEŚCIE GLIWICE I DONCASTER – STUDIUM PRZYPADKU..	208
A/SPIS TREŚCI:	209
A/1. PRZYPADEK GLIWICE	210
A/1.1. WPROWADZANIE	210
A/1.2. GLIWICE – SPOSÓB PRZEPROWADZENIA BADAŃ	212
A/1.3. GLIWICE - ZESTAWIENIE MATERIAŁÓW	213
A/2. PRZYPADEK DONCASTER.....	235
A/2.1. WPROWADZANIE	235
A/2.2. DONCASTER – SPOSÓB PRZEPROWADZENIA BADAŃ	237
A/2.3. ZESTAWIENIE MATERIAŁÓW.....	238

WSTĘP.



Merlose Street, Burmantofts, Yorkshire, fot. Marc Riboud 1954

Brak mieszkań, który sam w sobie jest bardzo poważnym problemem, można uważać za znak i syntezę całego niedostatku ekonomicznego, kulturowego i po prostu ludzkiego.
[Jan Paweł II, Sollicitudo Rei Socialis, TUM, Wrocław 1987]

You mould the building and the boulding moulds You
[Winston Churchill]

Niniejsza praca traktuje o budownictwie mieszkaniowym dla osób o niskich i średnich dochodach, rozumianym jako **dostępne budownictwo mieszkaniowe**. W pracy poszukuje się odpowiedzi na pytanie co gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, może zrobić aby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe w zakresie dostępnego budownictwa mieszkaniowego.

WPROWADZENIE DO PROBLEMU BADAWCZEGO

KWESTIA MIESZKANIOWA

Problem mieszkaniowy jest zauważalny dla każdego mieszkańca Polski. Znaczną część społeczeństwa problem mieszkaniowy dotyka osobiście – powodując trudności w dostępie do odpowiadających potrzebom mieszkań, wszyscy natomiast stykają się z nim pośrednio – jako użytkownicy środowiska zbudowanego.

Na kwestię mieszkaniową składają się dwie grupy problemów:

- brak mieszkań, lub utrudnienia w ich dostępności, tworzący **społeczny aspekt problemu mieszkaniowego**;
- niska jakość przestrzenna środowiska mieszkaniowego, która decyduje o **przestrzennym aspekcie problemu mieszkaniowego**.

Dwoistość kwestii mieszkaniowej sprawia, że jest ona trudna do rozwiązania. Zajmujący się kwestią mieszkaniową architekci i urbaniści mają do czynienia nie tylko z materialną tkanką domu i osiedla, ale także z człowiekiem¹, tymczasem często nie dostrzegają oni społecznej głębi problemu. Z drugiej strony, zajmujący się problemem mieszkaniowym specjaliści w zakresie polityki społecznej nie zawsze dostrzegają potrzebę zajmowania się jego aspektem przestrzennym. Może to powodować, że w samym planowaniu przestrzennym lekceważone będą zagadnienia przestrzenne, tymczasem wymiar przestrzenny staje się dziś ważniejszy niż kiedykolwiek w przeszłości. Dotyczy np. kwestii jakości przestrzeni, ograniczonych zasobów przestrzeni, rzutuje na wartość przestrzeni. W pracy stawiana jest teza że dotyczy także dostępnego budownictwa mieszkaniowego.

ASPEKT SPOŁECZNY PROBLEMU MIESZKANIOWEGO. Wspólnym doświadczeniem kolejnych pokoleń Polaków był i jest brak własnego mieszkania [Hut w: Firlit-Fesnak (red.), 2007]. Według różnych szacunków w Polsce brakuje od 1,5 – 1,8 miliona mieszkań². Mimo, że w ostatnich latach oddaje się do użytku więcej mieszkań³, sytuacja na rynku mieszkaniowym poprawia się nieznacznie. Wzrost ilości mieszkań dotyczy głównie mieszkań luksusowych,

¹ Prawie każda decyzja która dotyczy wielkości terenu i jego sposobu wykorzystania (...) ma społeczne implikacje. W tym sensie każdy świadomy i kompetentny planista jest zaangażowany w planowanie społeczne [Levy 2006, str. 105].

² O niedoborze 1,8 miliona mieszkań mówi Arkadiusz Borek, prezes Instytutu Gospodarki Nieruchomościami w wywiadzie z dnia 25.08.2009 (<http://www.abc.com.pl/problem/1577/4>, wrzesień 2009). 1,5 miliona brakujących mieszkań pojawia się w raporcie Piotra Konczewskiego, dyrektora wykonawczego Habitat for Humanity Poland dla Stałego Przedstawicielstwa Kongresu Budownictwa (<http://www.kongresbudownictwa.pl>).

³ W 2002 roku oddano do użytku 2,5 mieszkania na 1000 mieszkańców, w 2006 – 3,0, a w 2008 roku 4,3 mieszkania/1000 mieszkańców. Dane za GUS (<http://www.stat.gov.pl>, listopad 2009).

budowanych na sprzedaż lub wynajem. W dalszym ciągu rosną ceny mieszkań⁴ - ten wzrost jest najbardziej odczuwalnym społecznie objawem problemu mieszkaniowego⁵.

Struktura sektora mieszkaniowego w Polsce⁶ ogranicza poziomą mobilność społeczną, konieczną dla lepszego funkcjonowania rynku pracy, oraz powoduje nadmierne zapotrzebowanie na mieszkania komunalne.

Aspekt społeczny problemu mieszkaniowego ma różne oblicza dla poszczególnych użytkowników mieszkań. Może przybierać jedną lub kilka form [zob. Supińska w: Frąckiewicz (red.) 2005]:

- mieszkania nie ma.
- mieszkanie jest za małe;
- mieszkanie ma za niski standard wyposażenia (np. brak urządzeń sanitarnych);
- mieszkanie nie jest dostosowane do potrzeb (np. z powodu barier architektonicznych);
- mieszkanie jest źle zlokalizowane (np. w stosunku do miejsca pracy, lub środków komunikacji publicznej);
- mieszkanie jest za drogie;
- mieszkanie ma niepożądany status prawny (np. nieuregulowany, co rodzi poczucie niepewności jutra);
- mieszkanie jest stygmatyzujące (np. z powodu lokalizacji w złej dzielnicy, lub na osiedlu komunalnym);
- mieszkanie izoluje człowieka (np. w wielopiętrowym anonimowym bloku);

Kwestia mieszkaniowa ma centralne znaczenie zarówno dla indywidualnych standardów życia jednostek jak i dla ogólnokrajowej ekonomii [zob. Caves, Cullingworth 2008, str. 268]. Problem mieszkaniowy obniża poczucie bezpieczeństwa w miastach (zob. niżej), po osiągnięciu punktu krytycznego może wpływać destabilizująco na całe społeczeństwo⁷. Kwestia mieszkaniowa jest zagadnieniem o zbyt wielkim wpływie na życie jednostki i społeczeństwa, by mogła być lekceważona.



Problem mieszkaniowy to przede wszystkim brak mieszkań o akceptowalnej wielkości i standardzie (por. Rysunek 1.) dostępnych dla osób osiągających niskie i średnie dochody –

⁴ W 2000 roku średnia cena 1m² powierzchni użytkowej mieszkania wynosiła 2300pln, w 2006 – 2691pln, w 2008 - 3631pln. Dane za GUS (<http://www.stat.gov.pl>, listopad 2009).

⁵ Mieszkanie stanowi podstawowe miejsce do pełnienia funkcji rodziny, jest dobrem które zapewnia biologiczny byt gospodarstwa domowego oraz prokreację, pozwala na odpoczynek. Umożliwia gromadzenie dobytku i żywności, etc. [Hut w Firlit-Fesnak (red.) 2007 za: Andrzejewski]. Strategia Polityki Społecznej na lata 2007 - 2013 jako konsekwencje zdiagnozowanego, związanego ze wzrostem cen, utrudnionego dostępu do mieszkań, wyszczególnia m.in.: brak stabilizacji życiowej, problemy z podejmowaniem decyzji o zakładaniu i rozwoju rodziny, a w efekcie niski przyrost demograficzny [Strategia, str.: 13] oraz deprawację wielu rodzin [Strategia, str.: 11]. Trudny dostęp do mieszkań wpływa na wzrost emigracji zarobkowej młodych ludzi.

⁶ Głównie mieszkania własnościowe, mało czynszowych, bardzo mało społecznych czynszowych.

⁷ Nie bez przyczyny Engels w 1872 roku pisał: *Nie budujemy nowych domów żeby nie osłabić ducha rewolucji wśród proletariuszy* [Engels w: Marks, Engels 1969]. Por. także zamieszki w Paryżu w 2005 roku.

ludzie o wysokich dochodach są w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe nawet w sytuacji kryzysu mieszkaniowego, bez specjalnej pomocy samorządów.

Zagadnienia polityki społecznej pozostają w obszarze zainteresowań planowania przestrzennego, którego przedmiotem jest materialne środowisko człowieka (przyroda, formy zainwestowania będące wytworem człowieka, ludzie – widziani przez ich potrzeby i dążenia)

ASPEKT PRZESTRZENNY PROBLEMU MIESZKANIOWEGO. Tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową stanowią największy odsetek przestrzeni miast [O’Leary w: Balchin, Rhoden 2003, str. 151, Levy 2006, str. 188], z tego powodu problemy z tkanką mieszkaniową nie mogą pozostać bez wpływu na rozwój przestrzenny miast. Są trzy główne kwestie przestrzenne związane z problemem mieszkaniowym:

- niska jakość przestrzenna środowiska zbudowanego. Niska jakość zabudowy istniejącej oraz nowopowstającej (zob. Zdjęcie 1): zarówno z sektora prywatnego jak i dotowanego. Niska jakość w zakresie organizacji przestrzennej, standardów mieszkaniowych, wyposażenia w infrastrukturę społeczną i zastosowanych rozwiązań technicznych (zob. Rozdziały 3.1.6., 3.1.7, oraz 3.1.4). Nowopowstające mieszkania, gdy tylko zaspokojony zostanie największy głód mieszkaniowy mają szansę przerodzić się w obserwowany obecnie we wschodnich landach Niemiec problem pustostanów.

Zdjęcie 1. Osiedle Zakrzówek. Laureat nagrody Archi-Szopa 2009 dla najgorszego nowego obiektu Krakowa (fot. Mateusz Skwarczek / Agencja Gazeta).

Rysunek 2. Wizualizacja osiedla (www.osiedlezakrzówek.fora.pl)

Odległość między balkonami pozwala na podanie ręki. Otwartą klatkę schodową zastosowano by zachować wymaganą ilość pow. biologicznie czynnej (przed zakupem mieszkańcom pokazano zamkniętą). W ruroch zamarza woda, mieszkańcy skarżą się na śliską posadzkę i ogromne przeciągi. Zalegający śnieg sprawia, że w kuchniach doświetlanych jedynie z kilkupiętrowej galerii (sic!) jest zupełnie ciemno.



- segregacja przestrzenna obszarów miejskich. Związana jest z segregacją społeczną, polega na tworzeniu się w obrębie miast obszarów o wyraźnej odrębności przestrzennej, homogeniczności statusowej mieszkańców oraz o niskiej przenikalności pomiędzy obszarem wyłączonym, a światem zewnętrznym⁸ [zob. Rozdział 3.1.10]. Wyłączone obszary przyrównywane są do gett [Szczepański i in. 2006], wpływają na wzrost przestępczości oraz

⁸ Kwestia dotyczy obszarów samoistnie wyłączonych z powodu biedy, odrębności kulturowej, rasowej lub społecznej (getta wykluczenia, getta le Corbusiera). Zjawisko może być spowodowane i potęgowane w ramach nieodpowiedniej polityki mieszkaniowej. Brak mieszkań uniemożliwia mieszkańcom opuszczenie stygmatyzującego obszaru. Drugi rodzaj obszarów wyłączonych to tzw. osiedla zamknięte (*gated communities*) - dobrowolne getta w których zamykają się osoby zamożne (zob. Rozdział 3.1.10).

poczucia zagrożenia w mieście⁹. Segregacja przestrzenna to także, niebezpieczna dla rozwoju miast, prywatyzacja przestrzeni publicznych (zob. Zdjęcie 2).

Zdjęcie 2. Reklama na terenie Miasteczka Wilanów, (fot. autor, 05. 2009).

Ostoja Wilanów. Jedyne prywatny park tylko dla mieszkańców Ostoji Wilanów. Pojawienie się prywatnych parków w mieście rodzi pytania o przyszłość idei miasta - przestrzeni wolności i miejsca spotkań [Bielecki 1996].



▪ niekontrolowana ekspansja zabudowy na terenach podmiejskich oraz na terenach miejskich przestrzeni publicznych (zob. Rysunek 3). Także rozproszenie zabudowy i zanikanie terenów otwartych. Zjawiska pozostające w sprzeczności z ideą zrównoważonego rozwoju. Prowadzą do nieodwracalnych strat środowiskowych, powodują problemy społeczne i ograniczają dostępność mieszkań (zob. Rozdział 3.1.4). Problem mieszkaniowy potęguje suburbanizację zaburzając proporcje cen mieszkań w miastach i poza nimi. Suburbanizacji sprzyja walka gmin podmiejskich o pieniądze z podatków w połączeniu z brakiem regionalnej polityki mieszkaniowej;

Rysunek 3. Wizualizacja osiedla, które ma powstać na terenie Parku Dębnickiego w Krakowie, proj. XY studio (materiały prasowe, www.kraków.gazeta.pl)

Gmina sprzedała grunty, będące fragmentem parku, nowy właściciel zamierza wybudować apartamentowce. Wydział planowania przestrzennego wyraził zgodę.



Powstająca zabudowa mieszkaniowa, w związku z brakiem regulacji przestrzennych¹⁰ jest efektem gry rynkowej, a nie działań planistycznych [zob. także Zaniewska i in. 2008]. Przeważająca ilość współczesnych polskich realizacji mieszkaniowych to pojedyncze obiekty, lub niewielkie zespoły bez własnej infrastruktury społecznej. Wydaje się, że przy projektowaniu obiektów mieszkaniowych nadrzędnym celem jest uzyskanie największego wskaźnika ilości mieszkań, oraz ewentualnie stylistyki elewacji pozwalającej na zamieszczenie w folderze reklamowym ładnych wizualizacji. Kwestia jakości życia w zespole mieszkaniowym często przegrywa z ekonomią.

⁹ Poczucie zagrożenia wzrasta w obliczu pojawiających się na mapach miast dzielnic przez które niebezpiecznie jest przechodzić, ale także poprzez izolowanie „normalnych” mieszkańców w ogrodzonych enklawach. Pozostawiona przestrzeń pozbawiona jest naturalnej kontroli co wzmaga zachowania aspołeczne.

¹⁰ Np. normatywów urbanistycznych, dobrych mpzp, lub spisanych polityk mieszkaniowych zawierających odniesienia przestrzenne.

Wpływ szeroko rozumianego środowiska mieszkaniowego i związanych z nim przestrzeni otwartych na jakość życia mieszkańców wydaje się być niedoceniany. Jest to kwestia bardzo istotna, która może mieć bezpośredni wpływ na poziom życia. Dobrze rozwinięte i funkcjonujące miasto ma większe szanse na przyciągnięcie inwestorów i tzw. klasy kreatywnej¹¹, a co za tym idzie może stwarzać więcej szans rozwojowych i zarobkowych dla swoich mieszkańców. W krajach zachodnioeuropejskich obserwuje się znaczne ruchy migracyjne związane z chęcią zamieszkania w miejscach o dużej atrakcyjności i dobrych warunkach [Frąckiewicz w: Frąckiewicz. (red.) 2005, str.85].

Aspekt przestrzenny problemu mieszkaniowego jest powodem dla którego problemem mieszkaniowym może i powinien zajmować się architekt i urbanista.

POLITYKA MIESZKANIOWA: PROBLEM MIESZKANIOWY W SYSTEMIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Kwestia mieszkaniowa jest wielowymiarowa: związana z lokalizacją oraz z aspektami architektonicznymi, fizycznymi, ekonomicznymi, społecznymi, medycznymi, psychologicznymi i finansowymi. Wobec tego polityka mieszkaniowa to o wiele więcej niż „budowa domów” [Caves, Cullingworth 2008, str, 268]

LEGITYMACJA POLITYKI MIESZKANIOWEJ. W krajach Europy Zachodniej od dawna przyjmuje się tezę, że inwestowanie środków publicznych w mieszkalnictwo jest elementem perspektywicznej polityki mieszkaniowej, opłacalnej dla społeczeństwa i państwa. W Polsce po roku 1989 nastąpił proces odwrotny – państwo zaczęło wycofywać się z aktywnej polityki mieszkaniowej [Karpowicz w: Karpowicz (red.) 2008]. Pojawiło się przekonanie, że mieszkanie jest towarem rynkowym i prywatną sprawą każdego obywatela, wobec czego niepotrzebna jest polityka mieszkaniowa, ani działania publiczne związane z mieszkalnictwem. Czas zweryfikował ten pogląd: w wolnorynkowym systemie mieszkaniowym mieszkania pozostały dobrem luksusowym i deficytowym.

Wszystkie kraje rozwinięte w jakimś zakresie prowadzą politykę mieszkaniową [Chmielewski 2005]. Punktem wyjścia działań z zakresu polityki mieszkaniowej jest przekonanie, że mieszkanie nie jest zwykłym towarem rynkowym, a wspieranie sektora mieszkaniowego jest nie tylko społecznie konieczne ale także celowe z punktu widzenia gospodarki¹². Bez wsparcia, nawet w krajach wysoko rozwiniętych, pewna część społeczeństwa pozbawiona jest godziwych warunków mieszkaniowych¹³ i w konsekwencji podlega wykluczeniu społecznemu. Przestaje uczestniczyć w procesie rozwoju gospodarczego, a nawet wymaga dodatkowych nakładów finansowych w postaci opieki socjalnej [zob. także Witkowski 2007, Burak, Grodzka w: Karpowicz 2007]. Ekonomści wskazują, że społecznie zorientowany system mieszkaniowy ułatwia przekształcenia systemowe¹⁴.

¹¹ Klasa kreatywna (ang.: *creative class*) - pojęcie opisane przez Richarda Floridę w książce „Cities and the Creative Class”. Florida uważa, że rozwój miast napędzany jest przez kreatywne jednostki, te natomiast przyciągane są do miast o wysokiej jakości życia mieszkańców, nie znaczy to najbogatszych, lecz o łatwym dostępie do usług, sportu i kultury, otwartych, przyjaznych dla wszystkich ludzi, zróżnicowanych, bogatych w atrakcje i pełnych uroku. Wobec tego, wg Floridy, kluczem do sukcesu miast nie jest obniżanie kosztów ich funkcjonowania, ale podnoszeniu jakości środowiska – także w kontekście przestrzennym.

¹² *W Europie człowiek bez mieszkania skazany jest na egzystencję na marginesie systemu społecznego. Staje się potencjalnym niebezpieczeństwem dla innych, burzy struktury prawne, sankcjonowane przez państwo oraz obniża jego ogólną produktywność.* [Chmielewski 2005, str. 125].

¹³ *Jak wskazują doświadczenia nie tylko niemieckie ale generalnie krajów gospodarki rynkowej, rynek pozostawiony sam sobie nie rozwiązuje całości problemów mieszkaniowych nawet w najbogatszych państwach kapitalistycznych, a dokonujący się podział dobra, jakim jest mieszkanie, prowadzi do niesprawiedliwości społecznych niezgodnych z zasadami państwa społecznej gospodarki rynkowej* [Jędraszko 1996, str. 49].

¹⁴ *Odraczanie niezbędnych działań w zakresie zaspakajania społecznych potrzeb mieszkaniowych, możliwe do pewnego stopnia, jest jednak w sumie kosztowne. W odróżnieniu od np. niektórych tradycyjnych dziedzin*

Prowadzenie polityki mieszkaniowej ma swoje uzasadnienie nawet przy założeniu, że warunki mieszkaniowe są prywatną sprawą każdego człowieka i jedynie on jest za nie odpowiedzialny. Silne wzajemne związki budownictwa mieszkaniowego i rozwoju struktury przestrzennej miasta, która nie może być uznana za sprawę prywatną, sprawiają, że zły stan sektora mieszkaniowego implikuje problemy struktury miejskiej.

Mieszkanie nie może być traktowane jako zwyczajny towar rynkowy także ze względu na konieczne powiązania z infrastrukturą miejską¹⁵. Sektor mieszkaniowy jest uzależniony od decyzji z zakresu planowania przestrzennego¹⁶, dlatego polityka mieszkaniowa istnieje nawet jeżeli nie przyjmuje postaci spójnego dokumentu. Brak polityki mieszkaniowej jest także decyzją z zakresu polityki mieszkaniowej, szczególnie wątpliwą zważywszy na to, że decyzje z zakresu planowania przestrzennego dotyczące spraw mieszkaniowych przynoszą najwięcej konsekwencji socjalnych [Levy 200, str. 94]. Powinny być więc podejmowane z największą starannością.

Kwestia mieszkaniowa ma w Polsce głębokie źródła ustrojowo-ekonomiczne. Wiąże się ściśle z długookresową polityką społeczną, osadniczą i legislacyjną. *Zależność poprawy sytuacji mieszkaniowej od decyzji politycznych jest oczywista* [Cesarski 2005, str. 15]. Polityka mieszkaniowa, jako element polityki społecznej jest najważniejszym segmentem interwencjonizmu państwa. Prowadzenie polityki mieszkaniowej ma swoje umocowanie w polskiej sytuacji prawnej¹⁷.

ROLA PRZESTRZENNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ. Rolą polityki przestrzennej jest takie oddziaływanie na zagospodarowanie przestrzenne kraju, które umożliwia realizację jego priorytetów rozwojowych, przy zapewnieniu uporządkowanego w przestrzeni rozkładu realizowanych funkcji (także funkcji mieszkaniowej). Istotą polityki, zwłaszcza prowadzonej przez władze publiczne, jest nie tylko godzenie różnorodnych interesów, ale przede wszystkim ochrona dobra wspólnego [Gwiazdowicz w: Karpowicz (red.) 2008]. W związku z powyższym nadrzędnym celem działań z zakresu polityki mieszkaniowej jest powodowanie wzrostu ilościowego (realizacja priorytetu rozwojowego) i szeroko pojętego wzrostu jakościowego (funkcje o uporządkowanym w przestrzeni rozkładzie) w sektorze mieszkaniowym. Odrębne są zadania polityki mieszkaniowej na poszczególnych szczeblach władzy: centralnym, regionalnym i lokalnym¹⁸.

Polityka mieszkaniowa składa się z zachęt do inwestowania i regulacji ograniczających błędne inwestowanie [Oxley 2000, str. 11]. Publiczne interwencje i działania mogą wpłynąć na tempo i rodzaj nowego budownictwa. Dla mieszkalnictwa realizowanego na zasadach wolnorynkowych (budownictwa bez subsydiów i dotacji) przede wszystkim chodzi o tworzenie warunków dla działania sił rynkowych. W strefie inwestycji publicznych jest to przede wszystkim związane z dostarczaniem niezbędnej infrastruktury. Kontrola użytkowania terenu może wpływać na gęstość zabudowy, jej formę i sposób użytkowania oraz na możliwości przekształcania zabudowy istniejącej, w tym dla celów tworzenia nowych lokali.

gospodarki, rola społecznie zorientowanego mieszkalnictwa nabiera znaczenia dla pomyślnego przebiegu przekształceń systemowych [Cesarski 2005, str. 15].

¹⁵ Budowa mieszkań jest uzależniona od rozwoju infrastruktury technicznej (często finansowanej z budżetu), a nowe zespoły mieszkaniowe powinny powstawać wraz z usługami typu socjalnego (szkoły, obiekty służby zdrowia, komunikacja publiczna, etc.) oraz typu komercyjnego (sklepy, miejsca rozrywki, etc.);

¹⁶ M.in. od postanowień studiów uwarunkowań i kierunków rozwoju oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których określana jest lokalizacja terenów pod zabudowę mieszkaniową oraz wyznaczone parametry związane z intensywnością zabudowy.

¹⁷ Por.: Konstytucja RP, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (z późn. zm.), ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu przestrzennym.

¹⁸ W pewnym uproszczeniu władza centralna, w zakresie polityki mieszkaniowej, pełni funkcję ustawodawczą (normy i standardy mieszkaniowe, mechanizmy postępowania władz lokalnych, etc.), rolą władz lokalnych jest implementacja przepisów centralnych w sposób przynoszący najwięcej korzyści dla lokalnego sektora mieszkaniowego. Rolą regionalnej polityki mieszkaniowej (jeśli taka istnieje) jest nadzór nad zrównoważonym rozwojem sektora mieszkaniowego w skali regionu.

W tym kontekście aktualne jest pytanie w jakim stopniu planowanie przestrzenne, faktycznie wykorzystuje posiadane możliwości dla rozwiązywania kwestii mieszkaniowej?

PROBLEM MIESZKANIOWY U GENEZY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO. Ogólnoeuropejski problem mieszkaniowy, gdy przyjrzymy się historii urbanistyki (zob. Rozdział 1), nie jest niczym nowym – atencja do problemu mieszkaniowego była jedną z przyczyn wykształcenia się całkiem nowych dziedzin praktyki i nauki oraz nowych profesji, między innymi profesjonalnego planowania miast. *Planowanie przestrzenne XX wieku, jako ruch intelektualny i profesjonalny, jest reakcją na zło XIX wiecznego miasta.* [Hall 2005, s.7]

W Anglii, która w niniejszej pracy stanowi główne odniesienie dla sytuacji mieszkaniowej w Polsce, pierwsze ustawy mieszkaniowe są ustawami zdrowotnymi¹⁹ i stanowią bezpośrednią reakcję na złą sytuację mieszkaniową w miastach ery industrialnej. Pierwsza angielska ustawa o planowaniu przestrzennym (jedna z pierwszych na świecie) jest równocześnie ustawą o mieszkalnictwie²⁰. Od czasu swojego powstania planowanie przestrzenne jest ściśle związane²¹ z rozwojem mieszkalnictwa [O’Leary w: Balchin, Rhoden 2003, str. 151].

Problemu mieszkaniowego, ze względu na jego dynamikę, nie da się rozwiązać definitywnie. Przez sto lat ewolucji problemu mieszkaniowego i podążającej za nim ewolucji planowania przestrzennego pojawiło się wiele rozwiązań skutecznych lokalnie. Problem mieszkaniowy, z którymi borykamy się obecnie, jest pod wieloma względami podobny do problemu z początku XX wieku, jednak dzięki rozwojowi planowania przestrzennego zupełnie inna jest jego skala. Także obecne priorytety i konflikty w planowaniu przestrzennym są takie same jak w początkach planowania, lecz w inny sposób wyrażane. Pionierzy z lat 1900. mówili o „standardzie” życia, teraz natomiast mówi się o „jakości” życia [zob. Hall 2005, str. 424]. Doświadczenie ery Margaret Thatcher, pokazało, że w kwestii problemu mieszkaniowego odejście od planowania przestrzennego jest nieskuteczne i w wielu krajach europejskich zostało porzucone. Osiągnięcie wysokiej „jakości życia” wymaga silnej społecznej kontroli – przede wszystkim planistycznej [Hall 2005, str. 424]. Dla osiągnięcia lepszych rozwiązań dla problemu mieszkaniowego istotne jest żeby w polskim systemie planowania przestrzennego sprawy mieszkaniowe ponownie zajęły należne im miejsce.

DOSTĘPNE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE

Dostępne budownictwo mieszkaniowe nie ma precyzyjnej definicji. Termin dostępnego budownictwa mieszkaniowego używany jest na określenie różnych odrębnych zjawisk²².

¹⁹ *An Act Promoting Public Helth* z 1948 roku.

²⁰ *Housing, Town Planning & c. Act* z 1909 roku.

²¹ Jedynie pod koniec lat 1970. pojawiła się teoria, że wszystkie procesy rozwoju przestrzennego, w tym sprawy mieszkaniowe, mogą być uregulowane za pomocą mechanizmów wolnego rynku. Wnioski z tego okresu prowadzą do konstatacji, że sektor mieszkaniowy nie jest w stanie funkcjonować bez regulacji.

²² W Polsce mianem *dostępne budownictwo mieszkaniowe* określa się, m.in.:

- mieszkania lub domy znajdujące się na rynku mieszkaniowym, bez cezurę cenowej (np.: „Na rynku mieszkaniowym w Gliwicach w sierpniu br. było dostępnych 39 mieszkań dwupokojowych”);
- lokale mieszkalne dla bezdomnych (np.: „Stowarzyszenie na rzecz dostępnego budownictwa Barka – Darzybór”);
- mieszkania o umiarkowanych kosztach *adresowane do osób o przeciętnych dochodach i raczej nie do przyszłych właścicieli, lecz do najemców* (...) cyt. [Pallado 2007];
- mieszkania lub domy, na które stać średniozamożne rodziny lub jednostki, zazwyczaj dostarczane z pewną pomocą państwa lub gminy (pomoc materialna, pomoc w postaci uzbrojenia terenów, przeznaczenia gruntów, etc.).

Na świecie *affordable housing* to, m.in.:

- mieszkanie, na które rodzina wydaje mniej niż 30% (w USA) lub 20% (w UK) swojego dochodu [Za: Pacione 2005, str. 230].
- podstawowy element angielskiej polityki mieszkaniowej (por. Rozdział 2.2).

Niniejsza praca traktuje o dostępnym budownictwie mieszkaniowym, rozumianym jako **mieszkania, które powstały w wyniku działań z zakresu polityki mieszkaniowej, przeznaczone dla osób które nie mogą osiągnąć mieszkania na wolnym rynku** (definicja własna). Dostępne budownictwo mieszkaniowe to odpowiedź na problem mieszkaniowy ujęta w systemie planowania przestrzennego.

Produktami z zakresu dostępnego budownictwa mieszkaniowego są mieszkania socjalne, społeczne i komunalne, oraz mieszkania prywatne, których uzyskanie było możliwe dzięki działaniom władz publicznych (niekoniecznie w wymiarze finansowym). *Dostępne budownictwo mieszkaniowe* jest pojęciem szerszym niż społeczne budownictwo mieszkaniowe, gdyż dotyczy także pewnej części zasobów prywatnych. Zastosowana definicja jest zbliżona do angielskiej definicji *affordable housing*²³, czyli socjalnych mieszkań na wynajem i mieszkań własnościowych przeznaczonych dla grupy odbiorców którzy nie mogą pozwolić sobie na mieszkania na wolnym rynku²⁴.

Ponieważ zyski finansowe nie są głównym celem działań z zakresu polityki przestrzennej i planowania przestrzennego [Ward 2004, s.4] kwestia dostępności, oprócz zagadnień finansowych dotyczy zagadnień przestrzennych związanych z lokalizacją, gęstością zabudowy, osiągalnością usług oraz transportu publicznego, jakością, etc. *Dostępne budownictwo mieszkaniowe* nie musi być związane z finansowym wsparciem publicznym. Pomoc publiczna może być związana z ułatwieniami legislacyjnymi, na szczeblu centralnym, oraz ułatwieniami organizacyjno-planistycznymi związanymi z klasyfikacją gruntów, zapewnianiem transportu czy dbaniem o osiągalność usług, na szczeblu lokalnym. Możliwe jest także całe spektrum działań gminy, które mogą ułatwić pozyskiwanie mieszkań oraz polepszyć ich standard. Rozwój sektora dostępnego w budownictwie mieszkaniowym, jest konieczny dla wzmocnienia klasy średniej.

Ponieważ *dostępne budownictwo mieszkaniowe* musi być odpowiedzią na oba aspekty problemu mieszkaniowego: ilościowy i jakościowy, z konieczności związane jest z kompromisem. Standardy narzucone budownictwu dostępnemu gdy są zbyt wysokie, stają się barierą rozwojową. Brak ograniczeń jakościowych, pozwala na wybudowanie większej ilości mieszkań, jednak prowadzi do spadku jakości i w konsekwencji do zbyt szybkiej degradacji zasobów.

²³ System *affordable housing* jest podstawą angielskiej polityki mieszkaniowej, szczegóły jego funkcjonowania zostały opisane w Rozdziale 2.2.

²⁴ Z tą różnicą, że system *affordable housing* jest precyzyjnie zdefiniowany i szereg założeń musi zostać spełnionych żeby przedsięwzięcie mogło legitymować się nazwą *affordable housing*.

PRZYCZYNA PODJĘCIA TEMATU

W polskiej debacie publicznej problem mieszkaniowy jest kojarzony głównie z problemem ilościowym - nie dziwi więc fakt, że proponowane rozwiązania są również przede wszystkim ilościowe. Wystarczy przywołać przysłowiowe już „3 miliony mieszkań” zapowiadane przed wyborami parlamentarnymi w 2005 roku, a także wypowiedzi kolejnych szefów resortów odpowiedzialnych za sprawę mieszkaniową²⁵. Ustawowe propozycje rozwiązywania problemu mieszkaniowego dotyczą głównie kwestii finansowych²⁶: ułatwień kredytowych oraz ulg podatkowych. Pojawiają się propozycje uproszczeń w odrobnianiu gruntów²⁷ oraz ułatwień administracyjnych związanych z otrzymywaniem pozwolenia na budowę. Celem nadrzędnym stosowanych rozwiązań, *nota bene* w dużej mierze koniecznych, jest doprowadzenie do wzrostu ilości wybudowanych mieszkań²⁸. Autorka jest zdania, że budowa 3 milionów mieszkań²⁹, bez zachowania standardów jakości przestrzennej, nie jest rozwiązaniem dla problemu mieszkaniowego, ponadto może pogłębić istniejące przestrzenne aspekty problemu mieszkaniowego. Temat niniejszej pracy został podjęty ponieważ autorka

²⁵ Np. Andrzej Aumiller, Minister Budownictwa w 2006 roku, przekonywał, że budowa 3 milionów mieszkań w ciągu 8 lat jest konieczna, a realizacja takiego programu będzie możliwa, jeśli zostaną usunięte wszystkie bariery biurokratyczne, z którymi zmagają się inwestorzy oraz będą wspierane wszystkie formy budownictwa. (Z wypowiedzi Andrzeja Aumillera podczas obejmowania stanowiska Ministra Budownictwa. 03.11.2006.).

²⁶ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. 1995 Nr 133 poz. 654) z późn. zm., dotyczy zasad gromadzenia oszczędności i udzielania kredytów kontraktowych na cele mieszkaniowe, zasad działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (zlikwidowanego w nowelizacji z 2009 roku) i Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz określają organ właściwy w sprawach mieszkalnictwa i rozwoju miast. W kilku pozostałych ustawach dotyczących kwestii mieszkaniowych (Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych z późn. zm.; Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych z późn. zm.; Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, z późn. zm.; 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) brane są pod uwagę także jedynie kwestie finansowe związane z kredytami czy pomocą materialną dla rodzin.

²⁷ Wg projektu nowelizacji ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121) w art. 7. ust 2a: z obowiązku uzyskiwania zgody marszałka województwa na odrobnienie gruntów rolnych klasy IV wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego, mineralno-organicznego i organicznego, gruntów rolnych klas V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralno-organicznego i organicznego oraz pozostałych gruntów leśnych zwalnia się grunty położone w granicach wyznaczonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszaru urbanizacji.

²⁸ Znamienne jest pojawienie się propozycji wprowadzenia do programu „rodzina na swoim” zmian, dzięki którym dopłatę do odsetek kredytu będzie można uzyskać jedynie przy zakupie mieszkania na rynku pierwotnym.

²⁹ 3 miliony dodatkowych mieszkań oznacza zwiększenie zasobów mieszkaniowych kraju o około $\frac{1}{4}$ [Za: Jędraszko 2006, str. 25.], jest to więc prawie taka liczba mieszkań, jaka powstała w latach 1970 – 1980 gdy wprowadzony w życie w czasie rządów Edwarda Gierka program „mieszkanie dla każdego” spowodował, że liczba oddawanych do użytku mieszkań stała się priorytetem politycznym. Powstawały wtedy masowo wielkie osiedla mieszkaniowe, składające się z mieszkań o obniżonych standardach wielkościowych, a przede wszystkim – jakościowych. Realizacja na tak dużą skalę możliwa była dzięki nierespektowaniu prawa własności i nadrzędności planów gospodarczych. Na mocy ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 roku, która wprowadziła hierarchiczność planów oraz zasadę nadrzędności planowania gospodarczego nad przestrzennym, podtrzymując niewielkie znaczenie prywatnej własności, nieistotne były ograniczenia lokalizacyjne inwestycji – decyzja podjęta na szczeblu krajowym była ostateczna i wykluczała wszelkie dylematy związane z własnością terenu czy prawidłowym funkcjonowaniem miasta. Miasto, zresztą, zgodnie z zarządzeniem z 1974 r w sprawie wskaźników i wytycznych dla terenów mieszkaniowych w miastach, traktowane być miało jako „tereny mieszkaniowe istniejące” i obejmowane planami razem z nowoprojektowanymi jednostkami mieszkaniowymi, zwanymi strukturalnymi, co ułatwiło lokowanie obiektów „architektury spadochronowej” (tj. nowych realizacji w zwartej tkance miejskiej, bez zachowania istniejącego układu urbanistycznego w sposób „jakby zostały zrzucone ze spadochronu”, określenie pierwszy raz zastosowane przez Halinę Skibniewską) w historycznej tkance miejskiej, oraz niepowiązanych z miastem megaosiedli. Ze skutkami przestrzennymi buma budowlanego lat 1970. borykamy się obecnie, a należy się spodziewać, że w związku ze starzejącymi się obiektami wybudowanymi w technologii uprzemysłowionej problemy będą się pogłębiały [zob. także Twardoch 2007].

miała nadzieję rozpocząć dyskusję na temat przestrzennych aspektów polityki mieszkaniowej, wychodząc z założenia, że braki rozwiązań przestrzennych w polityce mieszkaniowej na różnych szczeblach mogą wynikać z niewiedzy decydentów spowodowanej m.in. brakiem literatury na ten temat.

Uzasadnieniem podjęcia tematu jest jego wielka społeczna doniosłość.

STAN BADAŃ

Dostępne budownictwo mieszkaniowe jest zagadnieniem na styku wielu dyscyplin. W pracy przyjęto za podstawowy styk zagadnień społecznych i przestrzennych, w ujęciu szeroko rozumianej dyscypliny „architektura i urbanistyka”.

W polskiej literaturze przedmiotu tematyka mieszkaniowa najczęściej podejmowana jest w ujęciu klasycznym: podejmowane są kwestie formy, funkcji i konstrukcji obiektów³⁰. Dyskusja dotyczy zarówno nowych realizacji mieszkaniowych jak i odnowy zasobów istniejących³¹. Zagadnienia mieszkaniowe często poruszane są w kontekście idei zrównoważonego rozwoju³². Opracowywana jest problematyka środowiska zbudowanego, w odniesieniu do aspektów socjologicznych, temat ten poruszany jest zarówno przez architektów³³ oraz socjologów³⁴.

W polskiej debacie mieszkaniowej pojawia się temat domów dostępnych, jednak w innym niż w niniejszej pracy ujęciu. Praca Jana Pallado pt.: *„Architektura wielorodzinnych domów dostępnych”* [Pallado 2007], zgodnie ze swoim tytułem dotyczy architektury – optymalnej formy obiektów mieszkaniowych i ich otoczenia. Stanowi prezentację projektów domów wielorodzinnych przeznaczonych dla średniozamożnego odbiorcy na tle rozwoju zabudowy wielorodzinnej oraz współczesnych wymagań, które powinny spełniać realizacje dla osób średniozamożnych.

Wśród publikacji poruszających zagadnienia związane z budownictwem mieszkaniowym w szerszym kontekście, nie tylko przestrzennym, należy wymienić opracowania Grzegorza Wojtkuna³⁵ z Politechniki Szczecińskiej, oraz monografię Ewy Stachury³⁶.

Ważnym miejscem prezentacji prac związanych z budownictwem mieszkaniowym są trzy cykliczne konferencje poświęcone szeroko rozumianej tematyce mieszkaniowej, oraz związane z nimi wydawnictwa pokonferencyjne: Międzynarodowe konferencje organizowane przez Instytut Projektowania Urbanistycznego Wydziału Architektury Politechniki

³⁰ Np.: *„Architektura mieszkaniowa: współczesne trendy projektowe w kształtowaniu domów mieszkalnych: poszukiwanie związków z tradycją”* Agnieszki Błażko i Małgorzaty Skrzypek-Łachińskiej [Błażko i.in. 2004] - w opracowaniu zaprezentowane są przykłady domów mieszkalnych. *„Od kamienicy do biurowca”* Anny Dybczyńskiej-Bulyszko [Dybczyńska-Bulyszko 2005], książka w której autorka prezentuje ewolucję form budynków mieszkalnych.

³¹ Np.: *„Modernizacja osiedli mieszkaniowych”* Jana Macieja Chmielewskiego i Małgorzaty Mireckiej [Chmielewski i.in. 2007], oraz *„Kreacja i modernizacja przestrzeni mieszkalnej”* Barbary E. Gronostajskiej [Gronostajska 2007b], oba opracowania dotyczą kwestii odnowy wielkich osiedli mieszkaniowych wybudowanych w technologii uprzemysłowionej. Także *„Projektowanie rewitalizacji zabudowy czynszowej”* Marka Adama Wołoszyna [Wołoszyn 2005], którego przedmiotem jest optymalizacja procesu rewitalizacji zabudowy czynszowej z XIX w. realizowanego z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju.

³² Np.: *„Zrównoważony rozwój osiedli i zespołów mieszkaniowych w strukturze miasta. Kryteria i poziomy odpowiedzialności”* Hanki Zaniewskiej, Adama T. Kowalewskiego, Marii Thiel i Radosława Barka [Zaniewska i in. 2008].

³³ Np.: *„Socjokulturowe aspekty miejsc zamieszkania”* Marka Jnika [Janik 2004].

³⁴ Np.: *„Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej”* Bogdana Jałowickiego i Marka S. Szczepańskiego [Jałowicki i.in. 2002].

³⁵ *„Osiedle mieszkaniowe w strukturze miasta XX wieku”* [Wojtkun 2004] – praca dotyczy zagadnienia społecznej akceptacji środowiska mieszkaniowego jako elementu struktury przestrzennej miasta i stanowi próbę usystematyzowania, porównania i diagnozy dokonań w zakresie współczesnego osiedla mieszkaniowego, oraz *„Wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe wizje a rzeczywistość”* [Wojtkun 2008], której celem jest ukazanie charakteru przemian środowiska mieszkaniowego.

³⁶ *„Determinanty zmian w architekturze mieszkaniowej okresu transformacji w Polsce”* [Stachura 2009], w której autorka opisuje nowe zjawiska w architekturze mieszkaniowej w kontekście determinant wewnętrznych i zewnętrznych wynikających z transformacji ustrojowej.

Krakowskiej³⁷, Konferencje Szkoły Naukowej Habitat³⁸ prowadzonej na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej przez Zbigniewa Bacia, oraz Konferencje z cyklu Mieszkanie XXI³⁹ wieku organizowane przez Wydział Architektury Politechniki Białostockiej.

Sytuacja mieszkaniowa jest przedmiotem badań z zakresu różnych specjalizacji. Tematyka ta często poruszana jest przez Instytut Rozwoju Miast, czego efektem są wartościowe badania różnych aspektów mieszkalnictwa w Polsce: np. stanu mieszkalnictwa⁴⁰, stanu realizacji polityki mieszkaniowej⁴¹ czy sytuacji mieszkaniowej najuboższych⁴². Zagadnienie poruszane jest także przez ekonomistów, np. Macieja Cesarskiego⁴³ ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Kwestie polityki mieszkaniowej pojawiają się w opracowaniach firmowanych przez Biuro Analiz Sejmowych⁴⁴ oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych⁴⁵. W dyskusji o polityce mieszkaniowej znaczące są wypowiedzi Andrzeja Jędraszki⁴⁶, w których autor korzysta z doświadczeń zdobytych w Niemczech.

Ważną pracę, o charakterze przeglądowym, w której zaprezentowane zostały skrótkowo systemowe rozwiązania dotyczące budownictwa mieszkaniowego stosowane w wybranych krajach europejskich, stanowi opracowanie Jacka Życińskiego pt.: *„Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności”* [Życiński 2005].

Dyskusja na temat budownictwa mieszkaniowego prowadzona na Wydziałach Architektury zdominowana jest przez zagadnienia przestrzenne, z drugiej strony dyskusja na temat sytuacji i polityki prowadzona przez specjalistów z innych dziedzin jest pozbawiona odniesień przestrzennych. Wyjątek stanowi opracowanie Joanny Giecwicz pt.: *„Konserwatywna awangarda. Wiedeńska polityka mieszkaniowa 1920 – 2005”* które jest pogłębioną analizą założeń wiedeńskiej polityki mieszkaniowej oraz jej przestrzennych konsekwencji, dotyczy jednak konkretnej sytuacji Wiednia. W polskiej debacie naukowej brakuje opracowania, w którym poruszone zostałyby zagadnienia przestrzenne polityki mieszkaniowej, ze szczególnym uwzględnieniem dostępnego budownictwa mieszkaniowego. Niniejsza praca ma za zadanie wypełnić powstałą lukę.

³⁷ Tytuł konferencji jest za każdym razem inny, tematy dotyczą szeroko pojętego środowiska mieszkaniowego: w 2000 roku konferencja odbyła się pod hasłem: *„Mieszkanie, dom, środowisko mieszkaniowe na przełomie wieków”*, w 2004 roku – *„Zespoły mieszkaniowe. Teoria - Projekty – Realizacje”*, natomiast w 2009 roku obrady prowadzone były na temat: *„Architektura mieszkaniowa”*.

³⁸ Każde spotkanie Szkoły Naukowej Habitat ma inny temat przewodni, oprócz obrad odbywają się warsztaty projektowe z udziałem zaproszonych gości oraz studentów. W roku 2003 tematem przewodnim była psychologia miejsc zamieszkania (*„Psychologia organizacji przestrzeni środowiska mieszkaniowego - Habitaty 2003”*), w roku 2006 – bezpieczeństwo w miejscach zamieszkania (*„Habitaty bezpieczne. Habitaty 2006”*), w 2008 roku ekologia (*„Habitaty pro e k o logiczne”*).

³⁹ Pierwsza Konferencja z cyklu Mieszkanie XXI wieku odbyła się w 1997 roku i dotyczyła sytuacji mieszkaniowej i systemowych zmian w mieszkalnictwie w krajach postsocjalistycznych Europy Środkowej i Wschodniej. Druga, poświęcona była problematyce współczesnej urbanistyki i architektury mieszkaniowej w kontekście uwarunkowań prawnych, organizacyjnych i preferencji użytkowników. W trakcie trzeciej konferencji dyskutowano nad tendencjami w kształtowaniu zabudowy mieszkaniowej współczesnych miast. IV Konferencja odbyła się w 2009 roku pod hasłem *„Jakość środowiska mieszkaniowego”*.

⁴⁰ *„Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991 – 2005”* Jana Kornilowicza i Tomasza Żelawskiego [Kornilowicz i in. 2007].

⁴¹ *„Realizacja polityki mieszkaniowej państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego”* Witolda A. Wenera, Tadeusza Jaworskiego i Elżbiety Wężyk [Werner i in. 2007].

⁴² *„Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast”* pod redakcją Hanksi Zaniewskiej [Zaniewska i in. 2005].

⁴³ *„Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988 – 2005. Dziedzictwo i przemiany”* [Cesarski 2007].

⁴⁴ *„Polityka mieszkaniowa”* pod redakcją Ewy Karpowicz [Karpowicz i in. 2007].

⁴⁵ *„Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej”*, pod redakcją Lucyny Frąckiewicz. [Frąckiewicz i in. 2005].

⁴⁶ Np.: *„O braku polityki mieszkaniowej”* [Jędraszko w: Urbanista 12/2006] oraz *„Zarządzanie mieszkalnictwem i planowanie komunikacji przez Samorząd terytorialny w Niemczech. Na przykładzie Stuttgartu”* [Jędraszko 1996].

TEZA PRACY

Tezą pracy jest twierdzenie, że:

UWZGLĘDNIENIE ASPEKTÓW PRZESTRZENNYCH W FORMUŁOWANIU POLITYKI MIESZKANIOWEJ MA ISTOTNY WPŁYW NA JAKOŚĆ I DOSTĘPNOŚĆ BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO.

oraz, że:

W POLSKIEJ POLITYCE MIESZKANIOWEJ, NA SZCZEBLU LOKALNYM, BRAK JEST ODNOŚNIKÓW PRZESTRZENNYCH, KTÓRE WYSTĘPUJĄ W LOKALNYCH POLITYKACH MIESZKANIOWYCH INNYCH KRAJÓW EUROPY ZACHODNIEJ.

Pytanie pomocnicze:

JAKIE SĄ PODSTAWOWE ASPEKTY PRZESTRZENNE DOBREJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ?

CEL I ZAKRES PRACY

CEL. Praca ma na celu wskazanie narzędzi z zakresu planowania przestrzennego, które mogą wpływać na dostępność mieszkań i jakość środowiska mieszkaniowego.

Celem pracy jest wskazanie możliwości kształtowania środowiska mieszkaniowego w ramach przestrzennej polityki mieszkaniowej oraz wskazanie wpływu polityki mieszkaniowej na jakość i dostępność realizacji mieszkaniowych a także na całe środowisko zbudowane i jakość przestrzenną miast.

Celem pracy nie jest pokazanie ostatecznych zapisów, które mogłyby być użyte podczas ustalania polityki mieszkaniowej, te są bowiem zależne od konkretnych okoliczności. Niniejsza praca nie jest podręcznikiem dobrej przestrzennej polityki mieszkaniowej, natomiast po dalszych studiach może doprowadzić do powstania takiego.

ZAKRES. Zakres pracy obejmuje szeroko pojęte działania z zakresu polityki mieszkaniowej związane z planowaniem przestrzennym. Podstawowym przedmiotem pracy są działania podejmowane na szczeblu lokalnym. Konkretnie przykłady miast Polski i Anglii: Gliwic i Doncaster, zostały przeanalizowane w kontekście rozwiązań stosowanych w wybranych krajach Europy Zachodniej, od powstania planowania przestrzennego do dziś.

W zakresie zainteresowania niniejszej pracy jest przestrzenne oddziaływanie problemów mieszkaniowych oraz przestrzenna koordynacja polityki w tym polityki mieszkaniowej.

Zakres terytorialny opracowania obejmuje przede wszystkim obszar Polski i Anglii. Przykłady z innych krajów, tj. Austrii, Francji i Niemiec przedstawione są wybiórczo i w dużym skrócie, jedynie jako rozszerzenie tematu. Przykład Anglii wybrany został ze względu na długą tradycję rozwiązywania problemu mieszkaniowego związaną z rozwojem planowania przestrzennego oraz ze względu na czytelny i efektywny system mieszkaniowy – *affordable housing*. Do badań szczegółowych wybrane zostały dwa miasta Gliwice i Doncaster. Gliwice wybrane zostały jako ważny, ale niewielki, ośrodek miejski Konglomeracji Górnośląskiej, borykający się z umiarkowanymi problemami mieszkaniowymi⁴⁷. Miasto Doncaster wybrane zostało jako miasto partnerskie Gliwic oraz ze względu na pewne podobieństwa łączące oba miasta⁴⁸.

Zakres czasowy opracowania obejmuje historię rozwoju koncepcji dostępnego budownictwa mieszkaniowego liczoną od końca XIX wieku – jako początku zinstytucjonalizowanych rozwiązań dla problemu mieszkaniowego. Część opracowania traktująca o rozwiązaniach współczesnych dotyczy wieku XXI. W Polsce obejmuje okres od 2003 roku. Cezura 2003 roku wybrana została ze względu na wejście w życie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym⁴⁹.

Przedmiotem opracowania nie są aspekty ekonomiczne związane z finansowaniem sektora mieszkaniowego i osiągalnością finansową mieszkań. Także kwestia pomocy bezdomnym, jako kwestia złożona i związana przede wszystkim z czynnikami pozaprzestrzennymi, pozostaje poza zainteresowaniem niniejszej pracy.

⁴⁷ Przykład zbyt dużego miasta, lub o zbyt poważnych problemach mieszkaniowych byłby nadmiernie skomplikowany dla potrzeb opracowania.

⁴⁸ Np.: porównywalną wielkość, historyczny i przemysłowy rodowód obu, etc. zob. Rozdział 0.

⁴⁹ Ustawia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 80, poz. 717.

WYJAŚNIENIE PODSTAWOWYCH TERMINÓW

- **aspekty przestrzenne:** to przestrzenne odniesienia różnych problemów. W przypadku gdy mowa jest o *aspektach przestrzennych* polityki mieszkaniowej, chodzi o tę część polityki, która nawiązuje do pojęć stosowanych w planowaniu przestrzennym, jak: położenie, lokalizacja względem innych terenów, tereny centralne miast, przedmieścia, etc. Wyrażenie *aspekty przestrzenne* użyte w pracy oznacza, że przedmiotem pracy są zagadnienia polityki mieszkaniowej związane z obszarem trójwymiarowym, z miejscem.
- **dom (mieszkalny):** to „*budynek przystosowany konstrukcyjnie i funkcjonalnie do celów mieszkalnych*” [za: Nowa Encyklopedia Powszechna PWN 2004]. W pracy stosuje się wyrażenie *dom* na określenie *domu mieszkalnego jednorodzinnego (wolnostojącego, bliźniaczego, szeregowego, atrialnego etc.)*, oraz określenie *dom wielorodzinny* na określenie *domu mieszkalnego wielomieszkaniowego*. Określenie *dom*, gdy rozróżnienie typów miejsc zamieszkania nie jest celowe, jest w pracy zastąpione wyrażeniem *mieszkanie* (↓).
- **dostępne budownictwo mieszkaniowe:** według definicji utworzonej na potrzeby pracy *dostępne budownictwo mieszkaniowe* to „*mieszkania, które powstały w wyniku działań z zakresu polityki mieszkaniowej (na różnych szczeblach), przeznaczone dla osób które nie mogą osiągnąć mieszkania na wolnym rynku.*” Rozwinięcie definicji i wyjaśnienie terminu znajduje się na stronie 11.
- **gminne budownictwo mieszkaniowe:** zob.: *komunalne budownictwo mieszkaniowe*.
- **komunalne budownictwo mieszkaniowe:** komunalny (fr. *communal*) to „*podlegający samorządowi miejskiemu; miejski*” [za: Uniwersalny Słownik Języka Polskiego PWN, Dubisz 2008]. *Komunalne budownictwo mieszkaniowe* to mieszkania lub domy stanowiące własność gminy lub powiatu (lokalnej wspólnoty samorządowej), a także mieszkania przekazane gminie, ale pozostające w dyspozycji jednostek użyteczności publicznej, takich jak: zakłady opieki zdrowotnej, ośrodki pomocy społecznej, jednostki systemu oświaty oraz instytucje kultury [za: GUS. Gospodarka mieszkaniowa w 2007 roku].
- **mieszkanie:** wg definicji ustawowej, która odpowiada również potocznemu użyciu tego wyrazu: *mieszkanie to lokal składający się z jednej lub kilku izb i pomieszczeń pomocniczych, przeznaczony na stały pobyt osób - wybudowany lub przebudowany do celów mieszkalnych; konstrukcyjnie wydzielony trwałymi ścianami w obrębie budynku, do którego to lokalu prowadzi niezależne wejście z klatki schodowej, ogólnego korytarza, wspólnej sieni bądź z ulicy, podwórza lub ogrodu* [Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Wg uniwersalnego Słownika Języka Polskiego mieszkanie to „*pomieszczenie, w którym się mieszka*” [za: Uniwersalny Słownik Języka Polskiego PWN, Dubisz 2008]. W poniższej pracy wyraz mieszkanie jest używany w znaczeniu, które łączy obie przedstawione definicje, jako: dom mieszkalny jednorodzinny (wolnostojący, szeregowy, bliźniaczy, etc.) lub mieszkanie (w znaczeniu ustawy). Podstawowe znaczenie wyrazu mieszkanie zostało na potrzeby pracy rozszerzone o pojęcie domu mieszkalnego jednorodzinnego ze względu na specyfikę angielskiego sektora budownictwa dostępnego, w którym mieszkania (w sensie wydzielonego lokalu mieszkaniowego) i domy mieszkalne zajmują równorzędne miejsce. Związane jest to z odrębną kulturą mieszkaniową w Anglii, wg której mieszkanie (wydzielony lokal mieszkaniowy) jest znacząco mniej pożądaną formą zamieszkania. (Zob. także *dom* ↑).
- **polityka:** to oddziaływanie na przedmiot dla osiągnięcia zamierzonego celu wobec przedmiotu, np. *polityka mieszkaniowa* (↓), socjalna, kulturalna, etc. Ramy polityki określają: przedmiot polityki, zasady polityki, cele polityki, instrumenty polityki.
- **polityka mieszkaniowa:** jest to działanie władz na różnych szczeblach samorządności (centralnym, regionalnym i lokalnym) związane z rozwiązywaniem problemu mieszkaniowego. *Polityka mieszkaniowa* jest częścią *polityki społecznej* (↓), w związku z czym jej nadrzędnym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego. *Polityka mieszkaniowa* nie

musi przyjmować postaci dokumentu, jej założenia można poznać po efektach. Brak *polityki mieszkaniowej* także jest rodzajem *polityki mieszkaniowej*, która zakłada brak działania celowego związanego z rozwojem budownictwa mieszkaniowego. Cele i kierunki rozwoju polityki mieszkaniowej są inne w różnych krajach i zmieniają się wraz ze zmianą ideologii⁵⁰ [Balchin [w:] Balchin (red.) 1996, str. 1]. W potocznym rozumieniu *polityka mieszkaniowa* łączy się z aspektem finansowym. Jednak w zakresie *działań polityki mieszkaniowej* jest szereg niefinansowych narzędzi, które mogą zwiększyć ilość, jakość i dostępność mieszkań.

▪ **polityka społeczna (polityka socjalna):** „*celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludzi oraz stosunków społecznych; ma na celu m.in. zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego; (...) w zakres polityki społecznej wchodzi: polityka ludnościowa i rodzinna, zatrudnienia i kształcenia, dochodów i wydatków, mieszkaniowa (↑), kulturalna, ochrony pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, walki z patologiami społecznymi, a także problemy planowania społecznego*” [za: Nowa Encyklopedia Powszechna PWN 2004].

▪ **socjalne budownictwo mieszkaniowe:** socjalny (niem. *sozial*, fr. *social*) „*związany z zaspokajaniem potrzeb bytowych i kulturalnych członków społeczeństwa*” [za: Uniwersalny Słownik Języka Polskiego PWN, Dubisz 2008]. Mieszkanie socjalne, wg ustawy to *mieszkanie nadające się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m kw., a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m kw., przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. Są to lokale (mieszkania) wynajęte przez gminę na podstawie umowy o najem lokalu socjalnego (...)* [za: Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, etc.]. Mieszkania socjalne są to mieszkania gminne o niskim standardzie, w które zajmują najbiedniejsi mieszkańcy gminy.

▪ **społeczne budownictwa mieszkaniowe:** społeczny to m.in.: „*utworzony, nagromadzony przez społeczeństwo w procesie produkcji, zorganizowany wspólnymi siłami, będący własnością ogółu, należący do ogółu obywateli*” oraz „*utworzony, zorganizowany samodzielnie przez społeczeństwo lub jakąś grupę, (...) niepaństwowy*” [za: Uniwersalny Słownik Języka Polskiego PWN, Dubisz 2008]. W prawie podatkowym obowiązuje definicja społecznego budownictwa mieszkaniowego, związana ze stawką podatkową, pozostająca bez związku z przedmiotem opracowania⁵¹. *Społeczne budownictwo mieszkaniowe*, w odróżnieniu od socjalnego budownictwa mieszkaniowego nie jest bezpośrednio własnością gminy. *Społeczne budownictwo mieszkaniowe* powinno spełniać następujące warunki:

- produkcja i/lub koszty finansowania powinny obejmować ograniczony zysk lub powinny zostać częściowo pokryte publicznymi lub prywatnymi subsydiami;
- płacona cena za mieszkanie lub płacony czynsz najmu powinny się kształtować poniżej poziomu rynkowego, ale niekoniecznie poniżej kosztów.

W Polskich warunkach mieszkania społeczne to m.in. mieszkania dostarczane przez *Towarzystwa Budownictwa Społecznego* (↓) oraz *mieszkania spółdzielcze* (↓). *Społeczne i socjalne* (↑), budownictwo mieszkaniowe to nie to samo.

⁵⁰ Generalnie w krajach o rządach reprezentujących poglądy od prawicowych do centralnych, ogranicza się interwencję rządową, poprzez zapisy prawne promuje się mieszkania własnościowe i wynajmowane na wolnym rynku i jedynie w niewielkim stopniu wspiera się sektor socjalnych mieszkań na wynajem. W krajach o rządach o zapatrywaniach lewicowych do centralnych akceptowana jest potrzeba publicznej interwencji w rynek mieszkaniowy. Finansowo i prawnie wspierane są organizacje zajmujące się mieszkalnictwem typu non-profit. Rząd dba o zapewnienie dostępu do mieszkań wszystkim mieszkańcom [Balchin [w:] Balchin (red.) 1996, str. 1].

⁵¹ Definicja ustawowa (ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, art. 146a, ustawa z 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług ...) mianem społecznego budownictwa mieszkaniowego, które objęte może być 7% stawką Vat nazywa wszystkie lokale mieszkaniowe: mieszkania i domy nie przekraczające granicznej wielkości (150m² dla mieszkania i 300m² dla domu jednorodzinnego).

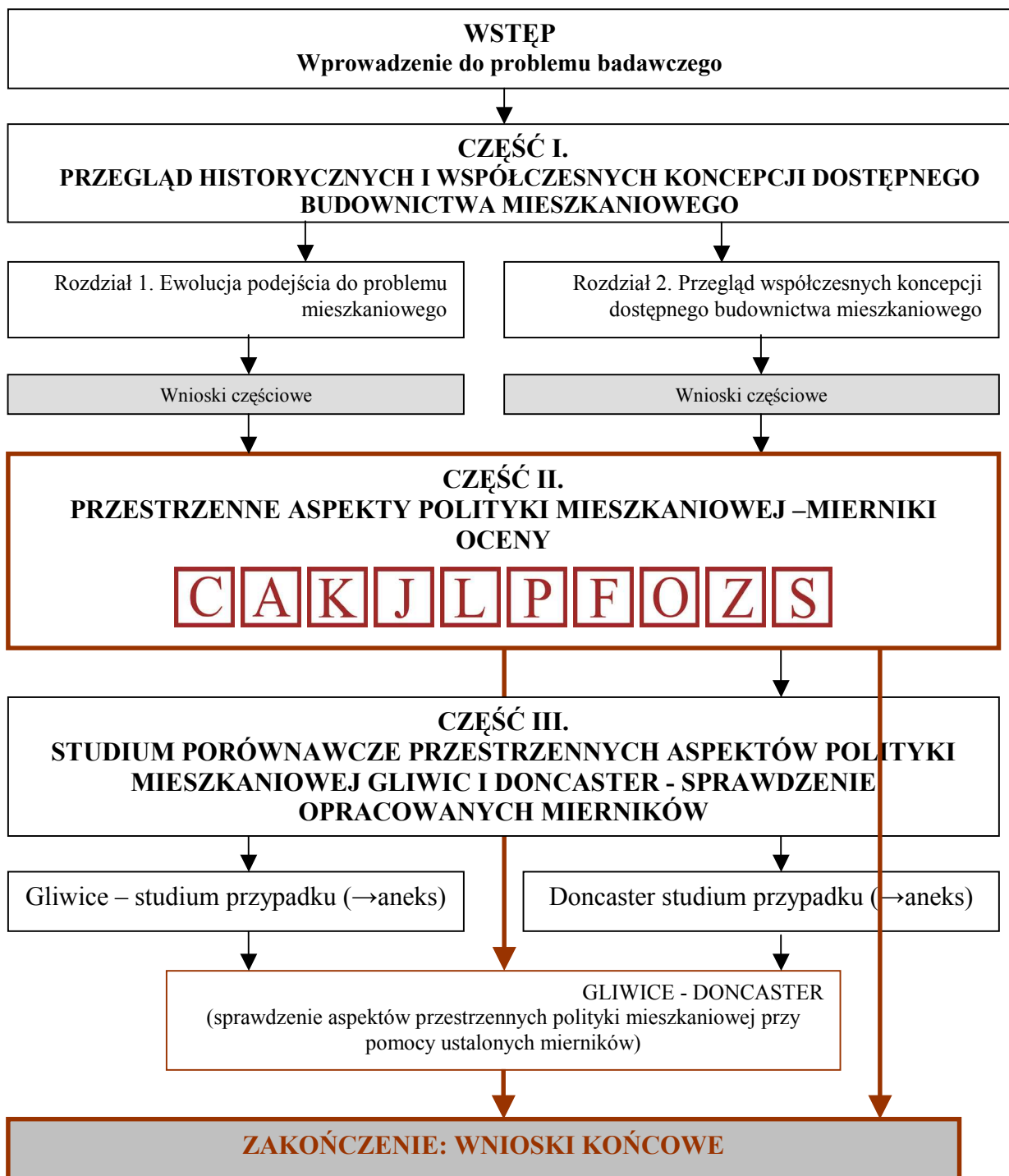
▪ **spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe:** to: mieszkania znajdujące się w budynkach stanowiących własność lub współwłasność spółdzielni mieszkaniowej⁵². Spółdzielnia mieszkaniowa jest to dobrowolne i samorządne zrzeszenie członków prowadzące działalność gospodarczą zmierzającą do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swych członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. Mieszkania spółdzielcze mogą być lokatorskie oraz własnościowe [za: ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych]. Spółdzielcze mieszkania to rodzaj mieszkań społecznych (↑). Koszty zakupu lub wynajmu mieszkania są niższe od kosztów rynkowych ze względu na samopomocowy charakter przedsięwzięcia.

▪ **Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS):** to firmy typu non-profit działające w oparciu o Ustawę z dnia 26. października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, przedmiotem działania których jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu, świadczenie usług zarządzania i administrowania oraz prowadzenie działalności związanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą. TBS otrzymują preferencyjne kredyty mieszkaniowe (do 2009 roku z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego). TBS wynajmują mieszkania osobom spełniającym odpowiednie warunki finansowe, najemcy nie mają prawa wykupu mieszkania⁵³. Ustawa reguluje wielkość i podstawowe wyposażenie mieszkań oraz wysokość czynszów (zob. Rozdział 2.3.4). Mieszkania oferowane przez TBS to rodzaj mieszkań społecznych (↑).

⁵² Z wyjątkiem mieszkań, dla których na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych zostało ustanowione prawo odrębnej własności na rzecz jednej lub kilku osób fizycznych.

⁵³ Według nowego projektu ustawy (stan z grudnia 2009) wykup mieszkania TBS ma być możliwy.

STRUKTURA PRACY I PRZYJĘTA METODOLOGIA



Praca składa się Części I, Części II, Części III oraz wstępu i zakończenia.

- **We Wstępie** przedstawiono założenia, cel i zakres pracy;
- **W Części I. Przegląd historycznych i współczesnych koncepcji dostępnego budownictwa mieszkaniowego**, składającej się z dwóch rozdziałów, przedstawiono historyczne i współczesne sposoby rozwiązywania problemu mieszkaniowego. Koncepcje dostępnego budownictwa mieszkaniowego przedstawione są od strony rozwiązań przestrzennych, jednak dla jasności wyводу, w skrócie przedstawione są także pozostałe aspekty. Najdokładniej, jako wzorcowe⁵⁴, przedstawione zostały rozwiązania Angielskie.

Metody badawcze przyjęte w Części I. opracowania:

Rozdział 1:

1. badania literaturowe (książki);
2. obserwacja in situ.

Rozdział 2:

1. badania literaturowe (książki, czasopisma, źródła internetowe, ustawy, dokumenty planistyczne⁵⁵, etc.);
2. wywiady (z urzędnikami w Anglii i w Polsce);
3. studia przypadku (analizy konkretnych rozwiązań projektowych);
4. obserwacja in situ.

- **W Części II. Przestrzenne aspekty polityki mieszkaniowej – mierniki oceny**, przedstawione zostały podstawowe przestrzenne aspekty polityki mieszkaniowej. Aspekty wybrane zostały na podstawie wniosków cząstkowych z Części I⁵⁶. Na podstawie wybranych elementów utworzone zostały mierniki do badań, wykorzystane w Części III. opracowania.

Metody badawcze przyjęte w Części II. opracowania:

1. badania literaturowe (książki, czasopisma, źródła internetowe, dokumenty);
2. synteza zebranych materiałów.

- **W Części III.** przy użyciu mierników utworzonych w Części II. przeprowadzone zostało studium przypadku polityki mieszkaniowej w Gliwicach i Doncaster. Badanie właściwe poprzedzone zostało prezentacją założeń i narzędzi polityki mieszkaniowej w Polsce.

Metody badawcze przyjęte w Części III. opracowania:

1. badania literaturowe (czasopisma, źródła internetowe, ustawy, dokumenty planistyczne, etc.);
2. wywiady (z urzędnikami w Anglii i w Polsce, z projektantami);
3. studia przypadku (analizy konkretnych rozwiązań projektowych);
4. obserwacja in situ;

- **W Zakończeniu** zaprezentowane zostały wnioski z pracy i końcowe rekomendacje.

▪ **Dodatkowe wyjaśnienia**

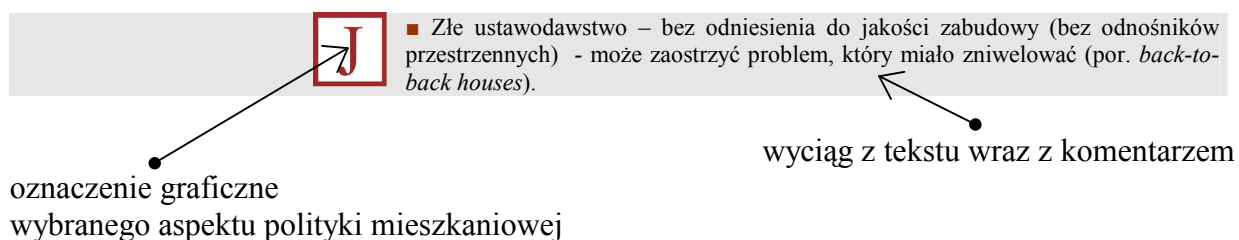
W Części I. z wybranych partii tekstu wyciągnięte zostały wnioski cząstkowe umieszczone w szarych ramkach. Na podstawie tych wniosków w Części II. przedstawione

⁵⁴ *Studia porównawcze systemów planowania przestrzennego mogą przynieść praktyczne korzyści wynikające z porównań uzyskanych z kontekstu osiągnięć planistycznych oraz stosowanych metod operacyjnych i instytucjonalnych zasad sterowania i kontroli rozwoju przestrzennego oraz korzyści koncepcyjne (stymulujące dalszy rozwój teorii planistycznej [Juzwa 1990].*

⁵⁵ Dostępne budownictwo mieszkaniowe osiąga skuteczność jedynie wtedy gdy jest częścią całościowego systemu, potrzebne jest mu wsparcie ze strony planowania przestrzennego, z tego powodu w pracy autorka posługuje się także analizą dokumentów planistycznych.

⁵⁶ Każdemu elementowi odpowiada element graficzny, który pojawił się już w ramach z wnioskami w Części I.

zostały podstawowe przestrzenne aspekty polityki mieszkaniowej. Czerwone litery, które pojawiają się obok wniosków, odpowiadają konkretnym aspektom.



oznaczenie	aspekt polityki mieszkaniowej	grupa aspektów
C	cele polityki mieszkaniowej	Aspekty podmiotowe
A	analizy stanu istniejącego i potrzeb mieszkaniowych	
K	budownictwo socjalne/komunalne	
J	jakość - wymogi i kontrola	
L	lokalizacja terenów mieszkaniowych	Aspekty przedmiotowe
P	przeznaczenie terenów	
F	powiązania terenów mieszkaniowych z innymi funkcjami	
Z	zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja	Aspekty kontekstowe:
O	polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska	
S	segregacja przestrzenna społeczeństwa	

Tabela 1. Legenda oznaczeń użytych w tekście (wyjaśnienie i opis aspektów znajduje się w Rozdziale 3)

2. Wszystkie tłumaczenia z języka angielskiego, jeżeli nie podano inaczej, pochodzą od autora.

CZEŚĆ I.

PRZEGLĄD HISTORYCZNYCH I WSPÓŁCZESNYCH KONCEPCJI DOSTĘPNEGO BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO



Wohnpark „Grüne Schanze”, Wiedeń, Austria, fot. autor

Rabelais lub jego szalony ilustrator Gustaw Doré musieli z pewnością w jakiś sposób wpłynąć na projekty czegoś co w Anglii i Ameryce nazywa się mieszkaniami. To naprawdę iście gargantuańska idea taka oszczędność miejsca przez spiętrzenie domów jedne nad drugimi, bez względu na frontowe drzwi i inne tym podobne szczegóły.
[Gilbert Chesterton, „Klub niezwykłych zawodów”]



Saltire, Anglia, fot. autor

1. EWOLUCJA PODEJŚCIA DO PROBLEMU MIESZKANIOWEGO

Propozycje rozwiązań problemu mieszkaniowego, z punktu widzenia architektury i urbanistyki ujęte są w procesie planowania przestrzennego i razem z planowaniem przestrzennym ewoluowały od czasu jego powstania (zob. Tabela 2). Ponad sto lat historii pozwoliło wykształcić wiele różnorodnych narzędzi projektowych i proceduralnych. Analiza tych rozwiązań pozwoli autorce obserwować współcześnie stosowane rozwiązania z odpowiednim podłożem teoretycznym. Przegląd historycznych rozwiązań problemu mieszkaniowego daje możliwość obserwacji opisywanego zjawiska w szerszym kontekście.

		ewolucja planowania (cechy planowania)	ewolucja formy (przykłady/koncepcje)	ewolucja procedury (metody)	ewolucja rozwiązań dla problemu mieszkaniowego
UTOPIE I WIZJE	1900	<ul style="list-style-type: none"> ▪ planowanie jako projektowanie idealnego modelu przestrzennego; ▪ planowanie jako sfera „sztuki i techniki”; ▪ planowanie to projektowanie dobrego modelu układu funkcjonalno-przestrzennego; ▪ ważna jest idea; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ miasto – ogród (Ebenezer Howard, 1898); ▪ miasto liniowe (Arturo Soria Y Mata); ▪ projektowanie architektoniczne; ▪ modele teoretyczne; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ metoda projektowa; ▪ planowanie techniczno – ekonomiczne; ▪ najważniejsza jest przestrzenna struktura systemu; ▪ planista jako wizjoner, inżynier; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ problem mieszkaniowy jako problem sanitarny; ▪ ustawy zdrowotne wprowadzają normatywy; ▪ idea <i>slum clearance</i>; ▪ suburbanizacja; ▪ zabudowa niska, szeregową; ▪ zabudowa o niskiej gęstości; ▪ początek mieszkaniówki publicznej; ▪ nowe miasta I;
	1910				
1920					
1930					
1940					
pierwsza nowoczesna ustawa o planowaniu przestrzennym, Anglia (1947)					
PODEJŚCIE SYSTEMOWE	1950	<ul style="list-style-type: none"> ▪ planowanie jako projektowanie idealnego procesu mającego doprowadzić do ściśle określonego celu; ▪ planowanie jako sfera „nauki”; ▪ ważny jest cel; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ plan miejscowy (<i>land-use planning</i>); ▪ nieograniczona ekspansja; ▪ <i>green belts</i>; ▪ korytarze; ▪ <i>urban renewal</i>; ▪ architektura modernistyczna; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ planowanie systemowe oparte na „przewidywaniu interakcji” i likwidowaniu zaburzeń w systemie; ▪ metoda przyrostu; ▪ planista jako ekspert naukowy; ▪ procedura <i>top-down</i>; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ założenia typu <i>high-rise</i>; ▪ duża gęstość zabudowy; ▪ <i>slum clearance</i> c.d.; ▪ rozwój sektora publicznego w mieszkalnictwie; ▪ nowe miasta II;
	1960				
złamanie modernizmu: wybuch gazu w Ronan Point, Anglia (1968), wyburzenie Pruitt Igoe, USA (1972);					
	1970	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kryzys planowania (po co planować? jak planować?); 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>communicative planing</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>community housing</i>;
	1970 1980	<ul style="list-style-type: none"> ▪ planowanie jako praktyka społeczno-polityczna; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ odnowa istniejącej tkanki (<i>urban rehabilitation</i>); 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ planowanie strategiczne oparte na „maksymalizacji szans 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ projektowanie partycypacyjne; ▪ założenia typu nisko-

PODEJŚCIE STRUKTURALNE		<ul style="list-style-type: none"> ▪ rozdzwięk między planowaniem teoretycznym a praktycznym; ▪ planowanie to organizacja komunikacji między władzą a ludźmi; ▪ ważne jest wdrażanie; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ architektura postmodernistyczna; 	<ul style="list-style-type: none"> wyborów” poprzez racjonalny i pragmatyczny proces decyzyjny; ▪ planista jako współorganizator, koordynator procesów społecznych; ▪ planista w służbie społeczeństwa; ▪ sieci powiązań; ▪ podejście pragmatyczne (wizja i małe kroki); ▪ procedura <i>bottom-up</i>; 	<ul style="list-style-type: none"> gęsto; ▪ rozwój sektora prywatnego; ; ▪ mieszkaniówka regulowana zasadami wolnego rynku;
	1990 2000	<ul style="list-style-type: none"> ▪ krytyka planowania: utraciło wizje, nie jest już polityką ani profesją tylko biurokracją podzieloną na sektor prywatny i publiczny; ▪ zredukowanie planowania do czynności skodyfikowanej i zbiurokratyzowanej; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zrównoważony rozwój; ▪ <i>Compact City</i>; ▪ <i>New Urbanism</i>; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>new proceduralism</i>; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Urban Village</i>; ▪ <i>mixed communities</i>;

Tabela 2. Zarys ewolucji planowania przestrzennego (opr. własne na podstawie: Hall 2005, Kamiński 2002, Yiftachel 1989).

W rozdziale główne miejsce zajmuje opis dostępnego budownictwa mieszkaniowego w Anglii, jako powszechnie uważanej za pionierską w dziedzinie planowania przestrzennego. Pokróćce przedstawiono także dostępne budownictwo mieszkaniowe w Austrii, Niemczech oraz Francji, ze względu na stosowane w tych krajach rozwiązania. Dokonany wybór, do pewnego stopnia jest subiektywny, gdyż mógłby obejmować także i inne kraje, np. Holandię, Belgię oraz, w ujęciu współczesnym, Szwecję. Przyjęto jednak założenie, że poszerzenie materiału badawczego nie zmieniłoby w istotny sposób osiągniętych wniosków. Dla celów porównawczych przedstawiono także dostępne budownictwo mieszkaniowe w Polsce.

1.1 SYTUACJA MIESZKANIOWA W EUROPIE KOŃCA XIX I POCZĄTKU XX WIEKU: PROBLEM MIESZKANIOWY I WYŁONIEŃ SIĘ PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Problem mieszkaniowy jest ściśle związany z planowaniem przestrzennym od momentu wyłonienia się planowania jako dyscypliny.

Problem mieszkaniowy, który narodził się jako następstwo rewolucji przemysłowej ponad 100 lat temu w wielu aspektach przypominał dzisiejszy problem mieszkaniowy opisany we wstępie. Objawiał się niepokojami społecznymi, przeludnieniem w ubogich częściach miasta i zamkniętą w swoich willach klasą wyższą.⁵⁷

⁵⁷ Z podobną sytuacją mamy do czynienia w wielu współczesnych miastach Europy, szczególnie w miastach francuskich. Tak samo jak sto lat temu na problem zbyt małej ilości mieszkań i mieszkań w złym stanie technicznym, nakładają się problemy społeczne związane z niezadowoleniem społecznym i anomią społeczną spowodowaną migracją z krajów odrębnych kulturowo, z zarobkową migracją lokalną i ponad lokalną, a nawet z konsekwencjami wymuszonych przesiedleń z okresu po II Wojnie Światowej.

Rewolucja przemysłowa zachwiała delikatną równowagą tkanki miejskiej, diametralnie zmieniając rozkład zamieszkania ludności⁵⁸. Jednak sytuacja mieszkańców ubogich dzielnic miejskich w XIX wiecznych miastach, m.in. opisywanym poniżej Londynie, była katastrofalna ze względu na zbyt małą liczbę mieszkań⁵⁹ i ich zły stan techniczny, ale także dlatego, że przesiedleńcy z terenów wiejskich zmieniając środowisko życia nie znaleźli nowych wzorców kulturowych i nowych reguł współżycia społecznego⁶⁰. Duże miasta europejskie stanęły w obliczu zagrożenia ze strony swoich mieszkańców: przetaczające się fale niepokoju społecznych stały się bodźcem do podjęcia działań nowego rodzaju⁶¹. Problem ilościowy, związany z brakiem mieszkań, osiągnął nową jakość i nie mógł być rozwiązany przy pomocy starych metod. Nowy problem mieszkaniowy stał się powodem dla którego zaczęły pojawiać się reformatorskie pomysły przeorganizowania miast. Był to rewolucyjny początek nowoczesnego planowania przestrzennego⁶², rozumianego jako sposób na osiągnięcie równowagi społecznej⁶³.

Początkowe rozwiązania kwestii mieszkaniowej traktowane były jako powszechna reforma (zob. np. Ebenezer Howard, str.29). Ruch społeczny na rzecz zwiększenia dostępności mieszkań (tanie budownictwo na tańszych terenach podmiejskich) z czasem przerodził się w bardziej sprecyzowane działania o charakterze planistycznym kierowane przez władze publiczne miast.

Historia planowania przestrzennego i mieszkalnictwa są ze sobą nieodłącznie związane. Z punktu widzenia niniejszej pracy istotne jest przedstawienie historii urbanistyki rozumianej jako dwutorowa ewolucja polityki mieszkaniowej władz publicznych oraz koncepcji zwoju budownictwa.

REASUMUJĄC, planowanie przestrzenne pojawia się jako reakcja na poważne problemy mieszkaniowe, dlatego związek planowania przestrzennego i mieszkalnictwa jest bardzo silny.

⁵⁸ Mieszkańcy wsi, zajmujący się ekstensywną uprawą roli, przenieśli się do miast, lub w bezpośrednie sąsiedztwo zakładów przemysłowych. Wystarczy przytoczyć przykład Berlina, który w przeciągu 20 lat podwoił liczbę swoich mieszkańców: z 1,9 miliona w 1890 roku do 3,7 miliona w 1910 roku, [Hall 2005, str. 33].

⁵⁹ Pod koniec XIX wieku w Londynie powszechne było proste równanie: 1 rodzina = 1 pokój, dodatkowo na klatkach schodowych mieszkali bezrobotni, a na wyposażenie sanitarne kamienicy składała się 1 łazienka i 1 toaleta. Rodzina mogła składać się nawet z ośmiu osób, a pokój często służył także jako miejsce pracy chałupniczej. [Hall 2005, str. 20].

⁶⁰ *Rozwój kapitalizmu przemysłowego nie spowodował wzmocnienia miasta, ale jego niemal zupełny zanik jako względnie autonomicznego, skupionego wokół szczególnych celów, systemu instytucjonalnego i społecznego* [za: Castells 1982, str. 28].

⁶¹ Pierwsze działania promieszkaniowe w Anglii spowodowane były m.in. strachem przed rewolucją: w 1885 roku, w obawie przed zamieszkami i powstaniem robotniczymi jakie wybuchały w innych częściach Europy powstaje w Anglii Komisja ds. mieszkalnictwa klasy pracującej (*Commission on the Housing of the Working Class*). Urząd Mieszkalnictwa w Stuttgarcie powstał około 1906 roku, a przyczyną jego powstania była konieczność opanowania problemu mieszkaniowego w mieście, wywołanego skutkami rewolucji przemysłowej [za: Jędraszko 1996, str. 55]. Także polska myśl urbanistyczna *narodziła się z potrzeby zlagodzenia konfliktów kapitalistycznego miasta* [za: TUP 1973, str.14].

⁶² Skodeizowanie planowania przestrzennego miało miejsce dopiero wiele lat później: pierwsza ustawa o planowaniu przestrzennym powstała w Anglii w 1947 roku, w Polsce w 1961 roku.

⁶³ Współczesne planowanie przyniosło zmianę planowania poświęconego fortyfikowaniu czy wielkim założeniom urbanistycznym, które miały podkreślać wielkość władcy. Zamiast tego podkreśla współczesne priorytety funkcjonalne, infrastrukturę, efektywne systemy transportowe, i coraz bardziej dobrobyt socjalny [Ward 2002, str.11].

1.2 ANGLIA⁶⁴

Przykład angielski jest prezentowany obszernie, z kilku powodów:

1. Ze względu na silną angielską tradycję planowania przestrzennego i rozwiązań mieszkaniowych:
 - rewolucja przemysłowa rozpoczęła się w Anglii i tam też najwcześniej zaczęły występować związane z nią problemy mieszkaniowe;
 - początki planowania przestrzennego mają swoje korzenie w Anglii;
 - Anglia prezentuje jedną z czterech głównych tradycji planowania przestrzennego (obok Niemiec, Francji i USA) [Ward 2002];
 - tradycja rozwiązywania spraw mieszkaniowych w Anglii, w związku z długą historią, jest silna.
2. Ze względu na ciekawy i sprawny system dostępnego budownictwa mieszkaniowego obowiązujący w Anglii:
 - *affordable housing*, jest sprawnie działającym systemem mieszkaniowym odpowiadającym na zróżnicowane potrzeby mieszkaniowe różnych grup ludności;
 - system *affordable housing* zakłada inwestycję środków publicznych na poziomie niższym niż, nieodpowiadający polskim realiom, poziom krajów o wysokiej redystrybucji dochodów, takich jak np. Szwecja.
3. Ze względu na pewne związki i podobieństwa pomiędzy Anglią i Polską:
 - na początku lat 1980., w okresie dezindustrializacji, rząd angielski stanął w obliczu poważnego kryzysu przestrzenno – gospodarczego w regionach poprzemysłowych, (kryzys ten udało się pokonać, wiele regionów, np. Doncaster, z sukcesem pozbyło się niechcianych elementów poprzemysłowego dziedzictwa);
 - w latach 1990. angielskie rozwiązania gospodarczo – przestrzenne ery Margaret Thatcher, były obserwowane i naśladowane w Polsce, co przyczyniło się m.in. do spadku znaczenia planowania przestrzennego.
 - W Anglii w latach 1990 – 2000 zanotowano wzrost cen mieszkań większy niż w innych krajach Europy zachodniej⁶⁵, stawia to Anglię w sytuacji mieszkaniowej nieco zbliżonej do sytuacji Polski.

1.2.1. Angielskie dostępne budownictwo mieszkaniowe przed II Wojną Światową

PRZED 1875 ROKIEM. Rewolucja przemysłowa rozpoczęła się w Anglii i tam też najwcześniej zaczęły występować problemy z nią związane. Masowa migracja ze wsi do miast, w poszukiwaniu zarobku spowodowała wzmożony popyt na tanie mieszkania w miastach, pojawili się więc przedsiębiorcy budujący tanie, substandardowe budynki mieszkalne. Problemy mieszkaniowe ery industrializacji to przeludnione, miejskie dzielnice slumsów, oraz ciasne i niezdrowe mieszkania przyzakładowe, ze względów ekonomicznych budowane na tanich często bagnistych gruntach. Źródła z 1932 roku podają, że ulice robotnicze były tak

⁶⁴ Podstawą opracowania niniejszego rozdziału były badania literaturowe oraz badania własne przeprowadzone we wrześniu 2009 w Anglii. Podstawowa literatura to publikacje Petera Halla [Hall 1998, 2006], Stephena Warda [Ward 2002, 2004], Chrisa Holmesa [Holmes 2003, 2006], Heleny Syrkus [Syrkus 1984], Johna Burnetta [Burnett 1986] oraz Iana Colquhouna [Colquhoun 2008]. Taki dobór literatury podstawowej pozwolił na poznanie tematu z różnych perspektyw: Hall i Syrkus prezentują dzieje rozwoju planowania i urbanistyki z własnymi, odrębnymi komentarzami, Ward prezentuje faktograficzne podejście do rozwoju planowania przestrzennego, Holmes i Burnett odnoszą się bezpośrednio do tematu rozwoju mieszkalnictwa, Colquhoun prezentuje przykłady. Źródła informacji pochodzących z innych pozycji zostały zawarte w nawiasach.

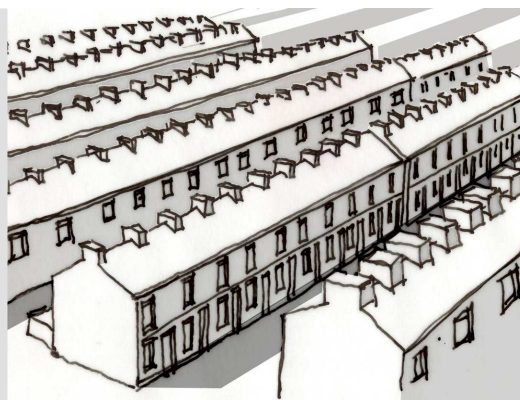
⁶⁵ Wzrost cen mieszkań w latach 1971 – 2001: Anglia 3,3%, Francja 1,1%, Niemcy 0,1% [za: Scanlon i in. 2008].

wąskie, iż wyciągniętymi rękami można było dotknąć przeciwległych budynków, jednoizbowe mieszkania pozbawione były podstawowych urządzeń sanitarnych, a z jednego wychodka korzystało 200-300 osób.

Momentem zwrotnym, który skierował powszechną uwagę na warunki życia w mieście, była epidemia cholery, w 1831 roku w Whitechapel - londyńskiej dzielnicy slumsów. W 1832 roku pod przewodnictwem higienisty Edwina Chadwicka powstała *Poor Law Commission*, która zbadała stan sanitarny dzielnicy Whitechapel, a w obliczu wstrząsających dla opinii publicznej wyników, dzielnic robotniczych na terenie całej Anglii. Efektem tych badań był opublikowany w 1842 r. „Raport na temat warunków mieszkaniowych biedoty pracującej” (*„Report on the Condition of the Labouring poor”*) w którym zostały przedstawione związki pomiędzy biedą, złymi warunkami mieszkaniowymi a chorobami. Od tego momentu warunki mieszkaniowe stały się przedmiotem zainteresowania władz. Regulacje prawe początkowo wprowadzane były przez lekarzy – higienistów i dotyczyły zdrowia oraz warunków sanitarnych. Pierwsze akty prawne⁶⁶ odnoszące się do warunków mieszkaniowych określały dopuszczalne minima warunków higieny w domach czynszowych, zakazywały wynajmu piwnic na mieszkania, oraz nakazywały rozbiórkę obiektów nie spełniających standardów. Na ich podstawie przeprowadzono w Anglii sieci kanalizacyjne oraz wodociągowe, a ustawa z 1848 roku wprowadziła obowiązek zakładania ogrodów publicznych w każdym mieście. W myśl nowej ustawy powstał pokazowy zespół domów robotniczych w okolicach Hyde Parku wybudowany z okazji Wystawy Powszechnej, oraz osiedle robotnicze Saltaire, w Bradford połączony z parkiem publicznym. Niestety, nowe prawo nie wpłynęło korzystnie na ogólną sytuację mieszkaniową, gdyż dla rodzin eksmitowanych z ruder i piwnic nie przygotowano domów zastępczych. Ponadto w całej Anglii, z zachowaniem litery nowego prawa, powstały założenia *back-to-back houses* (por. Rysunek 4) – długie, ślepe uliczki o minimalnej szerokości zabudowane małymi domkami szeregowymi zazwyczaj bez przedogródków, bez podwórek gospodarczych oraz bez infrastruktury społecznej. Dopiero po 20 latach, trzecia ustawa o zdrowiu publicznym z 1875 roku zobowiązała inwestorów do zapewnienia wszystkim lokalom światła dziennego i powietrza oraz uzupełnienia każdego domu podwórkiem gospodarczym. Jednak pomimo niedoskonałości te pierwsze zapisy prawne stanowiły podstawę pod przyszłe ustawodawstwo budowlane i urbanistyczne.

Rysunek 4.
Back-to-back houses (opr. własne).

Backto-back houses porównywane są do polskich czworaków dla służby. Na rysunku domy w najuboższej formie – bez przedogródków.



⁶⁶ *An Act for Regulating the Construction and the Use of Buildings in the Metropolis and its Neighbourhood* z 9 sierpnia 1844, *An Act Promoting Public Helth* z 1948 roku, „Ustawy Shaftesbury’ego”: *The Labouring Classes Lodging Houses Act* i *The Common Classes Lodging Houses Act* z 1851 roku oraz ustawa uprawniająca władze miejskie do przeprowadzania inspeksji sanitarnych z 1855 roku. Ustawy z 1851 i 1855 roku były ustawami wykonawczymi (*by-law*) [Syrkus 1984, str. 39-40].

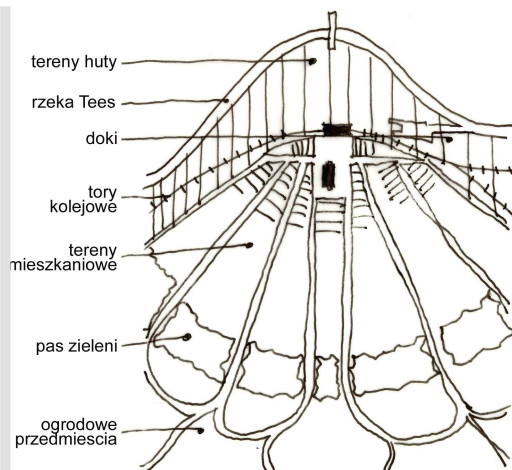
Zdjęcie 3.
Back-to-back houses. Leeds. (fot. autor, 09.2009).

Back-to-back houses w Leeds zostały w większości wyburzone. Kilka zachowanych ulic zamieszkują głównie studenci i emigranci. Na zdjęciu z niewielkimi przedogódkami.



Problemem miast jest wymieszanie terenów o różnych sposobach użytkowania – szczególnie terenów mieszkaniowych i przemysłowych oraz ekspansja kolei żelaznej, która przeprowadzana bywa przez dzielnice mieszkaniowe i ogrody publiczne ze szkodą dla mieszkańców. Jednym z miejsc gdzie podjęto interesująca próbę przeprowadzenia kolei w oddaleniu od zabudowy mieszkaniowej jest Middlesbrough. Według schematu przedstawionego przez Sir. P. Abercrombie’go (por. Rysunek 5): zabudowa dla rodzin robotniczych miała być wyraźnie oddzielona od terenów huty i otoczona szerokim pasmem zieleni, w praktyce jednak tereny mieszkaniowe wkroczyły na tereny przemysłowe (por. Zdjęcie 4).

Rysunek 5.
P. Abercrombie, teoretyczny wyidealizowany szkic zabudowy Middlesbrough (opr. własne na podstawie szkicu Sir Patrica Abercrombie’ego [Abercrombie, Legates & Stout 2000, str. 81]).



Zdjęcie 4.
Middlesbrough, aktualne zdjęcie satelitarne (opr. własne na podstawie www.maps.google.com)



Mimo pewnych innowacji w ustawodawstwie, przed 1875 rokiem w Anglii brakuje całościowego spojrzenia na kształtowanie miast, a podejmowanym działaniom brakuje

spójności. Przedsięwzięcia władz miejskich ograniczają się do budowania ulic i usuwania slumsów – są to działania kosmetyczne, wykonywane bez świadomości procesów zachodzących w mieście. Inicjatywy związane z bezpośrednią pomocą mieszkaniową należą do filantropów i stowarzyszeń charytatywnych⁶⁷. Dominuje przekonanie wyrażone m.in. przez hrabiego Derby (lidera partii Konserwatywnej) w Liverpoolu w 1871 roku, że ludziom należy pomagać w zdobywaniu mieszkań jednak każdy powinien płacić za mieszkanie tyle ile ono kosztuje - bo jeżeli władze miałyby dopłacać do mieszkań to czemu nie miałyby dopłacać także do jedzenia [Holmes 2006, str. 5].

Od połowy XIX wieku powstają trusty⁶⁸ - organizacje typu non-profit, które zajmują się budową domów dla ubogich, ich twórcy pragną udowodnić, że można budować mieszkania na których wynajem stać będzie robotników. Powstają mieszkania o zadowalających warunkach sanitarnych, jednak na ich wynajem mogą pozwolić sobie jedynie lepiej sytuowani rzemieślnicy. Mieszkania budują także przedsiębiorcy – filantropi⁶⁹, którzy w poprawie warunków mieszkaniowych swoich pracowników widzą szansę na poprawę efektywności ich pracy.

F

■ Już w połowie XIX wieku, w Anglii (w ustawie z 1848 roku) pojawił się obowiązek zakładania ogrodów publicznych gdyż tereny zieleni są niezbędne dla dobrego funkcjonowania zespołów mieszkaniowych – powstaje pytanie dlaczego obecnie, w Polsce nie istnieje taki wymóg?

J

■ Złe ustawodawstwo – bez odniesienia do jakości zabudowy (bez odnośników przestrzennych) - może zaostrzyć problem, który miało zniwelować (por. *back-to-back houses*).

PO 1875 ROKU. POCZĄTKI MIEJSKIEGO BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO, INNOWACJE, POGŁĘBIAJĄCY SIĘ KRYZYS. „Ustawy Torrensów”⁷⁰ z 1868 i 1875 roku dają władzom miejskim możliwość wyburzania dużych obszarów substandardowej zabudowy (*slum-clearance*) oraz budowania domów dla najuboższych i przekwaterowywania ludzi z wyburzanych kwartałów. Wspominana już wcześniej ustawa o zdrowiu publicznym (*The Public Health Act*) z 1875 roku nadaje władzom lokalnym prawo do ustalania prawa miejscowego (*by-law*) odnośnie rozplanowania, szerokości i konstrukcji nowych ulic, konstrukcji i wielkości domów, ich otoczenia oraz wyposażenia sanitarnego. W mocy władz lokalnych jest inspekcja, wstrzymanie budowy lub nawet wyburzenie nowych mieszkań, które nie spełniają wytycznych. *Local Government Board* przygotowuje zestaw modelowych praw, który ma dostarczyć dobrych wzorców i ułatwić pracę urzędowi. Realizacje *by-law housing* powstające na przełomie wieków są szeroko krytykowane za monotonię i fakt, że deweloperzy budowali według najniższych dopuszczalnych wskaźników, jednak niewątpliwie stanowią one dużą poprawę jakościową w stosunku do *back-to-back housing*, i są krokiem w stronę nowoczesnego planowania miejscowego. Działanie ustaw osłabia fakt, że nowe prawa nie są związane z żadnymi aktami wykonawczymi, a *by-laws* nie są obowiązkowe – nie każda gmina musi stosować takie regulacje, wobec czego nie są szeroko stosowane, prawa pozostają martwe lub sprowadzają się jedynie do wyburzeń. Kryzys ekonomiczny porównywalny z kryzysem z lat 30 XX wieku potęguje niepokoje społeczne. Sytuacja społeczna jest napięta, klasa średnia boi się powstania wśród klasy robotniczej, szanowani obywatele skarżą się, że są

⁶⁷ Por. np.: Octavia Hill (1838-1912) – kupowała domy i wynajmowała mieszkania biedocie która wykazywała chęć żeby wyjść z kryzysu lub wielebny Samuel Barnett i jego pionierski projekt Toynbee Hall we wschodnim Londynie.

⁶⁸ Peabody Trust, założony w 1862 roku przez bankiera – filantropa Georg’a Peabody’ego, znacjonalizowany w 1948 roku, działa do dziś jako *Housing Association*, por. Rozdział 2.2.3.

⁶⁹ Np. w 1851 roku Titus Salt – fabrykant, wytwórca wełny alpackiej, zakłada w pobliżu Bradford osiedle Saltaire. Swoim robotnikom, oprócz samodzielnych mieszkań dopasowanych do różnych potrzeb, zapewnia szpital, kościół, szkołę, stację kolejową oraz park.

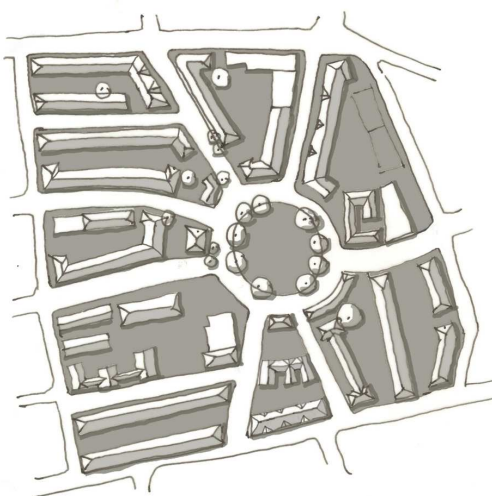
⁷⁰ *The Artisans’ and Labourers’ Dwellings Act*, 1868 oraz *The Artisans’ and Labourers’ Dwellings Improvement Act*, 1875.

terroryzowani przez gangi [Hall 2005, str. 26], 8. lutego 1886 roku dochodzi w Londynie do zamieszek i starć z policją. Te gwałtowne wydarzenia skłaniają brytyjskich intelektualistów do poszukiwania prawdziwych przyczyn niezadowolenia społecznego. Charles Booth w maju 1887 przeprowadza pierwsze nowoczesne badanie socjologiczne - dzieli ponad milion londyńczyków żyjących w ubóstwie na 4 podkategorie, a wyniki swoich badań nanosi na mapę Londynu. Publiczna prezentacja tego opracowania przynosi konkluzję iż problem mieszkaniowy jest kluczowym powodem problemów społecznych w Londynie [Hall 2005, str. 32]. Powołana w 1885 roku prestiżowa Królewska komisja do spraw mieszkań dla klasy pracującej (*The Royal Commission on the Housing of the Working Class*), doprowadza do uchwalenia w 1890⁷¹ roku ustawy o zabudowie mieszkaniowej dla klasy pracującej (*The Housing of the Working Classes Act*), w której między innymi pojawia się zapis o niskooprocentowanych pożyczkach budowlanych dla władz miejskich. Jest to punkt zwrotny, od którego możliwe będzie aktywniejsze działanie władz lokalnych – na znaczące działanie władz miejskich trzeba jednak jeszcze poczekać. W 1888 roku, z rekomendacji Królewskiej komisji powstaje *London County Council (LCC)*, demokratycznie wybierana Rada Miasta, która ma koordynować działania w obrębie całego organizmu miejskiego. Jest to najbardziej znacząca władza samorządowa końca XIX wieku. Wśród pierwszych inwestycji komunalnych wyróżnia się osiedle *London County Council's Boundary Street* w londyńskiej dzielnicy East End. Zespół, na który składało się ponad tysiąc mieszkań, powstał w latach 1893-1900 na miejscu wyburzonych slumsów *Old Nichol*. Założenie składa się z pięciokondygnacyjnych bloków z wewnętrznymi podwórkami zgrupowanych wokół centralnego otwartego ogrodu (por. Rysunek 6). Budynki są proste, pozbawione detalu rzeźbiarskiego, a ich jedyną ozdobą są klinkierowe wzory na elewacjach oraz wykusze. Założenie do dzisiaj prezentuje się dobrze.

W tym czasie, wraz z rozwojem transportu, przemysł zaczyna powoli przenosić się na obrzeża miast - przedmieścia zdają się być nową nadzieją harmonijnego rozwoju przestrzennego [Ward 2002, str. 33]. W 1887 roku powstaje modelowe miasteczko: Port Sunlight założone przez przemysłowca W.H. Lever'a, w którym zabudowa o niskiej intensywności, utrzymana w wiejskim charakterze, z małymi prywatnymi ogródkami i ogródkami działkowymi uzupełniona jest rozległymi przestrzeniami publicznymi oraz licznymi instytucjami społecznymi. W 1894 roku George Cadbury, fabrykant czekolady zakłada podobne, pod względem programu przestrzennego miasteczko Bournville w okolicach Birmingham. Budownictwem podmiejskim interesuje się także *LCC*, jednak przed 1900 żadna inwestycja tego typu nie dochodzi do skutku.

Rysunek 6.
London County Council's
Boundary Street estete, schemat
(opr. własne na podstawie
zdjęcia satelitarnego
www.maps.google.com).

Zabudowa mieszkaniowa zorganizowana jest w niewielkie kwartały z półprywatnymi podwórkami, a w środku założenia znajduje się ogród publiczny.



⁷¹ Jest to druga na świecie ustawa, angażująca władze publiczne w proces zaspakajania głodu mieszkaniowego. Pierwsza powstała w 1889 roku w Belgii. Według belgijskiej ustawy największą pomoc oferowano robotnikom, którzy postanowili zostać właścicielami swoich mieszkań, w myśl zasady, że właściciel przestaje być rewolucjonistą.

Rysunek 7.
LCC's Boundary street estate.
Widok z ogrodu publicznego
(opr. własne).

Proste budynki, bez detalu rzeźbiarskiego, zdobione jedynie pasami klinkierowymi w różnych kolorach.



Przełomowym wydarzeniem zarówno dla kwestii mieszkaniowej jak i dla całego planowania przestrzennego jest wydanie w 1898 roku książki nieznanego stenografisty i niespełnionego wynalazcy Ebenezera Howarda: „*To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform*”, książki która stała się ważnym krokiem w stronę prawdziwego planowania. W pewnym uproszczeniu jego idea jest zamiana wielkiego miasta na policentryczne „miasto socjalne”, które ma się składać z oddzielnych, lecz dobrze skomunikowanych miast-ogrodów. Każde miasto-ogród o populacji nie przekraczającej 32 000 mieszkańców, ma być starannie zaplanowanym założeniem o niskiej gęstości zabudowy wybudowane na wspólnej, znacjonalizowanej ziemi (1 000 akrów, czyli około 400 ha). Ziemia zakupiona po cenach rolniczych przez kolektyw założycieli miasteczka ma przynosić dochody społeczności zyskując na wartości dzięki stopniowej urbanizacji. Nieobecność wolnego rynku nieruchomości ma pozwolić na dokładną kontrolę wzrostu osiedli i zapobiegać spekulacjom oraz nadmiernemu zagęszczeniu zabudowy. Dookoła każdego miasta ma powstać pas terenów zieleni i terenów rolniczych w celu zachowania odrębności poszczególnych miast. Mimo, że pomysły takie jak pomysł Howarda pojawiały się już wcześniej np. u Ledoux, Owena, czy Kropotkina pomysł Howarda jest odkrywczy – jest pro społeczny ale nie socjalistyczny – nie łączy się z centralnym zarządzaniem: to nie jednostka miała podporządkować się grupie, a grupa jednostkom. Idea Howarda będzie miała ogromny wpływ na rozwój tkanki mieszkaniowej przez następne kilkadziesiąt lat – niekoniecznie jednak w sposób o jakim myślał Howard. Howard nie był tylko planistą – jego miasta ogrody były sposobem na osiągnięcie kapitalistycznego społeczeństwa opartego na współpracy i wspólnotcie. Idea miasta ogrodu była właśnie ta wspólnota. Jednak już sam Howard zmniejszył wymowę swojego dzieła publikując je po raz drugi w 1902 roku pod uproszczonym tytułem: „*Garden cities of Tomorrow*”.



■ Badania Bootha dają podstawę dla nadania sprawie mieszkaniowej wysokiej rangi. Bez badań nie byłoby możliwe zaangażowanie władz lokalnych w sprawę mieszkaniową.

1900-1940 SUBURBANIZACJA: PRZEDMIEŚCIA VS MIASTA-OGRODY. Początek XX wieku jest prawdziwym początkiem historii planowania przestrzennego [Hall 2005, str. 49]. W 1901 roku – na początku nowego wieku problem mieszkaniowy jest nadal tak samo palący. Obowiązująca metoda władz Londynu: *slum-clearance* okazuje się nieefektywna, organizacje filantropijne odmawiają budowania na terenach po wyburzeniach gdyż tereny w śródmiejskie są dla nich za drogie, więc cały ciężar spada na władze miejskie, które nie mają wystarczających środków na wyburzenia i odbudowę – muszą więc podnosić czynsze, co sprawia, że klasy pracującej nie stać na zamieszkiwanie w domach budowanych przez LCC. Wspominany już wcześniej Charles Booth przedstawia pracę (*Improved means of locomotion as a first step toward the cure of the housing difficulties of London*), w której dowodzi, że system kolei podziemnych i tramwajów naziemnych sięgający poza tereny obecnie zurbanizowane jest rozwiązaniem dla problemu mieszkaniowego - w pojęciu Bootha jest to

droga do rozruszania prywatnego rynku mieszkaniowego. Mimo, że Królewska Komisja z 1885 roku zalecała ponowne zasiedlanie klasy pracującej w centrach miast - pomysł urbanizacji przedmieść wygrywa w *LCC* i zostaje wykorzystany przez władze publiczne. W 1900 roku Parlament uchwała poprawkę (*Housing of the Working Classes Act*), która pozwalała *LCC* działać poza ścisłymi granicami swojego terytorium i pozwala na budowę osiedli dla klasy robotniczej na nieurbanizowanych obrzeżach hrabstwa. Wraz z nadejściem XX wieku *LCC* zmienia taktykę postępowania wobec problemu mieszkaniowego: metodę *slum-clearance* zmienia na metodę *housing for need*, a ciężar swoich działań z centralnych obszarów śródmiejskich stara się przenieść na przedmieścia – po pierwsze budując osiedla podmiejskie, a po drugie dofinansowując opłaty za przejazdy komunikacją miejską [Sanit 1989, str. 219]. W latach 1900 – 1914 *LCC* wybudowało 17 000 pokoi w obszarach centralnych (na terenach po wyburzeniach) i 11 000 na terenach pozamiejskich⁷².

Rysunek 8.
White Hart Lane, Tottenham,
przykładowe zabudowania
(opr. własne).

Część prywatnych terenów przeznaczono na przestrzeń publiczną, dzięki temu powstało ciekawe założenie wokół wspólnego, prostokątnego parku.



Założenia firmowane przez *LCC*, dzięki staraniom szefa departamentu architektury – W. E. Riley’ego prezentują nową jakość masowego budownictwa mieszkaniowego. Oprócz starannej architektury inspirowanej stylem arts & crafts oraz wernakularną architekturą Unwina dla projektantów ważna jest także dobra organizacja poszczególnych jednostek i troska o jakość życia mieszkańców [Burnet 1986, str. 186]. Old Oak – prawdopodobnie najbardziej udane założenie w którym działki pogrupowane są w małe zespoły dookoła przestrzeni wspólnych, dzięki czemu uzyskano nową jakość niemonotonnego krajobrazu. Udało się uzyskać względnie wysoką gęstość zabudowy bez budowania budynków wysokich i bez zbytniego przegęszczenia.⁷³

Równoległe z założeniami *LCC* rozwija się ruch wywodzący się z Howardowskich miast-ogrodów. Ponieważ książka Howarda nie jest opowieścią o utopi a praktycznie podręcznikiem działania dla biznesmena – jeszcze w 1899 roku powstaje *Garden City Association*, któremu przewodniczy Howard. W 1903 roku zostaje zarejestrowane *Firs Garden City Company* w celu wybudowania wzorcowego miasta-ogrodu. Do zaprojektowania zatrudnieni są Raymond Unwin i Barry Parkera. Zaczyna powstawać Letchworth, jednak

⁷² Pierwszą inwestycją pozamiejską *LCC* jest osiedle Totterdown Fields w Tooting w południowym Londynie. Ziemia pod inwestycję zakupiona zostaje jeszcze w roku 1899, inwestycja ta jest połączona z elektryfikacją linii tramwajowej którą *LCC* przejmuje od prywatnych właścicieli. W podobnym czasie powstają jeszcze trzy podmiejskie osiedla: Norbury w Croydon, White Hart Lane w Tottenham i Old Oak w zachodnim Londynie, niestety żadna z trzech inwestycji nie jest od razu zakończona całościowym sukcesem. Linia tramwajowa nie dotarła do samego Norbury więc inwestycję ograniczono o połowę, a wybudowane obiekty były w dużej części zasiedlane przez ludność miejscową, nie zmniejszając problemów mieszkaniowych centrum Londynu. White Hart Lane miało być połączone z linią metra, która nie została wybudowana. Old Oak (1912-14, proj. A. i J. Soutar), zaplanowane wokół Centralnej Kolei Londyńskiej (*Central London Railway*) doczekało się otwarcia stacji dopiero w 1920 roku.

⁷³ Gęstość zabudowy: 30 domów/130 osób na akr czyli 75 domów/325 osób na ha. Architekci *LCC* mieli o wiele więcej ograniczeń niż Unwin i Parker (w początkowej fazie musieli np. projektować układy prostokątne), a mimo wszystko Old Oak jest oceniane lepiej niż Letchworth i Hampstead.

howardowski pomysł na samofinansowanie inwestycji okazuje się trudny w realizacji, wizjonerzy zaangażowani w pomysł nie są w stanie finansować inwestycji, natomiast biznesmeni nie dają się poderwać idei kolektywizmu. Dopiero dziesięć lat od założenia przedsięwzięcie zaczyna przynosić zyski. W 1939 roku miasto osiąga połowę zamierzonej liczebności - 15 000, po wojnie dzięki rządowym dotacjom decentralizacyjnym osiąga ostateczny kształt.



- Pomysł wspomagania rozwiązań dla problemu mieszkaniowego systemem transportu publicznego pojawia się w Anglii na początku XX wieku.
- Jakość zespołów komunalnych zaczyna się na poziomie projektu urbanistycznego, por. Old Oak.
- Poszukiwanie tanich terenów pod budownictwo mieszkaniowe doprowadziło do uchwalenia poprawki, która pozwalała LCC działać poza ścisłymi granicami swojego terytorium.

ANTYTEZA MIASTA-OGRODU. Budowa Letchworth opóźnia się dlatego Unwin wraz z Parkerem projektują Hampstead (*Hampstead Garden Suburb*), które jest w pewnym sensie przełomowe dla rozwoju idei miast-ogrodów - jest przedmieściem-ogrodem (antytezą miast-ogrodu), a w krótkim czasie ten typ zaczyna wypierać miasto-ogród. Od 1906 roku przedmieście-ogród (*garden-suburb*) wpisane jest w status *Garden City Association* – gdyż okazuje się być celem bardziej realistycznym niż miasto-ogród. Jest to też pierwszy krok do rozmycia idei Howarda, gdyż miasto-ogród miało być samowystarczającą wspólnotą jednostek, miało zapewniać różnorodną pracę swoim mieszkańcom niezwiązaną z wielkimi fabrykami – nie bez powodu w książce Howarda pojawiają się słowa: *FREEDOM* oraz *COOPERATION!*. Idea miasta (przedmieścia) - ogrodu która rozpowszechniła się na całym świecie - małych domków w stylu wiejskim wybudowanych wśród zieleni - jest zatem bardziej dziełem Unwina i Parkera niż Howarda. Później (od 1920.) powstaje jeszcze drugie miasto ogród zaczęte przez Howarda – Welwyn, zaprojektowane przez Luisa de Soissons w stylu neo-georgińskim, który po I wojnie światowej zaczyna wypierać chatkowy styl Unwina. Welwyn i Letchworth oba zyskały taką sławę, że zostały finalnie w dużej części zasiedlone przez „białe kołnierzyki” dojeżdżające do pracy do Londynu – przez co samoistnie same zniweczyły idee Howarda. Unwin i Parker, są zwolennikami miast o średniowiecznym charakterze przestrzennym, które pozwala na integrację społeczności⁷⁴. Warto, za Hallem, przytoczyć ich zdanie, że architekt i planista są strażnikami społecznego i estetycznego życia, przechowującymi i wzmacniającymi tradycyjne zalety wspólnoty dla przyszłych pokoleń [Hall 2005, str. 101]. Unwin w 1909 roku napisał książkę „*Town Planning in Practice*” w której opisuje zasady kreowania dobrej przestrzeni: opisuje aspekty kompozycyjno-estetyczne, ale odnosi się także do takich spraw jak potrzeba zapewnienia miejsc zabaw dla dzieci, oraz niebezpieczeństwa wynikające z tworzenia zespołów społecznie homogenicznych.

Podmiejskie założenia stają się bardzo popularne wśród londyńskich rzemieślników którzy masowo opuszczają Londyn i inne duże miasta, niestety ceny są zbyt wysokie dla niewykwalifikowanych robotników, co w połączeniu z akcjami wyburzeniowymi pogłębia problemy mieszkaniowe śródmieść. Mimo kłopotów z koordynacją inwestycji – osiedla tego typu: składające się z niewielkich domów w typie wiejskim, a potem neo-georgiańskim, połączone z centrum Londynu za pomocą dofinansowywanych środków transportu, wyposażone w szkoły i kościoły, niewiele sklepów i celowo pozbawione barów stały się prototypem dla osiedli podmiejskich budowanych w Anglii przez następne 40 lat [Sanit 1986, str. 222].

W 1909 roku uchwalona zostaje ustawa o mieszkalnictwie, planowaniu miast itp. (*Housing, Town Planning, Etc. Act*), jest to pierwsza ustawa, która odnosi się do planowania

⁷⁴ Co ciekawe, taki pogląd na układ miasta wykształcił się u Unwina niezależnie od przemysła Camillo Site, gdyż Unwin książkę Sitte’a przeczytał dopiero 10 lat po swoich pierwszych pracach projektowych.

przestrzennego w oderwaniu od kwestii zdrowia i higieny – jest to pierwszy krok prawny w stronę uregulowanego planowania przestrzennego. Ustawa ta ustala rolę samorządów jako koordynatorów rozwoju przestrzennego (samorzady mają stworzyć ramy przestrzenne w których deweloperzy będą mogli budować) oraz zwiększa kompetencje rządowe w kwestii kontroli działań samorządów. Jednym z kluczowych powodów dla których uchwalono nową ustawę była skala suburbanizacji⁷⁵ i niekontrolowany postęp urbanizacji. Ustawa pozwoliła⁷⁶ na sporządzanie schematów planistycznych miast (*town planning schemes*) z uwzględnieniem linii regulacyjnych ulic, przeznaczenia terenów oraz wskaźników gęstości zabudowy. Intencją ustawodawców było także odejście od prostokreślnego, monotonnego planowania w stylu *by-law*. Warto podkreślić, że pierwsza angielska ustawa o planowaniu przestrzennym jest równocześnie ustawą o mieszkalnictwie – co dowodzi wspólnego rodowodu obu. Ustawa z 1909 roku wprowadza także zapis o udzielaniu niskooprocentowanych pożyczek stowarzyszeniom użytku publicznego na budowę zespołów mieszkaniowych, w wyniku tego do roku 1918 powstaje ponad 100 podmiejskich zespołów mieszkaniowych w całej Anglii. Pierwsze plany powstają dla zachodniej części Birmingham, Edgbaston, Harbone i Quinton. Nieco później powstaje plan dla dzielnicy Londynu: Ruisip-Northwood⁷⁷.



⁷⁵ *W ciągu 15 lat 500 000 akrów (tj. ok. 200 000 ha) zostało zamienionych z obszarów rolniczych na tereny mieszkaniowe, fabryki, warsztaty i koleje. Jeżeli przez następne 15 lat będziemy postępowali podobnie i kolejne pół miliona akrów zamienimy na slumsy, w wielu wypadkach gorsze niż te które możemy znaleźć w centrum Londynu, potomność będzie nas winić za to, że nie podeszliśmy do problemu w naukowy sposób. Co dwa i pół roku obszar wielkości hrabstwa Londyn zmieniany jest z terenów wiejskich w miejskie. Jest to tak wielka liczba budynków, która nie może rozwijać się w sposób niekontrolowany.* Fragment debaty parlamentarnej, 12 maja 1908. [Za: Cullingworth, Nadin 2006, str.15].

⁷⁶ Dopiero poprawka z 1919 roku wprowadziła nakaz sporządzania takich planów dla miast powyżej 200 tysięcy mieszkańców.

⁷⁷ Mimo, że plan opracowany jest przez A.i J. Soutar, projektantów Old Oak, których projekt został wybrany w wyniku konkursu, a w procesie projektowym biorą udział także Unwin, Parker i Burns końcowy efekt rozczarowuje. Założenie o powierzchni 6000 akrów (2400 ha) z maksymalną gęstością 12 domów na akr (30 na ha), z główną osią pn-pd przecinaną rondami, głównym pasażem handlowym umiejscowionym pod linią torów kolejowych oraz rekreacyjnymi klinami zieleni, mimo ciekawego założenia początkowego, okazało się nieciekawym formalizmem. Ulice zostały wyprostowane w stosunku do pierwszego projektu z przyczyn administracyjno - podatkowych [Booth 2003, str. 70], a budynkom nadano neogeorgiański, nudny charakter, replikowany w latach 20 i 30 na wszystkich przedmieściach Londynu.



■ W 1909 roku, w Anglii skala suburbanizacji i niekontrolowanego postępu zabudowy przedmieść jest niepokojąca.

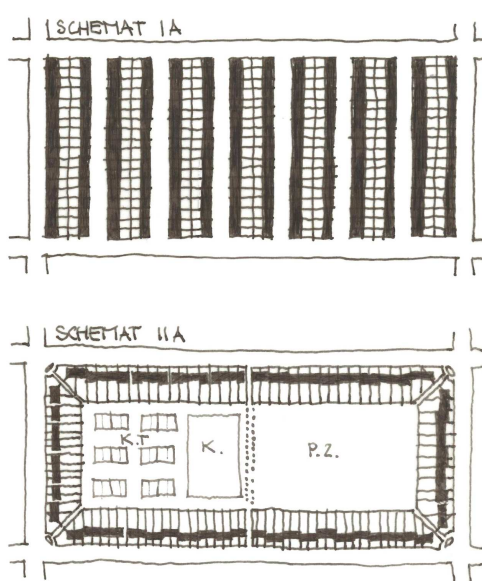
I WOJNA ŚWIATOWA.

„Nie możemy pozwolić żeby nasi bohaterowie wracali z błotnistych okopów do domów nie wiele lepszych niż chlewy.”⁷⁸

I Wojna Światowa, powracający z wojny żołnierze oraz strach przed ogólnoswiatową rewolucją wywołany wydarzeniami w Moskwie w 1917 roku spowodowały, że kwestia mieszkaniowa po raz kolejny wysuwa się na czoło debaty publicznej w okresie międzywojennym. Tym razem jednak sytuacja jest na tyle poważna, że mobilizuje władze do przyjęcia radykalnych zmian ustawodawczych, a władze lokalne do wybudowania ponad miliona mieszkań w okresie międzywojennym.

Rysunek 10. Schematy rozmieszczenia domów typu *back-to-back* (IA) oraz domów szeregowych z ogródkami (IIA). (opr. własne na podstawie Raymond Unwin [Unwin 1912, str. 8-9]).

drogi w schemacie IIA zajmują jedynie 17% w przeciwieństwie do 40% w IA, natomiast ogrody i przestrzeń publiczne to 55%, a nie jak w przypadku zabudowy *back-to-back* 17%.



Już w czasie wojny trwają prace przygotowawcze pod powojenne ustawodawstwo. W 1916 roku powstaje *Reconstruction Comitte*, komitet który ma przygotować plany ustaw do uchwalania zaraz po wojnie i do rozpoczęcia szybkiej rekonstrukcji kraju. Jedną z jego podkomisji: panel mieszkaniowy (*Housing Panel*, pod przewodnictwem Fabiane’a B. Webb’a) – opracowuje szczegółowy raport na temat przyszłych potrzeb mieszkaniowych. Kluczową analizę, w której dowodzi się konieczności budowy 300 000 mieszkań zaraz po wojnie, opracował Seebom Rowntree. Postulaty Panelu, wg historyka Paula Bartona Johnsona, są pierwszym znaczącym publicznym dokumentem w dziejach współczesnej polityki mieszkaniowej⁷⁹. Drugi ważny raport - na temat standardów i sposobów dostarczania powojennego budownictwa publicznego - pochodzi z Komitetu Tudora – Waltera (*Tudor Walter Committee*) z 1918 roku⁸⁰. Wśród czterech postulatów ustala się, że konsorcja większych przedsiębiorstw powinny przejąć część ciężaru związanego z budową mieszkań, że władze lokalne powinny budować mieszkania na tanich podmiejskich gruntach z zapewnieniem środków transportu publicznego, że maksymalna gęstość zabudowy podmiejskiej powinna wynosić maksymalnie 12 domów na akr (30/ha) a domy powinny być połączone z prywatnymi ogródkami, oraz że żeby zapewnić dobrą jakość projektów muszą być one przygotowywane przez architektów i zatwierdzone przez odpowiednie jednostki samorządowe. Przedstawiono propozycje dla architektury nowych domów, które w większości

⁷⁸ Water Long prezydent rady przedstawicieli władz lokalnych [Holmes 2006, str. 7].

⁷⁹ Paul Barton Johnson “Land fit for Heroes, the Planning of British Reconstruction, 1916-1919”, 1968 [Holmes 2006, str. 8]

⁸⁰ Przy powstawaniu raportu pracuje także Raymond Unwin.

były uproszczonymi wersjami rustykalnych domów z nurtu *garden city*. Szczegółowe regulacje dotyczące zabudowy postulowały wielkości mieszkań: 885 ft² (79 m²) na mieszkanie z trzema sypialniami, 1 055 ft² (98 m²) gdy oprócz sypialni ma być też salon, oraz np. odległość między domami – 70ft (21m) dla zapewnienia światła słonecznego także w zimie. Pojawia się zdanie, że zespoły o monostrukturze społecznej i funkcjonalnej nie są dobrym rozwiązaniem. Formą nowobudowanych zespołów, postulowaną przez komitet, są miasta satelitarne rozmieszczone wokół dużych miast i połączone z nimi komunikacją publiczną, zamiast samowystarczalnych miast-ogrodów w typie howardowskim.

W 1919 roku uchwalone zostają *Housing, Town Planning & c. Act (Addison Act)*⁸¹ oraz *Housing Manual* firmowana przez ministerstwo zdrowia – te dwa dokumenty wprowadzają w życie większość postulatów Komitetu Tudor’a - Walter’a⁸². Kolejna ustawa z 1925 roku (*Chamberlain Housing Act*) przyznaje subsydia na budowę domów także inwestorom prywatnym. Ponieważ mieszkania socjalne są zarezerwowane tylko dla mieszkańców wyburzanych slumsów, wzrastają płace oraz wydłuża się okres spłaty kredytu hipotecznego, wzrasta także ilość samochodów - znacząco rośnie popularność własnościowych podmiejskich domów z ogródkiem. Brak skutecznych wytycznych planistycznych sprawia, że przedmieścia rozlewają się w sposób niekontrolowany. Powstaje przytłaczający krajobraz pstrokatek domków ustawianych wzdłuż wylotowych dróg⁸³.

Rysunek 11. “Belvedere Avenue”, Osborne Lancaster, 1936. (za: www.guardian.co.uk).

“Here the greatest care has been taken to avoid all suspicion of urban monotony and the utmost variety of architecture has therefore been encouraged”



Drugą tendencją są powstające w całym kraju powstają osiedla nazywane ogrodami, które oprócz nazwy z miastem-ogrodem nie mają wiele wspólnego. Zespoły domów prywatnych, mimo, że same budynki często powstają według zaleceń komisji Tudora Waltersa, pozbawione są terenów publicznych, i tworzą chaotyczną zbieraninę niepowiązanych elementów: tu również dla inwestorów najważniejsza jest indywidualność, własne ogródki i wymyślne detale na elewacji. Z jednej strony jest to właśnie to o co walczono przed wojną, z drugiej doskonale zaprzeczenie szerszych postaw planowania przestrzennego.

W latach międzywojennych wybudowano 4 miliony mieszkań/domów z czego 1 milion przy udziale środków publicznych. W 1926 zatrudniono 160 000 robotników budowlanych do budowy mieszkań publicznych, z jednej strony uzyskując więcej mieszkań, z drugiej: zmniejszając bezrobocie. Buduje się dużo, niestety brakuje planistów i architektów, a w związku z tym planów i projektów. Według ustawy plany muszą posiadać miasta powyżej 200 000 mieszkańców, mniejsze założenia powstają bez planów lub na podstawie planów uproszczonych. 2/3 domów projektują niewykwalifikowani asystenci lub powstają na

⁸¹ Ważnym elementem ustawy było zapewnienie władzom lokalnym środków finansowych, żeby same mogły wznosić domy tam gdzie jest największe zapotrzebowanie na mieszkania. W międzywojennym okresie (por. *homes fit for heroes*), publiczne zasoby mieszkaniowe wzrosły z 1% do 10% całości zasobów mieszkaniowych.

⁸² Tak radykalne postulaty zyskały poparcie gdyż obiecywana od wielu lat reforma mieszkaniowa postrzegana była jako „ubezpieczenie przed bolszewizmem i rewolucją” [Hall 2005, str. 72].

⁸³ Większość mieszkańców nowych przedmieść to niższa klasa średnia i byli mieszkańcy założeń *by-law*, którzy marzą o indywidualizmie, ambicją każdego jest sprawić by ich dom w niczym nie przypominał mieszkaniówki budowanej przez władze. W związku z tym pojawia się nowa tendencja: każdy dom musi być inny, na jednej ulicy może pojawić się dom modernistyczny zaraz obok romantycznego i wernakularnej chatki (por. Rysunek 11).

podstawie wzorników. Władze miejskie często zgadzają się na kompromisy i w zamian za tereny oddane na cele publiczne pozwalają na budowanie taniej i gęściej. Chaotyczną rozbudowę miast pogłębia ustawa 1932 roku która obniża gęstość zabudowy i pozwala na stosowanie zróżnicowanej gęstości zabudowy na jednym obszarze, w wyniku czego duże działki przeplatają się z małymi stanowiąc o statusie materialnym swoich właścicieli. Miasta rozlewają się w sposób chaotyczny i niekontrolowany, o co niesłusznie często obwinia się o Ebenezer Howarda.

F P J

■ W wytycznych dla powojennej mieszkaniówki znajdują się postulaty budowy mieszkań komunalnych na tanich podmiejskich gruntach z zapewnieniem środków transportu publicznego, ■ ograniczenia gęstości zabudowy podmiejskiej, oraz ■ zapewnienia dobrej jakości projektów dzięki doborowi profesjonalistów i nadzorowi ze strony samorządów (por. Tudor Walter's Comite).

L

■ Brak skutecznych wytycznych planistycznych sprawia, że przedmieścia rozlewają się w sposób niekontrolowany.

REALIZACJE *CITY COUNSILS*. W latach 30. powstaje w Anglii kilka założeń firmowanych przez *City Councils*, między innymi szczególnie warto zauważyć: Liverpool – całkiem udane miasto-osiedle satelickie: Speke - założone przez *Liverpool City Council* zgodnie z duchem miasta-ogrodu, oferujące miejsca pracy oraz uzupełniające urządzenia społeczne oprócz samych mieszkań dla 25.000, oraz większe Wythenshawe (od 1926.) pod Manchesterem. Wythenshawe, zaprojektowane przez Barry'ego Parkera, uzupełnione jest o komercyjną zabudowę mieszkaniową, sklepy, a nawet zakłady przemysłowe i wg Halla [Hall 2005, str. 115] zasługuje na miano trzeciego miasta ogrodu⁸⁴. Powstają także miasta satelitarne firmowane przez LCC: Watling w północno-zachodnim Londynie (dla 19 000 mieszkańców), Downham, w południowo-wschodnim Londynie (dla 30 000 mieszkańców), St Helier (dla 40 000), Well Hall w południowo-wschodnim Londynie, oraz Becontree⁸⁵ (z lat 1920 – 1934, dla 116 000 mieszkańców) - największe zaplanowane przedmieście na świecie. Architektonicznie to wszystko smutne odbicia budynków w Old Oak. Zarówno Rozbudowane White Hart, i St Helier są przecięte na pół dużymi drogami przelotowymi, planowanymi równocześnie z założeniami - nikt nie przypuszczał jaki będzie wpływ ruchu drogowego na te założenia. Założeniom tym zabrakło pasów zieleni dookoła, a transport publiczny często dochodził wiele lat po otwarciu osiedli. Często w samych założeniach pojawiają się tereny przemysłowe – żadne z tych założeń nie zasługuje na miano miasta-ogrodu.

Zespoły budowane ze środków publicznych, przez *City Councils* są zorganizowane z większą dbałością o rozwój wspólnoty mieszkańców niż komercyjne przedmieścia, pojawiają się na nich także założenia szeregowe, a nie tylko domy jednorodzinne i bliźniacze. Mają więcej terenów przeznaczonych na przestrzeń publiczną. Z biegiem czasu tendencje w budownictwie subsydiowanym zmierzają do budowy mieszkań zamiast domów [Holmes 2006, s.15] Od 1931 roku zmniejszyła się jakość domów budowanych publicznie: zwiększono gęstość zabudowy i zmniejszono ilość domów szeregowych i ogrodów. Nadal obowiązują wysokie standardy sanitarne związane z ilością i wielkością izb, doświetleniem, etc., co z jednej strony zapewnia wygodne i godziwe życie, z drugiej jednak strony jest hamulcem we wzroście ilości mieszkań. Ciekawym przykładem międzywojennego założenia

⁸⁴ Barry projektując to założenie posłużył się ideą jednostki sąsiedzkiej Perrego, oraz zastosował również amerykańską z pochodzenia drogę krajobrazową: *parkway*. Miasto zorganizowane zostało wokół dużego parku – jako pewnego rodzaju przenicowanie pomysłu zielonego pasa. Po 1945 populacja tego miasta-satelity doszła po wojnie do 100 000 mieszkańców⁸⁴.

⁸⁵ Becontree jest przykładem szeroko zakrojonej akcji subsydiowania budownictwa dostępnego przez rząd Anglii. LCC wywłaszczyło 1120 ha terenu, aby mogła powstać dzielnica Becontree – składało się na nią 26 000 domów jednorodzinnych, bliźniaczych i szeregowych dla 130 000 mieszkańców.

mieszkaniowego, firmowanego przez władze lokalne, jest Quarry Hill⁸⁶ w Leeds. Jest to jedno z pierwszych angielskich osiedli typu *high-rise*, wybudowane w ramach akcji *slum clearance*, inspirowane przez osiedle Karl Marx Hof w Wiedniu. Rysuje się wyraźny podział społeczny: domy własnościowe klasy średniej są lokalizowane na przedmieściach, a mieszkania dla klasy pracującej - w miastach. Zaczynają pojawiać się spory między mieszkańcami zespołów prywatnych i publicznych: w 1934 mieszkańcy prywatnego osiedla „the Urban Housing Estate” w Oxfordzie stawiają wysoki mur między swoim osiedlem a osiedlem publicznym, który znacząco utrudnia komunikację. Mur udaje się wyburzyć dopiero po 25 latach.

J

■ Zespoły budowane w latach 30. ze środków publicznych są zorganizowane z dużą dbałością o rozwój wspólnoty mieszkańców dzięki temu często dobrze funkcjonują do dziś.

S

■ Problem grodzenia przestrzeni nie jest niczym nowym, tym bardziej trzeba mu poświęcić więcej uwagi w fazie projektowej, por. mur dookoła „the Urban Housing Estate”.

SLUMSY NIE ZNIKNEŁY. Mimo masowego rozwoju budownictwa problem wczesnoindustrialnych slumsów nie nadal nie został rozwiązany. W 1930 – uchwalony zostaje kolejny *Housing Act (Greenwood Act)*, który ma być podłożem pod program oczyszczania slumsów (*slum clearance*), ale z zastrzeżeniem, że gminy dostają pieniądze za ilość ludzi wysiedlonych ze slumsów i zasiedlonych gdzie indziej – dzięki temu nie pojawiały się takie problemy jak wcześniej, że ludzi tylko wysiedlano. Działania polegające na remontowaniu slumsów zostały nazwane „łatkowaniem slumsów” [Ward, 2002, s. 109] – podkreśla się nacisk na potrzebę wyburzenia. Trzeba nowej idei – rozwiązania proponują moderniści wykorzystując inspiracje międzynarodowe⁸⁷. Reprezentujące tzw. „biały modernizm” Kensal House oraz Highpoint One, a także opisane wcześniej Querry Hills w Leeds są zwiastunem tego co za 8 lat stanie się dominującym modelem publicznego budownictwa mieszkaniowego w Anglii.

MIESZKANIE W REGIONIE. Za sprawą profesora Patrica Geddesa pojawia się nowe spojrzenie na planowanie rozwoju miast: miasto powinno być rozpatrywane w szerokim otoczeniu geograficznym. Do słownika planowania wchodzi nowy wyraz: konurbacja. W książce „*Cities In Evolution*” opublikowanej w 1915 roku prof. Geddes przedstawia także swój pogląd na suburbanizację i rozrost miasta. Miasto nie może rozlewać się równomiernie jak

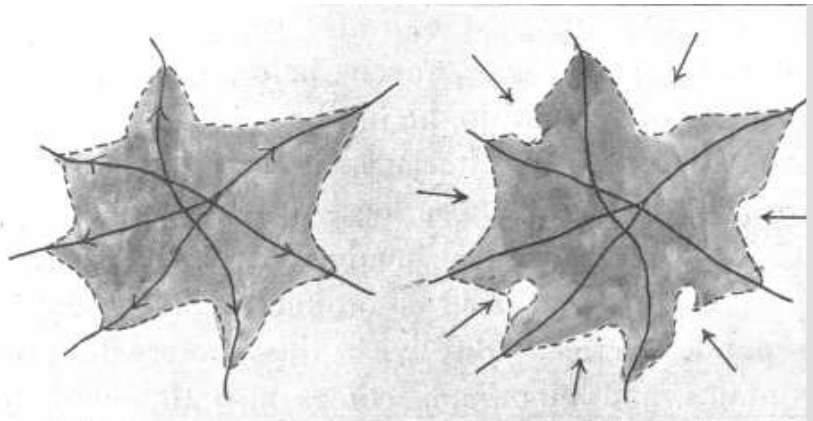
⁸⁶ Mimo bardzo ciekawego projektu przestrzennego, między innymi z powodów problemów technicznych, które sprawiała nowatorska konstrukcja, osiedle nigdy nie zostało dokończzone, bardzo szybko stało się zarzewiem patologii i w 1973 roku podjęto decyzję o jego wyburzeniu (1975-78).

⁸⁷ W 1933 roku powstaje grupa modernistów MARS – Modern Architectural Research 1933, związana z CIAMem. Krytyk architektury, Tomas Sharp, w 1930 roku krytykuje rozwój przedmieść, jako obudowywanie dróg wylotowych przez brzydkie domu, garaże i bilboardy, niesłusznie winą obarczając Howarda. Do Anglii dochodzi międzynarodowy postulat „wspaniałych, nowych bloków mieszkalnych w zieleni”. W 1936/37 roku powstaje Kensal House w Londynie zaprojektowany przez modernistę Mawell’a Fry’a we współpracy z działaczką społeczną Elizabeth Denby, jako nowatorski pomysł realizacji *slum clearance*. Przedsięwzięcie jest finansowane przez Gas Light oraz Coke Company, ma być dowodem na to, że można tanio i bezpiecznie ogrzewać gazem, oraz, że można zmienić slumsy w nowoczesne i zdrowe domy. Powstały dwa małe bloki, z 68 przestronnymi, dobrze przewietrzanymi mieszkaniami. Założenie było wyposażone w wiele urządzeń dodatkowych: centrum społeczne, pralnię, żłobek, przedszkole, warsztaty i ogród półpubliczny. W tym samym czasie powstaje także Highpoint One zaprojektowany przez Bertholda Lubetkina, silnie naznaczony inspiracjami Corbusierowskim projektem przebudowy Paryża - Plan Voisin z 1925 roku. Budynek jest zamówiony przez przedsiębiorcę Sigmunda Gestetnera jako mieszkania dla pracowników swojej fabryki. Powstaje siedmiopiętrowy budynek na planie dwóch krzyży, z doświetlonymi mieszkaniami i komunikacją pionową na przecięciach ramion. Także wyposażony w wiele urządzeń dodatkowych. Niestety budynek nigdy nie został zasiedlony przez robotników gdyż zyskał wielki rozgłos i mieszkania zostały wykupione przez postępową klasę średnią. Zaraz obok Hoghpoint One był planowany Highpoint Two w układzie liniowym jednak burzliwe protesty sąsiadów, którzy nie chcieli sąsiedztwa mieszkań dla klasy pracującej doprowadziły do zmiany projektu i Highpoint Two składa się z 12 luksusowych apartamentów.

„plama atramentu lub kropla tłuszczu” – powinno rozwijać się gwiazdziście, promieniście: „zielone liście na przemian ze złotymi promieniami” [Geddes 1915, str. 96-97]. Rozwijając metaforę Geddesa, chodzi o to żeby nie tylko miasta wychodziły na przeciw wsi, ale także żeby pola wchodziły do miasta, żeby poszczególne miasta satelitarne urządzone na wzór miast-ogrodów nie zlewały się w jeden amorficzny organizm (por. Rysunek 12). Pojawiają się plany regionalne, jak np. *South Wales Regional Planning Survey* z 1921 roku, w którym Geddes proponuje zamiany istniejących miasteczek w regionach węglowych na miasta-ogrody powstają plany regionalne w Yorkshire i we wschodnim Kent, jednak planowanie regionalne nie jest jeszcze normą. W 1927 roku powołany zostaje *Greater London Regional Planning Committee*, w 1933 roku powstaje końcowy raport, w którym podkreśla się potrzebę stworzenia zielonego pasa wokół Londynu, który zatrzyma bezładną suburbanizację, z drogą krajobrazową (*parkway*) okalającą założenie i wyznaczonymi obszarami rozwoju, żeby nie zabudować wszystkiego. Za pasem zieleni powinny powstać prawdziwe miasta-ogrody z miejscami pracy. Powstające plany decentralizacji łączyły w sobie idee Howarda oraz inspiracji zaczerpniętych z Ameryki: *green-belts*, *parkways*, jednostkę sąsiedzką. Planowanie zaczyna być postrzegane, jak polityka - jako sztuka możliwego, musi przebiegać w ramach istniejących możliwości. Mimo, że ostateczny plan Wielkiego Londynu powstanie dopiero po II Wojnie Światowej, od 1935 roku *LCC* kupuje lub oczyszcza tereny dookoła Londynu, w ten sposób powstaje zaczątek pasa zieleni okalającego Londyn, podobne powstają także w Birmingham i Sheffield.

Rysunek 12. Miasto → wieś, wieś → miasto. Schematy P. Geddesa z książki „Cities in evolution” [Geddes 1915, str. 96]

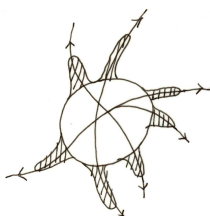
Urban sprawl (z lewej) i lekarstwo na ten problem (z prawej)



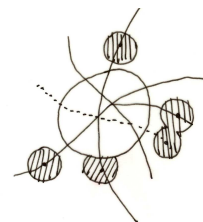
KOMISJA BARLOWA. W obliczu kryzysu i widma wojny *Barlow Comission*, szuka odpowiedzi na problemy z planowaniem brytyjskim. Raport powstaje dopiero w 1940 roku i służy jako podręcznik odbudowy powojennej⁸⁸. W raporcie zaleca się kontrolę lokalizacji obiektów przemysłowych w i wokół Londynu, ograniczenie wzrostu konurbacji i budowę autonomicznych miast-ogrodów. Tak zostaje wytyczony kierunek rozwoju przestrzennego na lata powojenne.

Rysunek 13. Synteza koncepcji rozwoju terenów mieszkaniowych w międzywojennej Anglii. Schematy (opr. własne)

a. niekontrolowana suburbanizacja wzdłuż dróg



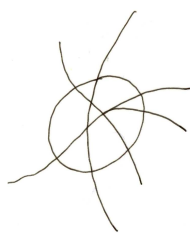
a.



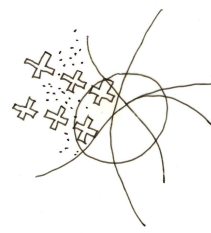
b.

⁸⁸ Cały wstęp to opis wzorców z różnych krajów, także z Niemiec, z pominięciem Rosji - gdyż główny nurt brytyjskiego planowania nie przyjął idei komunistycznych tak podziwianych przez modernistów międzynarodowych na kontynencie.

wylotowych z miast; **b.** miasta satelitarne o niepełnej autonomiczności; **c.** autonomiczne miasta-ogrody zgrupowane w miasto społeczne; **d.** modernistyczna koncepcja bloków mieszkaniowych w zieleni oderwanych od struktury miasta.



c.



d.



Właściwy dobór lokalizacji terenów mieszkaniowych jest ważny nie tylko dla miasta ale i dla regionu, por. Geddes.

REASUMUJĄC, brak odniesień przestrzennych w pierwszych ustawach mieszkaniowych - pisanych przez higienistów i lekarzy - prowadzi do pogłębienia problemów miejskich (por. *back-to-back houses*). Lokalizacja zabudowy mieszkaniowej ma niebagatelny wpływ na kształt całych obszarów miejskich – źle rozplanowana staje się problemem dla metropolii (chaotyczna suburbanizacja wzdłuż dróg wylotowych). Budowa zespołów mieszkaniowych o niskiej intensywności, składających się z samych domów jednorodzinnych, okazuje się zbyt kosztowna, żeby możliwe było oparcie na niej systemu budownictwa dostępnego.

1.2.2. Dostępne budownictwo mieszkaniowe po II Wojnie Światowej, w Anglii

POWOJENNE PLANOWANIE I ODBUDOWA. Anglia w okresie wojenno – powojennym staje się światowym autorytetem w zakresie planowania. Z powodu wczesnych bombardowań (w latach 1940-41) proces odbudowy zaczyna się jeszcze w czasie wojny.⁸⁹ Ważnym czynnikiem kształtującym powojenne podejście do planowania jest także załamanie rynku nieruchomości, które otwiera drogę wielkoskalowemu planowaniu, przed wojną silny rynek nieruchomości stanowił hamulec dla nowych idei. Silne planowanie sprawia, że procesem odbudowy i przeprojektowania objęte są nie tylko zbombardowane miasta. Wojenne i powojenne plany rekonstrukcji są odważne i nieograniczone prawami własności ani innymi wytycznymi, jednak nie wszystkie miasta mają odwagę realizować bardzo nowatorskie plany⁹⁰. Podstawy prawne do realizacji wojennych i powojennych planów przynosi dopiero *The Town And Country Planning Act* z 1947 roku.

SYTUACJA MIESZKANIOWA. Sytuacja mieszkaniowa po wojnie jest w Anglii bardzo poważna: około miliona mieszkań zostało zburzonych lub poważnie uszkodzonych. Sondaż przeprowadzony przed wyborami w 1945 roku wykazał, że 4 na 10 osób uważa mieszkalnictwo za najważniejsze pole do działania dla rządu. Mieszkalnictwo nadal, tak ja miało to miejsce od 1919 roku, pozostaje w rękach Ministerstwa Zdrowia (do 1950 roku) – m.in. dlatego przywiązuje się bardzo dużą wagę do standardów. Mimo wielkiego niedoboru mieszkaniowego, nie zezwala się na budowę mieszkań substandardowych i podnosi się minimalną wielkość mieszkania z trzema sypialniami do 900 ft² (84 m²). Nye Bevan, minister zdrowia, argumentuje: *”Za 20 lat będziemy oceniani nie za ilość mieszkań które wybudowaliśmy ale za ich jakość”* [Holmes 2006, str. 17]. Rygorystycznie ustalone standardy przy budowie mieszkań są podstawą do krytyki programu przez tych którzy uważają, że jeżeli trzeba wybrać pomiędzy jakością a ilością mieszkań należy wybrać ilość – jednak dobra jakość

⁸⁹ Planowanie tego okresu jest bardziej radykalne niż byłoby gdyby kształtowało się po ustaniu działań wojennych. Szeroko zakrojone planowanie jest działaniem psychologicznym, ma podnosić morale mieszkańców i pokazywać siłę kraju na arenie międzynarodowej.

⁹⁰ Najbardziej spójna modernistyczna modernizacja przeprowadzona zostaje według planu Donalda Gibsona dla Coventry, z pierwszym całkowicie pieszym handlowym centrum miasta. W wielu miastach (np.: Hull, Southampton) pomysły rozmywają się podczas realizacji.

budowanych w tamtym okresie mieszkań sprawia, że mieszkańcy do tej pory wypowiadają się o nich pozytywnie, podczas gdy mieszkania budowane później, bez zachowanych wytycznych oceniane są o wiele gorzej. Duży nacisk jest kładziony na zróżnicowanie społeczne nowopowstających założeń mieszkaniowych (*mixed-communities*) LCC jest pionierem w budowaniu takich zespołów: przecież w każdej angielskiej wiosce, od zawsze, obok siebie mieszkał lekarz, ogrodnik, rzeźnik i pracownik rolny. W programie mieszkaniowym z 1949 roku zakazano używania określenia: „Zespół mieszkaniowy dla klasy pracującej” żeby nie tworzyć homogenicznych zespołów. Budowa mieszkań zaczyna zastępować budowę domów: między 1945, a 1951 rokiem LCC wybudowało 13 073 mieszkania i tylko 81 domy. Budowa mieszkań zgodna jest z modernistycznym paradygmatem, którego zwolennicy zaczynają być praktykującymi architektami, oraz zbieżna z polityką *urban containment* – powstrzymywania ekspansji terytorialnej miast, prowadzoną przez rząd.

J

■ Dzięki wysokiej jakości zabudowy powojennej, do tej pory jest ona oceniana wyżej niż zabudowa późniejsza powstająca bez norm jakościowych, wymaga także mniej wkładów finansowych.

S

■ „W każdej angielskiej wiosce, od zawsze, obok siebie mieszkał lekarz, ogrodnik, rzeźnik i pracownik rolny”, por. *mixed-communitie*, LCC.

GREATER LONDON. Zmiana paradygmatu i zniszczenia wojenne miast sprawiają, że aglomeracje miejskie potrzebują kompleksowych planów rozwoju. „*What is not blitzed is blighted*”⁹¹ – znużenie substandardowymi slumsami jest tak ogromne, że wojenne zniszczenia dopełniane są powojennymi wyburzeniami w celu zapewnienia nowej jakości życia i mieszkania w mieście. W Anglii powstają dwa plany o dużym znaczeniu dla rozwoju miast i rozwoju planowania przestrzennego w ogóle: plan dla Coventry i plan dla Londynu. Oba nadzorowane przez prof. Patrica Abercrombi’ego. Podstawą planu dla Wielkiego Londynu (*Greater London Plan*) jest zasada decentralizacji - przeniesienia ludzi i przemysłu do miast satelitarnych, opasanie miasta „gorsetem” zieleni (*green belt*) zapobiegającym urban sprawl i naprawa systemu komunikacji (np. skrzyżowania bezkolizyjne). Plan przewiduje utworzenie czterech podstawowych monocentrycznych kręgów o różnych sposobach zagospodarowania: 1. wewnętrznego kręgu miejskiego, 2. kręgu przedmieść o mniejszej gęstości zaludnienia, 3. pasa zieleni i 4. kręgu zewnętrznego dla rozwoju miast satelitarnych. Krąg wewnętrzny, miejski, jest obszarem największych zmian i inwestycji, opisanych w *County of London Plan* przygotowanym podczas wojny przez LCC. Podzielony jest na trzy strefy o różnych gęstościach zaludnienia [Roberts 1991, str. 52]: 200 os./akr (500 os./ha), 136 os./akr (340 os./ha) oraz 100 os./akr (250 os./ha)⁹². Plan przewiduje także zmianę sposobu zamieszkiwania: z kwartałowego, charakterystycznego dla miast historycznych na modernistyczny, obejmujący budowę wysokich bloków w zieleni, oraz separację ruchu kołowego od miejsc zamieszkania: ulice prowadzone mają być w otoczeniu zieleni, w wykopach lub na estakadach. Podstawą organizacji zespołów mieszkaniowych ma być jednostka sąsiedzka. U podstaw planu leży troska o zwiększenie przyrostu naturalnego w miastach [Roberts 1991, str. 53]. W planie założono, że dla przyciągnięcia młodych rodzin do centrum miasta można stworzyć mieszany sposób zagospodarowania terenu: dla osób starszych i bezdzietnych przeznaczone byłyby wysokie bloki natomiast dla młodych rodzin z dziećmi bloki niskie do 3 kondygnacji w otoczeniu zieleni i terenów rekreacyjnych dla dzieci. Od 1947 roku pas zieleni może być implementowany także na prywatnych terenach, nawet bez zgody właścicieli.

Plan Abercrombiego zostaje uznany za przejściowy plan rozwoju dla regionu, następnie w 1946 roku *New Towns Act* sankcjonuje powstanie 8 nowych miast, a *The Town And Country*

⁹¹ *Co nie zostało zburzone przez bomby, to i tak stanowi rudery* [Za: Syrkus 1984, str. 398].

⁹² Takie wysokie gęstości znaczyły, że 60% mieszkańców miasta będzie mieszkało w mieszkaniach, zdecydowano się na takie rozwiązania mimo niechęci większej części społeczeństwa brytyjskiego do tego typu zamieszkania.

Planning Act z 1947 roku ustanawia podstawy prawne i narzędzia konieczne do realizacji planów przestrzennych.



■ Przy podejmowaniu decyzji o rodzaju zabudowy brane są pod uwagę potrzeby rodzin z dziećmi.

NOWE MIASTA. Główne założenie nowych miast zakładają samowystarczalność (mieszkanie, praca, sklepy, usługi), oddzielenie terenów przemysłowych od terenów mieszkaniowych, zróżnicowanie społeczne (przemieszanie różnych grup społecznych i ekonomicznych), wysokie standardy przestrzeni publicznych. Szczególnie starannie są planowane warunki dla zapewnienia samowystarczalności zatrudnienia. Podstawą osadniczą jest jednostka sąsiedzka otaczająca tereny usługowe, nie wykorzystano pomysłu Perrego na sytuowanie centrów usługowych na skrzyżowaniu szlaków komunikacyjnych. Porzucona jest także idea współpracujących ze sobą miast charakterystyczna dla idei Howarda, która pod innymi względami stanowi podstawę rozwoju wczesnych nowych miast.⁹³ Rozwój nowych miast przebiega bardzo powoli i na początku lat 50 XX wieku polityka nowych miast poddana jest z tego powodu poważnej krytyce.

PRZEBUDOWA. Przebudowa zniszczonych obszarów połączona zostaje z kontynuacją programu *slum clearance*, dzięki czemu procesom przebudowy poddawane mogą być całe dzielnice. Mimo, że plany odbudowy powstają od 1941 roku dopiero w 1952 roku uchwalony zostaje *Town Development Act*, który stanowi podstawy realizacyjne dla ich pełnej implementacji. Dla odbudowywanych terenów plany przewidują dużo większe gęstości zabudowy niż dla nowych miast dlatego pojawiają się bardziej nowatorskie rozwiązania. Najbardziej znaczące są projekty odbudowy dzielnic Londynu, m.in: *Churchill Gardens* (od 1946 roku) i najbardziej nowatorski *Lansbury* (od 1951 roku): mieszane założenie domów szeregowych oraz niskich i średnich bloków, zorganizowane w jednostki sąsiedzkie z pełnym zapleczem socjalnym i z przekrytym handlowym rynkiem. W realizacjach związanych z odbudową widać wyraźny wpływ szwedzkich punktowców i działalności le Corbusiera.

BŁĘDY. Mimo nowatorskiego podejścia do problemu mieszkaniowego całościowa ocena powojennych osiągnięć mieszkaniowych w Anglii jest średnia, oprócz oczywistych powojennych trudności winę za to ponosi złe przygotowanie większości samorządów do przeprowadzenia procesu budowy mieszkań. Następuje bowiem całkowity odwrót od dotychczasowych praktyk budowania domów własnych: teraz 80% mieszkań ma być budowanych przez samorzady, a na budowę domu trzeba mieć licencję, nieprzygotowane władze lokalne nie potrafią sprostać takim wymaganiom. Oprócz tego polityka mieszkaniowa powojennego rządu Laburzystów jest w całości nastawiona na budowanie domów, nie ma natomiast odpowiednich procedur i narzędzi związanych ze starzeniem się zasobów mieszkaniowych. Poważnym problemem, którego konsekwencje widoczne będą dopiero w następnych latach, okazuje się być także wyjątkowo paternalistyczne podejście samorządów do sprawy mieszkaniowej, które nie przewiduje dialogu z mieszkańcami, ani partycypacji społecznej.

PO 1951 ROKU - NOWE OBLICZE POLITYKI MIESZKANIOWEJ. Nowy rząd konserwatystów, wybrany w wyborach powszechnych w 1951 roku, między innymi dzięki

⁹³ Powstające miasta początkowo są bardzo nowatorskie planistycznie, przestrzennie, oraz zachowawcze architektonicznie. Wyjątkiem jest Stevenage (od 1946 roku) z pieszym centrum, i z oddzieleniem ruchu pieszego od kołowego. Jednak ten model nie jest zbyt popularny: stosunkowo niewielka ilość samochodów i kłopoty z paliwem sprawiają, że nie prognozuje się tak dużego zapotrzebowania na szlaki komunikacji kołowej. Dopiero w 1958 roku powstaje Cumbernauld – z rozwiniętą siecią dróg zaprojektowaną na podstawie wytycznych Radburna.

przedstawieniu problemu mieszkaniowego jako swojego głównego zadania, przedstawia swoją strategię walki z niedoborem mieszkań. Nowa wizja „demokracji posiadaczy nieruchomości” (*property owning democracy* [Holmes 2006, str. 23]) ma polegać na przywróceniu znaczenia mieszkań własnościowych, część odpowiedzialności za budowę nowych i remont starych mieszkań oddana jest z powrotem w ręce sektora prywatnego. Połowa nowobudowanych mieszkań ma być na sprzedaż. Od 1957 roku *Rent Act* pozwala na łatwiejsze wysiedlenie niechcianych lub niezadowolonych lokatorów, następuje także uwolnienie czynszów – jest to krok wykonany po to by zachęcić prywatnych inwestorów do inwestowania w rynek mieszkaniowy. W sektorze mieszkań publicznych wygrywa podejście ilościowe: nowe rozporządzenia zmniejszają wielkość minimalną mieszkań i rygorystyczne standardy. Utworzono nową jednostkę planistyczną w ministerstwie, zadbano o poparcie kontrahentów oraz powołano regionalne rady składające się z reprezentantów pracodawców, związków zawodowych, władz lokalnych i służb cywilnych. Cel 300 000 mieszkań rocznie zostaje osiągnięty w 1953 roku.

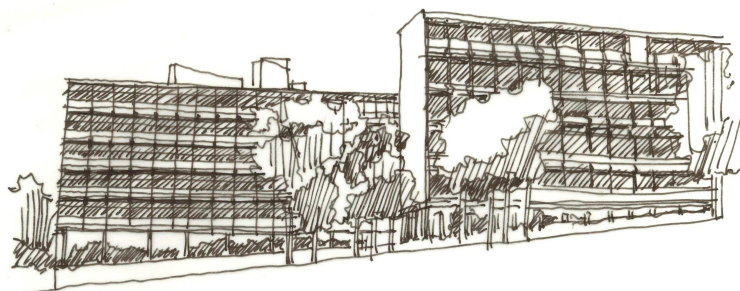
Rysunek 14. Alton east.
Londyn dzielnica Roehampton.
Projekt: Architekci LCC. Lata
realizacji: 1952-1955.
(opr. własne).

Jest to jedno z największych osiedli socjalnych (*council estate*) w UK. Składa się z zabudowy o różnej intensywności. Architektura Alton East to subtelny modernizm o widocznych skandynawskich wpływach.



Rysunek 15. Alton West.
Londyn dzielnica Roehampton.
Projekt: Architekci LCC. Lata
realizacji: 1952-1955.
(opr. własne).

Alton West architektonicznie nawiązuje do *La Ville Radieuse* Le Corbusiera.



WIEŻE MIESZKALNE. Obowiązującą formą subsydiowanej zabudowy mieszkaniowej są wielopiętrowe bloki typu *high rise* - wszyscy dają się uwieść wizji taniego prefabrykowanego budownictwa mieszkaniowego i szerokich alei zastępujących wąskie uliczki. Od 1955 roku wysokie bloki mieszkaniowe dostają wyższe subsydia rządowe. Nadal obowiązuje polityka *urban containment*: zwartość miast, przeciwdziałanie *urban sprawl*, suburbanizacji i zabudowywaniu pasów zieleni pozostają priorytetowe. Z dużą niechęcią do inwestycji komunalnych odnoszą się mieszkańcy suburbiów, którzy nie chcą sąsiedztwa uważanego za kłopotliwe⁹⁴. W tej sytuacji władze lokalne dystryktów miejskich muszą sytuować nowe domy na terenach śródmiejskich, co wymusza dużą intensywność zabudowy i jest kolejnym

⁹⁴ Po latach okaże się, że mieszkańcy którzy kiedyś obawiali się kłopotów i niechcianego sąsiedztwa niewielkich zespołów komunalnych pośrednio doprowadzili do powstania dużo poważniejszych problemów społeczno - przestrzennych oraz do powstania naprawdę niebezpiecznych dzielnic.

powodem powstawania osiedli typu *high-rise*. Polityka zatrzymywania ludzi w centrach zamiast wypuszczania ich do nowych miast i obrzeży jest także wygodna dla władz lokalnych – pozbywanie się ludzi znaczy pozbywanie się wyborców i dotacji – według Halla [Hall 2005, str. 240] mógł to być jeden z powodów rosnącej atrakcyjności wielkich blokowisk. W latach 1960. nasilają się akcje oczyszczania slumsów – wielkie osiedla potrzebują przestrzeni. Mieszkania w blokach wyższych niż czteropiętrowe, które pod koniec lat 1950. stanowią 7% zasobów publicznych, w połowie lat 1960. stanowią już 26%. W sferze architektonicznej walczą ze sobą dwa nurty modernizmu: nurt humanistyczny, inspirowany realizacjami skandynawskimi, reprezentowany przez londyńskie osiedle Alton East, oraz formalistyczny, spokrewniony z brutalizmem, nurt zwolenników Le Corbusiera – reprezentowany przez Alton West – jedyne osiedle wzorowane na *La Ville Radieuse*. Ostatecznie przeważa nurt corbusierowski. Oba wspomniane osiedla: Alton East i West są przykładem dobrej socjalnej zabudowy mieszkaniowej lat 1950. – składają się z bloków wysokich oraz niskich domów szeregowych i do dziś cieszą się względnie dobrą opinią.

Mimo, że wielkie osiedle typu *high rise* zdominowały dostępne budownictwo mieszkaniowe lat 1950-60, nie są jego jedynym przejawem: powstaje kilka stowarzyszeń mieszkaniowych (*Housing Association HA*), np. *Notting Hill Housing Trust*, *The North Islington Housing Rights Project* lub *Holloway Tenant Co-operative*, które wykupują zaniedbane nieruchomości w obszarach śródmiejskich i po ich wyremontowaniu wynajmują je rodzinom w potrzebie mieszkaniowej – obecnie widać, że różnorodna pod względem społecznym zabudowa funkcjonuje lepiej niż jednorodna zabudowa wielkich osiedli składająca się jedynie z publicznych, wynajmowanych mieszkań.



- Decyzje lokalizacyjne względem zabudowy mieszkaniowej mają wpływ na rozwój całego miasta (por. zabudowa socjalna niepożądana na przedmieściach)
- Różnorodna społecznie zabudowa funkcjonuje lepiej niż jednorodna zabudowa wielkich osiedli składająca się jedynie z publicznych, wynajmowanych mieszkań

NOWE „NOWE MIASTA”. W latach 1960., po dziesięcioletniej przerwie, planuje się powstanie 13. nowych miast. Są większe niż nowe miasta z lat 1940. i, tak jak miasta podparyskie, inkorporują istniejącą tkankę. Decyzja o ich budowie podjęta zostaje w wyniku przewidywań o wzroście gospodarczym i wzroście ilości ludności. Ich układy przestrzenne oparte są na zmodyfikowanej koncepcji jednostki sąsiedzkiej – dostosowanej do ruchu kołowego – z podmiejskimi centrami handlowymi oraz powszechnym rozdziałem ruchu kołowego i pieszego. Najbardziej znanym nowym miastem drugiej fali jest Milton Keynes⁹⁵.

KRYZYS WIELKICH OSIEDLI. Polityka *clearance & redevelopment* obejmuje praktycznie każde brytyjskie miasto, burzy się dużo więcej niż rzeczywiście jest konieczne. Dyktat ilości mieszkań oddanych do użytku sprawia, że nowe zespoły budowane są w pośpiechu, a prace

⁹⁵ Milton Keynes zaprojektowane zostaje przez Richard'a Llewelyn'a oraz Davies'a i Walter'a Bor'a z zespołem. Założenie projektowe oparte jest o teorię Melvina Webbera [Chant, Goodman, 1999, str. 296] (por. Urbanistyka bez miejsca – *non-place urban realm*) która zakłada, że społeczności w przyszłości nie będą zależne od przestrzennego sąsiedztwa, będą odwzorowywały wspólne zainteresowania, co będzie ułatwione większą mobilnością i łatwiejszą komunikacją. Webber zakłada, że tradycyjne wspólnoty klas pracujących są skazane na zagładę i niepotrzebne są działania przestrzenne zmierzające do ich podtrzymania na siłę. Milton Keynes charakteryzuje się ikonicznym planem siatki drogowej w stylu Los Angeles oraz brakiem centrów sąsiedzkich, w zamian których zaprojektowane zostały zróżnicowane centra dostępne drogami kołowymi, oraz jedno główne centrum (*first among equals*). Przestrzeń spotkań sąsiedzkich została zastąpiona, przez powszechną sieć telefoniczną i telewizję kablową (Powstało nawet lokalne studio filmowe, w którym mieszkańcy mieli kręcić swoją własną telewizję. Oprócz kilku eksperymentów projekt ten nie przyniósł zamierzonych efektów). W mieście zaplanowano rozległe parki, ruch pieszego i rowerowy oddzielono od kołowego. Plan miasta miał być elastyczny, możliwy do modyfikowania w miarę potrzeb. Powstało miasto łączące cechy amerykańskiego miasta z miastem ogrodem. Milton Keynes z sukcesem przyciąga mieszkańców i inwestorów.

konserwacji, przesiedleni mieszkańcy nie tworzą wspólnot lokalnych, a otoczenie nie jest poddane kontroli wewnętrznej – nowe problemy wymagają nowych metod zarządzania. Problemy społeczne blokowisk związane są także z polityką mieszkaniową gmin. Do lat 1960. mieszkańcy zasobów miejskich (socjalnych) są zróżnicowani pod względem statusu materialnego i społecznego, natomiast pod koniec lat 1980. są to głównie bezrobotni o niskim statusie społecznym. W okresie przedwojennym najbiedniejsi obywatele nie byli w stanie sprostać warunkom finansowym oferowanym przez mieszkania publiczne. Po wojnie dla najbiedniejszych przewidziane zostały subsydia rządowe, jednak o przyznaniu mieszkania publicznego decydują władze lokalne i nie pozwalają na zajmowanie mieszkań przez osoby o najniższym statusie społecznym. W latach 1970., w wyniku zmiany przepisów, najbiedniejsi są faworyzowani przy rozdziale mieszkań. Od 1977 roku, po wprowadzeniu w życie *Homeless Persons Act*, wydziały mieszkaniowe urzędów miejskich muszą zajmować się problemem bezdomnych i nie mogą odmówić mieszkania osobom dotkniętym patologiami społecznymi. W wyniku rozmieszczania kłopotliwych mieszkańców wśród klasy pracującej następuje efekt odwrotny od zamierzonego: standardy zachowań równają w dół. Ponadto kryzys lat 1970. powoduje utratę pracy wśród wielu mieszkańców co przyspiesza degradację społeczną. W związku ze zmieniającym się sąsiedztwem wszyscy mieszkańcy, którzy mogą sobie na to pozwolić, opuszczają zasoby komunalne. Zespoły mieszkaniówki publicznej typu *high-rise* zaczynają cieszyć się złą sławą i pojawiają się problemy z pustostanami. Jednak budowanie założeń niskich nie stanowi gotowej recepty na udane założenie mieszkaniowe: przykładem może być osiedle Hulm Estate w Manchesterze, z domami nie wyższymi niż 6 pięter, które po 4 latach od wybudowania zostało częściowo opuszczone przez mieszkańców, w latach 1980. zamienione na squat by w 1994 roku zostać wyburzone.



Ilościowe podejście do problemu mieszkaniowego doprowadziło do bardzo poważnych problemów społeczno – przestrzennych.

REASUMUJĄC, polityka mieszkaniowa Anglii, okresu po II Wojnie Światowej, nastawiona jest na zaspokajanie ilościowego problemu mieszkaniowego. Duża skala inwestycji, w połączeniu z nieprzygotowanymi do funkcji regulacyjnej i nadzorczej samorządami, doprowadziła do spotęgowania problemu mieszkaniowego, który przybrał trudniejszą do rozwiązania postać problemu przestrzennego.

1.2.3. Rozwiązania dla problemu mieszkaniowego w erze Margaret Thatcher

ZMIANA PARADYGMATU W PLANOWANIU. Polityka *urban renewal* z lat 1960. i z początku lat 1970., która przyniosła brutalne modernizacje w centrach miast oraz popularność śródmiejskich centrów handlowych jest źle oceniana przez opinię publiczną, zmęczoną architekturą modernistyczną i niezadowoloną z efektów wyburzeń tkanki miejskiej. Centra przemysłowych miast są opuszczane przez mieszkańców, wyludnienie prowadzi do degradacji społecznej zespołów mieszkaniowych. W ekonomii odnotowywany jest kryzys (zahamowanie wzrostu gospodarczego), zaczyna się upadek przemysłu ciężkiego. Polityka zaczyna podążać za amerykańskim modelem skierowanym w stronę wolnego rynku: prywatyzacja, marketyzacja, deregulacja oraz decentralizacja⁹⁹. Zaczyna się era Margaret Thatcher – rząd wycofuje się z większości spraw socjalnych, w tym spraw mieszkaniowych.

W połowie lat 1970. pojawia się nowa siła w procesie rozwoju przestrzennego - aktywiści lokalnych społeczności walczą z decyzjami władz miejskich w sprawie

⁹⁹ W 1968 nastąpiła zmiana systemu planowania na dwustopniowy (poprzednia ustawa z 1947 zakładała jednostopniowy, oparty na detalicznym *land use development plan*) składający się z szerokiego planu struktury (*structure plan*) i detalicznego planu lokalnego (*local plan*).

modernizacji. Polityka *urban renewal* zostaje zamieniona na *urban rehabilitation*¹⁰⁰. Rozczarowanie przynosi także polityka *urban containment*¹⁰¹. Niezadowolenie z rozwiązań planistycznych prowadzi do ogólnoswiatowego kryzysu planowania przestrzennego, którego pierwszym objawem jest wzrost popularności anarchistycznych koncepcji rozwoju. Popularna staje się architektura wspólnotowa (*community architecture*) – zespoły mieszkaniowe przy powstawaniu których zaangażowani są mieszkańcy. Tak jak w USA, w Anglii, pojawia się nowy trend w planowaniu – *Rational Scientific Planning*. Wykresy, statystyki i geografowie zastępują rysunki i architektów. Planowanie przestaje być dodatkiem do architektury – zaczyna być dziedziną ekonomii i zarządzania (*corporate planning*).

Potrzebna jest zmiana podstaw polityki przestrzennej – planowanie do tej pory walczyło z problemem przeludnienia centrów miejskich, w obliczu samoistnego, gwałtownego wyludniania centrów potrzebne są nowe koncepcje.

NOWA POLITYKA MIESZKANIOWA. Do końca lat 70. udaje się zmniejszyć poważny brak mieszkań, przynajmniej w skali kraju, jednak pojawiają się nowe problemy związane z sytuacją mieszkaniową. Niska jakość przestrzenna i materiałowa wpływa na powszechne niezadowolenie z nowych realizacji mieszkaniowych. Sektor budownictwa społecznego okazuje się być zbyt duży i zbyt drogi w utrzymaniu, dotacje mieszkaniowe nie trafiają do najbardziej potrzebujących. Zbyt niski poziom czynszów sprawia, że nakłady na utrzymanie obiektów są za niskie co, z kolei, powoduje degradację zasobów. Zbyt rozbudowany sektor socjalny jest trudny do zarządzania, osiedla socjalne są zbyt rozległe oraz homogeniczne społecznie i funkcjonalnie, wybudowane bez społecznych udogodnień.

Rząd konserwatywny, który jest u władzy od 1971 roku, zakłada, że podstawą społeczeństwa powinna być własność prywatna. Pojawia się nowa polityka mieszkaniowa: polegająca na dążeniu do zwiększenia ilości mieszkań własnościowych, ożywienia prywatnego sektora mieszkań na wynajem, zapewnienia większej ilości zaradców w sektorze socjalnym oraz do redukcji roli władz lokalnych jako bezpośrednich dostawców mieszkań¹⁰². W nowym systemie dotacje na cele mieszkaniowe trafiają głównie do sektora prywatnego¹⁰³ w postaci bezpośrednich dotacji oraz ulg podatkowych. Podstawową nowością jest wprowadzenie *right to buy* - możliwości zakupu, po preferencyjnych cenach (obniżki dochodziły do 70% wartości), mieszkań socjalnych przez ich dotychczasowych najemców¹⁰⁴.

¹⁰⁰ W 1969 *Housing Act* wprowadza schemat rehabilitacji zasobów istniejących jako obowiązujący przy odnowie zasobów mieszkaniowych. Powstają *General Improvement Areas* (GIA) na terenie których dokonywana jest rehabilitacja zabudowy z użyciem grantów skarbu państwa. Między 1969 a 1979 rokiem zostaje rozdany milion grantów. System GIA jest krytykowany za prowadzenie do gentryfikacji, za nadużycia prywatnych właścicieli i deweloperów spekulujących mieszkaniami. W 1974 roku kolejny *Housing Act* wprowadza dodatkowo *Housing Action Areas* (HAA) - grant rehabilitacyjny dla niewielkich, bardzo zdegradowanych obszarów. Ograniczony zostaje udział podmiotów prywatnych w projektach. W 1989 roku *Local Government and Housing Act* zamienia GIA i HAA na *Urban Renewal Areas* (URA). Wprowadzony schemat to już rewitalizacja, zakłada kompleksowe prace nad wybranymi obszarami, a nie jedynie nad samą zabudową mieszkaniową. Projekt cieszy się popularnością, do 1995 roku 80 obszarów zostało zrewitalizowanych.

¹⁰¹ Polityka *urban containment* doprowadziła do nadmiernego wzrostu cen gruntów, co spowodowało wzrost cen mieszkań i/lub obniżenie ich jakości, szczególnie w sektorze prywatnym, w którym nie obowiązują standardy jakościowe.

¹⁰² Władze lokalne mają być nadzorcami nad mieszkaniówką socjalną a ich nie bezpośrednimi dostawcami. Zasoby gminne przekształcane są w *housing associations*.

¹⁰³ Np. w latach 1990-91 dotacje do mieszkalnictwa prywatnego wyniosły £7 500 000 000, a do sektora socjalnego £900 000 000. Zniesiona zostaje także kontrola czynszów.

¹⁰⁴ Kupno mieszkania jest w skali długoletniej tańsze niż wynajem, zdejmuje z władz lokalnych obowiązek opieki nad mieszkaniem i inwestycji w jego utrzymanie, przez co pozwala zwiększyć inwestycje w mieszkania dla kolejnych potrzebujących. Mieszkanie własnościowe daje mieszkańcom poczucie bezpieczeństwa i większą mobilność, sprawia, że mieszkańcy bardziej o nie dbają. Jednak są także wady takiego podejścia: w prawdzie państwo oszczędza na dotacjach do czynszów, ale traci na ulgach podatkowych dla niezamożnych. Zmniejszony zostaje zasób mieszkaniowy i mieszkańcy gorszych domów socjalnych nie mogą liczyć na przeprowadzkę w ramach systemu, bo lepsze lokale są już sprywatyzowane.

Popularność zyskuje planowanie „dźwigniowe” (*leverage planning*), zapożyczone z Ameryki. W nowej koncepcji publiczne fundusze mają być wykorzystywane jako zachęta (dźwignia) do inwestowania dla dużych inwestorów prywatnych¹⁰⁵. jest to całkowity odwrót, nie tylko ilościowy ale jakościowy od dotychczasowych priorytetów planowania (lata 1950/60: wielkoskalowa mieszkaniówka publiczna, lata 1970 – dotowana rehabilitacja slumsowej zabudowy mieszkaniowej).

C

■ Na przełomie lat 1970./80. nastąpiła zupełna zamiana kierunku polityki mieszkaniowej. Preferowane do tej pory budownictwo socjalne zostało zredukowane do minimum.

KONSEKWENCJE POLITYKI PRORYNKOWEJ. W latach 1980., po wprowadzeniu *right to buy*, doszło do największej prywatyzacji w Anglii, sprzedano ponad 1,5 miliona mieszkań. Ponieważ wszyscy którzy mogli wykupili mieszkania lub wyprowadzili się z mieszkań komunalnych, mogli się do nich wprowadzić ci, których do tej pory nie było stać nawet na takie mieszkanie. W zasobach gminnych zostali tylko najbiedniejsi. Doprowadziło to do zjawiska *residualisation*: homogenizacji, degradacji i stygmatyzacji zasobów komunalnych, czyli do obniżenia standardu życia w zasobach komunalnych, a przede wszystkim w wielkich blokowiskach. Pojawiają się jednak także opinie, że dzięki temu w mieszkaniach komunalnych wreszcie zamieszkali najbardziej potrzebujący.

W latach 1980 nowa fala niepokoju społecznych i zamieszek, często na tle etnicznym, ma miejsce w nagradzanych niegdyś osiedlach typu *high-rise* (por. np. 1995 rok, *Broadwater Farm*, Tottenham, Londyn). Według teorii amerykańskich niepokoje społeczne w osiedlach tego typu spowodowane są jedynie błędami w systemie m.in.: edukacji, mieszkalnictwa, oraz zatrudnienia. W Anglii winę znajduje się także w czynnikach przestrzennych takich jak: złe projekty mieszkań i całych osiedli, *indefensible space* [por. Newman 1972, 1996], defekty w konstrukcji, złe utrzymanie przestrzeni publicznych, zbyt niewiele sklepów oraz usług, brak izolacji przestrzennej.

Masowa prywatyzacja mieszkań ery Thatcher doprowadziła do powstania nowej kategorii mieszkańców: *poor owners* (biednych właścicieli) i, z powodu niedoinwestowania zasobów, do degradacji tkanki mieszkaniowej a w konsekwencji do segregacji przestrzennej i gettoizacji.

A

F
J

■ Społeczne problemy osiedli komunalnych powiązane są także z bakiem infrastruktury uzupełniającej i społecznej: miejsc pracy, sklepów, rozrywki.

■ Złe rozpoznanie potrzeb, a co za tym idzie złe projekty mieszkań i całych osiedli oraz niska jakość zabudowy i przestrzeni publicznych także potęgują problemy społeczne.

1.2.4. Paradygmat zrównoważonego rozwoju w koncepcjach dostępnego budownictwa mieszkaniowego

SYTUACJA MIESZKANIOWA. W połowie lat 1990 w całej Europie występuje duże zapotrzebowanie na nowe mieszkania. Pod koniec lat 1990. rząd wyznacza nowy próg ilości mieszkań: 33 000 rocznie, władze lokalne uważają, że potrzebne jest jeszcze więcej. Po negocjacjach próg zostaje podniesiony do 39 000 rocznie (proces nie ma nic wspólnego z rzeczywistymi potrzebami mieszkaniowymi – jest to tylko polityka). Na rynku mieszkaniowym pojawia się nowe zjawisko: bardzo dużo małych gospodarstw domowych:

¹⁰⁵ W ramach nowej koncepcji planowania pojawiają się *Urban Development Corporation* – niezależne ciała planistyczne, które nie podlegają pod wybór lokalny, wobec czego nie muszą podobać się zmiennym nastrojom wyborców - Im zawdzięczamy m.in. rewitalizację doków w Londynie. Powstają także *Enterprise zones* – strefy przemysłowe, wewnątrz których nie ma żadnych przestrzennych zasad planistycznych. Wspomagany jest rozwój obszarów centralnych, m.in. poprzez *Urban development grant*.

młodzi ludzie wcześniej opuszczają domy, starzy ludzie później umierają, częściej dochodzi do rozwodów. Rozluźnione w latach 80. przepisy doprowadziły do nowej fali suburbanizacji, wobec tego powstaje obawa czy wystarczy miejsca na nową zabudowę, czy będzie trzeba zabudować wszystkie tereny otwarte.

Od końca lat 1990. nie można mówić o rozwoju przestrzennym bez troski o redukcję zanieczyszczenia, redukcję konsumpcji dóbr nieodnawialnych, i generalnie troski o planetę. Popularność zyskuje określenie „wykluczenie społeczne”, W 1995 roku powołana zostaje a *Social Exclusion Unit* – jednostka do walki z wykluczeniem społecznym. O obu zagadnieniach dużo się mówi, jednak wielu mieszkańców prezentuje podejście NIMBY¹⁰⁶ – *tak, jestem za zabudową zróżnicowaną społecznie, ale sama nie chcę mieszkać koło rodziny potrzebującej pomocy.*

KOLEJNA ZMIANA. W latach 1990. w debacie publicznej na temat planowania i mieszkalnictwa pojawia się kwestia zrównoważonego rozwoju¹⁰⁷. Dotychczasowy rozwój przestrzenny charakteryzujący się niedoinwestowaniem sektora publicznego, także w dziedzinie mieszkalnictwa, spowodował zaniedbania w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Także zasadnicza część przestrzeni publicznych, mimo kilku imponujących realizacji publiczno-prywatnych, marniała bez pomocy sektora publicznego. W latach 1990. zaczyna się, kontynuowany do dzisiaj, proces promocji budowy nowych zespołów mieszkaniowych na *brownfields*, czyli terenach już raz zainwestowanych (od 1996 roku obowiązuje polityka: 60% nowej zabudowy na *brownfields*). Ponieważ wzrost cen gruntów i nowe zakazy budowania na *greenfields* mogły sprawić, że ucierpią na tym najbiedniejsi – w planach lokalnych pojawiają się tereny przeznaczone na mieszkania z sektora *affordable*¹⁰⁸. Mimo nacisków planistycznych na budowanie przede wszystkim w miastach opór społeczny pozostaje duży – w Anglii tradycyjnie ceni się sielskie życie na wsi w domku jednorodzinny – życie w mieście postrzegane jest negatywnie. Konieczna jest zmiana wizerunku miasta - pojawia się nowy nurt w planowaniu: walka o jakość przestrzeni, jest to powrót projektowania do planowania, pewnego rodzaju reminiscencja ruchu *City Beautiful*.

Powołana zostaje komisja *Task Force* pod przewodnictwem Richarda Rogersa, która opracowuje zestaw wytycznych mających doprowadzić do odrodzenia miast: *urban renaissance* – co zrobić żeby zatrzymać ludzi w miastach. W 1999 roku opublikowany zostaje raport Rogersa: „Towards an urban renaissance” [Rogers 1999], który, w dużym uproszczeniu, analizuje problem jak w ciągu 25 lat wybudować 4 miliony nowych mieszkań w taki sposób żeby nie zabudować zielonych pasów (*green belts*) i terenów otwartych. Duży nacisk położony zostaje na zwartą zabudowę mieszkaniową, większą energooszczędność zabudowy mieszkaniowej, mix socjalny i społeczny w mieszkaniówce wspierany przez zróżnicowane formy własności mieszkań stosowane w każdym zespole [Rogers 1999, str. 70-71, 295], przyjazne dla pieszych strefy mieszkaniowe, transport publiczny, etc. Część z tych uwag zostaje wzięta pod uwagę w rządowym dokumencie *White Paper*, większość postulatów pozostaje aktualna do dzisiaj¹⁰⁹.

P S F J

■ W Raporcie Rogersa jako lekarstwo dla współczesnego miasta i recepta na zabudowę mieszkaniową zaprezentowana jest: zwarta, energooszczędna zabudowa mieszkaniowa, mix socjalny i społeczny mieszkańców, rozbudowany transport publiczny oraz wysoka jakość inwestycji i przestrzeni otwartych.

¹⁰⁶ Not in my back yard, dosł: Nie w moim ogródku.

¹⁰⁷ Por. *Sustainable developmen*; Raport Bruntlanda “*Our Common Future*” przygotowany przez World Commission on Environment and Development przy UE, opublikowany 1987 roku; Agenda 21, etc.

¹⁰⁸ Działanie takie możliwe jest także obecnie (10. 2009), por. Rozdział 2.2).

¹⁰⁹ W 2005 roku opublikowany został drugi raport Rogersa i *Urban Task Force*, w którym autorzy weryfikują założenia raportu z 1999 roku i oceniają postępy w jego implementacji jego postulatów [por. Rogers 2005]. Więcej na ten temat w rozdziale ”ANGIELSKI SYSTEM AFFORDABLE HOUSING”.

URBAN VILLAGE I COMPACT CITY. Na początku lat 1990. popularność zyskuje koncepcja *Compact City*¹¹⁰ czyli miasta zwartego. Miasto zwarte to miasto o wysokiej gęstości zabudowy, którego wzrost odbywa się na terenach już zainwestowanych, charakteryzujące się zabudową o zróżnicowanych funkcjach (*mixed use*). Powstanie miasta zwartego ma prowadzić do redukcji zapotrzebowania na energię oraz emisji gazów cieplarnianych poprzez wprowadzenie budownictwa ekologicznego i minimalizację wykorzystania indywidualnego transportu samochodowego (dzięki zmniejszeniu odległości oraz rozbudowanemu systemowi transportu publicznego). Inwestowanie na terenach już zainwestowanych *brownfields* pozwala na uratowanie przed zabudową otwartych terenów zieleni [za: Burton, Jenks, Williams 1996].

Promowane są zespoły osadnicze typu *Urban Village*¹¹¹, wywodzące się z idei *Compact city*. Miejskie wioski, czyli zwarte osiedla o szerokim spektrum funkcji i ograniczonej wielkości (według zasady: wszystko w zasięgu 10' spaceru, około 600 x 600m), znajdujące się w obrębie miasta. Wielkość zespołów ma być na tyle duża żeby opłacało wprowadzić się transport publiczny oraz urządzenia społeczne i na tyle mała by mieszkańcy mogli się rozpoznawać. Zespoły te opierają się na zabudowie o średniej gęstości i zróżnicowanym sposobie użytkowania - z usługami, miejscami pracy i mieszkaniami dla różnych grup społecznych (mieszkania i miejsca pracy powinny spełniać stosunek 1:1, należy także mieszać mieszkania z sektora *affordable* razem z mieszkaniami wolnorynkowymi). Zabudowa projektowana jest proekologicznie (zarówno pod względem zastosowanych materiałów, użytych technologii jak i z punktu widzenia układów przestrzennych – minimalizujących konieczność użycia samochodu), duży nacisk położony jest na transport publiczny i wysoką jakość przestrzeni publicznych. Mieszkańcy *Urban Villages* mogą posiadać własny samochód, ale nie są do tego zachęceni. W *Public Policy Statement on Housing* z 1998 roku *urban villages* są wskazane jako przyszłość zasobów mieszkaniowych.

Propagatorami idei *urban village* i *compact city* w ich wczesnej fazie są Michael Breheny, profesor planowania na Uniwersytecie Reading oraz planista Ralph Rookwood. Pierwsze teoretyczne plany takiej zabudowy przypominają miasto socjalne Howarda i plan generalny dla Sztokholmu z 1952 roku. Na tym tle koncepcja spotyka się z pewną krytyką, wedle której nie jest ona niczym nowym, a jedynie transponacją idei miasta ogrodu. Jednak popularność koncepcji rośnie i *urban village*, staje się słowem wytrychem (*nota bene* tak jak na początku wieku *garden city*). Wielu inwestorów używa tego określenia by dostać publiczne dotacje i granty, a w fazie końcowej często realizują jedynie zabudowę mieszkaniową.

Pierwsze przykłady założeń zrealizowanych w nurcie *urban village* to dzielnice Hulme w Manchesterze, Crown Street w Glasgow, West Silvertown w Londynie czy Poundbury w Dorset. W XXI wieku według tego schematu ruszy projekt *Millenium Villages* (por. Rozdział 2.2.7).

J

■ Bez kontroli na każdym etapie inwestycji, każda *urban village*, może zamienić się w monokulturowe, podmiejskie osiedle domków jednorodzinnych. Przy inwestycjach mieszkaniowych kontrola jakości i zgodności realizacji z założeniami jest szczególnie potrzebna. Prywatnym deweloperom zazwyczaj będzie zależało na redukcji kosztów i będą starali się zminimalizować ilość dostarczanych elementów infrastruktury.

REASUMUJĄC, w XIX wieku królowała ekonomia *laissez faire* – mieszkanie było indywidualną sprawą każdego obywatela, prawa dotyczące tkanki mieszkaniowej uchwalono dopiero gdy slumsy zaczęły zagrażać zdrowiu całej populacji. Zmiana nastąpiła po I Wojnie Światowej - bezpośrednią przyczyną była groźba zamieszek i powstania niezadowolonych robotników oraz troska o głosy wyborców. Od tego czasu wszystkie rządy powierzały rolę

¹¹⁰ W USA zbliżone postulaty promowane są pod nazwą *New Urbanism* (por. opracowania Petera Calthorpe oraz Andeasa Duany'ego i Elizabeth Plater-Zyberk) oraz *Smart Growth* (por. www.smartgrowth.org).

¹¹¹ Pojęcie powstało w Anglii, już w późnych latach 1980. Wypromowane zostało przez *Urban Villages Group* (UVG). W latach 1997 – 1999 zostało włączone do oficjalnej polityki przestrzennej w Anglii.

dostarczania dostępnego mieszkalnictwa (nowego i napraw starego) samorządom lokalnym. W 1974 roku – *Housing Act* zarządził następną zmianę – powołano *registered housing associations* żeby częściowo przejęły rolę samorządów.

1.3 WYBRANE KRAJE EUROPEJSKIE

Historia rozwiązywania problemu mieszkaniowego w wybranych krajach europejskich¹¹² nie jest przedstawiona w tak kompleksowy sposób jak w przypadku Anglii. Z całego spektrum rozwiązań zostały przez autorkę wybrane przykłady najbardziej interesujące z punktu widzenia opracowania.

1.3.1. Austria. Czerwony Wiedeń¹¹³

WIEDEŃSKA DROGA. Przykład Austrii, a przede wszystkim Wiednia¹¹⁴, interesujący jest głównie dlatego, że system polityki mieszkaniowej od lat 1920. kontynuowany jest bez rewolucyjnych zmian, a jego funkcjonowanie do dziś oceniane jest pozytywnie. Podstawą wiedeńskiej polityki mieszkaniowej było i nadal pozostaje założenie, że mieszkanie nie jest towarem wolnorynkowym, a tereny miejskie nie mogą podlegać wolnemu obrotowi i spekulacji. Mieszkalnictwo jest infrastrukturą publiczną i nie może funkcjonować bez interwencjonizmu publicznego, a obrót gruntami i mieszkaniami nie może być źródłem zysku.

Pod koniec XIX wieku Wiedeń znajduje się w sytuacji podobnej do Londynu, a także do innych europejskich stolic: Paryża, Berlina. W wyniku gwałtownego rozwoju: z 400 000 mieszkańców w połowie do 2,2 milionów pod koniec XIX wieku, boryka się z problemami przestrzennymi i sanitarnymi związanymi z przeludnieniem. Różnicę stanowi charakter napływowej ludności: znaczna część nowoprzybywających do miasta to ludzie powoływani do służby na dworze cesarskim, czyli ludzie o wyższym wykształceniu i statusie społecznym niż robotnicy stanowiący napływową ludność innych dużych miast. Fakt ten będzie miał wpływ na przyjmowane w latach późniejszych rozwiązania mieszkaniowe, charakteryzujące się większą wrażliwością społeczną.

Kompleksowy plan rozwoju Wiednia, wprowadzany na przełomie XIX i XX wieku, przygotowany na podstawie prognoz wzrostu liczby mieszkańców do 4 mln w 1950 roku, zakłada budowę infrastruktury technicznej¹¹⁵ jednak budowę mieszkań pozostawia w rękach prywatnych. W 1890 roku ponad 1/3 ludności nie ma prawa do mieszkania, popularne jest podnajmowanie łóżek w prywatnych mieszkaniach na godziny. Czynnosc w ciągu 20 lat do 1910 roku wzrasta ponad czterokrotnie (w 1888 roku jest ponad dwukrotnie wyższy niż w Londynie) i stanowi między 25% a 40% zarobków najemców. Mieszkania w kamienicach prywatnych, które stanowią 70-75% wszystkich mieszkań mają bardzo niski standard¹¹⁶, natomiast ze względu na reprezentacyjny charakter stolicy dużą dbałość przywiązuje się do elewacji

¹¹² W różnych punktach opracowania pojawiają się także przykłady z Ameryki Północnej lub krajów rozwijających się. Ze względu na ograniczoną pojemność pracy, mimo często ciekawych rozwiązań mieszkaniowych, krajom o uwarunkowaniach znacząco odbiegających od standardów Polskich, nie zostały poświęcone odrębne rozdziały.

¹¹³ Podstawą opracowania rozdziału są badania literaturowe oraz badania własne przeprowadzone w Wiedniu w październiku 2009. Podstawowa literatura to prace Joanny Giecewicz [Giecewicz 2008], Stephena S. Warda [Ward 2002] oraz Jacka Życińskiego [Życiński 2005], źródła pozostałych informacji podane w przypisach.

¹¹⁴ Wiedeń musi być rozpatrywany w pewnym oderwaniu od reszty Austrii. Od 1922 roku Wiedeń jest osobnym krajem związkowym i może ustanawiać osobne prawa. Władze Wiednia, szczególnie w latach międzywojennych były socjalistyczne, w przeciwieństwie do konserwatywno-chrześcijańskiego profilu pozostałej części Austrii. Pozostało to nie bez wpływu na prowadzoną politykę mieszkaniową.

¹¹⁵ kolei, tramwajów, wodociągów, kanalizacji, gazowni, elektrowni, cmentarzy, szkół, szpitali, domów opieki a nawet chronionego Pierścienia Lasów i Łąk

¹¹⁶ Z powodu dopuszczalnej wysokiej gęstości zabudowy (do 85% powierzchni działki) są nieprzewietrzane i w części bez dopływu światła dziennego. Z jednego sanitariatu korzysta średnio 50 osób.

kamienic¹¹⁷. Nieszczerość zdobnych elewacji kryjących substandardowe mieszkania krytykuje Otto Wagner, urbanista i architekt, który na przełomie wieków przejmuje funkcję wysokiego radcy dworu ds. architektury¹¹⁸.



■ Główny cel wiedeńskiej polityki mieszkaniowej z przełomu XIX i XX to zapewnienie infrastruktury koniecznej do budowy mieszkań.

MIĘDZYWOJENNY KOMUNALNY PROGRAM MIESZKANIOWY. Po I Wojnie Światowej monarchia licząca 56 milionów mieszkańców okrojona zostaje do Republiki Austrii z 6,5 milionami mieszkańców. Wiedeń staje się wielką stolicą niewielkiego państwa, jego ludność spada poniżej 2 milionów, jednak nadal boryka się z dużym niedoborem mieszkaniowym. W 1919 roku wybory do rady miejskiej wygrywają socjaliści, dla których kwestia mieszkaniowa staje się problemem politycznym. Od tego momentu datuje się politykę mieszkaniową Wiednia opierającą się na przekonaniu, że mieszkanie nie jest towarem - jest prawem obywatela. W początkowej fazie rządów socjalistów problem mieszkaniowy rozwiązywany jest oddolnie, przy aprobacie i pomocy władz miejskich, poprzez budowę „dzikich osiedli” na publicznych terenach otwartych. Domy budowane metodą gospodarską, na działkach wygospodarowanych m.in. z Lasu Wiedeńskiego, stwarzają oprócz mieszkania możliwość wyżywienia rodziny. Miasto skupuje grunty i przekazuje je osadnikom, pomaga w zakupie materiałów i udziela kredytów. Taka polityka w krótkim czasie prowadzi do budowy 60 000 mieszkań. Miasto¹¹⁹, prowadzi także szeroko zakrojoną akcję informacyjną na temat metod i sposobów budowania oraz doroczne wystawy podczas których prezentuje modele domów z urządzonymi wnętrzami. Z miastem współpracują architekci: m.in. Margarete Lihotzky (autorka kuchni frankfurckiej), Adolf Loos oraz Josef Frank. Wiedeńska niska zabudowa nawet w tym okresie rozumiana jest jako integralna część miasta, w opozycji do howardowskiego miasta socjalnego, które zakładało formę urbanizacji pośrednią między formą miejską a wiejską. Wiedeńskie domki z ogródkami, inaczej niż w Berlinie, Londynie czy Paryżu, budowane są dla i przez najbiedniejszy miejski proletariatus, w mieście a nie poza nim, i nie prowadzą do rozrostu suburbii.

Niechęć do przestrzennego rozlewania miasta, oraz prawne ograniczenia, które nie zezwalają miastu na zakup gruntów poza jego granicami, po pierwszym etapie dramatycznego niedoboru mieszkań, prowadzą do konkluzji, że budownictwo wielorodzinne jest lepszym rozwiązaniem problemu mieszkaniowego niż jednorodzinne. Ekstensywna zabudowa mieszkaniowa, która w 1921 roku stanowi 55% nowobudowanych zasobów, w 1925 roku stanowi już tylko 4%. Urbanistyczna strategia socjalistów opiera się na rozgęszczaniu zbyt intensywnie zabudowanych kwartałów, ale bez wyburzania całości, oraz na zabudowywaniu już uzbrojonych działek.

Charakterystyczne dla wiedeńskiej polityki mieszkaniowej jest stopniowe, całkowite przejęcie gospodarki mieszkaniowej przez magistrat, oraz przekonanie, że rozwiązania problemu mieszkaniowego nie można budować na zaciągniętych kredytach. W 1922 roku wprowadza się dwie ustawy. Pierwsza – nakłada podatek mieszkaniowy na wszelkie dobra luksusowe oraz mieszkania¹²⁰, druga – o ochronie lokatorów i ograniczeniu podwyżek czynszów, zamraża podwyżki czynszów. Wprowadzenie takich zapisów sprawia, że wynajem

¹¹⁷ Obowiązujący kodeks budowlany z 1809 roku, który reguluje układ elewacji, jest o 74 lata starszy niż wiedeńskie prawodawstwo sanitarne.

¹¹⁸ Otto Wagner (1841- 1918) uważa, że podstawą rozwoju metropolii jest dobry system transportu publicznego, oraz odpowiednia liczba mieszkań na wynajem. W swojej utopijnej wizji rozwoju miasta zakładała, że miasto aby pomieścić prognozowanych mieszkańców powinno stać się właścicielem terenów. Idee Wagnera widoczne są w późniejszej polityce mieszkaniowej Wiednia gdyż współtworzy ją wielu jego uczniów.

¹¹⁹ poprzez powołaną do tego celu spółkę miejską GESIBA: *Gemeinnutzige Siedlungs – und Bauaktiengesellschaft*.

¹²⁰ Zgodnie z hasłem socjalistów “bogaci płacą na biednych” podatek za wynajem luksusowego apartamentu stanowił 40% w skali roku, natomiast podatek od wynajmu małego mieszkania jedynie 2%.

lokali staje się zupełnie nieopłacalny, prowadzi do załamania prywatnego rynku nieruchomości i do wyprzedaży mieszkań i gruntów. Następuje wyraźny spadek cen nieruchomości w mieście i zarząd miasta przystępuje do ich wykupu, zaczynając od lokali nie spełniających miejskich standardów. Większymi podatkami obłożone zostają działki niezabudowane i nieuźbrożone, co ma zachęcać prywatnych inwestorów do budowy lub sprzedaży gruntów. Żeby uniknąć niepłacenia podatków gmina przyznaje sobie prawo pierwokupu nieruchomości po zadeklarowanych przez kupujących cenach. Polityka mieszkaniowa miasta zakładała ustalenie czynszów na poziomie zwrotu kosztów, bez kosztów amortyzacji. Nowe czynsze stanowią 2,5% - 3% dochodów mieszkańców, co w porównaniu z 25% - 30%, które na mieszkanie przeznaczane były przed reformą, stanowi bezinwestycyjne ożywienie gospodarki.

Zdjęcie 5.
Karl Marx Hof, część
środkowa, wnętrze oraz
zewnątrze (fot. autor, 10.2009).

Zdjęcie 6.
Karl Marx Hof, południowa,
widok z wnętrza (fot. autor,
10.2009).

1927 – 1930, arch. Karl Ehm.
Symbol socjalistycznego programu mieszkaniowego. Budynek zorganizowany wokół wspólnego dziedzińca z terenami rekreacji. Niewielkie mieszkania uzupełnione są o rozbudowany program wspólny. W latach 1990. został poddany gruntownemu remontowi i podniesieniu standardów mieszkań. Mieszkanie tutaj nadal cieszy się popularnością.



- Wobec poważnego niedoboru mieszkań magistrat decyduje się na wsparcie domów budowanych metodami gospodarskimi, bez planów oraz projektów.
- Budowa zabudowy o niskiej intensywności, w strukturze miejskiej, od początku jest traktowana jako działanie tymczasowe.

NOWA JAKOŚĆ ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ. Nowe przepisy urbanistyczne ustalają maksymalną powierzchnię zabudowy na poziomie 50% działki oraz zakazują budowy podwórek „studni” stosowanych do tej pory jako minimalne doświetlenie pomieszczeń. Wszystkie pomieszczenia muszą być oświetlone bezpośrednim światłem dziennym. WC oraz kuchnia wyposażone muszą być w wentylację grawitacyjną, a izby mieszkalne muszą mieć możliwość przewietrzania. Wszystkie nowobudowane mieszkania muszą być wyposażone w instalację elektryczną, bieżącą wodę, WC oraz kuchnię gazową. Minimalna wysokość pomieszczeń ustalona zostaje na 280 cm. Preferowanym układem zabudowy są klatkowce, z 4 lub 5 mieszkaniami dostępnymi z jednej platformy, klatki schodowe mają dostęp od strony podwórka, żeby wspomagać powstawanie wspólnot lokatorskich. Mieszkania mają wielkość

38m² i 48m² w pierwszym etapie, oraz po 1927 roku: 21m², 40m², 49m², 57m², większe mieszkania mają wydzielone kuchnie, pokoje są w układzie amfiladowym. Nie stosuje się wbudowanych mebli, wystrój wnętrz pozostawia się w gestii lokatorów. Jakość używanych do budowy materiałów kontrolowana jest przez inspektorów urzędu miasta. W celu obniżenia kosztów ujednolicone zostają elementy wyposażenia i zamawiane hurtowo u producentów. Wyposażenie obejmuje także elementy otoczenia takie jak ławki, śmietniki, balustrady, tabliczki z numerami posesji czy z opisami nakazów i zakazów obowiązujących w miejscach wspólnych. Pomieszczenia wspólne¹²¹ kompensowały mieszkańcom niewielką powierzchnię mieszkań. Wielką wagę przywiązuje się do podwórka wewnętrznego, które z jednej strony ma integrować mieszkańców, z drugiej – ma być dostępne z zewnątrz jako element dofinansowany z budżetu i jako wyraz braku społecznych podziałów miasta¹²². Po latach okazało się, że zastosowane rozwiązania przestrzenne w znaczący sposób przyczyniły się do zmniejszenia fragmentacji społecznej. Zespoły mieszkaniowe, traktowane jako inwestycje publiczne, generowały procesy rewitalizacji terenów zdegradowanych.

Ciekawym rysem wiedeńskich rozwiązań mieszkaniowych okresu międzywojennego jest funkcjonowanie poza obowiązującym, szczególnie w Europie kontynentalnej, nurtem modernizmu. Nowe elementy układu miasta dodawane są w oparciu o tradycyjne elementy kompozycyjne: pierzeje, ulice, kwartały i plomby, a nie jako bloki w zieleni z szerokimi alejami. Nowa zabudowa mieszkaniowa wolna jest także od eksperymentów materiałowych oraz estetycznych. Zespoły wpisywane są w kontekst sąsiedztwa i tradycję miasta, choć zaniechano podporządkowywania wnętrza układowi elewacji, a wyglądu budynków nie regulują już rygorystyczne przepisy, nie oznacza to jednak, że powstająca architektura jest nieciekawa. W rataszu zatrudnionych jest 20 architektów, którzy ustalają wysokie standardy jakości materiałów i wykonawstwa dla budownictwa mieszkaniowego i wprowadzają autorskie rozwiązania estetyczne. Zatrudnieni na stałe rzeźbiarze dbają o detale architektoniczne.

Przy przydziale mieszkań stosowano system punktowy, który najbardziej preferował rdzenne wiedeńskie rodziny z dziećmi, prawdopodobnie preferowani byli także członkowie partii socjalistycznej, gdyż stanowili oni około 90% mieszkańców zasobów komunalnych.

W okresie 1920-1935 wybudowano ponad 61 tysięcy mieszkań komunalnych, co razem z lokalami wyremontowanymi dało ponad 66 tysięcy mieszkań pod zarządem miejskim. W 1935 roku 10% ludności mieszka w mieszkaniach komunalnych. Na inwestycje mieszkaniowe, w najlepszych latach, przeznaczają się 25% - 30% budżetu miasta.

Od 1934/5 do 1955 roku w wyniku zajęć historycznych¹²³ polityka mieszkaniowa i realizacje z zakresu mieszkaniówki zostały częściowo zahamowane.

C

■ Budowa małych domków, metodami gospodarskimi, bez planów oraz projektów, jest wspomagana przez magistrat, jako tymczasowe lekarstwo na groźny niedobór mieszkaniowy.

L

■ Niechęć do rozlewania miasta powoduje samoograniczenie miasta i promocję zabudowy o wysokiej intensywności.

¹²¹ Spektrum pomieszczeń wspólnych było szerokie: przedszkola, sale spotkań, sale teatralne i muzyczne, biblioteki, czytelnie, pralnie z pralkami mechanicznymi, punkty opieki nad matką i dzieckiem, przychodnie lekarskie i dentystryczne, łaźnie, lokale usługowe i sklepy, biura, obiekty sportowe i baseny.

¹²² Rozwiązania architektoniczno-przestrzenne z okresu międzywojennego rządu socjalistów cechują się przemyślanym działaniem psychologiczno-społecznym. Wiele rozwiązań poza czysto funkcjonalnymi ma dodatkowe znaczenie. Łatwa dostępność podwórek wewnętrznych i zacieranie granic między przestrzeniami półprywatnymi, a publicznymi, (np. poprzez zastosowanie takich samych materiałów) ma świadczyć o zniwelowaniu różnic między obywatelami. Lokale w parterach kamienic, które w poprzednim ustroju zajmowane były przez właścicieli kamienic, przeznaczone zostają na lokale wspólne lub usługowe, jako symbol tego, że obecnie wszyscy mieszkańcy są współwłaścicielami kamienic, etc.

¹²³ Pierwszym wydarzeniem było przejęcie władzy przez austrofaszystów w lipcu 1934 oraz krótka wojna domowa, następnie w marcu 1938 Austria została przyłączona do Rzeszy Niemieckiej. W 1945 roku następuje wyzwolenia Austrii spod panowania Rzeszy, jednak Wiedeń zostaje podzielony 4 obszary okupacyjne i nie odzyskuje pełnej autonomii aż do 1955 roku.

OKRES POWOJENNY. W czasie wojny w Wiedniu 180 000 mieszkań ulega zniszczeniu, a 87 000 całkowicie zburzonych. Prywatne budownictwo mieszkaniowe nie istnieje. Pierwsze powojenne wybory w 1945 roku wygrywają socjaliści. Kwestia mieszkaniowa ponownie staje się pierwszorzędną, jednak zmieniają się jej priorytety. Wprowadzona zostaje standaryzacja i prefabrykacja, a główną wytyczną jest budować szybko i tanio. Nowy program mieszkaniowy zakłada rozgęszczenie centrum miasta – poprzez nieodbudowywanie oficyn oraz wprowadzenie nowej zabudowy do dzielnic peryferyjnych. Rezygnuje się także z twórczych poszukiwań architektonicznych i urbanistycznych. W 1947 roku, z pomocą rządu Szwedzkiego, powstaje pierwsze osiedle Per Albin Hansson Siedlung - osiedle typu *high-rise* przeznaczone dla 15 000 rodzin, uzupełnione o przedszkole, szkołę i ośrodek zdrowia. Wkrótce w Wiedniu buduje się 5 000 mieszkań komunalnych, a pod koniec lat 1960. 10 000 rocznie. Mieszkania są małe, choć często z możliwością łączenia w większe, oraz wyposażone w centralne ogrzewanie i łazienki z wanną. Przeważająca część tych mieszkań znajduje się w blokach, od 1961 roku z wielkiej płyty, o całkowicie uproszczonej architekturze. Od 1950 roku praktycznie zaniechano budowy kwartałowej i kamienic z podwórkami. Powstaje znacząco mniej lokali wspólnych i obiektów towarzyszących niż przed wojną, są one także wykonane z mniejszą starannością. Nowy system budownictwa jest wydajny – do 1970 roku powstało 100 000 nowych mieszkań komunalnych – ale zupełnie niesatysfakcjonujący przestrzennie. Ma to związek z międzynarodowym nurtem budownictwa prefabrykowanego, w który włącza się powojenny Wiedeń, ale także z emigracją lub śmiercią dotychczasowej elity projektowej, często żydowskiego pochodzenia. Słabe ruchy mające na celu związanie osiedli typu *high-rise* z tkanką miejską podejmowane są na osiedlach Trabrenngrunde Siedlung, Wohnhausanlage Am Schopfwerk, które orientowane wokół dziedzińców, mających symulować układ przedwojennych kamienic. Na uwagę zasługuje także osiedle Wohnpark Alt-Erlaa, projektu Harrego Glucka, zrealizowane w latach 1973-1979. Autorowi udało się zawrzeć ideę „własnego domu z ogródkiem” w prefabrykowanym bloku. Osiedle składające się z trzech dużych bloków, w których połowa mieszkań ma duże tarasy otoczone jest zielenią parkową i wyposażone w szkołę, przedszkole, kościół i sklepy, do dziś cieszy się popularnością.

Rysunek 17.
Wohnhausanlage Am
Schopfwerk (opr. własne).

Projekt 1967, realizacja 1975 –
1980, arch. Viktor Hufnagl. Próba
nadania zabudowie z wielkiej
płyty cech kamienicy - osiedle
zorganizowane wokół
półprywatnego dziedzińca.



KRYZYS ARCHITEKTURY MODERNISTYCZNEJ. Niezadowolenie społeczne z masowego budownictwa mieszkaniowego, które w latach 1970. przetacza się przez Europę jest

zauważalne także w Wiedniu, jednak dzięki sprawnemu systemowi zarządzania kryzys wiedeńskich blokowisk jest mniej ostry niż w innych miastach europejskich. Krytyka społeczna dotyczy niskiej jakości zabudowy, jej charakteru oraz samej idei budowania wież mieszkalnych. Nowe kierunki polityki mieszkaniowej dopuszczają dotowanie zabudowy jednorodzinnej typu nisko-gęsto¹²⁴, jednak tereny na rozwój tego typu budownictwa, w planie rozwoju Wiednia, wyznaczone są dopiero pod koniec lat 1980, kiedy powstają osiedla Verdi Siedlung (arch. Harry Gluck), Pilotengasse (arch. Herzog, De Meuron) czy Tamariskengasse (arch. Roland Rainer). Inwestycje tego typu powstały, by zatrzymać w mieście lepiej sytuowanych mieszkańców, jednak nigdy nie zyskały pełnego poparcia społecznego. Mimo względnie wysokiej intensywności krytykowane były za ekstensywne użytkowanie terenu, niesprawiedliwość społeczną przy dostarczaniu infrastruktury za publiczne pieniądze, oraz za niemiejski charakter.

Krytyczna obserwacja procesów zachodzących w innych krajach: wyburzeń prowadzonych w ramach *urban renewal*, oraz gentryfikacji spowodowanej prywatyzacją zasobów mieszkaniowych, doprowadziły do wpisania do priorytetów polityki mieszkaniowej Wiednia odnowy starej zabudowy. Od początku lat 1980. model odnowy miasta charakteryzują podstawowe zasady funkcjonowania:

- priorytet zachowania istniejącej zabudowy;
- utrzymanie obecnych mieszkańców (przeciwdziałanie gentryfikacji);
- uwzględnienie życzeń mieszkańców podczas remontów;
- dofinansowanie remontów niezależnie od własności.

Żeby wspomóc procesy takiej zrównoważonej odnowy, przez miasto powołane zostały lokalne biura prowadzone przez architektów i inżynierów, w których prowadzone jest doradztwo w szeroko rozumianych sprawach mieszkaniowych (na temat dotacji, procedur, projektów, wystroju, etc.). Biura te działają do dzisiaj.

Ciekawym doświadczeniem wiedeńskim jest realizacja „architektury protestu” Friedensreicha Hundertwassera, malarza i artysty, który przez ponad 20 lat krytykuje architekturę prefabrykowaną i zunifikowaną. W 1980 roku koncepcja antyblokowiska - „kamienicy z lasem i łąką” wykonana przez Hundertwassera zostaje przyjęta do realizacji. Zatrudniony w urzędzie architekt wykonuje projekt budowany i w 1985 roku oddany do użytku jest najbardziej nietypowy obiekt mieszkaniowy realizowany ze środków publicznych. Ze względu na różnorodność detali i rozwiązań estetycznych budowa trwa długo, wyższy jest także koszt realizacji a co za tym idzie: czynsz. Do dzisiaj nie brakuje jednak chętnych na wynajem mieszkań w tym budynku, który jest ponadto drugim najczęściej odwiedzanym obiektem w Wiedniu. Inwestycja ta nie może być uznana za prekursora nowych rozwiązań w mieszkaniowym budownictwie komunalnym, jest natomiast ważna ideologicznie, jako krok milowy w zmianie obrazu architektury mieszkaniowej dotowanej jako nieatrakcyjnej.

Interesującym przykładem połączenia zamieszkiwania typu: miasto-ogród z miejską intensywnością może być osiedle Puchenau koło Linzu w Austrii. Zespół zaprojektowany przez Rolanda Rainera, powstawał w trzech etapach od 1969 roku do 2000, składa się z domów atrialnych o wielkości 135 m² na działkach 270m² i szeregowych piętrowych na działce 105m². Pozwoliło to na wprowadzenie w pełni opłacalnego transportu publicznego i oszczędności na infrastrukturze przy zachowaniu wysokiej jakości życia.

¹²⁴ Zabudowa szeregowa lub dywanowa tak wysokiej intensywności żeby uzasadnione ekonomicznie było łączenie jej z systemem komunikacji publicznej. W Wiedniu jej pierwszym propagatorem był Roland Reiner (1910-2004) naczelny urbanista Wiednia w latach 1958-1963, jednak za czasów jego kadencji na tym stanowisku nie udało mu się przeforsować wprowadzenia zapisów o tego typu zabudowie do planów rozwoju.

1.3.2. Francja. Haussmann i Le Corbusier¹²⁵

FRANCUSKA SPECYFIKA. Tym co wyróżnia francuskie podejście do problemu zwiększającej się ilości mieszkańców w miastach jest przebudowa Paryża z początku drugiej połowy XIX wieku. Celem, przeprowadzonej według planów barona Georges'a Haussmanna¹²⁶ przebudowy, jest przekształcenie średniowiecznego miasta w nowoczesną metropolię. Przebudowa Paryża jest także podwójną receptą przeciw niepokojom społecznym, które są w tym okresie kołem napędowym zmian w sferze mieszkaniowej: prowadzi do poprawy warunków mieszkaniowych (wprowadzając do miasta światło, przestrzeń i nową zabudowę), a także, poprzez poszerzenie i wyprostowanie ulic, ułatwia tłumienie buntów. Taki autorytatywny i wielkoskalowy sposób postępowania pojawia się w wielu francuskich rozwiązaniach dla problemu mieszkaniowego przez prawie całe XX stulecie, a nazwany na jego cześć *Haussmannism* do 1914 roku jest dominującym we Francji podejściem do planowania przestrzennego. Innym charakterystycznym rysem wielu francuskich rozwiązań mieszkaniowych jest ich socjalistyczny charakter. Jest tak w przypadku m.in. Chaux¹²⁷ – Claude'a-Nicolas'a Ledoux, idei Falansteru¹²⁸ Charles'a Fouriera, także powstałej już w XX wieku idei *cité industrielle*¹²⁹ Tony'ego Garniera i *Plan Voisin de Paris* (zob. niżej) Le Corbusiera, oraz *les grands ensembles*, które stanowią charakterystyczną cechę francuskiego budownictwa mieszkaniowego od lat 1950.

SPRAWA MIESZKANIOWA PRZED ROKIEM 1914. Sytuacja mieszkaniowa we Francji w drugiej połowie XIX wieku jest równie poważna jak w innych krajach europejskich, podobne są także pierwsze rozwiązania ustawowe: ustawa o regulacji warunków sanitarnych jest wprowadzona we Francji w 1850 roku, dwa lata po ustawie angielskiej. Od 1894 roku działa stowarzyszenie na rzecz reform socjalnych: *Musée Social*¹³⁰, a od 1908 roku jego oddział do spraw higieny socjalnej. Założycielami stowarzyszenia są reformatorzy społeczni:

¹²⁵ Opracowano na podstawie badań literaturowych, głównie prac Jeana Pierra Gaudina [Gaudin w Ward 1992], Petera Halla [Hall 2005], Anne Power [Power 1993], Heleny Syrkus [Syrkus 1984], Stephena V. Warda [Ward 2002], Jacka Życińskiego [Życiński 2005], pozostałe źródła wykazane w przypisach.

¹²⁶ Plan przebudowy Paryża, przeprowadzony w latach 1853-1870 na zlecenie Napoleona III Bonaparte. Przedsięwzięcie o wielkiej skali, przeprowadzone całkowicie przy użyciu środków publicznych miało podkreślić majestat Napoleona III, ale także pokazać światu, że można reformować miasta. Ignorując zastany układ przestrzenny wprowadzono do miasta przestronne aleje, parki (m.in. lasek buloński), place i bulwary. Układ uzyskany w ramach przebudowy jest sztywny i monumentalny. Planowi Haussmanna brakowało całościowego spojrzenia na miasto, w rzeczywistości plan był wykonywany partiami, by zapobiec spekulacjom gruntem.

¹²⁷ Komuna Chaux, 1774 rok, proj. Claude-Nicolas Ledoux. Osiedle dla pracowników kopalni soli, należącej do francuskiego hrabiego. Założenie oparte na elipsie z promieniście ułożonymi pawilonami wzorowane na renesansowych projektach miasta idealnego z XVI wieku. Architektura utrzymana w stylu klasycyzmu rewolucyjnego. Chaux jest przykładem „*architektury parlante*” - architektury, która przez swą symbolikę miała wychowywać obywateli Chaux połączyło moralizatorskie treści socjalizmu utopijnego z potrzebami rodzącej się epoki przemysłowej.

¹²⁸ Falanster (od gr. Falanga – zrzeczenie), 1848 rok, utopijny koncept Charles'a Fouriera. Idea pasaży lub maszynierii czy pałaców robotniczych - miejsc szczęśliwej pracy i życia robotników. W 1959 roku Jean Baptiste Andre Godin, utworzył „familister” w Guice, który miał być urzeczywistnieniem idei falansteru, składał się z mieszkań i wielu urządzeń socjalnych, które miały zaspakajać wszystkie potrzeby robotników.

¹²⁹ *Cité industrielle* to utopijny, wyidealizowany projekt socjalistycznego miasta dla 35 000 osób zaproponowany przez francuskiego architekta Tony'ego Graniera (1869 – 1948) powstający od 1904, zaprezentowany w 1918 roku. Idea założenia zainspirowana jest twórczością Emila Zoli – miasto miało być pozbawione służb takich jak policja oraz sądy i więzienia, które nie byłyby potrzebne w prawdziwie socjalistycznym mieście (sic!). Założenie wyposażone miało być w rozbudowaną sieć infrastruktury technicznej i społecznej, budynki miały być pozbawione dekoracji – modernistyczne. Projekt wywarł ogromny wpływ na całą historię planowania modernistycznego, por. prace Le Corbusiera.

¹³⁰ Stowarzyszenie *Musée Social*, jest stowarzyszeniem o profilu społeczno – technokratycznym. Jego członkowie postawili sobie za zadanie zbadanie warunków życia klasy robotniczej i implementację takich ustaw, które pozwoliłyby na polepszenie warunków życiowych robotników i zachowanie społecznego spokoju. [Rabinow 1995, str. 182].

przemysłowiec i filantrop Jules Siegfried oraz sędzia i działacz Georges Picot. Siegfried i Picot poszukują rozwiązań dla problemu mieszkaniowego klasy robotniczej jednak są przeciwnikami bezpośredniej interwencji państwa. Miejskie dzielnice robotnicze krytykują jako siedliska nędzy i przestępczości, a rozwiązanie dla sytuacji mieszkaniowej dostrzegają w podmiejskich domach o niskiej intensywności budowanych na taniej ziemi¹³¹, połączonych z tanim transportem publicznym. W *Musée Social* rodzi się idea *Habitation à bon Marché* - niedrogich mieszkań dla robotników, oryginalnie finansowanych przez organizacje charytatywne. W 1889 roku podczas Wystawy Światowej w Paryżu otwarta jest Wystawa Mieszkań dla Robotników, która daje możliwość wymiany opinii profesjonalnych i jest impulsem do wprowadzania reform. W 1890 roku powstaje *Société Française des Habitations à bon Marché (HBM)*, które ma sprawować funkcję pomocniczo-informacyjną, ma zapewniać zainteresowanym plany, informacje o kredytach i możliwościach finansowania niedrogich mieszkań. 36 lat później stowarzyszenie to ewoluuje w główny organ do spraw budownictwa dostępnego we Francji – w *HLM (Habitation à loyer modéré)*. W 1894 roku uchwalona zostaje druga francuska ustawa mieszkaniowa¹³², oparta o ustawy z Belgii i Anglii, oraz opinie sędziów Wystawy. Na implementację założeń ustawy przekazanych zostaje bardzo niewiele środków finansowych, wobec czego nie towarzyszy jej poważny ruch mieszkaniowy (do końca wieku powstaje 1 400 mieszkań według jej założeń). Z biegiem lat większość dotychczasowych przeciwników państwowych dotacji w budownictwo mieszkaniowe zmienia zdanie.

Wobec pogarszającej się sytuacji mieszkaniowej w 1906 roku wchodzi w życie ustawa, która nakazuje każdemu okręgowi administracyjnemu powołanie komitetu wspierającego dostępne budownictwo mieszkaniowe. Osobom o niskich dochodach udzielana jest pomoc kredytowa, zakładane są mieszkaniowe towarzystwa kredytowe cieszące się specjalnymi przywilejami, a gminy ułatwiają pozyskiwanie terenów pod zabudowę typu *low-cost*. Jest to początek interwencji państwa w sektor mieszkaniowy. W 1912 roku wchodzi w życie ustawa (*Loi Bonnevey*) która pozwala na asygnowanie publicznych funduszy na budowę mieszkań pod wynajem. Okręgi administracyjne mogą powoływać niezależne *Sociétés (l'offices publics) d'habitations à bon marché*, które to organizacje są sponsorowane publicznie i uzupełniają działanie prywatnych organizacji mieszkaniowych (*sociétés anonymes*). Pojawienie się *Sociétés* - w pełni niezależnych, ale sponsorowanych z budżetu organizacji powoływanych w celu zapewnienia mieszkań socjalnych jest krokiem milowym w historii dostępnego budownictwa mieszkaniowego [Power 1993, str. 36]. Niestety nadchodząca wojna hamuje rozwój budownictwa dostępnego we Francji.

Ścisła kontrola czynszów w okresie poprzedzającym I Wojnę sprawia, że wielu prywatnych właścicieli rezygnuje z wynajmu mieszkań.

Pod koniec XIX wieku za sprawą *Musée Social* we Francji pojawia się uproszczona idea miasta ogrodu: *cité jardin*. Jej główny propagator Georges Benoit-Lévy w swoich opracowaniach pomija kwestię reform społecznych, wobec czego francuskie miasta ogrody sprzed I Wojny Światowej przypominają Bournville czy Port Sunlight.

L

■ Na początku XX wieku *Musée Social* proponuje budowę tanich domów dla robotniczych zlokalizowanych na tanich podmiejskich terenach, połączonych z tanim transportem publicznym.

K

■ Ustawa z 1912 roku (*Loi Bonnevey*) pozwala na asygnowanie publicznych funduszy na budowę mieszkań pod wynajem – początki budownictwa komunalnego we Francji.

¹³¹ Mimo wyliczeń z 1880 roku, według których jedynie 4% robotników byłoby w stanie sfinansować swój dom na przedmieściach, trend suburbanizacyjny jest obecny we Francuskiej debacie o reformie mieszkaniowej przez następne 100 lat.

¹³² Po Belgii (1889), Anglii (1890) oraz Austro-Węgrach (1892), Francuska ustawa, zwana *Loi Siegfried* po swoim twórcy, jest czwartą na świecie ustawą mieszkaniową, w nowoczesnym tego słowa znaczeniu. We francuskiej ustawie pojawia się możliwość uzyskiwania zwolnień podatkowych dla budujących domy, dla banków oraz dla instytucji zajmujących się budową domów, robotnicy mogą zaciągać ubezpieczone kredyty, a wymienione organizacje mogą przekazywać część swoich funduszy na rzecz budownictwa mieszkaniowego.

PO I WOJNIE ŚW. Po I Wojnie nowe *l'offices publics* powstają bardzo powoli. W celu promocji taniego budownictwa mieszkaniowego powołany zostaje narodowy związek *Habitations à Loyers bon Marchés*, zrzeszający publiczne *offices publics* oraz prywatne *sociétés anonymes*. Żywiłowo rozwija się zabudowa przedmieść, wokół samego Paryża powstaje 15 *cité jardin*¹³³, jednak tylko niewielka część tego typu inwestycji budowana jest przez organizacje typu *non profit*. Francuskie *cité jardin* odnoszą się do idei miasta ogrodu jedynie powierzchownie, w rzeczywistości przypominają przedmieścia–ogrody, o stosunkowo wysokiej gęstości zabudowy¹³⁴, pozbawione są także aspektu samowystarczalności. Powstające w tym okresie *cité jardin*, w ciągu następnych lat ewoluują w *grandes ensembles* - podmiejskie osiedla bloków z wielkiej płyty.

W tym czasie we Francji swoją działalność rozpoczyna Charles Jeanneret znany jako Le Corbusier. Corbusier jest zwolennikiem dużych miast i jego rewolucyjne koncepcje miasta opierają się na przekonaniu, że możliwe jest stworzenie wielkiego miasta w którym żyje się dobrze, dzięki zagwarantowaniu wszystkim mieszkańcom jednakowego dostępu do „światła, powietrza i zieleni”. W 1922 roku powstaje koncepcja *La Ville Contemporaine*¹³⁵, a w 1925 roku *Plan Voisin de Paris*¹³⁶ – awangardowa koncepcja rozwoju dzielnicy Paryża. Koncepcja idealnego współczesnego miasta jest przez Corbusiera rozwijana, i w 1935 roku powstaje *La Ville Radieuse*. W nowym projekcie rezygnuje Corbusier z segregacji mieszkaniówki ze względu na status społeczny, teraz mieszkania mają być rozdzielane według wielkości rodziny, w nowym mieście jest także więcej zieleni. Corbusier działa na arenie międzynarodowej i uczestniczy w obradach CIAM¹³⁷ także podczas debaty na temat Karty Ateńskiej¹³⁸.

¹³³ Np. w 1920 roku, w ramach inwestycji *office public* powstaje *Chemin Vert* koło Reims, osiedle składające się z 600 domów, zaprojektowane przez Marcela Auburtina.

¹³⁴ Henri Sellier, szef oddziału mieszkaniowego przedmieść Paryża, w wyniku wielu studialnych podróży do Anglii zrozumiał, że idea miasta ogrodu w oryginalnym kształcie nie przyjmie się we Francji i, że *cite jardin* musi mieć większą gęstość zabudowy niż *garden city*, a organizacyjnie powinno odnosić się do idei przedmieść. W wyniku tych przemyśleń powstaje m.in., Suresnes, na zachodnich przedmieściach Paryża: osiedle z zabudową składającą się z pięciopiętrowych bloków i domów jednorodzinnych oraz urządzeń społecznych i przestrzeni publicznych.

¹³⁵ *La Ville Contemporaine a trois millions* - projekt pierwszy raz wystawiony w Paryżu w 1922 roku, prezentowany następnie w całej Europie wywiera duży wpływ na urbanistykę modernistyczną. Założenie dla 3 milionów mieszkańców składa się z dużych bloków mieszkalnych ułożonych na geometrycznej siatce, podziemnej kolei, dróg kołowych na estakadach oraz budynków użyteczności publicznej ukrytych w zieleni. Koncepcja zakładała całkowite rozdzielenie ruchu pieszego od kołowego, oraz lotnisko w centrum miasta. Bloki mieszkalne, które mimo 60ciu kondygnacji mają zapewniać mieszkańcom komfort domku z ogródkiem, składają się z jednostek prefabrykowanych wraz z całym koniecznym wyposażeniem. Prefabrykowane jednostki można układać w wielorodzinne bloki w centrum miasta oraz jako małe domki na obrzeżach. Przez ówczesnych socjalistów projekt jest krytykowany za rozdzielenie ludności pracującej i klasy średniej i tym samym utrwalanie nierówności społecznej.

¹³⁶ *Plan Voisin de Paris* koncepcja wielkiego miasta epoki maszynistycznej. Najbardziej charakterystyczny dla technokratycznej epoki planowania miast projekt przebudowy fragmentu Paryża, z całkowitym pominięciem zastanego układu urbanistycznego oraz przy użyciu najnowszych technologii prefabrykacji.

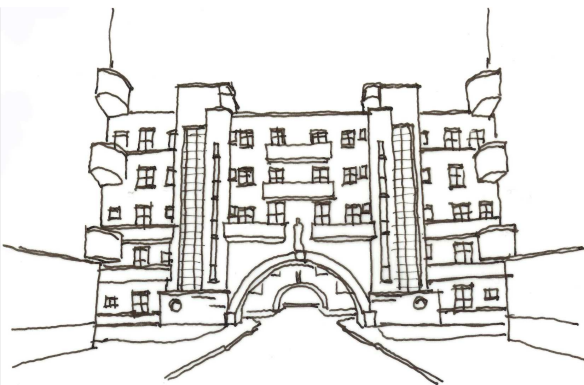
¹³⁷ CIAM (fr. *Les Congrès Internationaux de l'Architecture Moderne*) - Międzynarodowy Kongres Architektury Nowoczesnej, organizacja powołana w 1928 roku, w La Sarraz przez awangardowe ugrupowanie urbanistów, architektów, malarzy i rzeźbiarzy (m.in.: Gropius, May, Le Corbusier, Janneret, Moser, Rietveld, Giedion, Neutra, Syrkusowie, etc). Celem kongresu jest nadanie architekturze nowoczesnego kształtu przestrzennego, odpowiadającego nowoczesnym technikom oraz zapewnienie mieszkań dla wszystkich obywateli. Odbywa się 10 Kongresów CIAM (ostatni „Team Ten” — w 1956 roku, w Dubrowniku). Z punktu widzenia budownictwa mieszkaniowego najistotniejsze są obrady pierwszych czterech kongresów:

1. 1928 rok, I Kongres organizacyjny, Chateau de la Sarraz, Szwajcaria. Powodem zorganizowania kongresu są m.in. poważne problemy mieszkaniowe występujące w Europie. Wynikiem obrad jest dokument przedstawiający postulaty środowiska:

- należy promować gospodarność społeczną oraz materiałową, prefabrykację, racjonalizację, standaryzację, uproszczenie i uogólnienie obyczajów (sic!), wprowadzenie ustawodawstwa i norm;
- postuluje się wprowadzenie planowania przestrzennego oraz uporządkowania miast;

Rysunek 18.
Cité d'Habitations Bon Marché
w dzielnicy Paryża Le Blanc
Mesnil (opr. własne).

1930 rok, arch. Germain Dorel
 Założenie wzorowane na
 wiedeńskim Karl Marx Hof,
 zlokalizowane w pobliżu linii
 tramwajowej. Jeden z pierwszych
 tanich zespołów mieszkaniowych
 w Paryżu.



Międzywojenne założenia mieszkaniowe we Francji, w większości reprezentują modernistyczną architekturę i urbanistykę. Wśród osiedli socjalnych warto wymienić: Quartier des Etats-Unis w Lyonie¹³⁹, podparyską dzielnicę Plessis – Robinson¹⁴⁰, Cité d'Habitations Bon Marché w dzielnicy Paryża Le Blanc Mesnil (zob. Rysunek 18) oraz nigdy niezamieszkałe Cité de la Muette w dzielnicy Paryża Drancy.¹⁴¹ W tym okresie coraz częściej pojawiają się drapacze chmur (*Les Gratte Ciel*) jako bloki mieszkalne.

- postuluje się edukację mas (higiena, zdrowe życie), architekt powinien być nauczycielem i społecznikiem;
 - państwa powinny zająć się problemami szerokich mas społeczeństwa, a nie jednostek - architektura monumentalna jest zbędna.

2. 1929 rok, II Kongres we Frankfurcie nad Menem. Podczas II Kongresu delegaci zajmują się problemem taniego budownictwa mieszkaniowego (*Die Wohnung für das Existenzminimum*). Główne postulaty:

- wywłaszczenie gruntów;
- uproszczona organizacja produkcji mieszkań, powierzona ludziom o wysokich kwalifikacjach i poczuciu odpowiedzialności;
- ściśle naukowe metody projektowania mieszkań;
- stałe doskonalenie techniki budowlanej.

3. 1930 rok, III Kongres w Brukseli. Na III Kongresie dyskutowany jest problem racjonalnego wykorzystania przestrzeni, jest to wstęp do tematyki miasta funkcjonalnego. Główny wątek stanowi dyskusja nt. optymalnej formy zabudowy mieszkaniowej: zabudowa wysoka, średnia czy niska?

4. 1933 rok, IV Kongres na statku Patris II, relacji Marsylia – Ateny. Podczas IV Kongresu powstaje tzw. Karta Ateńska, która stanowi podsumowanie wniosków dotyczących miasta funkcjonalnego. Główne postulaty:

- słońce, przestrzeń i zielen mają być podstawą zreformowanych miast;
- alternatywą dla wąskich ulic i ciemnych zaułków powinny stać się wieżowce otoczone drzewami, parkami i otwartymi przestrzeniami publicznymi;
- tereny mieszkaniowe mają zyskać uprzywilejowaną lokalizację;
- należy zredukować odległość między pracą a miejscem zamieszkania;
- każda dzielnica powinna zawierać tereny zielone dla wypoczynku mieszkańców;
- należy chronić zabytki jednak tylko wtedy gdy nie kolidują z rozwojem miasta i wygodą mieszkańców.

Postulaty Karty Ateńskiej są podstawą dla powstających masowo od lat 1950. *les grands ensembles*.

¹³⁸ Wg Warda [Ward 2005] Karta Ateńska przedstawiana przez Corbusiera jest bardziej zbliżona do własnych poglądów architekta niż do oryginalnych ustaleń (co jest możliwe ze względu na trójjęzyczne obrady i trudności z symultanicznym tłumaczeniem oraz ze sprawozdaniami z obrad). Także rola architekta przy ustalaniu jej założeń miała być mniejsza niż sądzi się powszechnie.

¹³⁹ *Quartier des Etats-Unis*, 1929-34, proj. Tony Granier, 1 568 mieszkań w 6 piętrowych niehistoryzujących blokach. Ściany szczytowe ozdobione są grafikami przedstawiającymi *cite industriel*.

¹⁴⁰ utworzona jako *cite jardin* przez Henriego Selera w 1917 roku.

¹⁴¹ Cité de la Muette, 1932-1935, proj. Eugene Beaudouin i Marcel Lods. Założenie na 1 600 mieszkań, pierwsze francuskie osiedle prefabrykowane. Modernistyczne w formie. Szesnastopiętrowe wieżowce mieszkalne oraz niższe bloki dookoła dziedzińców. Liczne planowane urządzenia społeczne nigdy nie zostały wybudowane. Założenie ma zbyt niską izolacyjność cieplną i dźwiękową dlatego przed wojną nie zostaje zasiedlone. W czasie wojny zamienione w obóz deportacyjny dla żydów, następnie w obóz dla kolaborantów. Po wojnie wiele budynków zostaje rozebranych. Pozostałe do dziś budynki służą jako mieszkania HLM. Założenie staje się ikoną międzywojennej architektury modernistycznej.

Bezpośrednio przed II wojną powstaje metropolitalny plan Henriego Prosta dla Paryża. Plan zawiera zapisy o ograniczeniu rozbudowy miasta gdy niemożliwe stanie się zapewnienie odpowiedniej infrastruktury, obejmuje koncepcje sieci drogowej oraz rozszerzenia metra, zawiera zapisy o strefowaniu i gęstości zabudowy, określa sposób użytkowania terenów oraz zakłada ochronę terenów otwartych. Plan nie zostaje zatwierdzony przed wojną, ale po wojnie staje się podstawą odbudowy zniszczeń.



■ Przedwojenny plan Prosta la Paryża zawiera aktualne do dziś postulaty: zapisy o powiązaniu rozbudowy z odpowiednią infrastrukturą, sieci drogowej oraz metrze, o strefowaniu i gęstości zabudowy, określa sposób użytkowania terenów oraz zakłada ochronę terenów otwartych.

II WOJNA ŚWIATOWA I OKRES POWOJENNY. W okresie rządów w Vichy, styl francuskiej rekonstrukcji jest zachowawczy, a główne działania dotyczą odbudowy dróg i infrastruktury. W 1943 powstaje zbiór praw i podstawa systemu planowania¹⁴².

Po wojnie, mimo powszechnej krytyki dla rządu w Vichy, Francja zachowuje ciągłość myśli planistycznej. Minister odpowiedzialny za odbudowę - Raoul Datury, stwierdza, że nie należy przekreślać wykonanej pracy z powodów ideologicznych i zatrudnia głównie urbanistów pracujących w czasach okupacji. Podczas działań wojennych Paryż ulega stosunkowo niewielkim zniszczeniom, główne szkody dotyczą francuską prowincję, dlatego w okresie powojennej odbudowy niewiele jest nowatorskich rozwiązań urbanistycznych. Najciekawszy projekt dotyczy le Havre. Auguste Perret nadaje nowemu betonowo – żelbetowy miastu monumentalny charakter, jednak koncepcja nie jest zrealizowana w swojej oryginalnej formie: pomysł oparcia odbudowy na 100 metrowej siatce i podniesienia poziomu ulicy o 3,5 m okazuje się być zbyt radykalny. Le Corbusier, w połowie lat 1950. projektuje nową dzielnicę przemysłowego miasta Firminy.

Francja czerpie wzorce rozwoju zabudowy mieszkaniowej z USA - Datury, wysłała za ocean urbanistów na nauki. Stany Zjednoczone, które wspierają finansowo rozwój powojennej Francji, stają się dla Francuzów realizacją marzeń o sprawiedliwym świecie, które przed wojną spodziewali się zobaczyć zrealizowane w ZSRR.

Po II wojnie Światowej trwa poważny kryzys mieszkaniowy spowodowany niedostatecznymi inwestycjami w okresie międzywojennym, zniszczeniami wojennymi, wysokim przyrostem naturalnym, masową migracją ze wsi do miast oraz repatriacjami z Algierii. W 1946 roku jedynie 5% mieszkań posiada łazienkę oraz WC. W pierwszych powojennych latach jedyną formą pomocy publicznej dla mieszkalnictwa są preferencyjne kredyty dla społecznego budownictwa czynszowego, niestety o niewielkim zasięgu. W obliczu kontroli czynszów inwestowanie w sektor mieszkaniowy nie jest opłacalne dla inwestorów prywatnych. Rozrastają się dzielnice slumsów i prowizoryczne podmiejskie osiedla.

Przełom we francuskim podejściu do kwestii mieszkaniowej następuje w połowie lat 1950¹⁴³. W tym okresie powstaje system kredytów i premii na budowę tanich mieszkań rodzinnych oraz kas budowlanych, który służyć ma finansowaniu HLM (*habitation à loyer modéré*) czyli spółek zajmujących się budową tanich subsydiowanych mieszkań na wynajem. Od 1953 roku w ramach HLM wprowadzone jest masowe budownictwo mieszkaniowe. W tym samym roku pracodawcy zostają obłożeni podatkiem na cele mieszkaniowe¹⁴⁴. Lokalizacja osiedli wyznaczana jest odgórnie, w ramach koncepcji *l'aménagement du territoire*¹⁴⁵. W 1954

¹⁴² Warto zauważyć, że w Anglii system taki powstaje dopiero w 1947 roku.

¹⁴³ Za umowną cezurę przełomu uznaje się wystąpienie radiowe zakonnika Piotra, który wzywa Francuzów do pomocy w zwalczaniu biedy mieszkaniowej.

¹⁴⁴ Wszyscy pracodawcy zatrudniający powyżej 10 osób płacą 1% wynagrodzeń na fundusz mieszkaniowy

¹⁴⁵ W dziedzinie planowania przestrzennego pojawia się termin „zarządzanie terenem” (*l'aménagement du territoire*) oznaczający zarządcze planowanie w kapitalistycznym państwie. Termin pojawia się w 1940 roku, w 1950 roku powstaje jego oficjalna definicja: dążenie do lepszej dystrybucji populacji w relacji do zasobów naturalnych i ekonomicznych możliwości.

roku zaczyna się budowa osiedla Massy-Antony dla 60 000 osób na południowych przedmieściach, w 1955 roku – Sarcelles (arch. Henri Labourdette) na północnych przedmieściach Paryża. W latach 1947-52 powstaje pierwsza jednostka mieszkaniowa¹⁴⁶ (*unité d'habitation*) wg koncepcji i projektu Le Corbusiera. Od 1958 roku budowa osiedli odbywa się w ramach ustanawianych Stref Priorytetowej Urbanizacji (*Zone Urbanisation Prioritaire ZUP*). W strefach ZUP powstają *les grands ensembles* – wielkie osiedla mieszkaniowe z mieszkaniem czynszowymi HLM. Lokalizacja dla ZUP dobierana jest z pominięciem istniejących układów miejskich – nowe osiedla powstają na terenach po wyburzeniach starej tkanki lub na terenach podmiejskich. *Les grands ensembles* konstruowane są zgodnie z modernistyczną zasadą separacji funkcji oraz równego dostępu do słońca i zieleni, postulowanymi w Karcie Ateńskiej. Szeroki wachlarz usług i funkcji wspólnych, który ze względu na okrojony wymiar mieszkań, powinien być integralnym elementem takich osiedli często powstaje już w trakcie użytkowania obiektów lub nie powstaje wcale. Wkrótce w każdym francuskim mieście powstaje przynajmniej jedno wielkie osiedle: w sumie powstaje 195 stref ZUP, które zamieszkuje około 2 miliony mieszkańców. Pod koniec lat 1950. rozpoczyna się krytyka założeń typu *le grand ensemble*, jednak osiedla takie nadal są budowane. Masowe budownictwo i wielkie osiedla na zawsze zmieniają wygląd Francji: w 1957 roku powstaje 7 mieszkań na 1000 mieszkańców, ponad 80% nowopowstałych mieszkań korzysta z pomocy publicznej.



■ Sektor mieszkaniowy pozbawiony wsparcia systemowego spowodował rozrost dzielnic slumsów i prowizorycznych podmiejskich osiedli.

LATA 1960. – 1970. ŚMIERĆ WIELKICH OSIEDLI. Powojenny Paryż nie jest miejscem spektakularnych działań planistycznych. We Francji panują nastroje antymetropolitalne¹⁴⁷. Populacja Paryża ciągle rośnie i potrzebne są radykalne działania planistyczne. W 1960 roku powstaje plan zarządzania i organizacji regionem paryskim (*un plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne PADOG*), który zastępuje przedwojenny plan Prosta. PADOG zakłada decentralizację, budowę dzielnicy administracyjnej - La Defence, rozbudowę metra i komunikacji. Rozwinięciem PADOGu ma być Plan metropolitalny dla Paryża (*Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris SDAURP*, 1965 rok), jednak ostatecznie okazuje się, że SDAURP należy wykonać od podstaw. Nadzorem SDAURPu, tak jak uprzednio PADOGu, zajmuje się Paul Delouvrier. Dzięki poparciu de Gaulle'a¹⁴⁸ SDAURP uznany zostaje za priorytetowy i na jego realizację przeznaczone są wysokie środki finansowe. Podstawowymi założeniami planu jest uporządkowanie istniejącej zabudowy przedmieść oraz zahamowanie rozpełzania się miasta poprzez koncentrację rozwoju nowej zabudowy w dwóch głównych osiach, w zasięgu których mają powstać nowe miasta. SDAURP jest skonstruowany w sposób zbliżony do współczesnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹⁴⁹. Realizacja SDAURPu następuje poprzez wpisanie wybranych jego elementów do planów narodowych (m.in. metra, 5 miast satelitarnych, kilku dzielnic Paryża).

W latach 1960. czyli w okresie najlepszej koniunktury gospodarczej, we Francji zaczyna się trzeci okres polityki mieszkaniowej. Zmniejszone zostają nakłady publiczne, ale

¹⁴⁶ Pierwsza jednostka mieszkaniowa powstaje w Marsylii. Jest to blok o 18 piętrach i 320 mieszkaniach przeznaczony dla 1800 osób, zawiera żłobek, przedszkole, salę gimnastyczną oraz sklepy. Jednostka powstaje jako modelowy blok zabudowy mieszkaniowej dla klasy pracującej, ostatecznie jednak mieszkania zostają sprzedane na wolnym rynku. Zamiast klasy pracującej zamieszkują ją artyści, kadra kierownicza i przedstawiciele wolnych zawodów. Jednostka mieszkaniowa od początku budzi kontrowersje. Koncepcja bloku – miasta nie podoba się władzom lokalnym, a realizacja założenia możliwa jest dzięki wsparciu władz centralnych.

¹⁴⁷ Pojawia się określenie „Paryż i francuska pustynia” (Jean-Francois Gravier), oznaczające, że przez rozwój Paryża cierpi reszta kraju.

¹⁴⁸ Duet Delouvrier - de Gaulle porównywany bywa do wcześniejszego duetu Hausmann – Napoleon III.

¹⁴⁹ Rozróżnienie prawne pomiędzy suikzp a mpzp pojawia się we Francji w 1967 roku.

zwiększona zostaje wydajność ich użytkowania. Następuje reforma HLM, która ma na celu ograniczenie wydatków budżetowych. Od 1966 roku budownictwo społeczne finansowane jest poprzez Kasy Depozytów Konsygnacji (CDC), tworzy się rynek kredytów hipotecznych. W sektor dostępnego budownictwa mieszkaniowego wprowadzone zostają prywatne środki finansowe: możliwe jest gromadzenie oszczędności na książeczkach „A”, które są nisko oprocentowane, ale odsetki z nich nie są opodatkowane. Fundusze gromadzone na książeczkach służą finansowaniu HLM, system ten działa do dziś.

Od 1962 roku obserwowany jest znaczący rozwój mieszkaniowej zabudowy jednorodzinnej. W Wersalu William Levitt¹⁵⁰ prezentuje metody budowy domków jednorodzinnych opracowane w USA, nowa koncepcja zabudowy cieszy się dużym zainteresowaniem i zyskuje poparcie deweloperów. Nadal powstają wielkie osiedla mieszkaniowe, jednak w związku z rosnącymi wymaganiami socjalnymi społeczeństwa osiedla te poddawane są coraz ostrzejszej krytyce. Początkowo osiedla zamieszkuje klasa średnia, wraz z poprawą sytuacji mieszkaniowej do mieszkań *HLM* wprowadzają się emigranci. Uwidaczniają się niepożądane skutki oddalenia osiedli od centr miast¹⁵¹. Wybrane założenia poddawane są modernizacji oraz uzupełniane o miejsca pracy i infrastrukturę usługową. Powstające pod koniec lat 1960. osiedla, jak Herouville-Saint-Clair koło Caen, na 30 000 mieszkańców oraz Toulouse-Le Mirail na 100 000 mieszkańców (proj. Georges Candilis), mają być bardziej przyjazne dla mieszkańców. Bardziej przypominają już Nowe Miasta niż *les grands ensembles* z lat 1950.: posiadają większy wachlarz usług i przestrzeni dla integracji społecznych oraz ciekawszą architekturę. W 1969 roku zlikwidowane zostają strefy ZUP, które zastąpione zostają Strefami Rozwoju *Zone d'Aménagement Concerté ZAC*. Nadrzędnym celem utworzenia stref ZAC jest ułatwienie dialogu pomiędzy władzami publicznymi a prywatnymi deweloperami, którzy bardzo niechętnie inwestują w strefach ZUP, a także decentralizacja rządowej kontroli nad rozwojem założeń mieszkaniowych. Początkowo, aż do 1976 roku, strefy ZAC, tak jak wcześniej strefy ZUP nie podlegają zwierzchności prawa miejscowego. W ramach stref ZAC władze publiczne dostarczają różnego rodzaju infrastrukturę (kanalizację, drogi, szkoły, etc), i ułatwiają prywatne inwestycje. System z pewnymi zmianami działa do dziś. Od 1973 roku zaprzestaje się budowy wielkich osiedli typu *le grand ensemble*.

W latach 1970. zaczynają powstawać Nowe Miasta, takie jak: Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée czy Sénart, w pewnym stopniu wzorowane na miastach-ogrodach. Budowa Nowych Miast została uwzględniona w *SDAURP* (pięć w regionie Paryskim), oraz w planie rozwoju innych regionów *DATAR*¹⁵². Nowe miasta francuskie są większe niż angielskie i nie zakładają samowystarczalności, mają bogatą współczesną formę architektoniczną (odrębną od ubożego modernizmu *les grands ensembles*, ale także od tradycyjnego charakteru miasteczek angielskich). Wyposażone są w nowatorskie rozwiązania dla transportu publicznego (autobusy, kolejki, metra, etc). Nowe miasta, od początku mają także krytyków, jeden z popularnych sloganów nazywa je „podrabianymi miastami”.

W 1962 zatwierdzone zostaje prawo Malaraux'a dotyczące ochrony zabytków i krajobrazu miejskiego: powstają strefy konserwatorskie. Centrum Paryża ma pozostać wolne od wieżowców, które mogą się rozwijać na *la Défense*. Od połowy lat 1970. priorytetem staje się polityka remontowa i modernizacyjna. W 1977 roku wprowadzona zostaje reforma mieszkalnictwa (zwana reformą Barre'a), której celem jest skierowanie budownictwa mieszkaniowego w stronę mechanizmów wolnorynkowych, poprzez ograniczenie dotacji dla

¹⁵⁰ William Levitt (1907 - 1994), amerykański deweloper, znany jako ojciec współczesnych amerykańskich przedmieść. Jego działania przyczyniają się do popularyzacji zespołów niewielkich podmiejskich dostępnych domów jednorodzinnych, rozmieszczanych w znacznej odległości od miejsc pracy (pokonywanych samochodem).

¹⁵¹ W weekendy, w wyniku ograniczonego transportu do centr, brakuje zajęć dla młodzieży, znudzone grupy młodzieży stają się problemem społecznym. Ponieważ w wielkich osiedlach nie ma miejsc pracy, młodzież je zamieszkująca nie styka się z osobami pracującymi, co powoduje utrwalanie złych wzorców zachowań

¹⁵² DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) jest planem rozwoju dla nieparyskich regionów Francji. Celem DATAR jest zachowanie zrównoważonego rozwoju w obrębie całego kraju. Realizacja SDAURPu i DATARu walczy ze sobą o środki.

budownictwa socjalnego i zwiększenie wsparcia dla budownictwa prywatnego. Czynsze w zasobach socjalnych podlegają częściowemu urynkowaniu. W ramach rekompensaty dla najuboższych wprowadzony zostaje system dodatków mieszkaniowych, oraz niskooprocentowanych kredytów mieszkaniowych.

Pod koniec lat 1960. pojawiają się nowi Marksisci, jak Henri Lefebvre i Manuel Castells, według których planowanie przestrzenne powinno być narzędziem koniecznego interwencjonizmu państwa. Jest to początek kryzysu planowania, gdyż stawia je w centrum sporu klasowego i, po zmianie paradygmatu, daje argumenty do jego odrzucenia całego planowania przestrzennego.

W okolicach roku 1975 powszechny zaczyna być problem pustostanów na wielkich osiedlach, szczególnie poważna jest depopulacja zespołów podmiejskich. W 1976 roku uruchomiony zostaje program *Habitat et Vie Sociale*, który jest pierwszą systemową próbą naprawy sytuacji przestrzenno – społecznej na wielkich osiedlach. Program adresowany do osiedli z największą liczbą pustostanów. Mimo, że program przynosi niewiele rzeczywistych rezultatów, jego wartością staje się skierowanie uwagi opinii publicznej na sytuację przedmiść.

W latach 1970 – 1990 powstaje wokół Paryża szereg socjalnych osiedli mieszkaniowych (Les Arcades du Lac, Sain-Quentin-en-Yvelines, Abraxas, Antigone, zob. Rysunek 19) autorstwa Ricardo Bofilla, których monumentalna architektura (określana często jako nowy socrealizm) i wzorowana na barokowej urbanistyce, miały nobilitować mieszkańców i rekompensować minimalny metraż mieszkań.



■ Początkowo dobra idea miasta-ogrodu, w wyniku okrojenia funkcji uzupełniających, oraz braku kontroli jakości przeobraziła się w katastrofalne *les grands ensembles*.

LATA 1980. – 1990. NIEPOKOJE SPOŁECZNE. Mimo podjętych kroków modernizacyjnych w 1981 roku po *les grands ensembles* przetacza się pierwsza fala zamieszek: na dwóch osiedlach dochodzi do starć młodych emigrantów z policją. Niepokoje społeczne zmuszają władze do działania. W 1982 roku, po serii wnikliwych badań, powołana zostaje Narodowa Komisja ds. Rozwoju Dzielnicy Zabudowy Socjalnej (*Conseil National de Développement Social des Quartiers CNDSQ*) i powołany program *Développement Social des Quartiers DSQ*. W ramach programu powstają Początkowo komisja zajmuje się 22 osiedlami w najgorszym stanie i stopniowo zwiększa zakres swoich zainteresowań do 400 ZUP w 1991 roku. W 1990 roku, na przedmieściach Paryża i Lyonu ponownie dochodzi do poważnych aktów wandalizmu oraz do starć młodzieży z policją. Zamieszki na tle rasowym wybuchają głównie na dużych założeniach podmiejskich, których ponad 80% mieszkańców stanowią mieszkańcy socjalni. Postępuje proces depopulacji osiedli. W 1991 roku wchodzi w życie prawo: *Loi d'Orientation pur la Ville LOV*, które ma na celu osiągnięcie spójności społecznej oraz eliminację zjawiska segregacji. Wg nowych zapisów, w polityce mieszkaniowej należy uwzględnić: potrzebę zrównoważenia zabudowy mieszkaniowej między miastem a przedmieściem, właściwe zarządzanie i utrzymanie mieszkań w istniejących założeniach, nadzór rozwoju przestrzennego i społecznego w dużych zespołach mieszkaniowych, oraz nadzór polityki przestrzennej. Ustawa wprowadza także obowiązek zachowania różnorodności społecznej zarówno w prywatnym i publicznym sektorze mieszkaniowym, oraz zakłada wzmocnienie połączeń pomiędzy osiedlami podmiejskimi i miastami.

Od lat 1980. zaczyna się okres decentralizacji państwa i przekazywania kompetencji mieszkaniowych w ręce samorządów, w tym okresie spada także ilość budowanych mieszkań.¹⁵³ Francja stopniowo odchodzi od budownictwa wielorodzinnego, pod koniec lat 1980. domy jednorodzinne są budowane nawet w ramach budownictwa socjalnego.

¹⁵³ 400 000 mieszkań w 1980 roku, 295 000 w 1984 roku [za: Balchin 1996, str. 127].

W 1990 roku wchodzi w życie ustawa *Droit a Logement*, według której każdy obywatel ma prawo do mieszkania. Prawo to jest próbą zmobilizowania instytucji odpowiedzialnych za rynek mieszkaniowy (HLM, władz lokalnych) do zajmowania się sytuacją mieszkaniową wszystkich grup społecznych, także mniejszości, te bowiem są niechętnie kwaterowane w mieszkaniach socjalnych. W nowym prawie zawarte są także zachęty dla prywatnych właścicieli mieszkań żeby najmowali je także słabym grupom społecznym. Każdy region Francji musi przedstawić plan mieszkaniowy skierowany do najbardziej potrzebujących i niezaradnych.

W latach 1980. i 1990. dzielnice problemowe obejmowane są wieloma programami pomocowymi finansowanymi z budżetu państwa lub regionów (np. Un Fonds Social Urbain FSU, Zones d'Education Prioritaire ZEP, Grands Projects Urbains GPU, etc.)

**Rysunek 19. Marne-La-Vallee
„Przestrzenie Abraxas”
(opr. własne).**

1982 rok, proj. Ricardo Bofil. Mieszkalny pomnik. Centralna część zorganizowana wokół wielkiego placu pokrytego trawnikiem sprawia wrażenie amfiteatru. Złożone elewacje wykonane są z elementów prefabrykowanych. Plan osiedla stoi w opozycji do idei strefowania przestrzennego.



W 1996 roku ustanowione zostały specjalne strefy - *zone urbaine sensible ZUS*, które objęły problemowe obszary miast. O lokalizacji stref *ZUS* decydowały kwestie jakościowe. Strefy ustanowiono w najbardziej zdegradowanych obszarach, objęły przede wszystkim *les grands ensembles* i inne zespoły charakteryzujące się znacznymi dysproporcjami pomiędzy ilością miejsc zamieszkania, a ilością miejsc pracy. Spośród wszystkich stref *ZUS* wyodrębniono także *zones de redynamisation urbaine ZRU* oraz *zones franches urbaines ZFU*. *ZRU* to strefy, które charakteryzuje szczególnie wysokie bezrobocie, wysoki odsetek osób niewykształconych oraz bieda. *ZFU* to najbardziej potrzebujące pomocy *ZRU*, które przekroczyły wielkość 8 500 osób. Program, mimo, że planowany był jedynie na okres kilku lat, jest obecnie kontynuowany.

Francuskim zmartwieniem w latach 1990. jest kurczenie się zasobów prywatnych domów na wynajem (w 1991 roku znika 100 000 takich mieszkań). Głównym objawem problemu mieszkaniowego pozostają problemy społeczne wielkich podmiejskich osiedli mieszkaniowych.



- Największe problemy społeczne występują na osiedlach o jednorodnej strukturze przestrzennej i społecznej.
- Próby naprawy sytuacji społecznej zawsze związane są z działaniami przestrzennymi?

REASUMUJĄC. Francuskie podejście do dostępnego budownictwa mieszkaniowego w XX wieku wyróżnia kilka cech charakterystycznych [zob. także Power 1993, str. 85]:

- utopia; le Corbusier i moderniści francuscy, swoją utopijną wizją osiedla funkcjonalnego spowodowali powstanie ponad 10 milionów bloków typu *high rise* w całej Europie. We Francji powstało najwięcej tego typu założeń w całej Europie Zachodniej;
- centralny system publiczny; sterowany centralnie system dotowanego budownictwa socjalnego, realizowany w ramach masowego budownictwa spowodował wczesną peryferyzację biedy. Osiedla socjalne, i ich problemy, zostały, niedługo po II wojnie

wyprowadzone na przedmieścia, pozostawiając historyczne centra miast bogate i dobrze zachowane.

- późna urbanizacja; socjalne budownictwo mieszkaniowe rozwinęło się stosunkowo późno, dopuszczając tym samym do obrośnięcia miast slumsowymi dzielnicami prowizorycznej zabudowy. Program mieszkaniowy z połowy lat 1950. rozpoczął się późno, ale za to osiągnął skalę i poziom unifikacji niespotykany w innych krajach Europy Zachodniej;
- niezależne finansowanie; HLM zawsze było finansowane zarówno przez państwo jak i przez zróżnicowany system dotacji prywatnych. Prywatny kapitał sprawił, że HLM w mniejszym stopniu podlegało kryzysom, a przede wszystkim nie było podatne na zmiany nastrojów politycznych;
- segregacja i próby jej zapobiegania; problem segregacji rasowej jest w francuskich osiedlach socjalnych bardzo poważny. Francuzi od 40 lat inwestują w założenia socjalne licząc, że uda im się zlikwidować napięcia społeczne narastające wokół *les grands ensembles*, mimo, iż cyklicznie fale zamieszek (m.in. 1980, 1991, 2005) pokazują, że samo dofinansowanie i modernizacja założeń mieszkaniowych nie przynosi efektów.

1.3.3. Niemcy. Dwie drogi¹⁵⁴

NIEMIECKI PRZYKŁAD. Przypadek Niemiec zaprezentowano z kilku względów. Po pierwsze ze względu na związki ze Śląskiem. Gliwice do 1945 roku pozostawały miastem niemieckim dlatego opisywane rozwiązania z pierwszej połowy XX wieku dotyczą Gliwic bezpośrednio. Z tego też powodu niemieckiej polityce mieszkaniowej sprzed 1945 roku poświęcono stosunkowo najwięcej uwagi. Drugim powodem jest skuteczność niemieckiej polityki mieszkaniowej, oraz ciekawe organizacyjnie i architektonicznie rozwiązania tam stosowane. Trzecią przyczyną jest niemiecki problem z pustoszejącymi blokowiskami i jego rozwiązania, szczególnie ciekawe w kontekście rozważań nad przyszłą polityką mieszkaniową.

SPRAWA MIESZKANIOWA PRZED ROKIEM 1919. Sytuacja mieszkaniowa w Niemczech w drugiej połowie XIX wieku jest w niemieckich miastach niewiele łatwiejsza niż w Londynie czy Nowym Jorku. Gwałtownie zwiększa się ilość mieszkańców miast (w 1871 roku w miastach mieszkało 36% ludności, w 1914 już 60% [Syrkus 1984, str. 77]). Spis ludności z 1862 roku wykazuje, że 10% ludności Berlina mieszka w piwnicach, a 50% w mieszkaniach bez ogrzewania. W 1858 roku, wykonania planu Berlina podejmuje się radca budowlany James Hobreht, plan był próbą uporządkowania miasta w obliczu znacznego wzrostu populacji. Plan zakłada budowę szerokich arterii komunikacyjnych, łączących układ promienisty z układem szachownicowym. Kwartaly pomiędzy arteriami miały długość między 200 a 400m, oraz głębokość w okolicach 200m. Kwartaly miały być poprzecinane ulicami, które jednak nie wszędzie są wytyczane. Konsekwencją wprowadzenia planu są rozległe kwartaly otoczone reprezentacyjnymi kamienicami, wewnątrz zabudowane zbyt zwartymi oficynami, do których nie dochodzi światło dzienne.

W 1874 roku Verband¹⁵⁵ przedstawia modelowy sposób rozbudowy miast, który ma duży wpływ na praktykę w ciągu następnych lat. W 1876 roku Reinhard Baumaister publikuje książkę, której przypada miano pierwszego podręcznika planowania przestrzennego. Książka dotyczy rozbudowy miast, a jako główne cele dla rozbudowy określa budowę nowych mieszkań oraz wzrost efektywności i zasięgu komunikacji. W 1896 roku Theodor Fritsch

¹⁵⁴ Rozdział opracowano kolejno na podstawie opracowań Heleny Syrkus [Syrkus 1984] oraz Stephena V. Warda [Ward 2002] (zarys opracowania). Barbary Szczyпки-Gwiazdy [Szczyпка-Gwiazda 1988], Adama Bednarskiego [Bednarski 2009] oraz Justyny Wojtas [Wojtas 2006] (okres republiki Weimarskiej i III Rzeszy). Andrzeja Jędraszko [Jędraszko 1996] (okres powojenny).

¹⁵⁵ *Verband Deutscher Architekten und Ingenieurvereine* (Stowarzyszenie Niemieckich Architektów i Inżynierów).

wydaje *Die Stadt der Zukunft* (Miasto przyszłości), książkę w której przedstawia wizję miast o małej gęstości zabudowy, jako odpowiedź na negatywne skutki industrializacji.

Od drugiej połowy XIX wieku powstają w Niemczech, (szczególnie w zagłębiu Rhury) zespoły zabudowy patronackiej. Przynależne zespoły mieszkaniowe, żeby przyciągnąć pracowników do kopalń i fabryk, oferują stosunkowo wysoki standard. Najbardziej znane założone dla pracowników Zakładów Kruppa koło Essen (Alfredhof z 1873 roku i Altenhof z 1890) miały charakter wiejskiej zabudowy zagrodowej, gdyż większość pracowników rekrutowała się z ludności wiejskiej. Podobne założenia, zarówno o charakterze zabudowy wiejskiej, jak i miejskiej, są także popularne na terenie Górnego Śląska¹⁵⁶.

Zespoły przynależne często są wzorowane na rozwiązaniach angielskich. W 1900 roku Herman Muthesius wyrusza do Anglii studiować sprawę mieszkaniową, czego wynikiem jest wydana w 1904 roku książka *Das Englische Haus*. W Niemczech, w 1902 roku, powstaje pierwsze poza granicami Anglii *Garden City Association*. W 1907 roku wydana zostaje książka Howarda w niemieckim przekładzie, a nowe wydanie książki Fritscha zapożycza termin miasto ogród (*gartenstadt*). Nowe ruchy związane z angielskimi inspiracjami widoczne są także w inwestycjach. W 1907 roku powstaje Hellerau, miasto zaprojektowane przez Richard'a Riemerschmidt'a na przedmieściach Dreźnie, które jest nazywane Niemieckim Letchworth. Miasto jest, znacznie mniejsze niż postulowane przez Howarda miasta ogrody, a zabudowa ma niższą gęstość i bardziej wiejski charakter, jednak w organizacji założenia widać echa reformatorskiej idei Howarda o nauce nowego autonomicznego społeczeństwa. Od 1908 roku powstaje przyrównywane do Bournville miasto Margarethenhöhe, budowane przez wspomnianego już przemysłowca Alfreda Kruppa. Żeby lepiej wypełniać idee prawdziwego miasta ogrodu, jedynie połowa mieszkańców stanowi pracowników fabryki Kruppa. Opisywana zabudowa jest w większości przypadków syntezą estetyki angielskiej oraz niemieckiego odłamu Arts and Crafts, jednak w 1912 roku widać zwiastuny nowej estetyki która ma zdominować Niemcy w latach 1920. W 1912 roku, w pobliżu Berlina powstaje zaprojektowane przez Bruno Tautą Falkenberg – In – Grunau, z domami pozbawionymi historyzujących detali.

W 1902 roku weszło w życie prawo zwane *Lex Adickes*¹⁵⁷, które zezwala na przymusowe scalanie małych prywatnych działek miejskich, a następnie zagospodarowywanie ich w sposób efektywny i efektowny. W 1911 roku, zgodnie z międzynarodową tendencją, powstają plany dla Wielkiego Berlina.

W czasie I Wojny Światowej poruszanie tematów problemu mieszkaniowego, przeludnienia oraz reform społecznych jest zabronione pod groźbą kary, jednak idee reformy mieszkaniowej są bardzo popularne w odpowiednich środowiskach. W 1918 roku sejm Pruski uchwała prawo mieszkaniowe, które ma doprowadzić do zapewnienia wszystkim mieszkańcom odpowiednich mieszkań.

REPUBLIKA WEIMARSKA. Sytuacja mieszkaniowa na początku istnienia Republiki Weimarskiej jest gorsza niż przed wojną. Rozwiązanie problemu mieszkaniowego uznane zostaje za jedno z najważniejszych zadań, a rząd Republiki przyjmuje odpowiedzialność za politykę mieszkaniową. Nowe ustawodawstwo sprzyja budownictwu mieszkaniowemu - w latach 1920. powstaje ponad 1,5 miliona mieszkań. Budowa mieszkań odbywa się przez liczne utworzone i wspierane zarówno przez rząd centralny jak i samorządy organizacje i stowarzyszenia mieszkaniowe¹⁵⁸. Poszukuje się rozwiązań technicznych i funkcjonalnych,

¹⁵⁶ Np. 1863-1871 - osiedle patronackie "Borsigwerk" w Zabrze-Biskupicach, dla pracowników walcowni i kopalni "Ludwigsglück"; 1883 - w Chorzowie domy dla robotników "Königshütte"; 1900 - kolonia robotnicza w Gliwicach, dla robotników "Hulschinsky Huttenwerke AG"; 1903-1910 - Kolonia III w Knurowie dla pracowników "Knurow Grube"; 1907-1922 "Sandkolonie" w Zabrze dla pracowników "Donnersmarckhütte", i in.

¹⁵⁷ Nazwa za Franzem Adikesem, burmistrzem Frankfurtu, który był wielkim orędownikiem takiego rozwiązania.

¹⁵⁸ Jedną z pierwszych organizacji tego typu jest utworzone w 1922 roku przedsiębiorstwo użyteczności publicznej *Wohnungs fürsorgegesellschaft für Oberschlesien G.m.b.H., Oppeln* - "Wofo" (Spółka Opiekująca

które mogłyby zoptymalizować budowę domów. Trwają prace nad normatywem mieszkania o optymalnej wielkości – *Existensminimum*. Ustalone zostają minimalne wielkości mieszkań socjalnych, powstaje koncepcja *kuchni frankfurckiej*. Organizacja Deutsche Werkbund organizuje budowy eksperymentalnych osiedli, takich jak Weissenhof w Stuttgartcie (w 1927 roku), Dammerstock w Karlsruhe (1928 rok) i Wuwa we Wrocławiu (1929 rok), które służą promocji nowoczesnej w wyrazie zabudowy mieszkaniowej, zapewniającej nasłonecznienie oraz przewietrzanie. Nad funkcjonalnym układem mieszkań pracują także architekci skupieni wokół *Bauhausu*¹⁵⁹. W architekturze mieszkaniowej popularność zdobywają proste awangardowe formy określane jako *Neue Bauen*, proponowane np. przez grupę awangardową RING. Trwa dyskusja nad wyższością zabudowy niskiej i wysokiej w kwestii zaspakajania głodu mieszkaniowego¹⁶⁰. Prowadzone są badania nad optymalizacją układów przestrzennych domów i osiedli w kontekście energooszczędności¹⁶¹.

Awangardowi urbaniści i architekci stowarzyszeni w *Deutsche Werkbund* promują racjonalizację struktury miejskiej, w ten sposób żeby zapewniała dostęp do światła oraz zieleni, propagują strefowanie funkcjonalne miast oraz ich decentralizację poprzez budowę miast satelitarnych. Idea strefowania miast jest promowana przez Maxa Berga we Wrocławiu, Ernsta Maja w Frankfurtcie¹⁶².

Zabudowa mieszkaniowa finansowana jest ze środków podatku od zabudowy¹⁶³. Fundusze z podatku wykorzystywane są przez gminy na preferencyjne pożyczki dla inwestorów mieszkaniowych. Promowane jest tanie, typowe budownictwo mieszkaniowe, pojawiają się pierwsze próby prefabrykacji. Najchętniej finansowane są zespoły domów jedno – i dwurodzinnych z ogródkami ze względu na niższe koszty wspólnej infrastruktury, oraz kamienice czynszowych. Przy wyborze wniosków o finansowanie zwracano uwagę na jakość i formę zabudowy zgodnie z zasadą, że od niej *zależać będzie wygląd naszych miast w*

Mieszkalnictwa dla Górnego Śląska z o.o.). Zadaniem spółki jest koordynacja akcji budowy małych i średnich mieszkań w prowincji górnośląskiej. Do zadań spółki należy zapewnienie technicznej i finansowej pomocy inwestorom komunalnym, spółdzielniom budowlanym oraz osobom prywatnym. Do obowiązków spółki należy: zabieganie o tereny budowlane, przygotowanie projektów budowy według nowoczesnych wymagań, przygotowywanie planów urbanistycznych, zapewnienie finansowania zarówno ze środków publicznych jak i prywatnych, zlecenie prac budowlanych, nadzorowanie budów, końcowe rozliczenie finansowe. W latach 1923 – 1927 spółka bierze udział w budowie 8 800 mieszkań [Wojtas 2006 za: „Schlesisches Heim”, heft IV, 1924].

¹⁵⁹ Np. Ludwig Hilbersheimer proponuje strategię budownictwa znormalizowanego, które powinno obejmować od planów osiedli do mebli, dając w ten sposób oszczędności nawet do 50%.

¹⁶⁰ Np. Ernst May optuje za zabudową niską argumentując, że niewielkie korzyści finansowe wynikające z zabudowy intensywnej nie są warte start dla zdrowia psychicznego mieszkańców, jakie przynosi [Wojtas 2006 za: „Schlesisches Heim”, heft IV, 1924].

¹⁶¹ Między innymi Ernst May w „Schlesisches Heim” opisuje sposoby minimalizacji zużycia energii w skali osiedla (grupowanie budynków w zespołach w celu zapewnienia wzajemnej ochrony przed wiatrem; stosowanie zabudowy bliźniaczej i szeregowej ze względu na mniejsze straty ciepła niż w domach wolnostojących; budowa ulic o kierunkach północ – południe i północny wschód – południowy – zachód; w wypadku konieczności kierunku wschód – zachód należy dobrać odpowiedni rzut budynku w celu wyeliminowania niekorzystnego wpływu orientacji północnej; projektowanie ulic krętych, w celu ograniczenia przeciągów; sadzenie drzew owocowych w grupach, w celu stworzenia naturalnej ochrony przed wiatrem) i w skali domu (umieszczenie izb mieszkalnych między pomieszczeniami „ochronnymi” typu: sień, klatka schodowa, toaleta, spiżarka, schowek, aneks kuchenny, biuro, etc. sprzyja łatwiejszemu ogrzaniu budynku, zabezpieczenie wejścia do budynku przedsiódkami) [Wojtas 2006 za: May E. May E., „Wärmeschutz im Kleinhausbau” („Izolacja cieplna w budownictwie małych domów”), „Schlesisches Heim”, Breslau, heft 1, 1924, str. 11 – 15].

¹⁶² Maya planował budowę miast satelitarnych w odległości 20-30 km dookoła Frankfurtu, a następnie miasto satelitę dolina Nidy, które miało być odwróceniem popularnej koncepcji *green belt*: zielone centrum rekreacyjne otoczone miało być tarasowymi zabudowaniami mieszkaniowymi o niskiej intensywności (domy prefabrykowane z płaskimi dachami, kuchnie frankfurckie). Założenie miało posiadać obiekty usługowe oraz komunikacje tramwajową z centrum Frankfurtu. Założenie zrealizowano tylko częściowo.

¹⁶³ 10% uzyskanych funduszy przeznaczane jest bezpośrednio na finansowanie nowego budownictwa, 25% funduszy otrzymuje państwo, 75% pozostaje w gminie. Fundusze pozostałe w gminie muszą być wydane na wspieranie budownictwa mieszkaniowego, w przeciwnym razie są odprowadzone do budżetu państwa [Wojtas 2006 za: „Schlesisches Heim”, heft IV, 1924].

przyszłości. Szkody wyrządzone przez nawet jeden niewłaściwie wybudowany dom, widoczne będą jeszcze po dziesiątkach lat [Wojtas 2006 za: „Schlesisches Heim”, heft IV, 1924]. Miasta posiadają wydziały budowlane odpowiedzialne za organizację i kontrolę inwestycji związanych z budową osiedli mieszkaniowych. Budowa domów dla robotników współfinansowana jest przez pracodawców. Ważnym elementem dostarczania mieszkań są systemy samopomocy oraz spółdzielnie mieszkaniowe¹⁶⁴.



■ Czy współczesne władze miast w Polsce pamiętają, o tym, że *Szkody wyrządzone przez nawet jeden niewłaściwie wybudowany dom, widoczne będą jeszcze po dziesiątkach lat*

W okresie międzywojennym powstają metropolitalne plany rozwoju, np. w 1920 roku dla zagłębia Rhury (proj. Robert Schmidt) oraz w 1925 roku regionalny plan dla Berlina. W osiedlach wprowadzane są drogi dla ruchu samochodowego, pojawia się koncepcja rozdziału ruchu pieszego i kołowego.

W 1919 roku pod Monachium powstaje miasto – przedmieście Alte Heide, według projektu Theodora Fritscha, charakteryzujące się ukośnym układem domów względem ulic. W latach 1926-1930 powstaje nowoczesne osiedle Onkel-Tom-Siedlung w Britz pod Berlinem (proj. Bruno Taut, Otto Rudolf Salvisberg i Hugo Häring) z centralnym apartamentowcem w kształcie podkowy.

Zdjęcie 7.
Osiedle DEWOGK, Zabrze,
galeriowiec (fot. autor, 04.2005).

Zdjęcie 8.
Osiedle DEWOGK, Zabrze,
klatkowiec (fot. autor, 04.2005).

Wzorcowe osiedle socjalne z lat
1929-1931.



Zdjęcie 9.
Gliwice, rejon ul. Mickiewicza
(fot. autor, 04.2005).

Zdjęcie 10. Gliwice, j.w. (fot.
autor, 04.2005).

Zespół mieszkaniowy z przełomu
lat 1920/30 charakteryzujący się
spójnym układem
urbanistycznym. Inny model
zabudowy z okresu Republiki
Weimarskiej.



OKRES NARODOWEGO SOCJALIZMU. Od 1933 roku architekci i urbaniści o modernistycznych i awangardowych sympatiach zmuszeni są przez nowe władze do opuszczenia kraju. Nowe możliwości otwierają się za to dla profesjonalistów, którzy zostają w kraju. Planowanie uznane zostaje za dziedzinę priorytetową, duże inwestycje łatwiejsze były

¹⁶⁴ Jak na przykład spółdzielnia zabrzańska, która w 1923 roku zbudowała 178 mieszkań [Wojtas 2006 za: „Schlesisches Heim”, heft IV, 1924].

do przeprowadzania ze względu na obniżenie wartości statusu własności prywatnej. Tendencje z planowaniu dotyczą terenów z zabudową rezydencjonalną, lasów oddzielających miastami i osiedlami oraz wprowadzania dróg przejazdowych oddzielonych od terenów mieszkaniowych (powstają pierwsze w Europie autostrady).

W dziedzinie budownictwa mieszkaniowego nowy rząd stara się dorównać osiągnięciom Republiki. W 1934 roku nowe prawo budowlane, przekazuje zarząd nad organizacjami oraz spółdzielniami mieszkaniowymi (finansowy i organizacyjny) władzom miejskim, co daje państwu pełną kontrolę nad procesami osiedleńczymi. Jednym z podstawowych elementów polityki ludnościowej narodowego socjalizmu jest walka z wielkimi miastami oraz idea związania człowieka z ziemią *Blut und Boden*. Na terenie całego państwa, a zwłaszcza w rejonach uprzemysłowionych, powstają niewielkie osiedla z domami jednorodzinnymi. Domy budowane są w nurcie architektury wernakularnej: na planie czworoboku, ze skośnym dachem, tynkowane na biało. Tak jak w Republice Weimarskiej stosuje się typizację budynków. Osiedla są połączeniem idei wioski germańskiej z ideą miasta ogrodu w ujęciu Teodora Frischa, łącznie z inkorporacją idei samowystarczalności: domy uzupełniane są o ogrody w wielkości wyliczonej tak by możliwa była uprawa warzyw i owoców na potrzeby rodziny. Założenia są projektowane według jednolitych koncepcji architektoniczno – urbanistycznych, przy całkowitym wyłączeniu przyszłych użytkowników z procesu inwestycyjnego

Jedno z pierwszych nowych założeń mieszkaniowych, osiedle Kochenhof, powstaje w 1933 roku w Stuttgarcie, jako kontrpropozycja dla modernistycznego osiedla Weisenhoff. W 1934 roku powstaje, połączone z prezentującą pożądanym typów germańskiej zabudowy wystawą, osiedle Ramersdorf pod Monachium. Osiedla tego typu powstają także na terenie Śląska (np. Wilcze Gardło w Gliwicach, zob. Zdjęcie 11).

W miastach prowadzi się intensywne prace nad usuwaniem zabudowy slumsowej. Powstają nowe miasta, m.in. Wolfsburg¹⁶⁵ (dla fabryki Volkswagena), zaprojektowany przez Peter'a Koller'a i Alberta Speer'a. Projekt stanowi kompromis pomiędzy funkcjonalizmem i podejściem społecznym, a monumentalizmem preferowanym w III Rzeszy.

W 1940 roku następuje pierwszy w polityce mieszkaniowej. Wobec spodziewanego szybkiego końca wojny postulowana jest budowa miliona mieszkań rocznie. Taka duża liczba nowych inwestycji ma wymagać zaawansowanej typizacji i industrializacji oraz centralnie zarządzanego sektora mieszkaniowego. Dodatkowo postulowana jest budowa mieszkań dużych dla rodzin wielodzietnych. Obniżenie kosztów ma być możliwe dzięki nieodpłatnemu zatrudnieniu robotników z terenów Polski.

Zdjęcie 11.
Wilcze Gardło, (fot. autor,
04.2005).

Osiedle z okresu III Rzeszy o centralnie zaplanowanym układzie urbanistycznym. Domki z ogrodami pozwalającymi na uprawę warzyw.



Pod koniec wojny wstrzymane zostają nowe inwestycje mieszkaniowe, a dla mieszkańców zbombardowanych domów mają powstawać prowizoryczne altanki budowane według typowego projektu w ramach samopomocy.

¹⁶⁵ Pierwsza nazwa brzmiała Stadt des KdF Wagens – Wolfsburg. Skrót KdF - *Kraft durch Freude* - Siła poprzez Radość.

PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ. Po wojnie, w 1949 roku, Niemcy zostają podzielone na część wschodnią, pod wpływami Sowietów, oraz część zachodnią. Historia rozwoju mieszkalnictwa przebiega od tego czasu dwutorowo.

W Zachodniej części Niemiec dylemat między modernizacją a rekonstrukcją zabudowy mieszkaniowej jest za każdym razem rozważany indywidualnie, w zależności od stopnia zniszczeń. W Kolonii i Monachium podejmowana jest modernizacja ściśle zachowująca założenia historyczne, w Berlinie, Hamburgu, Stuttgartcie i Kassel widoczne są silne dążenia modernizacyjne. Amerykanie ponownie implementują popularną przed wojną ideę modernistycznej prefabrykacji mieszkań, którą sami zaczerpnęli od Niemców. Zła powojenna sytuacja mieszkaniowa, stopniowo się poprawia. W 1951 roku, w Hanowerze otwarta zostaje wystawa *Constructa*, na której prezentowana jest modelowa zabudowa mieszkaniowa. Niepozorne trzy, cztero i pięciopiętrowe bloki stanowią podstawowy model powojennej zachodnioniemieckiej zabudowy mieszkaniowej. W 1957 roku otwarta zostaje kolejna wystawa mieszkaniowa: *Internationale Bauausstellung (Interbau, IBA)*. Wystawa, na której prezentowane są nowoczesne osiągnięcia przemysłu mieszkaniowego i myśli architektonicznej, jest ideową kontynuacją wystaw *Deutsche Werkbund*. Biorą w niej udział m.in. Gropius i Le Corbusier. Wystawa stanowi odpowiedź na sowiecką monumentalną zabudowę alei Stalina. Zachodnioniemiecka zabudowa mieszkaniowa, wspierana przez Amerykanów, pod koniec lat 1950. osiąga bardziej wyrazisty charakter. W latach 1960. w zachodnich Niemczech pojawia się trend suburbanizacyjny. Nowe obiekty przemysłowe i nowe osiedla są lokalizowane na obrzeżach miast. Dominują dwa modele zabudowy: osiedla domów wielorodzinnych, budowanych z użyciem metod przemysłowych, oraz podmiejskie założenia domów jednorodzinnych. Przykładem charakterystycznej zabudowy z lat 1960. jest osiedle Nordweststadt we Frankfurcie będące zespołem zabudowy średniej i wysokiej, z segregacją ruchu pieszego i kołowego. Szybka poprawa sytuacji mieszkaniowej w powojennych Niemczech nazywana jest potocznie cudem mieszkaniowym. Od lat 1960. historia rozwoju mieszkalnictwa w Zachodniej części Niemiec jest zbliżona do rozwoju Anglii i Francji.

We wschodniej części, mimo, że poza Dreznem, miasta doznały mniejszych zniszczeń stosuje się bezwzględna rekonstrukcję i wyburza się nawet niezniszczone założenia historyczne. W wyniku niewystarczających środków wyburzone kwartały latami czekają na odbudowę. Zabudowa mieszkaniowa w pierwszym powojennym okresie przyjmuje formę socrealistyczną. Powstają pokazowe założenia mieszkaniowe o wysokim standardzie (np. monumentalna zabudowa w Berlinie w dzielnicy Weberwiese) jednak generalny poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest niski. W 1953 roku kwestia mieszkaniowa staje się jedną z przyczyn powstania przeciw komunistycznemu rządowi. Po śmierci Stalina, zmniejsza się radykalność socrealizmu, poparcie znajdują idee modernistyczne. Najbardziej monumentalne pomysły stalinizmu nie zostają zrealizowane. Polityka mieszkaniowa przyjmuje bardziej praktyczny kierunek. Pod koniec lat 1950. obowiązującym modelem zabudowy jest *socjalistyczne osiedle mieszkaniowe* o luźnym planie powstające w metodach uprzemysłowionych. W latach 1960. trend ten się wzmacnia: osiedla przyjmują postać prefabrykowanych budynków wieżowych. Zespoły powstają głównie w dzielnicach miejskich lub w nowych miastach. Dominuje model mieszkań czynszowych. Praktycznie nie powstaje zabudowa jednorodzinna. Dalszy rozwój wschodnioniemieckiej zabudowy mieszkaniowej, do momentu zjednoczenia Niemiec, jest zbliżony do sytuacji w Polsce.

Podstawą rozwoju miast zarówno po części wschodniej jak i zachodniej jest idea miasta funkcjonalnego, dlatego po obu stronach granicy powstają osiedla bloków w zieleni, oddzielone od części miasta o innym przeznaczeniu. We wschodniej części obowiązuje planowanie centralne, w zachodniej każde miasto ma swoje niezależne władze planistyczne.

W latach 1970. w wyniku spowolnienia gospodarki poszukuje się sposobów na zwiększenie efektywności polityki mieszkaniowej. Polityka mieszkaniowa rozszerza swoje działania na modernizację zasobów istniejących, które do tej pory pozostawały bez

systemowego wsparcia. Koncepcji mieszkania w mieście przywrócona zostaje ważna rola. Początkowe działania wewnątrz centrów miejskich ograniczają się do całkowitej modernizacji, by pod koniec lat 1970. przyjąć bardziej zrównoważony model, według którego przywracane są historyczne układy miejskie. Pojawiają się idee pieszych centr miast i zabudowy podmiejskiej o ruchu uspokojonym (na wzór holenderskich *woonerf*). W 1979 roku jest w Niemczech ponad 96 takich stref. W latach 1980. popularność zdobywa model mieszkania własnościowego, a coraz więcej osób chce zamieszkać w podmiejskim domku z ogórkiem. Popularność zdobywa koncepcja zamieszkiwania w starych zmodernizowanych mieszkaniach miejskich. W latach 1984-1987 kontynuowana jest wystawa IBA, w ramach której powstaje kompleksowy projekt urbanistyczny, obejmujący kilka dzielnic Berlina. Wystawa promuje ideę krytycznej rekonstrukcji zdegradowanej tkanki miejskiej i wywiera znaczny wpływ na trendy modernizacyjne w Europie.

We wschodnich Niemczech, zgodnie z planem całkowitego rozwiązania kwestii mieszkaniowej do roku 1990, na początku lat 1970. powstaje rekordowa ilość mieszkań. Skala rozwoju budownictwa mieszkaniowego wymaga wsparcia przez wszystkie sektory gospodarki. A paradygmat ilościowy sprawia, że założenia są coraz bardziej ujednocicane, zagęszczane i pozbawiane przestrzeni publicznych. Zabudowa istniejąca pozbawiona jest wsparcia i niszczone.



■ Inaczej zdefiniowane cele i kierunki polityki mieszkaniowej doprowadziły do zupełnie odmiennej drogi rozwoju zabudowy po wschodniej i zachodniej części granicy.

ZJEDNOCZONE NIEMCY. Po zjednoczeniu Niemiec w 1989 roku dotychczasowa kadra z Niemiec Zachodnich praktycznie w całości przejmuje urzędy planistyczne w kraju. Kraj charakteryzuje znaczne zróżnicowanie ekonomiczne dlatego główne działania skupiają się na wyrównaniu poziomu życia po dwóch stronach zburzonego muru. We wschodniej części kluczowa jest modernizacja opuszczanych masowo osiedli wielkopłytowych oraz rewitalizacja, zaniedbanych do tej pory, centrów miast. Należy także rozwiązać kwestię publicznej własności wszystkich zespołów mieszkaniowych w części wschodniej. Od 1989 roku zniesione zostaje rozróżnienie pomiędzy prywatnym a publicznym sektorem mieszkaniowym i wszystkie organizacje zajmujące się dostarczaniem mieszkań traktowane są tak samo. Także inwestorzy prywatni mogą zapewniać mieszkania socjalne.

W latach 1990 nurty ekologiczne są w Niemczech najsilniejsze w Europie. Zaczyna się walka z rozpełzaniem miast i promocja idei zwartych centrów miejskich. Popularny jest rozwój nowych funkcji mieszkaniowych i usługowych na terenach powojkowych i poprzemysłowych.

Podstawowe założenia polityki mieszkaniowej nie zmieniły się od okresu po zjednoczeniu Niemiec, dlatego zaprezentowane zostały w Rozdziale 2.3.3.

Pod koniec XX wieku realizacja polityki mieszkaniowej odbywa się na trzech szczeblach: państwa, które zapewnia odpowiednie ustawodawstwo (przepisy techniczne, prawne, fiskalne), kraj związkowy po którego stronie są subsydia oraz gminy, która zajmuje się właściwą polityką mieszkaniową, realizując programy rządowe i własne, a także planami zabudowy, reparcelacją gruntów, uzbrojeniem terenu oraz nadzorem budowlanym¹⁶⁶. Finansowanie inwestycji związanych z infrastrukturą mieszkaniową rozłożone jest pomiędzy gminę (2/3), bund(1/6) oraz państwo centralne (1/6).

¹⁶⁶ Główne zadania gmin zostały określone w II ustawie o budownictwie mieszkaniowym z 1980 roku. Ustawa ta postanawia, że gminy mają wspólnie z landami: popierać budowę mieszkań dla szerokich warstw narodu; usunąć brak mieszkań; tworzyć obszerne możliwości dochodzenia do własnego mieszkania dla szerokich warstw ludności; umożliwić wystarczające zaopatrzenie w mieszkania wszystkich warstw ludności odpowiadające różnym potrzebom mieszkaniowym; zapewnić zaopatrzenie w mieszkania zwłaszcza tym, którzy nie są w stanie sami tego dokonać.

Gminy, w celu spełnienia ustawowych wymagań, stosują instrumenty polityki mieszkaniowej:¹⁶⁷

- tanie kredyty, bezzwrotne dotacje etc., na budowę określonych typów mieszkań lub modernizację istniejących;
- pomoc większym inwestorom mieszkaniowym, w zamian za ograniczonego czasowe prawo dyspozycji powstałymi lokalami;
- pomoc w uzyskiwaniu własnościowych mieszkań/domów przez rodziny wielodzietne i młode małżeństwa (np. programy niedrogiego budownictwa mieszkaniowego polegający na budowie z udziałem kapitału mieszkańców oraz z niskoprocentowanym kredytem małych domów o wysokim współczynniku za zabudowy. Budową zajmuje się wspólny inwestor zastępczy, minimalizuje się w ten sposób koszty i czas budowy, uzyskuje się jednorodny charakter zabudowy. Założenia uzupełnione są o przedszkola i place zabaw, a czasem i o sklepy, których koszt wliczony jest w koszt budowy osiedla);
- udostępnianie taniego terenu pod zabudowę czynszową, zapewnienie terenów dla budownictwa socjalnego¹⁶⁸;
- administracyjne przeciwdziałanie ubytkowi tanich mieszkań (zachęcanie do przebudowy lokali niemieszkalnych na mieszkalne, bezzwrotne dotacje dla mieszkańców adaptujących niezamieszkałe strychy na mieszkania, rozbudowa istniejących budynków przez dobudowy, przekształcanie lokali i budynków użytkowych w mieszkania, administracyjne utrudnianie przerabiania lokali mieszkalnych na niemieszkalne, kontrola zamiany mieszkań czynszowych na własnościowe; premie za przeprowadzkę w budownictwie socjalnym¹⁶⁹, programy mające na celu skłonienie właścicieli dużych mieszkań do wynajmowania ich niezamożnym rodzinom wielodzietnym);
- ustalanie uprawnień do mieszkań socjalnych i ich przydziały zapewnianie mieszkań dla specjalnych grup ludności, program budowy mieszkań dla seniorów¹⁷⁰, program budowy mieszkań dla niepełnosprawnych (*Wohnungen für Rollstuhlfahrer*);
- wyrównanie obciążeń budżetów rodzinnych z tytułu czynszów (ustalenie średniego lokalnego poziomu czynszów, ustalanie i przydzielanie dodatków mieszkaniowych, ustalanie i pobieranie zwiększonego czynszu w mieszkaniach socjalnych dla osób które przekroczyły próg zarobków);
- poprawa jakości starych zasobów mieszkaniowych (np. program modernizacji mieszkań *Wohnungmodernisierung* na terenach wyznaczonych przez miasto, program oszczędności energii *Energiesparprogramm*, program ochrony przed hałasem *Schallschutzprogramm*);
- stanowienie przepisów miejscowych;
- kontrola administracyjna przestrzegania przepisów;

Udział mieszkań socjalnych jest w Niemczech niższy niż w innych krajach Europejskich, a znaczną część dostępnego budownictwa mieszkaniowego zapewnia rynek prywatnych mieszkań na wynajem.



■ Świadomie stosowana polityka lokalizacyjna jest ważnym narzędziem polityki mieszkaniowej.

¹⁶⁷ Na przykładzie Stuttgartu [za: Jędraszko 1996].

¹⁶⁸ Żeby gmina mogła prowadzić politykę gruntową, miasto ma prawo przejąć nieodpłatnie 30% parcelowanych działek (z przeznaczeniem na mieszkania socjalne, drogi i inna infrastrukturę). Gmina posiada także prawo pierwokupu ziemi.

¹⁶⁹ Ponieważ gmina nie może usunąć lokatora z mieszkania socjalnego nawet gdy w dużym mieszkaniu zostaje sam, co powoduje złe wykorzystanie istniejących zasobów, wprowadzone są premie za przeprowadzkę do mniejszego mieszkania lub do mieszkania własnościowego.

¹⁷⁰ Np. program *Betreute Seniorenwohnungen*, który polega na włączaniu inwestorów prywatnych do budowy mieszkań dla osób starszych: 1/3 mieszkań w powstających obiektach należy do inwestorów prywatnych z tym, że prawo do ich zasiedlenia przysługuje im dopiero w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego.

PODSUMOWANIE. Na przykładzie Niemiec wyraźnie widać wpływ jaki na rozwój tkanki mieszkaniowej oraz poziomu życia mieszkańców ma polityka mieszkaniowa. Po pierwsze skuteczna polityka mieszkaniowa w Republice Weimarskiej pozwoliła na zaspokojenie braku mieszkań w ciągu kilkunastu lat. Po drugie, ponieważ początkowo obie części Niemiec znajdowały się na równym poziomie cywilizacyjnym, ułatwiona jest obserwacja dwóch ścieżek rozwoju, przy dwóch modelach ustroju, a przy okazji dwóch modelach przestrzennej polityki mieszkaniowej.

1.3.4. Polska. Osiedle społeczne

Początki polskiej myśli urbanistycznej na terenach obecnej Polski związane są z problemem mieszkaniowym w uprzemysławiających się miastach. Pierwszy podręcznik planowania miast¹⁷¹, zgodnie z europejską tendencją przełomu XIX i XX wieku, napisał lekarz – higienista: Józef Polak - była to reakcja na złe warunki mieszkaniowe panujące w największych miastach Królestwa Polskiego. Wobec niedostatku uczelni o profilu urbanistycznym w okresie przed I Wojną Światową na terenie obecnej Polski – późniejsi polscy architekci-urbanisci studiowali za granicą w Niemczech, w Rosji, we Francji oraz w Szwajcarii – dzięki czemu na grunt polski zostały przeniesione osiągnięcia różnych szkół architektury i urbanistyki.

MIESZKALNICTWO MIĘDZYWOJENNE¹⁷². Po odzyskaniu niepodległości sprawami mieszkaniowymi zajmowało się Ministerstwo Zdrowia, pierwsze informacje z tej dziedziny podawał dr Władysław Dobrzyński¹⁷³ w miesięczniku „Zdrowie”.

Sytuacja mieszkaniowa w okresie międzywojennym, mimo podejmowanych inicjatyw legislacyjnych i organizacyjnych, jest bardzo zła¹⁷⁴. Brakuje nie tylko mieszkań ale także ujednoliconego prawa, przepisów i normatywów budowlanych. Ze względu na zły stan mieszkalnictwa sprawy mieszkaniowe stanowią główne pole zainteresowań urbanistów.

W 1919 roku Sejm Rzeczypospolitej wydaje ustawę o Państwowym Funduszu Budowlanym, dzięki czemu wprowadzone zostają pierwsze akty normatywne odnośnie zasady budownictwa spółdzielczego. Spółdzielnie mieszkaniowe mogą ubiegać się o nisko oprocentowane kredyty. Lata 1921 - 1922 są latami powstawania spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce. Niedostatki w prawodawstwie sprawiają jednak że, wiele realizacji firmowanych przez spółdzielnie mieszkaniowej to mieszkania luksusowe przeznaczone na sprzedaż [zob: Kotowski 2004]. W 1921 roku Powstaje Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa (WSM), która od samego początku współpracując z członkami TUP, staje się pionierem modernistycznego budownictwa mieszkaniowego i propagatorem idei osiedla społecznego w Polsce (zob. niżej). Budownictwo mieszkaniowe pierwszego dziesięciolecia działalności WSM to m.in. I do VIII Kolonie osiedla Żoliborz. Mieszkania w pierwszych etapach osiedla żoliborskiego prezentują zróżnicowane typy i, dzięki dobrej koniunkturze, są większe i lepiej wyposażone niż mieszkania budowane po 1931 roku.

¹⁷¹ *Wykład higieny miast*, Warszawa 1908.

¹⁷² Sytuacja mieszkaniowa w Polsce przedstawiona jest dopiero od okresu międzywojennego, ze względu na brak spójnej polityki mieszkaniowej pod zaborami.

¹⁷³ Dr Władysław Dobrzyński – lekarz, działacz Warszawskiego Towarzystwa Higienicznego, aktywny propagator idei miasta ogrodu, współpracownik Ebenezera Howarda, współtwórca Międzynarodowego Stowarzyszenia Miast-Ogrodów i Planowania Miast przekształconego w Międzynarodową Federację Mieszkalnictwa i Planowania Przestrzennego. Staje się jednym z pionierów budownictwa spółdzielczego w Polsce.

¹⁷⁴ Wg badań IGS (Instytutu Gospodarstwa Społecznego), przy założeniu, że mieszkanie przeludnione to takie w którym jedną izbę zajmuje więcej niż 2 osoby, jedynie 4,7% mieszkań robotniczych w Polsce było nieprzeludnionych. Liczba osób bezdomnych w 1928 roku w Warszawie przekroczyła 10 000, dla przedstawienia sytuacji GUS (Główny Urząd Statystyczny) wprowadził dwa określenia: 1) osoby bezdomne z powodu kryzysu mieszkaniowego, 2) bezdomni wykolejenci. [Za: Syrkus 1984, str. 161-165].

W kwietniu 1929 roku odbywa się inauguracyjny zjazd Polskiego Towarzystwa Reformy Mieszkaniowej (PTRM) pod przewodnictwem Zygmunta Słomińskiego, prezydenta m.st. Warszawy. PTRM powstaje jako polska sekcja Międzynarodowego Związku dla Spraw Mieszkaniowych¹⁷⁵, jego członkami są przedstawiciele różnych środowisk i profesji¹⁷⁶. Pierwotnym celem Towarzystwa jest doprowadzenie do wybudowania w ciągu 15 lat brakującego 1,5 miliona izb¹⁷⁷. Cel ten nie zostaje osiągnięty. PTRM staje się ważnym ośrodkiem naukowo-badawczym, a wnioski ze swoich prac – doraźne i długofalowe programy naprawy sytuacji mieszkaniowej przedstawia władzom państwowym, komunalnym i kredytodawcom. Przedstawiane wnioski mają służyć za inspirację dla rozwoju polityki mieszkaniowej władz na różnych szczeblach. Mają także znaczenie popularyzatorskie w dziedzinie higieny i powszechnego prawa do mieszkania. W 1933 roku wnioski z konferencji PTRM zostają podsumowane w memoriale, którego najważniejsze postulaty (ogłoszone w miesięczniku „Dom, Osiedle, Mieszkanie”) to [za: Syrkus 1984, 167]:

- konieczność przystąpienia do szerokiej akcji budowlanej, której celem będzie budowa mieszkań najtańszych;
- konieczność obniżenia czynszów za mieszkanie, którą osiągnąć można przez obniżenie kosztów budowy i kosztów obsługi kredytów;
- odpowiednia organizacja osiedli robotniczych (wraz z wypoczynkiem, szkołami, aprowizacją, sportem i komunikacją);
- niezbędne, aczkolwiek uproszczone urządzenia higieniczne powinny znajdować się we wszystkich mieszkaniach w robotniczych domach zbiorowych;
- powierzchnia mieszkania robotniczego nie powinna przekraczać 36m², żeby czynsz za mieszkanie pozostawał w zasięgu robotników;
- państwo powinno zapewnić pomoc kredytową przy budowie domów i mieszkań (dla 90% – 100% wartości inwestycji, o koszcie nie większym niż 2%);
- budową mieszkań i domów powinna zajmować się instytucja nie nastawiona na zysk, jedna dla całego kraju;

Bezpośrednim skutkiem działalności PTRM jest utworzenie w 1934 roku Towarzystwa Osiedli Robotniczych TOR. Przedmiot działania TOR-u określono jako mieszkania o niskim komornym przydzielane rodzinom robotniczym o odpowiednich zarobkach¹⁷⁸. Głównymi kredytobiorcami TOR zostają zarządy miejskie i duże zakłady pracy w ponad 40 miejscowościach. Ważnym wkładem TOR-u w rozwój budownictwa mieszkaniowego jest działalność pracowni projektowej, w której opracowuje się normatywy dla mieszkań i osiedli odpowiadające potrzebom ludności w różnych regionach Polski. TOR ogłasza konkursy, dzięki którym promowane są nowatorskie rozwiązania mieszkaniowe. Ze względu na niewielkie kredyty, jakie udało się uzyskać, działalność TOR-u jest ograniczona i nie spełnia wiązanych z nią nadziei. W ciągu 5 lat działalności (do 1939 roku) wybudowano jedynie około 9 000 mieszkań, m.in. obiekty firmowane przez WSM: 300 mieszkań i Dom Społeczny na Rakowcu, IX Kolonię na Żoliborzu oraz Osiedle Stefana Żeromskiego na Kole (również z Domem Społecznym zawierającym wiele urządzeń społecznych).

¹⁷⁵ *Internationaler Verband für Wohnungswesen.*

¹⁷⁶ M.in. Minister Pracy i Opieki Społecznej - Stanisław Jurkiewicz, działacz i współtwórca Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej - Teodor Toeplitz, architekt - Romuald Gutt, czy wspomniany już lekarz – higienista Władysław Dobrzański. Także przyrodnicy, prawnicy i finansjści. Członkami PTRM były także organizacje, np.: WSM, TUP, SARP, ZUS oraz TOR.

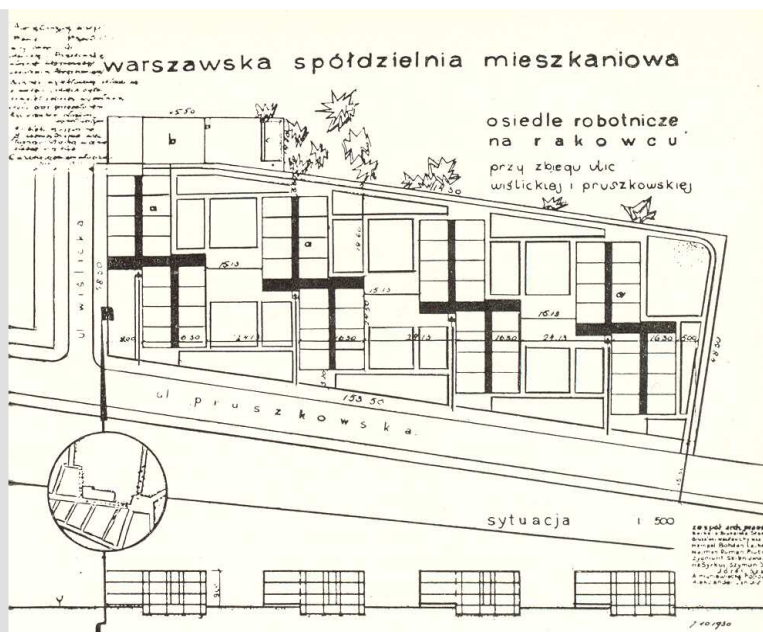
¹⁷⁷ Z powodu bardzo złej sytuacji mieszkaniowej Polskie statystyki mieszkaniowe dotyczyły izb, a nie mieszkań jak w innych krajach europejskich. W potocznym języku wyraz *mieszkanie* utożsamiany był ze znaczeniem *izba*, gdy robotnik polski zajmował mieszkanie złożone z 1 izby i kuchni, mówił: „*Mam dwa mieszkania*” [Za: Syrkus 1984, str. 161].

¹⁷⁸ Komorne ustalono na 20 – 25 zł miesięcznie, a górny pułap zarobków uprawniających do otrzymania mieszkania na 250 zł miesięcznie.

Rozczarowująca skala realizacji mieszkaniowych firmowanych przez TOR i skromne wyposażenie budowanych mieszkań¹⁷⁹ powodują, że działacze społeczni i architekci skupieni wokół PTRM, WSM oraz TOR postulują przeprowadzenie badań mieszkaniowych na szeroka skalę, które pozwolą na obniżenie kosztów budowy mieszkań w inny sposób niż poprzez redukcję wielkości i wyposażenia oraz rezygnację z jakości¹⁸⁰. Wobec braku funduszy publicznych na ten cel wielu architektów stosuje techniki uprzedmiotowione oraz eksperymenty formalne i funkcjonalne w realizacjach prywatnych (np. Bohdan Lachert, Józef Szanajca, Helena i Szymon Syrkusowie, Barbara i Stanisław Brukalscy). Lata 30-te są bowiem trudne dla budownictwa społecznego, ale w wyniku prowadzonej polityki fiskalnej, bardzo owocne dla prywatnego budownictwa luksusowego. Przez architektów preferowane były układy szkieletowe, zgodne z duchem modernizmu, gdyż teoretycznie pozwalały one na łączenie minimalnych mieszkań w większe po zaspokojeniu kryzysu mieszkaniowego.

Rysunek 20. Osiedle WSM na Rakowcu, plan sytuacyjny [za: Syrkus 1976, str. 101]

1930-1935, proj. "Praesens" (m.in. H. i S. Syrkus). Składa się z 6 dwupiętrowych bloków, po 48 dwuizbowych mieszkań (pow. 32-35 m²) z małą toaletą i przedpokojem. Układ budynków prostopadły do ulicy zastosowany po raz pierwszy w Warszawie odpowiada modernistycznej maksymie "frontem do słońca, a nie do rynsztoku". Mieszkańcy mieli do dyspozycji Dom Społeczny¹⁸¹, staw rybny oraz działki rolnicze przypisane do mieszkań. Teren osiedla był ogrodzony siatką.



Stan środowiska zbudowanego w okresie międzywojenny jest niezadowolający i urbanisci TUP postulują w 1929 roku utworzenie stanowiska rzeczoznawcy czyli zatrudnienie urbanisty w każdym urzędzie miejskim. Apelują także o zorganizowanie kursów doszkalających z dziedziny urbanistyki w urzędach miejskich i gminnych [za: *Towarzystwo Urbanistów... 1973*]. Część postulatów zostaje realizowana¹⁸². Podczas katowickiej konferencji TUP w 1932 roku pojawiają się wnioski, że planowanie regionalne musi się wiązać z

¹⁷⁹ Mieszkania na Rakowcu nie miały łazienek ani centralnego ogrzewania (z którego zrezygnowano w wyniku protestu przyszłych mieszkańców, którzy bali się, że nie będą mieli czym płacić za ogrzewanie).

¹⁸⁰ Postulaty dotyczą przede wszystkim badań nad:

- lokalizacją osiedli;
- racjonalizacją układów budynków i mieszkań;
- wykorzystaniem osiągnięć przemysłu do budowy (prefabrykacji) i montażu mieszkań;
- wytycznymi do łączenia domów mieszkalnych w zespoły;
- wprowadzeniem stałej kontroli kosztów i trwałości obiektów;
- wprowadzeniem badań preferencji i oceny wśród mieszkańców;
- rozprawdzeniem sieci infrastruktury technicznej;
- i socjalnej – kompensującej braki w mieszkaniach indywidualnych.

¹⁸¹ W którym mieściła się nowoczesna i dobrze wyposażona pralnia, suszarnia, lekarskie gabinety: internistyczny i stomatologiczny oraz przedszkole i duża sala gimnastyczna – widowiskowa, łaźnia, pokoje klubowe, etc.

¹⁸² W 1930 roku powstaje komisja urbanistyczna przy Związku Miast Polskich, która opiniuje projekty z zakresu planowania miast, ustala się także listę rzeczoznawców urbanistycznych dla opiniowania planów zabudowania miast (zespoły opiniujące składają się z architekta-urbanisty i ekonomisty), a od 1932 roku Wydział Architektury Politechniki Warszawskiej prowadzi „kurs urbanistyczny dla pracowników państwowych i samorządowych”.

planowaniem gospodarczym¹⁸³. W okresie międzywojennym kontynuowane¹⁸⁴ są prace nad Planem Generalnym dla Warszawy. W 1928 roku powstaje koncepcja zorganizowania pasa zieleni o grubości 3 km dookoła miasta, połączonego z terenami zieleni znajdującymi się w mieście, oraz utworzenie nowych klinów przewietrzających. Koncepcja pasa zieleni jest zgodna z europejskim nurtem przeciwdziałania nieskoordynowanemu rozlewaniu się miast. Również zgodnie z tendencjami europejskimi pojawia się w Polsce koncepcja planowania regionalnego, by w 1936 roku wprowadzony został ustawowy obowiązek tworzenia planów regionalnych. Także w 1936 roku Jan Chmielewski i Szymon Syrkus w opracowaniu pt.: *Warszawa funkcjonalna. Przyczynek do urbanizacji regionu warszawskiego* przedstawiają plan rozwoju Warszawy wraz z aglomeracją wyznaczając m.in. główne kierunki komunikacji, infrastruktury oraz tereny mieszkaniowe połączone za pomocą komunikacji miejskiej i z terenami przemysłowymi.



■ Mimo niewielkiej ilości środków w realizacji WSM mieszkaniom towarzyszą Domy Społeczne z rozbudowaną infrastrukturą społeczną.

■ W 1939 wprowadzony został pomysł pasa zieleni i klinów przewietrzających dla Warszawy, obecnie tereny klinów są stopniowo zabudowywane. Czy naprawdę ich nie potrzebujemy?

TRUDNY OKRES 1939 – 1945. W czasie okupacji prace nad sprawą mieszkaniową nie zostają całkowicie przerwane, w warunkach konspiracji kontynuowane są prace nad projektami dalszych części osiedli na Żoliborzu i na Rakowcu. W 1940 roku zarząd WSM zleca wykonanie koncepcyjnego projektu osiedla Rakowiec. Dla realizacji tego projektu powstaje Konspiracyjna Pracownia Architektoniczno – Urbanistyczna. Rezultatem 4 lat działalności jest m.in. kompleksowe opracowanie koncepcji *osiedla społecznego*, które wg twórców powinno stanowić podstawową jednostkę miejską. Główne wyznaczniki osiedla społecznego zaprezentowano za Heleną Syrkus, jedną z autorek koncepcji [Syrkus 1976]:

- teren pod osiedle musi zapewniać mieszkańcom słońce, zielen i powietrze oraz jak najbliższy kontakt z pięknym krajobrazem;
- teren pod osiedle nie może leżeć na skrzyżowaniu arterii komunikacyjnych, lecz pomiędzy nimi. Rozstaw tych arterii musi być odpowiednio wielki żeby pomieścić wszystkie funkcje;
- ruch kołowy powinien odbywać się w obrębie okalających osiedle arterii, samo osiedle powinno być wyłączone z ruchu kołowego, tym samym powinno zapewniać bezpieczeństwo pieszym;
- sklepy oraz parkingi powinny być zlokalizowane przy arteriach komunikacyjnych, na zewnątrz osiedla, by mieszkańcy wracając z pracy mogli zrobić zakupy nie zbaczając z drogi do domu;
- odległość osiedla od miejsca pracy nie może przekraczać 30 minut jazdy publicznym środkiem transportu;
- wielkość osiedla to tzw. „jednostka sąsiedzka” czyli takie skupienie ludności, które może stworzyć jedna szkołę powszechną (6000 – 12000 osób);
- najdalej położone od szkoły mieszkanie powinny znajdować się w promieniu 1 km;
- osiedle powinno dzielić się na kolonie: kolonia wyznaczona powinna być przez zasięg urządzeń dla dzieci i przedszkoli, z najdalszego punktu do przedszkola powinno być nie dalej niż 350 m, z tego wynika, że kolonia powinna składać się z 1250 – 2500 osób;

¹⁸³ Pierwsze koncepcje połączenia planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym przywozi w 1929 roku z ZSRR Leonard Tomaszewski.

¹⁸⁴ Badania wstępne dla planu regulacyjnego Warszawy trwają już w Królestwie Polskim. W 1916 roku organizuje się cykl konferencji na których specjaliści z różnych dziedzin referują zagadnienia związane z komunikacją miejską i podmiejską, węzłami kolejowymi, z rolą Wisły, z budową geologiczną gruntu, sprawą sieci wodociągowo kanalizacyjnej oraz z badaniami statystycznymi i demograficznymi. Rozpatruje się także potencjalne kierunki rozwoju miasta.

- poszczególne funkcje (współzycie zbiorowe mieszkańców, mieszkanie, opieka nad dzieckiem, wychowanie młodzieży) otrzymać mają odpowiednie tereny, na których mogą rozwijać się swobodnie nie kolidując ze sobą (osiedle funkcjonalne);
- każde osiedle powinno być wyposażone w tereny rekreacji, na kilka osiedli powinien przypadać duży kompleks parkowo – sportowy;
- niewielkie mieszkania należy uzupełnić rozbudowanym programem dodatkowym (sale zebrań, łaźnie, domy kultury, pralnie, świetlice, jadalnie etc.);

Na podstawie wytycznych dla *osiedla społecznego* w okresie wojennym opracowane zostają plany rozwoju dla Rakowca i dla Koła. Zrealizowane w kolejnych latach projekty mają z tymi koncepcjami wiele elementów wspólnych.



■ Prace nad osiedle społecznym poprzedzone były wieloma analizami potrzeb mieszkaniowych, a także konsultowane ze specjalistami z innych dziedzin.

■ Mimo, że koncepcja *osiedla społecznego*, w latach późniejszych, poddana została powszechnej krytyce warto zauważyć jej pozytywne elementy, jak np. lokalizację osiedli w pobliżu miejsc pracy i miejsc wypoczynku oraz wyposażenie osiedli w infrastrukturę techniczną i społeczną.

SPRAWA MIESZKANIOWA W OKRESIE STALINIZMU. W okresie powojennym praktyka planowania przestrzennego zdominowana jest przez problemy odbudowy, a następnie dynamicznego wzrostu, kwestie jakości środowiska schodzą na dalszy plan. Nad realizacją odbudowy czuwa Biuro Odbudowy Stolicy (BOS), w którym, jako jedna z komórek, działa Pracownia Urbanistyczna. Przyjmuje się podstawowe założenia polityki mieszkaniowej [za: Dobrucki i in. 1974]:

- każda rodzina ma prawo do samodzielnego mieszkania,
- wielkość mieszkania powinna być uzależniona od liczebności członków rodziny¹⁸⁵,
- mieszkanie powinno zapewniać warunki zachowania higieny oraz rozwoju kultury osobistej,

W październiku 1945 roku uchwalony zostaje dekret o komunalizacji gruntów, na mocy którego wszystkie grunty stają się własnością m.st. Warszawy. Nowy Generalny Plan Warszawy oparty jest o założenia Warszawy Funkcjonalnej, są w nim zawarte koncepcje osiedli wypracowane podczas okupacji. Priorytetem staje się odbudowa mieszkań. Ustala się, że projektowanie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej będzie się odbywać zgodnie z ogólnymi i szczegółowymi wytycznymi, z dużą pomocą finansową państwa. W budownictwo mieszkaniowe zaangażowane mają być wszystkie szczeble administracji (państwo, gminy)¹⁸⁶ oraz spółdzielnie lokatorskie, zjednoczenia przemysłu państwowego, zakłady przemysłowe, instytucje mieszkaniowe. W pierwszych latach powojennych, w ramach polityki mieszkaniowej, popierane są spółdzielnie mieszkaniowe oraz budownictwo typu patronackie¹⁸⁷, a także w ograniczonym stopniu sektor prywatny. Polityka mieszkaniowa zakłada budowę mieszkań tam gdzie ich fizycznie brakuje – gdzie się tylko da mieszkańcy są dokwaterowywani do większych mieszkań lub mieszkania są dzielone. W pierwszym powojennym okresie WSM podejmuje się rozbudowy osiedla żoliborskiego, uzupełnienia osiedla rakowieckiego i osiedla na Kole (zob. Zdjęcie 12), oraz budowy osiedla Mokotów.

¹⁸⁵ Normy określa Techniczny Normatyw Projektowania, który w szczegółach zmienia się co kilka lub kilkanaście lat jednak jego koncepcja pozostaje niezmienna do końca lat osiemdziesiątych. Pierwszy powojenny normatyw ustala przeciętnie 7 m² powierzchni mieszkalnej, 11 m² powierzchni użytkowej na mieszkańca. Przyjmuje się zasadę budowania mieszkań minimalnych ale z instalacjami. Dopuszczalne są zarówno kuchnie laboratoryjne oraz mieszkalne.

¹⁸⁶ Rolą państwa ma być ustalanie polityki mieszkaniowej oraz kwestie finansowe (kredyty, dopłaty), rolą gminy - kształtowanie lokalnego rynku nieruchomości oraz przejęcie roli budownictwa prywatnego sprzed wojny.

¹⁸⁷ Ze względu na duże możliwości finansowe i techniczne, z zastrzeżeniem żeby nie pomieszać mieszkań i przemysłu.

Zdjęcie 12. Warszawa, Osiedle WSM na kole, kolonia II, 1947-1950, galerie (fot. autor, 04.2005).

Zdjęcie 13. Warszawa, osiedle WSM na kole, kolonia II, 1947-1950, „uśmiech pięknej Heleny” (fot. autor, 04.2005).

Budynek XXIV, proj. H. i S. Syrkusowie.



Zdjęcie 14. Warszawa, Osiedle WSM na kole, kolonia II, 1947-1950, galerie (fot. autor, 04.2005).



W 1948 roku powstaje Zakład Osiedli Robotniczych¹⁸⁸ (ZOR), który przejmuje wszystkie czynności związane z budowaniem mieszkań pracowniczych. ZOR i jego następcy są odpowiedzialni za odbudowę i przebudowę istniejących miast, rozbudowę miast, oraz budowę nowych miast (zob. niżej). Równocześnie zlikwidowane zostają WSM oraz PTRM, następnie spółdzielnie mieszkaniowe zostają upaństwowione. W latach 1950 - 57 trójsektorowość modelu mieszkaniowego (państwo-spółdzielczość-przedsiębiorczość indywidualna i prywatna) zostaje zastąpiona monopolem państwa w ramach gospodarki nakazowo rozdzielczej. Realizacje rozpoczęte przez WSM zostają dogęszczane, zmienia się technologia (na tradycyjną) i projekty domów. Koncepcje WSM krytykowane są jako „zbyt anglosaskie”. Realizacje mieszkaniowe tego okresu zyskują socrealistyczne dekoracje, z mniejszą starannością są za to traktowane wnętrza mieszkaniowe. W okresie 1950-1955 wstrzymane jest budowanie uzupełniającej infrastruktury społecznej. ZOR stoi na stanowisku, że w obliczu głodu mieszkaniowego należy budować jedynie mieszkania¹⁸⁹. Budowle ZORu są często nie wkomponowane w strukturę miejską, jako wyraz przeciwstawiania ładu socjalistycznego chaosowi zabudowy kapitalistycznej [za: Kaczorowski 1980, str. 165]. W ciągu 8 lat działalności ZORu powstaje 230 000 mieszkań.

¹⁸⁸ W 1951 ZOR przemianowany zostaje na Centralny Zarząd Budowy Miast i Osiedli (CZBMO) i podległe mu lokalne Dyrekcje Budowy Osiedli Robotniczych (DBOR). CZBMO przejmuje funkcje inwestora, oraz ustala założenia projektowe. Projektowaniem detalicznym zajmuje się Centralny Zarząd Biur Projektowych (CZBM) i podległe mu Miastoprojekty [za: Czarnecki 1965, str. 173]. CZBMO jest wobec tego praktycznie monopolistą odpowiedzialnym za wszystkie etapy inwestycji. Wpływa to na obniżenie jakości zespołów mieszkaniowych.

¹⁸⁹ W osiedlach które wybudowane zostały wraz z urządzeniami społecznymi, urządzenia są oddawane w zarząd miejski, wobec czego mieszkańcy osiedli nie mogą już z nich korzystać nieodpłatnie, podczas gdy urządzenia społeczne miały zastępować niepełne wyposażenie mieszkań.

**Zdjęcie 15. Nowe Tychy,
Osiedle „A” - Anna. (fot.
autor, 11.2005)**

1951 – 1599, proj. Tadeusz Todorowski, socrealizm, układ osiowy, boniowanie parterów, rzeźby na elewacji. Założenie wpisuje się w estetykę „pałaców dla ludu”. Typ „ulicy mieszkaniowej”. Zwarty zespół mieszkaniowy o wyraźnie odrębnym charakterze w stosunku do reszty miasta.



Brama do założenia



Fragment wnętrza

**Zdjęcie 16. Nowe Tychy,
Osiedle „B” - Barbara. Styk
Starego i Nowego (fot. autor,
11.2005)**

1952 – 1953, założenie związane ze Starym Miastem Tychy. „Romantyczna koncepcja” - zabudowa typu *małe miasto*, plac Bieruta spełnia rolę rynku, spina stare z nowym, osiedle zachowuje skalę człowieka, prostotę i wdzięk (powrót do przedwojennych założeń).



Przykładem wzorcowego założenia nowego miasta są Nowe Tychy (1951 – 1988). Realizacja całego założenia, ze względu na rozciągłość w czasie, obejmuje różne prądy w architekturze osiedli. Nowe miasta, pomyślane są jako skończona całość dla określonej liczby ludności, z założenia mają zaspakajać potrzeby zbiorowości kompleksowo, lepiej niż „stare miasta”. Projekt budowy Nowych Tychów (i innych nowych miast Śląska) powstaje zgodnie z wytycznymi planu Pieńkowskiego dla GOPu¹⁹⁰. Nowe Tychy powstają w bardzo szybkim tempie: pierwsze realizacje wyprzedzają ukończenie gotowych projektów i analiz¹⁹¹, co jest charakterystyczne dla powstawania realizacji na początku lat 1950. Mieszkańcy zasiedlają jeszcze nie ukończone zespoły, pozbawione dróg i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Brakuje dobrego etapowania, wedle którego każdy wykonany etap jest, w miarę możliwości, skończoną całością. Osiedla w Nowych Tychach są oznaczone kolejnymi literami alfabetu, zgodnie z kolejnością budowy [zob. także Andrzejewska – Wejchert i in. 1995]. Na cały obraz miasta niebagatelny wpływ ma dogęszczanie zabudowy – doprojektowywanie niewielkich zespołów lub pojedynczych obiektów na terenach przewidzianych pod inne funkcje (np.:

¹⁹⁰ Plan Pieńkowskiego zakłada, że wobec złego stanu środowiska w centrum aglomeracji (złe wyposażenie mieszkań, duże zanieczyszczenie powietrza, szkody górnicze), należy przeprowadzić deglomerację GOP. Miasta w centrum konurbacji powinny się stopniowo wyludniać, by w samym centrum pozostał przemysł otoczony pierścieniem lasów, mieszkańcy powinni przenieść się na obrzeża założenia. Według tego planu powstały: Nowe Tychy, Nowy Radzionków, Nowy Bytom (w Rudzie śląskiej), Nowe Pyskowice oraz Knurów. W praktyce realizacje ograniczono do budowy mieszkań, z powodów finansowych budowa infrastruktury została ograniczona. Projekt przewiduje także naprawę układu przestrzennego GOP - eliminację przemieszania zabudowy mieszkaniowej z terenami przemysłowymi, co według standardów z lat 1940. i 1950. jest nie do przyjęcia.

¹⁹¹ decyzja o podjęciu budowy - 1950, pierwsze budynki oddane do użytku - 1951, przyjęcie założeń projektowych - 1952, zatwierdzenie planu generalnego miasta - 1953 [za: Adamczewska i.in. 1995].

zespół „S” Sabina został wybudowany na fragmencie zieleni publicznej ze względu na istniejące w tym miejscu uzbrojenie terenu).



■ Istotne jest żeby mieszkańcy mogli zasiedlać już skończone założenia – wyposażone w infrastrukturę społeczną i techniczną.

MASOWE BUDOWNICTWO W LATACH 1957 – 1989. Od 1957 roku obowiązuje „nowa polityka mieszkaniowa”. Według uchwały z 15.03.1957 państwo może sprzedawać lokale i działki. Podjęta zostaje próba wciągnięcia do finansowania budownictwa mieszkaniowego środków ludności. Następuje stopniowe przywracanie odpłatności za mieszkania lokatorskie. Od 1958 roku wprowadzone są pewne ułatwienia finansowe przy kredytach. Priorytetem jest budowa nowych mieszkań, pomijane są kwestie związane z utrzymaniem zasobów.

Od początku lat 1960. wprowadzana jest metoda uprzemysłowiona¹⁹², typizacja oraz zarządzenie oszczędnościowe w budownictwie. Obniża się wysokość mieszkań oraz likwiduje wentylację pokoi. Zespoły budowane są w układach korytarzowych – z mieszkaniami jednostronnie naświetlanymi oraz nie przewietrzanymi na przestrzał. Wprowadza się pojęcie kuchni „laboratoryjnej”, o niewielkiej powierzchni, często bez doświetlenia. Wymiary łazienek i korytarzy zostają okrojone do minimum. Coraz częściej rezygnuje się z balkonów i loggii, wprowadza się gorsze materiały wykończeniowe. W ramach eksperymentalnej akcji „budownictwa przykładowo - oszczędnościowego”, w Gdańsku-Brzeźnie i w Piekarach Śląskich, powstają niskie budynki wielorodzinne z niewielkimi mieszkaniami, wyposażonymi jedynie w zlewy i trzony kuchenne, bez łazienek i ścian działowych. Wspólne węzły higieniczno-sanitarne są dostępne z korytarza [zob. Płachcińska 1994, str. 100]. W 1961 roku wprowadzona zostaje, zastrzona norma kwaterunkowa, która pozwalała na kwaterowanie mieszkań nie według normatywu ale na podstawie przydziału 5-7m² powierzchni mieszkalnej na osobę¹⁹³. Znaczne obniżenie jakości nowych obiektów i zastrzonej normy kwaterunkowej, narusza normy sanitarne i obniża jakość życia mieszkańców. Nowe budownictwo komunalne traci wcześniejsze poparcie społeczeństwa.



■ Dokwaterowywanie mieszkańców do mieszkań jest wynikiem realizacji jedynie jednego celu polityki mieszkaniowej: zwiększania dostępności mieszkań.

Pod koniec lat 1950. zwiększa się udział spółdzielni mieszkaniowych w dziedzinie wznoszenia mieszkań. Następnie spółdzielnią przekazana zostaje odpowiedzialność za całe budownictwo mieszkaniowe. Spółdzielnie zostają objęte kontrolą rad narodowych, co zmienia ich spółdzielczy charakter. W rzeczywistości pogłębia się centralizacja sektora budownictwa mieszkaniowego. Od przyszłych mieszkańców wymagany jest wkład własny, który jednak nie daje gwarancji na przydział mieszkaniowy. Na mieszkanie można czekać nawet 20 lat [zob. Kotowski 2004, str. 82-88]. W 1965 roku czynsze w zasobach państwowych wzrastają do poziomu pozwalającego na zapewnienie bieżących napraw i utrzymania obiektów. W latach 1960 i 1970 obowiązuje model gospodarki mieszkaniowej oparty na spółdzielniach mieszkaniowych¹⁹⁴, zakładach pracy oraz inwestorach prywatnych.

W 1971 roku wprowadzony zostaje nowy program mieszkaniowy, który przewiduje budowę 6,6 – 7,3 miliona mieszkań do roku 1990. Program wchodzi w życie jako uchwała sejmu. Przewiduje zachęty do nabywania mieszkań na własność, wspieranie budownictwa indywidualnego, ale także promocję budownictwa wielkopłytowego. Dopiero w 1974 roku,

¹⁹² Początkowo prefabrykowane są jedynie elementy, by w latach 1970 wdrażać budownictwo wielkopłytowe.

¹⁹³ W praktyce zmiana pozwala do M2 wprowadzić 3 osoby, do M3 – 4, a nawet 5 osób etc. Zmiana miała mieć charakter tymczasowy jednak obowiązuje do 1971 roku.

¹⁹⁴ Spółdzielnie po objęciu nadzorem i finansowaniem rad narodowych straciły wszystkie wyznaczniki spółdzielni, członkostwo w nich nie było dobrowolne, a przynależność do spółdzielni i opłacanie składek nie dawało pewności otrzymania mieszkania.

dzięki założeniom nowej polityki społeczno-gospodarczej, wprowadzony zostaje nowy normatyw, zapewniający lepsze warunki mieszkaniowe¹⁹⁵. Stopniowo zwiększana jest baza wytwórcza dla prefabrykowanych elementów mieszkaniowych - w połowie lat 80. działa 140 fabryk domów. Budownictwo uprzemysłowione sprawia, że o lokalizacji osiedla decyduje prymat opłacalności: opłaca się budować tylko duże zespoły, które mogą być uzbrojone za jednym razem. Także rozkład budynków podporządkowany jest ruchom dźwigu, który rozkłada płyty. Budownictwo z lat 1970. to przede wszystkim znormalizowane prostopadłościennymi bloki.

Zdjęcie 17. Nowe Tychy, Osiedle „H” - Honorata. (fot. autor, 11.2005)

1974-1978, system ciągu zielonego z dwoma rynkami związanymi kładką pieszą biegnącą ponad ulicą. Przy placach pawilon handlowo – usługowy, dzięki któremu wytwarza się lokalne centrum. W osiedlu zastosowano segregację ruchu. Budynki z gotowymi elewacjami, budowane w systemie W-70, place zalane asfaltobetonem uległy przedwczesnej degradacji.



Fragment osiedla



Kładka piesza oraz pawilon handlowy

Zdjęcie 18. Nowe Tychy, Osiedle „L”. (fot. autor, 11.2005)

Ostatnia budowa Kombinatu Budownictwa Ogólnego (KBO). Skośne dachy na budynkach mają być krokiem w kierunku humanizacji osiedli. Ostatnia kondygnacja wykonana w technologii tradycyjnej.



Mimo podejmowanych działań kryzys mieszkaniowy się pogłębia, jest jednym z elementów szerszego kryzysu i załamania gospodarki nakazowo-rozdzielczej. W 1980 roku średni czas oczekiwania na mieszkanie przekracza 10 lat. Kwestia mieszkaniowa staje się sprawą polityczną: 19. postulat sierpniowy Porozumienia Gdańskiego z sierpnia 1980 roku nakłada na władze państwa obowiązek skrócenia czasu oczekiwania na mieszkanie. Technologia wielkopłytowa okazuje się być kapitałochłonna i nieefektywną metodą o wadach architektoniczno-urbanistycznych. Kryzys dotyczy także terenów uzupełniających, budowanych w okrojonym stopniu lub wcale. Postulowany przez architektów przedwojennych model małego mieszkania z rozbudowaną strefą uzupełniającą, skończył się wybudowaniem małych mieszkań, bez strefy uzupełniającej. Małe mieszkania, które miały stać się sypialniami i doprowadzić do zaniku rodziny, z konieczności, pozostają centrum życia Polaków.

¹⁹⁵ Podniesiony zostaje standard powierzchniowy mieszkań poszczególnych kategorii, wprowadza się mieszkania M4 i większe, mieszkania muszą być przewietrzane na przestrzał lub narożnikowo, oraz posiadać wydzielone WC. Zalecane jest zaniechanie rozwiązań amfiladowych, wprowadzenie balkonów lub loggii, oraz stosowanie adaptowalnych układów funkcjonalnych. Nadal aktualna pozostaje zasada projektowania pokoju dziennego z miejscem do spania, która została uchylona dopiero w 1988 roku [Pałchcińska 1994].

W drugiej połowie lat 1980. wprowadza się mieszany system budowy budynków: pietra powstają w technologii wielkopłytkowej, natomiast strefa wejścia i/lub poddasza budowana jest w technologii tradycyjnej, dzięki czemu możliwe jest uzyskanie nowego wyrazu architektonicznego (zob. Zdjęcie 18).

BUDOWNICTWO OKRESU TRANSFORMACJI USTROJOWEJ 1989-1998. W początkowym okresie transformacji, do roku 1994, likwiduje się większość narzędzi polityki mieszkaniowej. W nowym systemie dostęp do mieszkań regulowany ma być zasadami wolnego rynku, mieszkania własnościowe uznane zostają za najbardziej pożądane. Zaprzestaje się wspierania budownictwa spółdzielczego, likwiduje się umorzenia kredytowe, wprowadza się zmienne stopy procentowe kredytów mieszkaniowych. Istotną zmianą okresu transformacji jest wprowadzona w 1990 roku ustawa¹⁹⁶ o reaktywowaniu samorządu terytorialnego – samorządy stały się właścicielami infrastruktury miejskiej oraz czynszowych zasobów mieszkaniowych należących do tej pory do Państwa, a zarządzanych przez władze miejskie. Zgodnie z nurtem decentralizującym samorząd terytorialny ma być odpowiedzialny za rozwiązywanie problemu mieszkaniowego społeczności lokalnych. W 1992 roku ogłoszony zostaje „Nowy Ład Mieszkaniowy”, według którego zasoby mieszkaniowe powinny podlegać pełnej ekonomizacji. Nastawiona rynkowo polityka mieszkaniowa wpłynęła na zwiększenie wpływu czynników marginalizujących słabsze grupy społeczeństwa, a zwłaszcza na osłabienie dostępu tych grup do mieszkań [za: Zaniewska 2006, str. 33].

W 1994 roku, w obliczu niepowodzeń dotychczasowej – rynkowej polityki mieszkaniowej opracowane zostają nowe „Założenia Polityki Mieszkaniowej”, wedle których polityka mieszkaniowa powinna godzić społeczną funkcję mieszkania z polityką ekonomiczną. Podejmowana jest kwestia stworzenia mieszkań czynszowych. Zgodnie z ustawą z lipca 1994 r. kontrola nad stawkami czynszu przekazana zostaje na poziom gminny¹⁹⁷. Czynsze zostają uwolnione, żeby mogły zapewnić utrzymanie zasobów, ale przy zachowaniu górnego pułapu czynszów. Wprowadzony zostaje system dodatków mieszkaniowych stanowiących osłonę socjalną dla najuboższych, rekompensującą wzrost opłat mieszkaniowych. Niestety podwyżki czynszów nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, a kryteria przydzielania dodatku mieszkaniowego sprawiają, że udział korzystających z dodatków nie przekracza 10%¹⁹⁸.

W 1995 roku powstaje Krajowy Fundusz Mieszkaniowy¹⁹⁹ (KFM) oraz Społeczne Budownictwo Mieszkaniowe (TBS), które może być finansowane dzięki preferencyjnym kredytom z KFM. Społeczne mieszkania czynszowe mają być rozwiązaniem dla problemu mieszkaniowego, jednak niedostateczne środki KFM nie pozwalają na wybudowanie oczekiwanej liczby mieszkań. Z powodu warunków przyznawania mieszkań, lokale TBS są niedostępne dla ubogich grup społecznych.

Trzy ustawy z lat 1994 – 1995, z pewnymi modyfikacjami, do dzisiaj stanowią zręby systemy mieszkaniowego w Polsce.

W lipcu 1999 roku Rada Ministrów przyjmuje „Założenia Polityki Mieszkaniowej Państwa na lata 1999 – 2003”, których głównym założeniem jest dywersyfikacja form finansowego wspierania budownictwa mieszkaniowego, skierowanego do grup ludności o różnym statusie i poziomie zamożności. Kolejne ustawy mieszkaniowe dotyczą kwestii finansowych: ulg budowlanych, dodatków mieszkaniowych, stałych stóp procentowych, etc.

W latach 1990 – 2000 widoczna jest tendencja wyprzedawania przez gminy znacznej części majątku trwałego: gruntów, budynków i budowli. Działanie takie sprzyja doraźnym celom gospodarczym (sprzedaż mieszkań dla uzyskania środków) lub politycznym

¹⁹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym...

¹⁹⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych... także zakładowe zasoby mieszkaniowe mogą być przekazywane na rzecz gmin.

¹⁹⁸ W krajach europejskich przeciętnie 15%–20% gospodarstw domowych korzysta z dodatków mieszkaniowych [za: Zaniewska 2006, str. 34].

¹⁹⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania...

(pozyskiwanie wyborców), ale w rezultacie ogranicza możliwość wypełniania ustawowych obowiązków gminy²⁰⁰. Utrudnione jest prowadzenie świadomej polityki mieszkaniowej na poziomie gminy.

Problemy z brakiem mieszkań potęgowane są przez problemy z zasobami pochodzącymi z lat powojennych. Dynamiczny przyrost liczby mieszkań w latach 1950 – 1980 połączony z typizacją rozwiązań i zaniechaniem dbałości o jakość realizacji doprowadził do przedwczesnej degradacji środowiska mieszkaniowego oraz do powstawania specyficznych patologii społecznych związanych z zanikiem cech lokalnej tożsamości kulturowej [zob. Chmielewski 2005, str. 129].

²⁰⁰ Część gmin nie ma mieszkań na cele socjalne. W niektórych miastach, do dyspozycji gmin pozostaje poniżej 3% ogólnej liczby mieszkań [Zaniewska 2006].

1.4 PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU 1.

Ewolucja podejścia do problemu mieszkaniowego, w krajach Europy Zachodniej przebiega w zbliżony sposób. Każda dekada historii dostępnego budownictwa mieszkaniowego zdaje się mieć odmienną charakterystykę:

- Po II Wojnie Światowej idee prospołeczne związane z budownictwem zyskują poparcie w Europie Zachodniej, która do tej pory opiera się poważnym bezpośrednim ingerencjom w rynek mieszkaniowy. W latach 50. i 60. przeważają trzy zasadnicze kierunki interwencji państw:

- wspieranie budownictwa mieszkaniowego przeznaczonego dla najsłabszych ekonomicznie grup ludności;
- regulowanie poziomu czynszów i dysponowanie mieszkaniem;
- wyburzanie starych zasobów mieszkaniowych i tworzenie nowych zespołów w technologii przemysłowej.

- Lata 60. w krajach kapitalistycznych są szczytem samoświadomego współczesnego planowania: długotrwały dobrobyt, coraz słabsza groźba wybuchu 3. wojny światowej powodują wzrost optymizmu i konsumpcjonizmu i skłaniają do śmiałych działań modernizacyjnych. W związku z ustawowymi regulacjami czynszu prywatne budownictwo czynszowe staje się nierentowne i zanika, a ciężar zaspakajania potrzeb w zakresie społecznego mieszkalnictwa czynszowego przejmuje sektor państwowy. Do początku lat 1970. w czołowych państwach Europy Zachodniej²⁰¹ zostaje zlikwidowany statystyczny niedobór mieszkań²⁰². [zob.: Andrzejewski 1997, str. 38-55].

- W latach 1970. kończy się boom gospodarczy, wraz z nim optymizm lat 1960. Osiągnięcia planistyczne z poprzedniej dekady wydają się złe. Poszukiwane są sposoby zwiększenia efektywności wykorzystywania środków na cele mieszkaniowe: ogranicza się finansowanie przedmiotowe²⁰³, promuje - podmiotowe²⁰⁴ [za: Cesarski 2005, str. 269]. Kraje zachodnie stają w obliczu reorganizacji budownictwa, które nie odpowiadają nowym wymaganiom. Zaczyna doceniać się współdziałanie sektora publicznego, prywatnego i samorządowego w sektorze mieszkaniowym. Dotychczasowe akcje wyburzeń zastępuje rehabilitacja i modernizacja starych zasobów mieszkaniowych. W związku z obcinaniem dotacji, utrwała się niedobór mieszkań czynszowych – szczególnie socjalnych. Rozluźnianie regulacji czynszów służy przywróceniu opłacalności wynajmu mieszkań w sektorze prywatnym.

- W latach 1980. następuje dalsze zmniejszenie dynamiki wzrostu budownictwa mieszkaniowego mimo, że zapotrzebowanie na mieszkania nie słabnie. Ogólna tendencja liberalizacji gospodarki prowadzi do powszechnej prywatyzacji państwowych zasobów mieszkaniowych. Wykupowane są mieszkania atrakcyjne, w zasobach socjalnych pozostają mieszkania najgorsze. Następują procesy negatywnej filtracji mieszkańców, a w zespołach socjalnych pogłębiają się problemy społeczne. Z drugiej strony wzmocniony sektor prywatny jest w stanie przejąć część działalności socjalnej.

- W latach 1990. wykup mieszkań publicznych traktowany jest już jako element systemu mieszkaniowego, jednak upusty cenowe są mniejsze, a w rejonach o dużym niedoborze w

²⁰¹ Tj.: w Belgii, Dani, Finlandii, Francji, Holandii, RFN, Szwecji, Wielkiej Brytanii. W krajach w których skala interwencji w rynek mieszkaniowy jest mniejsza (tj. w Hiszpanii, Grecji, we Włoszech) kryzys mieszkaniowy jest nadal odczuwalny.

²⁰² Liczba mieszkań równa jest liczbie gospodarstw domowych. Nie znaczy to wcale, że zupełnie rozwiązany zostaje problem mieszkaniowy związany z brakiem mieszkań dla najuboższej części społeczeństwa.

²⁰³ Polegające na dofinansowywaniu poszczególnych form budownictwa.

²⁰⁴ Dofinansowywane są poszczególne rodziny, ze względu na swoją aktualną sytuację materialną, a nie ogólnie sektor budownictwa.

sektorze publicznym sprzedaż mieszkań publicznych bywa wstrzymywana. Stopniowo zmienia się rola państwa w systemie dostępnego budownictwa mieszkaniowego: państwo pozostaje ostatecznym gwarantem sytuacji mieszkaniowej jednak zmniejsza swoje bezpośrednie zaangażowanie w rozwój społecznego budownictwa mieszkaniowego pod wynajem. Państwo podejmuje zadania partnera dla samorządów, podmiotów gospodarczych oraz instytucji typu non-profit, stwarza warunki i aktywizuje oddolne siły rozwoju. Rola regionów zależna jest od zasad historycznie ukształtowanego podziału administracyjno-terytorialnego – większa jest w państwach federalnych oraz wykazujących dużą autonomię regionów²⁰⁵. W planowaniu przestrzennym ważną rolę zyskuje idea zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. W odniesieniu do spraw mieszkalnictwa wiąże się to z oszczędniejszym gospodarowaniem gruntami, potrzebą integracji terenów mieszkaniowych z transportem publicznym oraz energooszczędnymi technologiami w budownictwie mieszkaniowym. W tym okresie większość krajów europejskich wypracowuje współczesny model systemu mieszkaniowego. W większości przypadków usankcjonowana zostaje konieczność zaangażowania środków publicznych w system mieszkaniowy.

Rozwiązania dla problemu mieszkaniowego w Polsce, w XX wieku, zdają się kopiować rozwiązania europejskie z kilkuletnim opóźnieniem. Negatywnym zjawiskiem jest tendencja kopiowania rozwiązań, które w Europie zostały już uznane za nieefektywne, jak np. przypadku budownictwa wielkopłytowego.

²⁰⁵ W państwach o silnej historycznej roli regionów ciężar zaspakajania potrzeb mieszkaniowych pozostaje w obowiązku regionów, jako że sektora mieszkaniowego jest wyznacznikiem powodzenia regionu i dopiero poważne problemy w tym zakresie powodują subsydia rządowe na cele mieszkaniowe.



Osiedle Habitat Gliwice, Polska, fot. autor

2. PRZEGLĄD WSPÓŁCZESNYCH KONCEPCJI DOSTĘPNEGO BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

Problem mieszkaniowy w Europie zachodniej przybiera inną postać niż w Polsce. W krajach wysoko rozwiniętych ilościowy aspekt problemu mieszkaniowego nie wydaje się być tak poważny dlatego większą uwagę przywiązuje się do wyrównania warunków życia mieszkańców. Dużo uwagi poświęca się naprawie błędów przestrzennych popełnionych w latach powojennych.

Obserwując doświadczenia krajów europejskich możemy, będąc ciągle w okresie wzrostu ilościowego w sektorze mieszkaniowym, uniknąć wielu błędów. Nieprawdą jest, że niemożliwa jest nauka od krajów bogatszych niż Polska, jak pokazują następne rozdziały wiele z zaprezentowanych w niniejszej pracy rozwiązań nie wymaga nakładów finansowych, lub wręcz przyczynia się do oszczędności bezpośrednio w sektorze mieszkaniowym lub w innych powiązanych sektorach.

W tym rozdziale zaprezentowano rozwiązania stosowane w Anglii, Austrii, Francji oraz Niemczech. Nie każdemu z krajów poświęcono taką samą uwagę: najdokładniej przedstawiony został przykład angielski²⁰⁶, z zakresu polityk mieszkaniowych pozostałych krajów przedstawionych zostało jedynie kilka aspektów ciekawych w kontekście niniejszego opracowania.

²⁰⁶ System angielski został przedstawiony najdokładniej gdyż przeprowadzone badania dotyczą Doncaster – angielskiego miasta. Przykład angielski wydaje się być także bardzo interesujący.

2.1 DOSTĘPNE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE W DOKUMENTACH MIĘDZYNARODOWYCH

NA ŚWIECIE. Szereg międzynarodowych dokumentów uchwalonych przez ONZ, takich jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka²⁰⁷, Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych²⁰⁸, Agenda 21²⁰⁹ czy Habitat II Agenda²¹⁰ pośrednio lub bezpośrednio nakłada na sygnatariuszy, w tym także Polskę, obowiązek troski o sprawy mieszkaniowe. W ramach ONZ działa UN-HABITAT²¹¹, którego agendy w ponad 40 krajach współpracują z lokalnymi rządami i stowarzyszeniami by wspierać zrównoważony społecznie i środowiskowo rozwój miast i osiedli ludzkich, a przede wszystkim pomagać w zaspokajaniu lokalnych²¹² potrzeb mieszkaniowych.

W EUROPIE. Bezpośrednio do spraw mieszkaniowych odwołują się dokumenty Rady Europy, np. zapisy Europejskiej Karty Społecznej zobowiązują sygnatariuszy do działania na rzecz promocji mieszkalnictwa dostępnego (*right to housing*)²¹³. Podczas cyklicznej

²⁰⁷ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (*Universal Declaration of Human Rights*), uchwalona w 1948 roku, w art. 25.1 potwierdza prawo każdego człowieka do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne (*“every person has the right to a standard of living sufficing to ensure his health, his well-being and those of his family, in particular as regards food, clothing, housing, medical care, as well as for the necessary social services”*). Deklaracja nie ma mocy prawnej.

²⁰⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), uchwalony w 1966 roku, przez Polskę ratyfikowany w 1977 roku, w art. 11 pkt. 1 potwierdza prawo każdego człowieka i jego rodziny do odpowiedniego poziomu życia, włączając w to wyżywienie, odzież i odpowiednie mieszkanie, jak również prawo do stałej poprawy warunków egzystencji. Państwa ratyfikujące Pakt zobowiązały się do podjęcia działań zmierzających do realizacji wymienionych praw. (*“the States which are party to this agreement acknowledge the right of every person to a standard of living sufficing for himself and his family, including sufficient food, clothing and housing, as well as a constant improvement in his living conditions”*).

²⁰⁹ Agenda 21, dokument podpisany w 1992 w Rio de Janeiro, Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju, zainicjowany przez ONZ: *„Aby życie w mieście nabrało cech zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju, rządy winny postarać się o zapewnienie biednym i bezrobotnym dostępu do ziemi, kredytów i tanich materiałów budowlanych (...) Osiedla zbudowane bez zezwoleń i miejskie slumsy należy zmodernizować, zmniejszając w ten sposób niedobór mieszkań w miastach. Wszystkie obszary miejskie trzeba objąć usługami komunalnymi, takimi jak zapewnienie wody pitnej, kanalizacja i wywóz śmieci. Bogatsze dzielnice winy ponosić pełne koszty zapewnienia takich usług”*.

²¹⁰ Habitat II Agenda: Deklaracja w sprawie osiedli ludzkich, ustanowiona na konferencji ONZ w Stambule w 1996 roku, Agenda habitat m.in. rozszerzyła adresatów Agendy 21 o samorządy, organizacje pozarządowe i sektor prywatny. *„Będziemy działać w kierunku podaży dostępných cenowo obiektów mieszkalnych”*.

²¹¹ UN-Habitat (The United Nations Human Settlements Programme - agencja ONZ powołana by promować socjalnie i środowiskowo zrównoważony rozwój miast i osiedli ludzkich, jej celem jest zapewnienie odpowiedniego schronienia (mieszkania) dla wszystkich ludzi. W Polsce, od 2006 roku, działa jedno z regionalnych biur UN Habitat. Głównymi obszarami działań Warszawskiego biura są m.in.: Program Wzmacniania Zdolności Regionalnych (RCSP) na rzecz Rozwoju Miast i Mieszkalnictwa w Południowo-Wschodniej Europie, Strategie Rozwoju Miast oraz Polityki i plany operacyjne dotyczące budownictwa socjalnego pod wynajem.

²¹² Dla regionu Europy Wschodniej jako najważniejsze zagadnienia pozostające w zainteresowaniu UN-Habitat wymieniane jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, powstrzymanie niszczenia i degradacji miast oraz reagowanie na zmiany demograficzne związane ze starzeniem się miast (z wypowiedzi Dyrektora Biura UN-HABITAT w Warszawie, Krzysztofa Mularczyka podczas konferencji z okazji Światowego Dnia Habitatu 2009: *“Planowanie Zrównoważonych Miast”*, Warszawa 05.10.2009).

²¹³ Europejska Karta Społeczna (*European Social Charter*), utworzona w 1961 roku w Turynie, ratyfikowana przez Polskę w aktualizowana w 1997 roku, stanowi, że każdy człowiek ma prawo do mieszkania - *right to housing*: (art. 31.) *„W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania strony zobowiązują się*

Konferencji nt Władz Lokalnych i Samorządowych²¹⁴ w 1993 roku, pojawiła się rekomendacja włączenia mieszkalnictwa w schemat działania ram prawnych związanych z prawami człowieka. Natomiast na konferencji Strasburskiej w 2001 roku pojawił się postulat promocji założeń mieszkaniowych zróżnicowanych społecznie (por. Rozdział 3.1.10).

W UNII EUROPEJSKIEJ. Problem mieszkaniowy nie leży w zakresie kompetencji Unii Europejskiej, nie ma wspólnej (spisanej) europejskiej polityki mieszkaniowej, w mieszkalnictwie nie stosuje się ujednoczonych norm i standardów, nawet definicja mieszkania socjalnego jest różna w różnych krajach członkowskich. Jednak sprawy mieszkaniowe są naświetlane są jako przedmiot wspólnej polityki Unii [Eyck van 2003, str.11] poprzez dokumenty dotyczące innych sfer rozwoju.

W dokumentach formacyjnych Unii Europejskiej znajdują się jednoznaczne odwołania do spraw mieszkaniowych. W Traktacie o Unii Europejskiej²¹⁵ oraz w Karcie Praw Podstawowych²¹⁶ pojawiają się sformułowania, których realizacja nie jest możliwa bez włączenia w nią spraw mieszkaniowych. Ministrowie odpowiedzialni za sprawy mieszkaniowe spotykają się cyklicznie od 1989 roku. Problematyki mieszkaniowej dotyka także wiele inicjatyw UE²¹⁷. Mimo, że Unia Europejska nie jest zainteresowana budową mieszkań w krajach członkowskich, przyczynia się do rozwoju sektora mieszkaniowego przyznając dotacje na inwestycje związane z infrastrukturą techniczną: wodociągi, kanalizację oraz drogi²¹⁸.

W ramach Unii Europejskiej działa Europejskie Forum Mieszkaniowe²¹⁹, które zrzesza szereg organizacji zajmujących się promocją dostępnego mieszkalnictwa. Forum jest centrum wymiany dla sieci organizacji związanych z mieszkaniówką (władz lokalnych, spółdzielni mieszkaniowych, zarządców zasobów socjalnych, prywatnych deweloperów, zarządców, organizacji dobroczynnych, mieszkańców, naukowców). Członkami Forum są Europejski Komitet Koordynacji Budownictwa Społecznego CECODHAS²²⁰, który zrzesza organizacje z 19 krajów odpowiedzialne za powstanie mieszkań dla prawie ¼ ludności Unii Europejskiej, Europejska Sieć Badań nad mieszkalnictwem ENHR²²¹ i inne organizacje²²². Organizacje

podejmować działania zmierzające do: 1)popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; 2) zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania; 3) uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla tych, którzy nie mają wytaczających zasobów”.

²¹⁴ *Permanent conference of local and regional authorities of Europe.*

²¹⁵ Np.: osiągnięcie wyższego poziomu opieki socjalnej i polepszenie jakości środowiska, podniesienie jakości życia, spójność socjalna i solidarność między Krajami członkowskimi (Część I, Artykuł 2, Traktat o Unii Europejskiej). Także zapisy Traktatu związane z ochroną środowiska, z ochroną konsumentów oraz z wolnością wyboru miejsca zamieszkania dotyczą spraw mieszkaniowych.

²¹⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (*The EU Charter of Fundamental Rights*), ogłoszona w Nicei w 2000 r. stanowi: (art. 34 pkt. 2): „*W celu zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków*”, oraz (art. 7 pkt 3): „*Każdy ma prawo szanowania jego miejsca zamieszkania*”.

²¹⁷ Np: INTERREG, URBAN, Framework programme for Research and Development: SAVE II, oraz Urban Indicators programme.

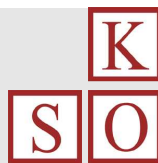
²¹⁸ Dzięki takim dotacjom uzbrajanie terenu może być dla gminy zarobkiem a nie obciążeniem.

²¹⁹ *The European Housing Forum*, utworzone w 1997 roku w związku z uchwaleniem rezolucji Parlamentu Europejskiego na temat aspektów społecznych budownictwa mieszkaniowego (w maju 1997 roku). Podstawowymi celami Forum jest ułatwienie wymiany pomiędzy członkami, identyfikacja kluczowych tematów do debaty, łączenie inicjatyw dotyczących istotnych aspektów mieszkalnictwa oraz promocja znaczenia sektora mieszkaniowego na wszystkich szczeblach.

²²⁰ *Comitee Europee de Coordination del 'Habitat Social, The European Liaison Committee For Social Housing.* Od 1988 roku. Europejska sieć powołana by promować prawo do godziwego mieszkania (promuje prospołeczny model Europy, zrównoważony rozwój miejski, spójność społeczną w europejskich miastach, ochronę podstawowych praw oraz ideę opieki społecznej dostępnej dla wszystkich). Polskimi członkami CECODHAS są Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych ZRSM oraz Izba TBS. CECODHAS jest utrzymywany z opłat członkowskich.

²²¹ *European Network for Housing Research.* ENHR zrzesza prawie tysiąc naukowców z różnych dyscyplin zajmujących się sprawami mieszkaniowymi.

zrzeszone w Forum promują określony – etatystyczny, prospołeczny i proekologiczny, model systemu mieszkalnictwa i kształtowania zabudowy mieszkaniowej. Ten model wydaje się być najbliższy niepisanej polityce mieszkaniowej Unii Europejskiej.



- Polska jest sygnatariuszem wielu dokumentów, które dają każdemu mieszkańcowi prawo do mieszkania (*right to housing*), dlatego kwestia zabudowy socjalnej jest w Polsce związana z umowami międzynarodowymi.
- W dokumentach międzynarodowych pojawiają się odniesienia do zrównoważonego rozwoju środowiskowego (czyli ochrony środowiska) i społecznego (czyli m.in. do kwestii zapobiegania segregacji społecznej).

²²² EOSH (European social housing observatory), COFACE (housing commission, Confederation of family organisations in the European Union), ECSH (European society of chartered surveyors), EUROCITIES (European network of major European cities), FEANTSA (European federation of national associations working with the homeless), IUT (international tenants association), RHF (Network, habitat and French-speaking countries) oraz UEPC (European association of builders and developers).

2.2 ANGIELSKI SYSTEM AFFORDABLE HOUSING²²³

2.2.1. Sytuacja mieszkaniowa w Anglii²²⁴

STATYSTYKI. W 2007 roku w Anglii było około 22,2 milionów mieszkań²²⁵.

- 82% wszystkich mieszkań to mieszkania prywatne (18.3 milionów domów), na które składa się 15,6 miliona mieszkań własnościowych²²⁶ (70%) i 2,7 miliona prywatnych mieszkań pod wynajem²²⁷ (12% zasobów);
- 3,9 miliona mieszkań to mieszkania socjalne (18% całości), w tym 2,0 miliony (9%) należą do władz lokalnych oraz 1.9 milionów (9%) należy do *Registered Social Landlords*.
- 7,7 miliona mieszkań (około 35% mieszkań) zostało uznanych za mieszkania o niewystarczającym standardzie (*non-decent*, zob. Rozdział 2.2.4), znamienne jest to, że większa część tej grupy to mieszkania prywatne, a jedynie 29% to mieszkania socjalne. Z roku na rok notuje się spadek ilości mieszkań o niewystarczającym standardzie. Program rządowy zakłada, że do 2010 roku 95% zasobów socjalnych będzie spełniało kryteria programu *decent home* (zob. Rozdział 2.2.4)

Charakterystyka przestrzenna zasobów mieszkaniowych:

- przeważająca większość lokali mieszkaniowych to domy (83%), najczęściej w zabudowie szeregowej lub bliźniaczej. Pozostałe 3,8 miliona to mieszkania, w większości w zabudowie niskiej;
- pomimo faktu, że Anglia jest jednym z najgęściej zaludnionych krajów europejskich tylko 1 na 50 domów jest budynkiem 4-piętrowym lub wyższym;
- przeciętna wielkość domu w Anglii jest nieznacznie mniejsza niż średnia w UE (92m²);
- 59% lokali znajduje się w podmiejskich dzielnicach rezydencjonalnych, 22% w centrach miast, a reszta na terenach wiejskich;

PROBLEMY. Największym problemem jest stały wzrost cen mieszkań²²⁸, który znacznie przekracza wzrost zarobków. Kluczowym czynnikiem wzrostu cen jest wzrost ilości gospodarstw domowych spowodowany gwałtownym wzrostem ilości gospodarstw jednoosobowych, dłuższym życiem obywateli oraz dodatnim saldem migracji. Koszt

²²³ System Affordable Housing jest opisany na podstawie angielskich dokumentów planistycznych (np. *Planning Policy Statement 3 (PPS3) Housing, Delivering Affordable Housing Policy Statement*, ODPM Circular 05/2005, section 106 i in.) i innych materiałów publikowanych przez *Communities and Local Government, Homes and Communities Agency, Housing Corporation - National Affordable Homes Agency*, podręczników dla władz lokalnych [Drury 2008, Broomfield, Drury 2009], a także na podstawie wywiadów przeprowadzonych z pracownikami lokalnego szczebla administracji angielskiej w maju 2009 oraz we wrześniu 2009. Wszystkie tłumaczenia pochodzą od autora. Opisany stan prawny pozostaje aktualny w listopadzie 2009.

²²⁴ opis sytuacji mieszkaniowej odpowiada stanowi z roku 2007. Rozdział opracowany na podstawie *English House Condition Survey 2007 Annual Report*, Barker 2006, *Housing in England 2007–08 A report principally from the 2007–08 Survey of English Housing* oraz materiałów prasowych.

²²⁵ Z czego około 950 000 to mieszkania drugie, wakacyjne lub niezajmowane.

²²⁶ Liczba mieszkań własnościowych od 1997 do 2007 roku wzrosła o ponad milion, związane jest to z wprowadzonym przez Margaret Thatcher programem HomeBuy, który pozwalał na zakup mieszkań socjalnych oraz z obowiązującą polityką mieszkaniową, która pomaga osobom prywatnym w zakupie mieszkań. W 2008 roku odsetek mieszkań własnościowych nieco spadł (do 68,3%) w związku z kryzysem na rynku nieruchomości.

²²⁷ Liczba mieszkań wynajmowanych od właścicieli prywatnych, od lat powojennych, malała z powodu wprowadzenia ustawowych ograniczeń wysokości czynszów (*rent control*). W 1988 czynsze zostały częściowo uwolnione, jednak mieszkania wynajmowane od właścicieli prywatnych nadal nie cieszą się powodzeniem gdyż wynajmujący je nie mogą ubiegać się o dopłaty. Sytuacja jest inna jedynie w dużych miastach, gdzie popyt na luksusowe mieszkania pod krótkoterminowy wynajem jest duży w związku z czym ich podaż rośnie.

²²⁸ Ceny mieszkań w latach 1996 – 2006 nieomalże potrojiły swoją wartość.

przeciętnego domu wynosi sześciokrotność średniej rocznej pensji, w Londynie - dziewięciokrotność. Typowy nabywca pierwszego domu to 33 latek, któremu zabiera 5 lat uzbieranie wkładu własnego (około £24 000, £44 000 w Londynie). Przeciętnie 4 na 10 nabywców pierwszego domu polega na pomocy finansowej rodziców. Także ceny gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową są proporcjonalnie wysokie²²⁹. Mieszkania w Anglii są najdroższe spośród europejskich, lecz część przychodów wydawanych na cele mieszkaniowe jest stosunkowo niewielka – 1/5 w Anglii (dla porównania 1/4 w Austrii i 1/3 w Hiszpanii).

Sytuacja mieszkaniowa w Anglii jest zróżnicowana na przestrzeni kraju: na północy odnotowuje się nadwyżki mieszkań i pustostany, szczególnie w wielkich osiedlach mieszkaniowych²³⁰, na południu brak mieszkań i problem z wysokimi cenami jest bardziej dotkliwy.

Podobnie jak w innych krajach Europy Zachodniej problemy typu społecznego stanowią monokulturowe zespoły zabudowy typu *high rise*. Według analityków z IPPR²³¹ bieda mieszkaniowa jest obecnie najbardziej palącym objawem nierówności społecznej w Anglii [Holmes 2003, str. iv].

Raport *Barker Review of Land Use Planning*²³² jako główne zarzuty dla obecnego systemu mieszkaniowego w Anglii wyszczególnia m.in. długi okres oczekiwania na budowę, szczególnie jeżeli w grę wchodzi negocjacje nad zobowiązaniami inwestora z tytułu *section 106 agreement* (zob. niżej). Według ankiet przeprowadzanych wśród inwestorów po wprowadzeniu przepisów związanych z dostępnym budownictwem mieszkaniowym czas jaki zabiera przygotowanie niezbędnych dla rozpoczęcia budowy dokumentów i uzgodnień wydłużył się z 12 tygodni do 14 miesięcy [Barker 200]. W raporcie pojawiają się także uwagi na temat niskiej jakości niewielkich realizacji oraz zbyt małej ilości nowopowstających mieszkań zarówno z sektora prywatnego oraz dostępnego.

ZARYS POLITYKI MIESZKANIOWEJ. *Barker Review of Land Use Planning Report* [Barker 2004] określił próg mieszkań budowanych rocznie, koniecznych dla zapewnienia ich dostępności oraz powstrzymania wzrostu cen, na 240 000. Zgodnie z ustaleniami raportu, w 2007 roku²³³ premier Gordon Brown zapowiedział budowę trzech milionów nowych mieszkań. Powstały rządowe plany odnowy rynku mieszkaniowego w celu przywrócenia równowagi na rynku mieszkaniowym szczególnie na północy i w centrum kraju (zob. Rozdział 2.2.2). Program budowy 3 milionów mieszkań połączony jest z planami uszczegółowienia przepisów planistycznych w ten sposób by zwiększyć zwartość miast i zapobiec zabudowywaniu *green belts*.

Będący podstawą obowiązującej polityki mieszkaniowej system *affordable housing*, został wprowadzony w 1997 roku i od tego czasu uległ jedynie nieznacznym modyfikacjom. W związku z wprowadzeniem systemu odnotowano znaczącą poprawę sytuacji mieszkaniowej (wzrost liczby mieszkań oraz poprawę stanu zasobów²³⁴).

²²⁹ Grunt o przeznaczeniu mieszkaniowym kosztuje przeciętnie £2 600 000/ha, o przeznaczeniu przemysłowym - £660 000/ha, oraz £780,000/ha grunt przeznaczony na biura klasy B [Barker 2006].

²³⁰ Problem pustostanów w wielkich osiedlach mieszkaniowych obecny jest w Anglii lat 1990. Powodem jest nie tylko zły stan złej architektury typu *high rise* ale także powody strukturalne, takie jak bieda i rezydualizacja zespołów, do zamieszkania w których odstrasza nie tyle architektura ile obecni mieszkańcy. Problemy te są bardziej poważne na północy w związku z niższym ogólnym poziomem zamożności społeczeństwa, oraz problemami na rynku pracy, które przyczyniają się do migracji ludności na południe kraju.

²³¹ *Institut for Public Policy Research* – wiodący Angielski „*think tank*”. Od 1988, poprzez niezależne badania i analizy, definiuje nowe cele i pogrzechy zmian, oraz dostarcza praktycznych rozwiązań w sprawach polityk różnego rodzaju (m.in. w sprawach polityki mieszkaniowej oraz polityki społecznej).

²³² Raport wykonany na zlecenie Ministerstwa Skarbu przez Kate Barker - członka Komitetu Monetarnego Bank of England.

²³³ W wystąpieniu z 11.07.2007 roku.

²³⁴ Zlikwidowano lub zmodernizowano ponad 1 milion substandardowych mieszkań socjalnych, przybyło ponad milion mieszkań prywatnych.

Rząd centralny odgrywa kluczową rolę przy określaniu jakości i ilości mieszkań dostępnych dla różnych grup społecznych, większość wsparcia kierowana jest do sektora budownictwa własnościowego (*owner-occupied sector*) i do sektora mieszkań społecznych wynajmowanych (*social rented sector*), sektor prywatnych mieszkań pod wynajem nie jest wspomagany. Pomoc rządowa to w większości pomoc finansowa: ulgi podatkowe, dodatki do czynszów, granty na budowę, etc.

2.2.2. Polityka mieszkaniowa w Anglii²³⁵

*Każdy powinien mieć szansę wynająć lub kupić przyzwoite mieszkanie, za cenę na którą go stać, w miejscu gdzie chciałby mieszkać i pracować*²³⁶

PLANNING POLICY STATEMENT²³⁷ (PPS): 3 HOUSING. PPS 3: Housing jest podstawowym dokumentem formacyjnym angielskiej polityki mieszkaniowej. Postanowienia PPS 3 muszą być brane pod uwagę przez lokalne i regionalne władze planistyczne²³⁸ przy sporządzaniu dokumentów dotyczących rozwoju lokalnego oraz regionalnego²³⁹ [PPS:3, pkt 6]. Podstawowym celem rządowej polityki mieszkaniowej jest zapewnienie każdemu możliwości życia w przyzwoitym mieszkaniu, na które go stać, w społeczności w której chce mieszkać.

Główne cele strategiczne angielskiej polityki mieszkaniowej, wymienione w PPS:3 to [PPS3 2006, pkt 9]:

- zapewnienie szerokiego wyboru mieszkań o wysokiej jakości, zarówno z sektora affordable oraz do kupienia na wolnym rynku;
- zwiększenie ilości dróg do własnego mieszkania i zapewnienie mieszkań wysokiej jakości dla tych których nie stać na mieszkania w cenach wolnorynkowych;
- zwiększenie dostępności mieszkań na rynku mieszkaniowym, między innymi poprzez zwiększenie ilości wybudowanych mieszkań;
- stworzenie zrównoważonych, otwartych, mieszanych zespołów mieszkaniowych (*mixed communities*) zarówno na terenach miejskich oraz wiejskich.

PPS3 dostarcza wytycznych dla planowania zespołów mieszkaniowych na poziomie lokalnym²⁴⁰. Według informacji zawartych w dokumencie, system planowania powinien pozwolić na osiągnięcie [PPS3 2006, pkt. 10]:

- dobrze zaprojektowanej i starannie wykonanej zabudowy mieszkaniowej wysokiej jakości;

²³⁵ na podstawie PPS1, PPS3. Przytaczane w rozdziale nazwy dokumentów planistycznych zostały podane w oryginale dla uniknięcia nieścisłości, które mogą wynikać z tłumaczenia nazw swoistych.

²³⁶ ang: *Everyone should have the opportunity to rent or buy a decent home at a price they can afford, in a place where they want to live and work.* Podstawowe założenie angielskiej polityki mieszkaniowej.

²³⁷ *Planning Policy Statements* (PPS) to podstawowe dokumenty polityki brytyjskiego rządu oraz podstaw polityki rozwoju przestrzennego. Dotyczą terenu Anglii. Są prawnie wiążące i mogą być traktowane jako podstawa przy wydawaniu pozwoleń na budowę. PPS są wprowadzone od 2004 roku poprzez *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*. Dotychczas (09. 2009) uchwalono 11 dokumentów.

²³⁸ *Local Planning Authorities* oraz *Regional Planning Bodies*.

²³⁹ *Local Development Documents* oraz *Regional Spatial Strategies*. Na mocy *The Planning and Compulsory Purchase Act 2004* planowanie w Anglii odbywa się na poziomie centralnym, regionalnym (RSS) i lokalnym (LDD). *Regional Spatial Strategies* (RSS) – to Regionalna Strategia Przestrzenna, przygotowywana dla regionu przez regionalne zespoły planistyczne na najbliższe 15 – 20 lat. *Local Development Framework* (LDF) – Ramy Rozwoju Lokalnego. Zbiór dokumentów przygotowanych przez rady okręgowe (*district councils*), miejskie władze najniższego szczebla (*unitary authorities*) lub władze parków narodowych (*national park authorities*) które wyznaczają strategię rozwoju przestrzennego dla danego obszaru. Składa się z: *Development Plan Documents* (DPD) - (Dokumentów Planu Rozwoju – zbiór dokumentów który określa kluczowe cele LDF) oraz *Local Development Scheme, Annual Monitoring Report, Statement of Community Involvement*.

²⁴⁰ *Development plans* oraz *planning decisions*.

- melanżu zabudowy mieszkaniowej z sektora affordable oraz rynkowej, poprzez melanz mieszkań o różnej postawie zajmowania (*mixed tenure*) i o różnej cenie, w celu wspierania różnorodności gospodarstw domowych w miastach i na wsiach;
- wystarczającej ilości różnorodnych mieszkań odpowiadających na różne potrzeby i wymagania, pozwalającej mieszkańcom na wybór odpowiedniego mieszkania;
- wielu inwestycji mieszkaniowych w dogodnych lokalizacjach, z łatwym dostępem do urzędów publicznych, miejsc pracy, kluczowych usług oraz infrastruktury;
- elastycznej i odpowiedzialnej podaży gruntów - zarządzanej w sposób gwarantujący efektywne użycie gruntów, z naciskiem na powtórne użycie terenów już zainwestowanych.

Podstawą angielskiej polityki mieszkaniowej jest kilka ogólnych zasad [PPS3 2006, pkt.11]:

- Zrównoważony rozwój. Według PPS1241 planowanie przestrzenne ma kluczową rolę dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju także w zakresie zabudowy mieszkaniowej. Polityka mieszkaniowa ma zagwarantować inwestycjom wyznaczniki zrównoważonego rozwoju, w szczególności minimalny wpływ na środowisko, na zmiany klimatu czy na ryzyko powodzi.
- Wizjonerskie i strategiczne podejście. Lokalne oraz regionalne władze planistyczne odgrywają kluczową rolę w definiowaniu przestrzennej wizji rozwoju, oraz określaniu strategii realizacji tej wizji, powinny także pełnić strategiczną rolę przy opracowywaniu lokalnych dokumentów planistycznych w ten sposób by dokumenty te stanowiły ramy dla rozwoju mieszkalnictwa wysokiej jakości.
- Wrażliwość na rynek. Lokalne oraz regionalne władze planistyczne, podczas ustalania polityki mieszkaniowej, powinny brać pod uwagę informacje pochodzące z rynku mieszkaniowego.
- Współpraca. Kluczem do sukcesu prezentowanej polityki mieszkaniowej jest współpraca pomiędzy lokalnymi i regionalnymi władzami planistycznymi oraz wczesne angażowanie lokalnych wspólnot, udziałowców oraz przedsiębiorstw branżowych. Władze lokalne muszą ściśle współpracować z sektorem prywatnym, w szczególności z deweloperami oraz firmami wykonawczymi w celu realizacji strategicznych rządowych celów mieszkaniowych.
- Aktualizacja danych. Lokalne i regionalne polityki mieszkaniowe powinny opierać się na bieżących, aktualizowanych informacjach z rynku mieszkaniowego, m.in. o potrzebach i wymaganiach mieszkaniowych, o szacunkach rynku mieszkaniowego, czy o dostępności terenów pod zabudowę.
- Realizacja celów. Stosując się do reguły “planuj, nadzoruj, zarządzaj” lokalne i regionalne zespoły planistyczne powinny skupić się, przede wszystkim, na zrealizowaniu kluczowych celów²⁴².

HOMES FOR THE FUTURE. Opublikowany w 2007 roku mieszkaniowy *green paper*²⁴³: *Homes for the future: more affordable, more sustainable* jest operacyjnym dokumentem prezentującym pomysły zwiększenia ilości i energooszczędności mieszkań. Przedstawione w nim założenia ilościowe zakładają budowę 240 000 mieszkań rocznie²⁴⁴, i docelowo 3 000 000 nowych mieszkań do 2020 roku, w tym 2 000 000 do roku 2016. Powstawanie nowych mieszkań mają wspomagać programy *New Growth Points* oraz *eco towns* (patrz niżej). Ponieważ budowa 3 000 000 nowych mieszkań mogłaby zagrozić terenom otwartym oraz środowisku naturalnemu, współfinansowanie programów z budżetu ma się odbywać się pod warunkiem zachowania wysokich, szczegółowo sprecyzowanych standardów. Planuje się także udostępnić ziemię sektora publicznego pod budownictwo mieszkaniowe.

²⁴¹ *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*, 2005.

²⁴² Cele, za pkt 10 PPS3, opisano powyżej.

²⁴³ *green paper* – W Anglii operacyjny raport rządowy, zawierający propozycje zmian, ale nie powiązany z rozwiązaniami prawnymi. Może być pierwszym krokiem do zmiany prawa.

²⁴⁴ Jest to próg ilościowy założony już w 2004 roku lecz aktualne badania wskazują, że realizowanych jest jedynie 180 000 mieszkań rocznie.

GLÓWNE IDEE PRZESTRZENNE. W angielskiej polityce mieszkaniowej położony jest duży nacisk na przywracanie do użytku istniejących pustostanów – jako źródła zasobów mieszkaniowych²⁴⁵, oraz do tworzenia zabudowy na terenach uprzednio zainwestowanych (*brownfields*). Dużą uwagę przywiązuje się do zapewnienia zróżnicowanej struktury społecznej mieszkańców w obrębie poszczególnych obiektów (*mixed communities*) oraz do zapewnienia zespołom zróżnicowanej funkcji (*mixed use*). Dla zapewnienia poczucia bezpieczeństwa, do polityki mieszkaniowej zostały zaimplementowane założenia teorii *defensible space*, wdrażane za pomocą programu *secured by design*. Poszczególne koncepcje zostały szczegółowo omówione w następnych rozdziałach.

OLSZ

■ Ważne elementy angielskiej polityki mieszkaniowej: ochrona terenów otwartych poprzez lokalizowanie nowej zabudowy na terenach uprzednio zainwestowanych, stosowanie zasad *defensible space*, zabudowy zróżnicowanej społecznie i przestrzennie oraz adaptacja istniejących obiektów na cele mieszkaniowe.

ENGLISH HOUSING SURVEY. Podstawą angielskiej polityki mieszkaniowej są wykonywane cyklicznie badania statystyczne: *English House Condition Survey* (EHCS)²⁴⁶ oraz *Survey of English Housing*²⁴⁷ (SEH).²⁴⁸

English House Condition Survey, jest badaniem warunków mieszkaniowych oraz energooszczędności zasobów. Dzięki badaniu powstaje obraz wszystkich typów mieszkań. Pytania dotyczą mieszkań wraz z otoczeniem, ostatnio przeprowadzonych prac remontowych i modernizacyjnych w domu i/lub otoczeniu, oraz informacji uzupełniających na temat gospodarstw domowych. Rząd używa tych informacji do:

- pomiaru czy warunki mieszkaniowe pogarszają się czy polepszają oraz badania stopnia zadowolenia mieszkańców ze swoich mieszkań;
- monitorowania postępu realizacji rządowego celu zapewnienia wszystkim szans na mieszkanie w godnych warunkach. Rezultaty badania dają odpowiedź na pytanie czy działania podejmowane w celu poprawy jakości zasobów mieszkaniowych zarówno w sektorze prywatnym i publicznym przynoszą pożądane rezultaty;
- kierowania pomocy w regiony gdzie jest ona najpotrzebniejsza. Rocznie ponad £8 miliardów środków publicznych przekazywane jest na finansowanie prac związanych z mieszkalnictwem. Badanie jest podstawą dla stwierdzenia czy fundusze są kierowane tam gdzie są najpotrzebniejsze.

Survey of English Housing jest badaniem gospodarstw domowych. Pytania dotyczą gospodarstw domowych, charakterystyki zajmowanych mieszkań, podstaw zajmowania mieszkań i pokrewnych tematów.

Przy ustalaniu polityki mieszkaniowej korzysta się także z raportów wykonywanych przez analityków Bank of England. W 2004 roku opublikowany został *Barker Review of Housing Supply: Final Report – Recommendations* [Barker 2004], a w 2006 roku *Barker Review of Land Use Planning: Final Report – Recommendations* [Barker 2006]. Raporty te pokazują ekonomiczne podłoże kwestii mieszkaniowej oraz kwestii związanych z planowaniem przestrzennym.

²⁴⁵ Pojawia się nawet wytyczna, żeby władze lokalne starały się zminimalizować ilość mieszkań, które pozostają przez dłuższy czas puste. [zob. *Homes for the future: more affordable, more sustainable*].

²⁴⁶ *English House Condition Survey* (EHCS) – Badanie warunków mieszkaniowych w Anglii. Najnowszy raport z badań został opublikowany w 2007 roku pod nazwą: *English House Condition Survey - 2007 Annual Report*.

²⁴⁷ *Survey of English Housing* (SEH) – Badanie angielskich zasobów mieszkaniowych. Najnowszy raport został opublikowany w 2009 roku pod nazwą *Housing in England 2007–08 A report principally from the 2007–08 Survey of English Housing*.

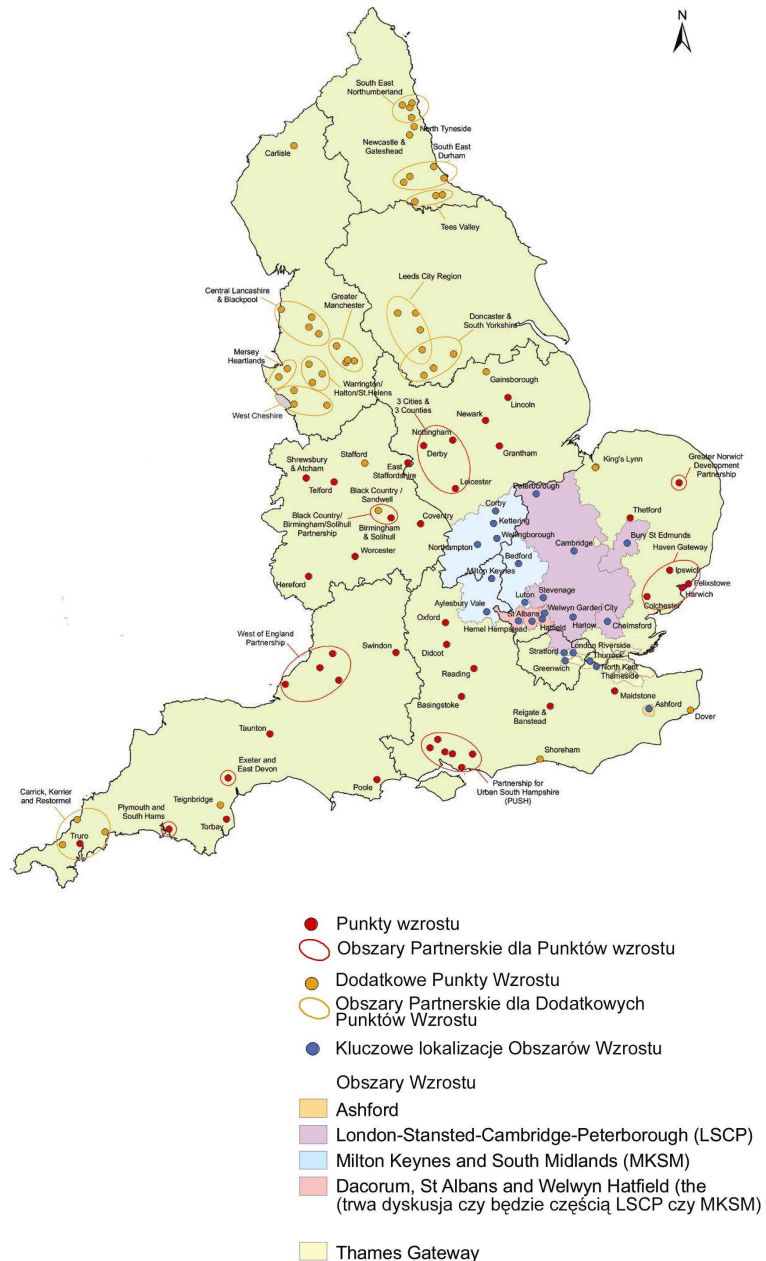
²⁴⁸ Od kwietnia 2008 roku EHCS oraz EHS zostały zamienione na jedno wspólne badanie o nazwie *English Housing Survey* (EHS). Do czasu opracowywania zagadnienia (11.2009) żaden raport z EHS nie został jeszcze opublikowany.



■ *English House Condition Survey (EHCS)* oraz *Survey of English Housing (SEH)* obejmują wszystkie grupy tematów związane z mieszkalnictwem.

POLITYKA MIESZKANIOWA W SKALI KRAJU. W 2003 roku powstał program *Growth Areas*, którego założeniem było dostarczenie mieszkań w najszybciej się rozwijających punktach kraju. Program ma na celu pomoc w budowie 200 000 dodatkowych mieszkań do 2016 roku w wybranych obszarach miejskich w celu powstrzymania niekontrolowanego rozlewania się miast. Do finansowania wybrane zostały 4 obszary, m.in. Londyn i Ashford (ze względu na szybki wzrost populacji związany z stacją szybkiej kolei międzynarodowej).

Rysunek 21. Punkty Wzrostu i Obszary Wzrostu wyznaczone w ramach rządowego programu podnoszenia podaży mieszkań ze wszystkich sektorów. (źródło: www.communities.gov.uk/housing/housingsupply/newgrowthpoints)



W 2004 roku *Barker Review of Housing Supply: Final Report* [Barker 2004] wykazał nierówności w dostępie do mieszkań w obrębie kraju: na południu niedobór mieszkań jest większy niż na północy. W związku z tym, w grudniu 2005 roku, powstał rządowy program mający na celu dostarczenie większej ilości mieszkań w rejonach najbardziej zagrożonych ich brakiem. Kluczowym założeniem było zaproszenie zainteresowanych stron z rejonów

odczuwających największy niedobór mieszkań i doprowadzenie do realizacji założeń mieszkaniowych we współpracy z agendami rządowymi. Z pośród otrzymanych zgłoszeń wybrano 29 projektów, w których zobowiązano się na budowę co najmniej 500 mieszkań rocznie. Obszary wybranych inwestycji zostały objęte programem *Growth Points*. W ramach programu £40 milionów zostało przekazanych na budowę infrastruktury oraz konieczne studia, które miały doprowadzić do powstania nowych mieszkań oraz zrównoważony rozwój założeń w których mieszkania miały powstać²⁴⁹. W obliczu sukcesu programu, w 2007 roku zainicjowany został drugi etap: *second round Growth Points*, do którego zakwalifikowano 21 projektów. Programy zakwalifikowane do drugiego etapu zlokalizowane są głównie na północy kraju i obejmują, oprócz budowy mieszkań, także modernizację zasobów istniejących. Rysunek 21 pokazuje lokalizację projektów w obu programach.

W 2007 roku minister mieszkalnictwa zaanonsował powstanie programu *eco towns* - nowych miast, które będą wzorcowymi realizacjami zielonych założeń składających się z minimum 5000 mieszkań zaprojektowanych w ten sposób żeby osiągnąć najniższy wpływ na środowisko, z wykorzystaniem technologii redukujących emisję CO₂, oraz z rozwiniętymi sieciami transportu publicznego. Wstępnie wybrane zostały lokalizacje dla nowych miast: pięciu, które mają powstać do 2016 roku oraz kolejnych dziesięciu, które mają powstać przed 2020 rokiem. Program jest częścią strategii, według której ma powstać 3 000 000 nowych mieszkań do 2020 roku. Eco-towns:

- mają się składać z 5 000 do 15 000 mieszkań;
- mają mieć dobre połączenia z istniejącymi miastami²⁵⁰;
- 30% do 50% mieszkań będą należały do sektora affordable housing (*mixed tenure, mixed communities*);
- zero carbon – założenia będą zaprojektowane tak by zapewnić najmniejszy wpływ na środowisko, wszystkie obiekty mają osiągnąć co najmniej poziom 4 z Code for Sustainable Homes (por. Rozdział 2.2.6);
- będą wyposażone w szkoły, ośrodki zdrowie, obiekty handlowe, usługowe, biurowe²⁵¹ oraz miejsca rekreacji i rozrywki, obiekty mają być gotowe zanim mieszkania zostaną oddane do użytku;
- będą znajdowały się w atrakcyjnym otoczeniu z dużą ilością zielonych przestrzeni otwartych (co najmniej 40% obszarów) oraz z budownictwem o wysokiej jakości;
- ich realizacja od początku będzie przebiegała w ścisłej współpracy ze społecznością, która będzie je zamieszkiwała.

W lipcu 2009 ogłoszono, że w pierwszych czterech lokalizacjach rozpoczęły się poważne prace projektowo-planistyczne.

2.2.3. Affordable housing

SYSTEM. W angielskim rozumieniu *affordable housing*, czyli dostępne budownictwo mieszkaniowe, to społeczne mieszkania na wynajem (*social rented housing*) oraz umiarkowanie dostępne budownictwo mieszkaniowe (*intermediate affordable housing*) adresowane do odpowiednich gospodarstw domowych, które nie mają szans na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym.

²⁴⁹ Granty z programu mogły otrzymać miasta, okręgi lub wsie.

²⁵⁰ przystanek komunikacji publicznej ma się znajdować w zasięgu maksymalnie 10 minutowego spaceru od każdego mieszkania.

²⁵¹ Na każde mieszkanie utworzone musi być co najmniej jedno miejsce pracy w zasięgu transportu publicznego, pieszego spaceru lub jazdy rowerem.

Dostępne budownictwo mieszkaniowe (*affordable housing*):

- ma za zadanie odpowiadać na potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, oferując mieszkania²⁵² po cenach odpowiednio niskich, z uwzględnieniem lokalnych cen mieszkań;
- musi gwarantować dostępną cenę dla wszystkich kolejnych właścicieli mieszkania (zakwalifikowanych do otrzymania mieszkania dostępnego). Jeżeli dane mieszkanie przestanie być kwalifikowane jako dostępne - np. zostanie wykupione przez obecnych właścicieli, część płatności za to mieszkanie musi być przeznaczona jako dofinansowanie alternatywnego mieszkania dostępnego²⁵³.

Spółeczne mieszkania na wynajem (*social rented housing*) to:

Wynajmowane mieszkania posiadane i zarządzane przez władze lokalne lub zarejestrowanych socjalnych właścicieli domów czynszowych (*registred social landlords RSL*, zob. niżej), dla których wytyczne odnośnie wysokości czynszu ustalane są na szczeblu ogólnonarodowym, oraz inne²⁵⁴ organizacje które otrzymały grant mieszkaniowy (*housing grant*, zob. niżej).

Mieszkańcy większości społecznych mieszkań pod wynajem mają prawo wykupu zajmowanego mieszkania²⁵⁵ za odpowiednio atrakcyjną cenę. Wykup taki obwarowany jest regulacjami w celu zapobiegania spekulacjom. Pieniądze otrzymane z tytułu zbycia mieszkania muszą być w całości lub w części przekazane na budowę lub kupno innego mieszkania dostępnego.

Badania porównawcze zabudowy socjalnej w Anglii w krajach Europy Zachodniej dowodzą, że w Anglii z zabudowy socjalnej korzystają najubożsi obywatele, podczas gdy w innych krajach do mieszkań socjalnych niechętnie przyjmowane są osoby mogące generować problemy społeczne [Stephens i.in. 2002 str. 11]. Dzięki temu angielski system odpowiada na potrzeby najbardziej potrzebujących, ale taka polityka prowadzi do deprywacji zasobów.

Umiarkowane dostępne budownictwo mieszkaniowe (*intermediate affordable housing*) to:

Mieszkania w cenach lub o czynszach wyższych niż w sektorze społecznych mieszkań na wynajem lecz niższych niż rynkowe, spełniające określone ustawowo wymogi. Mogą być dostarczane z użyciem subsydiów rządowych, lub bez. W tej kategorii mieszczą się:

- umiarkowane mieszkania na wynajem (*intermediate rented homes*) – przewidziane dla kluczowych pracowników sektora publicznego, którzy nie chcą kupić nieruchomości²⁵⁶;
- mieszkania sprzedawane z rabatem (*discounted sale homes*) – mieszkania sprzedawane z prostym rabatem od ceny rynkowej;
- mieszkania z dzielonym prawem wykupu (*shared equity home*) – gdy więcej niż jedna strona posiada udziały w wartości domu;
- mieszkania o dzielonej własności (*shared ownership*) – nabywca kupuje udział w mieszkaniu, a za resztę płaci czynsz. W miarę możliwości może wykupywać kolejne udziały aż do stania się właścicielem całej nieruchomości.

Za każdym razem gdy jest wykupywana część lub całe *umiarkowane dostępne mieszkanie* dotychczasowy właściciel (gmina lub RSL) musi przeznaczyć określoną część przychodu na cele *affordable housing*.

²⁵² Wyraz *mieszkanie* w całym rozdziale używany jest w znaczeniu *home*, nie w znaczeniu *flat*, *apartment* i może oznaczać zarówno *dom (house)* oraz mieszkanie (*flat*, *apartment*).

²⁵³ W ten sposób fundusze pozostają w systemie.

²⁵⁴ Oprócz RSL o granty mieszkaniowe mogą ubiegać się także inne podmioty zwane niezarejestrowanymi właścicielami domów czynszowych (*unregistered social landlords*). Od 2010 roku wszyscy którzy zajmują się dostarczaniem mieszkań z sektora *social rented housing*, niezależnie od swojego statusu (prywatni, publiczni, non-profit, for-profit, etc.), będą nazywani *Registered Providers*.

²⁵⁵ *right to buy*, dla mieszkańców zasobów zarządzanych przez gminy, lub *right to acquire* dla mieszkańców zasobów zarządzanych przez *Housing Associations*.

²⁵⁶ Czynsz wynosi około 70% - 80% czynszów rynkowych.

MIESZKANIA WŁASNOŚCIOWE. W angielski system *affordable housing* wpisana jest zachęta do nabywania mieszkań na własność – według analityków obniża to znacząco koszty utrzymania i wpływa pozytywnie na kondycję mieszkań gdyż o swoją własność naturalnie dbamy bardziej, a także przyczynia się do zacieśniania więzi sąsiedzkich co jest nie bez znaczenia dla funkcjonowania społeczności lokalnych. W tym celu oprócz możliwości opisanych powyżej powstał także program ZakupMieszkania (*HomeBuy*). Program jest skierowany głównie do obecnych i przyszłych mieszkańców sektora *affordable housing*, do kluczowych pracowników sektora publicznego oraz do niezamożnych osób kupujących swoje pierwsze mieszkanie. Program składa się z trzech produktów:

- społeczny ZakupMieszkania (*social HomeBuy*) – oferujący pomoc w zakupie mieszkania dla mieszkańców mieszkań socjalnych;
- ZakupMieszkania nowowynbudowanego (*new build HomeBuy*) – ułatwienia w zakupie części lub całości nowowynbudowanego lokalu;
- ZakupMieszkania wolnorynkowego (*open market HomeBuy*) – pożyczki preferencyjne dla osób zainteresowanych w zakupie domu na wolnym rynku w postaci.

SPOSÓB POZYSKIWANIA MIESZKAŃ²⁵⁷. Od początku lat 1990. większą część nowych mieszkań dostępnych zapewniają zarejestrowani społeczni właściciele domów czynszowych (*RSL*)²⁵⁸. Są to stowarzyszenia zarejestrowane przez państwową Agencję ds. Dostępnego Budownictwa Mieszkaniowego (*Homes and Communities Agency HCA*)²⁵⁹, które budują mieszkania dostępne za pieniądze z grantu Agencji oraz z użyciem środków prywatnych. Od 2004 roku o granty z Agencji mogą ubiegać się także niezarejestrowane organy. Warunkiem otrzymania grantu jest spełnienie warunków ustalonych przez Agencję ds. Mieszkań i Społeczności (odnośnie jakości, parametrów związanych z otoczeniem, etc. oraz wielkości i ceny proponowanych mieszkań) i dokładne wypełnienie definicji *affordable housing*.

Znaczna część – w latach 2004 - 2005 było to około 46% - domów dostępnych powstaje w Anglii na podstawie zapisu - zobowiązanie planistyczne (*planning obligations*)²⁶⁰ - zapisów zawartych w dokumentach planistycznych (*Local Development Framework*) dotyczących danego terenu, które mówią o tym jakie warunki czy świadczenia na rzecz gminy musi spełnić inwestor pragnący wybudować na danym terenie obiekt. Często jest to wyznaczona progowa wielkość inwestycji powyżej której każdy deweloper jest zobowiązany do przeznaczenia określonej ilości mieszkań jako mieszkania dostępne – finansowanie tych mieszkań może, na podstawie *section 106 agreement*²⁶¹, być powierzone w całości inwestorowi (w bardzo atrakcyjnych, centralnych obszarach), lub może być finansowane w całości przez gminę. Możliwe są także inne umowy, negocjowane z gminą przez deweloperów.

²⁵⁷ *Za: Delivering Affordable Housing Policy Statement.*

²⁵⁸ Zdecydowana część RSL to stowarzyszenia mieszkaniowe (*housing associations* – stowarzyszenia typu non profit, mogą być porównywane z Towarzystwami Budownictwa Społecznego w Polsce [Życiński 2005]) pozostałe RSL to trusty, spółdzielnie (*co-operative*) oraz przedsiębiorstwa, różne odpowiedniki spółdzielni mieszkaniowych w Polsce.

²⁵⁹ Agencja ds. Mieszkań i Społeczności (*Homes and Communities Agency HCA*), jest agencją narodową finansowaną z budżetu, która w imieniu rządu zajmuje się sprawami *affordable housing*. Do grudnia 2008 rolę opieki i zarządu *affordable housing* pełniła Korporacja Mieszkaniowa – Narodowa Agencja ds. Dostępnego Budownictwa Mieszkaniowego (*Housing Corporation - National Affordable Homes Agency*). 1 grudnia 2008 *Housing and Regeneration Act* zlikwidował HC i jej zadania powierzył: w zakresie finansowania inwestycji i odnowy zasobów: *Homes and Communities Agency (HCA)* oraz w zakresie kontroli nad RSL: *Tenant Services Authority (TSA)*.

²⁶⁰ *Planning Obligations*, ODPM Circular 05/2005, section 106.

²⁶¹ Nawet właściciele prywatni, budujący swoje własne mieszkanie, mogą być zobowiązani do przeznaczenia pewnej kwoty na cele budownictwa dostępnego.

Zabieg ten w rozumieniu ustawy, ma – oprócz lepszego finansowania mieszkań dostępnych przyczynić się także do powstania zabudowy mieszanej społecznie²⁶².

Małe gminy mogą pozyskiwać grunty pod *affordable housing* na podstawie zapisu o wyjątkowym zwolnieniu (*exceptional release/exceptions sites housing*)²⁶³ – w uzasadnionych przypadkach mają prawo wykupić od właścicieli ziemię nie przeznaczoną pod zabudowę mieszkaniową za cenę atrakcyjną dla właścicieli (wyższą niż cena za grunt bez prawa do zabudowy lecz dużo niższą niż rynkowa cena gruntu budowlanego) pod warunkiem przeznaczenia jej na cele *affordable housing*. W 2006 roku około połowy nowych mieszkań dostępnych jest pozyskiwana poprzez *planning obligations* oraz *exceptions sites* [Cullingworth, Nadin 2006, str. 205].

Głównym źródłem finansowania *affordable housing* są wspomniane już granty Agencją ds. Dostępnego Budownictwa Mieszkaniowego, ale istnieją także inne sposoby finansowania lub współfinansowania:

- rezerwy własne i wpływy władz lokalnych;
- ziemia władz lokalnych;
- pieniądze z lokalnego podatku od kolejnych domów;
- ziemia (*on-site developer contribution*) lub pieniądze (*off-site developer contribution*) uzyskana jako zobowiązanie planistyczne od deweloperów;
- sprzedaż publicznej ziemi prywatnym inwestorom z zastrzeżeniem, że może być wykorzystana tylko pod *low-cost starter housing*;
- pieniądze uzyskane przez RSL w drodze budowy lub remontu mieszkań na sprzedaż;
- pozyskiwanie grantów na mieszkania dla osób starszych (*sheltered housing*);
- mieszkańcy sami organizują budowę swojego domu, a gmina jedynie wspiera ich w ograniczony sposób;
- oraz pomoc i granty innych organizacji publicznych.

KOMPETENCJE. Dokumenty rządowe, które opisują system *affordable housing* ustalają jedynie ramy działania systemu, oraz wytyczne z zakresu jakości. Detale dotyczące współpracy z deweloperem ustalane są na poziomie lokalnym według wytycznych opracowanych przez lokalne władze planistyczne (*Local Planning Authorities*), które mają bardzo dużą elastyczność działania – same mogą ustalać *planning obligations* zależnie od potrzeb i możliwości regionu. Żeby uniknąć nieporozumień i ułatwić inwestorom podejmowanie decyzji zapisy dotyczące rodzaju oraz ilości obciążeń nałożonych na inwestorów w ramach *planning obligations* muszą być opisane w ogólnodostępnej strategii rozwoju lokalnego (*Local Development Framework*). Władze lokalne mają także swobodę negocjacyjną (w granicach obowiązującego prawa). Mogą, na przykład, w zamian za zobowiązanie inwestorów do przeznaczenia części inwestycji w sposób wskazany przez władze lokalne – np. jako mieszkania dostępne - zgodzić się na zabudowę danego terenu w sposób odbiegający od zapisu planów.

Także wybór stowarzyszenia mieszkaniowego, które zajmie się organizacją i nadzorem nad mającymi powstać zasobami *affordable housing*, czy to będzie jeden z Zarejestrowanych Społecznych Właścicieli Domów Czynszowych (RSL), prywatna organizacja czy spółka podległa władzy lokalnej (*Arms Lenght Manegement Organisation ALMO*), jest sprawą władz lokalnych – zapisy rządowe pozostawiają w tym względzie pełną dowolność – z założeniem, że wybór ma być rzetelny i poprzedzony sprawdzeniem warunków i możliwości oferowanych

²⁶² Jest to jeden z bardziej kontrowersyjnych elementów systemu *affordable housing*. W obliczu kryzysu, który dotknął Anglię w 2009 roku, gminy zmniejszają swoje wymagania, a także godzą się na wypłacenie ekwiwalentu za mieszkania, które deweloper jest zobowiązany przeznaczyć jako mieszkania socjalne, w gotówce.

²⁶³ *exceptions sites housing* dotyczy jedynie małych gmin do 3000 osób, skierowane jest do osób silnie związanych z miejscem (wieloletnich mieszkańców, autochtonów, etc.) jest zabudową mieszkaniową małej skali (8-10 mieszkań wpisanych w kontekst), powstaje na przykład na niewielkich działkach rolnych. Taka inwestycja może mieć miejsce jedynie wtedy gdy jest stwierdzony duży lokalny niedobór mieszkań.

przez ubiegające się o grant spółki. Przed ostatecznym wyborem władze lokalne organizują trójstronną dyskusję na którą zapraszają stowarzyszenie mieszkaniowe oraz dewelopera, żeby upewnić się, że stowarzyszenie jest akceptowane przez wszystkich uczestników procesu.

Władze lokalne, na podstawie analiz i prognoz, w dokumentach strategicznych (*Local Development Documents*) określają zapotrzebowanie na mieszkania dostępne, z podziałem na społeczne mieszkania na wynajem i umiarkowanie dostępne budownictwo mieszkaniowe, określają wielkość i rodzaj potrzebnych mieszkań, konieczne udogodnienia i urządzenia dodatkowe, które muszą towarzyszyć inwestycjom, takie jak place zabaw.

INFORMACJA. Podstawowe wiadomości, podstawy prawne oraz szczegółowe informacje o systemie *affordable housing* przydatne zarówno dla pracowników samorządów, dla potencjalnych inwestorów oraz dla zainteresowanych mieszkańców, a także wytyczne i wymagania odnośnie realizacji są zawarte w przejrzystych broszurach drukowanych lub dostępnych na stronach internetowych (www.tenantservicesauthority.org, www.communities.gov.uk, www.housingcorp.gov.uk, www.homesandcommunities.co.uk). Informacje przedstawione są w sposób zrozumiały, czytelny i estetyczny.

Dodatkową pomocą przy powstawaniu założeń mieszkaniowych są publikacje firmowane przez *National Housing Federation* oraz przez CABE. Są to zarówno broszury dostępne na stronach internetowych, oraz książki przeznaczone dla różnych grup zaangażowanych w powstanie zespołów mieszkaniowych²⁶⁴.

Żeby zwiększyć dostęp informacji na temat mieszkań z sektora *affordable housing*, stowarzyszenia mieszkaniowe HA, które kontaktują się bezpośrednio z mieszkańcem, dystrybuują czytelne i kolorowe foldery zawierające podstawowe informacje, a na swoich stronach wprowadzają bardzo czytelne informacje w wielu językach²⁶⁵.

2.2.4. Wytyczne jakościowe

WAGA JAKOŚCI. O istotnej roli dobrego projektu w procesie powstawania zabudowy mieszkaniowej jest mowa w *Planning Policy Statement 3 – Housing* (PPS3) – dokumencie formacyjnym dla systemu *affordable housing*: dobry projekt ma być podstawowym elementem rozwoju wysokiej jakości nowej zabudowy mieszkaniowej, składającej się ze zrównoważonych lecz niehomogenicznych wspólnot.

Według analityków Korporacji Mieszkaniowej (HC) dobrze zaprojektowane budownictwo mieszkaniowe, nie tylko wspiera zrównoważony rozwój, stymuluje postawę obywatelską ale może przynosić społeczne, ekonomiczne i środowiskowe zyski [*Design and Quality Strategy*, str. 9]. Dobry projekt kosztuje niewiele – około 1% kosztów generowanych przez cały okres życia budynku a mimo to może mieć ogromny wpływ na życie mieszkańców, właścicieli i całej wspólnoty [Randall 2003].

²⁶⁴ Warto wymienić dwie z nich, obie są firmowanymi przez NHF podręcznikami dla przedstawicieli władz lokalnych, *Housing Associations*, i innych organizacji zajmujących się dostępnym budownictwem mieszkaniowym. „*Standards and quality in development. A good practice guide*” [Drury 2008] to podręcznik dotyczący wszelkiego rodzaju przestrzennych aspektów zespołów mieszkaniowych począwszy od lokalizacji, skończywszy na mieszkaniu i jego wyposażeniu. Książka opiera się na wytycznych z wielu dziedzin i zawiera tzw. *check list* wszystkich ważnych elementów założenia. Drugi podręcznik to „*Delivering affordable housing. A guide to development and regeneration*” [Broomfield, Drury 2009], który dotyczy formalnej strony całego procesu powstawania mieszkań z sektora *affordable*. Zawiera informacje odnośnie aplikowania o granty, oraz na temat całego procesu projektowego łącznie z wyjaśnieniem roli wszystkich osób zaangażowanych w proces projektowo – budowlany, np. architekta.

²⁶⁵ Np. *Granta Housing*, charytatywne HA ze wschodniej Anglii, na swojej stronie internetowej (zob.: www.grantahousing.org.uk) zamieszcza informacje w 12 językach (w tym po polsku), oraz obrazkowy system informacji graficznej, który ma pomóc w zrozumieniu tekstu osobom, które słabo opanowały język angielski. Każdemu słowu w tekście przypisane są obrazki tłumaczące jego znaczenie.

Zaprezentowana poniżej Strategia projektowa i jakościowa przedstawia istotność zachowania wysokiej jakości projektu i realizacji w procesie inwestycyjnym oraz w trakcie eksploatacji obiektu. Prezentowane standardy mają na celu zapewnienie najwyższej jakości życia mieszkańcom.

PODSTAWY SYSTEMU²⁶⁶. Podstawowe wytyczne jakościowe zostały ujęte w Strategii projektowej i jakościowej (*Design and quality strategy*²⁶⁷) – oficjalnej strategii przygotowanej przez, obecnie już nieistniejącą²⁶⁸, Korporację Mieszkaniową (HC). Strategia zaprezentowana w kwietniu 2007 roku nie stanowi zbioru ścisłych wytycznych, jest skonstruowana w taki sposób żeby jej wytyczne dało się zastosować w bardzo różnych sytuacjach. W szczegółowych przypadkach zaleca ustalenie detalicznych wytycznych, a ich szczegółowość zależy od rangi inwestycji.

Strategia odnosi się do dokumentu Standardy projektowe i jakościowe (*Design and quality Standards*²⁶⁹) gdzie sprecyzowane są mierniki służące do określenia wymogów względem dobrego projektu i realizacji (*good design and quality*).

Dodatkowe normy i wytyczne jakościowe zostały także sprecyzowane w programie *Building for life* (zob. podrozdział OTOCZENIE) stworzonym przez Komisję Architektury i Środowiska Zbudowanego CABE²⁷⁰ oraz spółkę Projekt dla Domów (*Design for Homes*²⁷¹) we współpracy z różnymi organizacjami²⁷².

Standardy wykorzystywane są jako jedno z kryteriów podczas wyboru instytucji, które otrzymają grant mieszkaniowy z *Homes and Communities Agency*.

CO TO JEST DOBRY PROJEKT I WYSOKA JAKOŚĆ. Według Korporacji Mieszkaniowej, dobrze zaprojektowane budownictwo mieszkaniowe powinno dostarczać domy wysokiej jakości, dostępne cenowo i atrakcyjne, położone w środowisku, które w innowacyjny sposób zaspokaja potrzeby i wspomaga aspiracje mieszkańców oraz całej społeczności. Dobrze zaprojektowana zabudowa mieszkaniowa powinna być dostosowana do zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, demografii, technologii, zasobów naturalnych i równowagi środowiska.

Główne cechy dobrze zaprojektowanego budownictwa mieszkaniowego [*Design and quality strategy*, str. 8-9.]:

- funkcja: budynki muszą być idealnie dostosowane do celu w jakim zostały wybudowane;
- wygląd: budynki muszą być dobre same w sobie a ich architektura musi być odpowiednia rangi miejsca;

²⁶⁶ Kwestie jakości regulowane są w Anglii od 1993 roku kiedy Korporacja Mieszkaniowa (HC) wdrożyła dokument *Scheme Development Standarts* (SDS), który ustalił oczekiwania Korporacji w stosunku do fundowanych przez nią mieszkań. Dokument odbił się szerokim echem wśród stowarzyszeń mieszkaniowych (HA), wśród władz lokalnych oraz w sektorze mieszkaniowym. Wytyczne SDS były mniej elastyczne i trudniejsze do implementacji niż wytyczne w obowiązujących dokumentach. Standardy są aktualizowane wraz z rozwojem wymagań oraz obecnym stanem wiedzy, np. realizacja *the Millennium Communities programme* (por. Rozdział 2.2.7) spowodowała wprowadzenie do systemu nowych wytycznych, które były ustalone przy budowie założeń Millenium.

²⁶⁷ *Design and quality strategy*, Housing Corporation, April 2007.

²⁶⁸ Wytyczne te będą obowiązywały do kwietnia 2011, kiedy to *Homes and Communities Agency* zamierza wprowadzić nowe zapisy.

²⁶⁹ *Design and quality standards*, Housing Corporation, April 2007.

²⁷⁰ *Commision for Architecture and the Built Environment* - rządowy doradca w sprawach architektury, projektowania miejskiego i przestrzeni publicznych, pomaga lokalnym planistom stosować się do narodowej polityki projektowej oraz doradza architektom i deweloperom przekonując ich żeby potrzeby ludności stawiali na pierwszym miejscu. CABE stara się zainspirować społeczeństwo żeby wymagało więcej od swojego otoczenia. Doradzając, wpływając i inspirując CABE pracuje nad zapewnieniem dobrze zaprojektowanych przyjaznych miejsc.

²⁷¹ *Design for Homes* – spółka non-profit nagradzająca wartość dobrego projektowania w mieszkaniówce.

²⁷² *Home Builders Federation, Civil Trust, English Partnership i Housing Corporation*.

- kontekst: inwestycja musi być miejscem a nie tylko budynkiem, wraz z budynkiem musi pojawić się też przestrzeń publiczna, a inwestycja musi korzystna dla sąsiedztwa i otoczenia;
- łatwość budowania: konstrukcja musi być łatwa do postawienia, należy używać elementów standardowych oraz materiały ekologiczne i/lub lokalne;
- utrzymanie: koszty utrzymania mają być niskie, wliczając wydatki energetyczne i koszty napraw eksploatacyjnych;
- równoważenie: budynki powinny umiarkowanie korzystać z zasobów naturalnych.

Dobrze zaprojektowana zabudowa mieszkaniowa wraz z otoczeniem, powinna [*Design and quality strategy*, str. 9.]:

- korespondować z lokalnymi wzorami urbanistycznymi, krajobrazem i kulturą;
- zachowywać układ pierzei miejskich i utrzymywać podział na przestrzeń prywatną i publiczną;
- wpływać pozytywnie na przestrzeń miejską tworząc przestrzenie publiczne i ciągi komunikacyjne które są bezpieczne, atrakcyjne, nie zatłoczone i służą dobrze całemu społeczeństwu w tym starszym i upośledzonym;
- zapewniać łatwość dostępu i przenikalność tworząc połączone przestrzenie, oraz przedkładać potrzeby pieszych przed ruch uliczny;
- zapewniać czytelne układy urbanistyczne;
- być podatna na zmiany wynikające ze zmieniających się uwarunkowań;
- tworzyć mix kompatybilnych lecz różnorodnych założeń i przestrzeni które razem zapewniają szeroki wybór i są odpowiedzią na lokalne potrzeby.

IMPLEMENTACJA USTALONYCH STANDARDÓW. Żeby ułatwić implementację zasad jakościowych ustanowione są jasne i uproszczone standardy. Standardy dzielą się na 3 podstawowe grupy (*core standards*):

- wnętrze;
- ekologia, równoważenie (*sustainability*);
- otoczenie.

Poszczególne cechy związane z każdą z kategorii mierzone są przy pomocy *Housing Quality Indicators* (HQIs)²⁷³.

W celu promocji dobrze zaprojektowanej zabudowy mieszkaniowej wysokiej jakości forma wybierania ofert *Housing Associations* (HA) jest konkursowa – granty mieszkaniowe otrzymują te instytucje, które zaproponują m.in. najwyższe wskaźniki jakościowe dla inwestycji. Nacisk kładziony na aspekty jakości w procesie wybierania ofert HA sprawił, że proponowane w ofertach konkursowych wskaźniki HQI bywają nawet do 88% wyższe od minimum. W przypadku inwestycji o wysokiej randze ustalane są szczegółowe wytyczne – prezentowane jako warunki konkursu dla aspirujących HA.

Ustalone standardy są ściśle kontrolowane podczas całego procesu inwestycyjnego. W przypadku niedotrzymania ustalonych standardów Agencję ds. Dostępnego Budownictwa Mieszkaniowego (HCA), odmawia wypłacenia grantu. Jedynie satysfakcjonujące wykonanie robót, pozwala na dalszą współpracę z HCA.

Za pomocą kwestionariuszy są badane odczucia mieszkańców związane z domami dostępnymi w różnych odstępach czasu. Poprzez różnego rodzaju nagrody, prezentacje i programy współpracy promowane są najlepsze realizacje.

WNĘTRZE. *Wnętrze powinno być wygodne i łatwe do rozsądnego wyposażenia w konieczne meble i urządzenia powiązane z rodzajem pokoju, oraz odpowiednie dla szczególnych potrzeb mieszkańców dla których było planowane* [*Design and quality standards*, str. 4].

- wielkość jednostki (minimum 41 pkt²⁷⁴). Wskaźnik ocenia o ile powierzchnia mieszkania oraz ilość i rodzaje pokoi różnią się od wielkości normatywnych. Na przykład

²⁷³ Mierniki są opisane w dokumencie *Design and Quality Standards*.

pięcioosobowe, dwupiętrowe mieszkanie zgodnie z normami powinno mieć wielkość w zakresie 82-85 metrów i składać się z pokoju dziennego, miejsca do spożywania posiłków, kuchni, łazienki, 2 WC oraz 3 sypialni. Odstępstwa od tych ilości są punktowane (dodatnio lub ujemnie);

- rozplanowanie jednostki (minimum 32 pkt). Wskaźnik ocenia o ile rozplanowanie mieszkania odbiega od wymogów normatywnych. Na przykład pięcioosobowe mieszkanie zgodnie z normami powinno mieć miejsce na 1 TV, stół do kawy, 3-osobową kanapę, 2 fotele, dwa dodatkowe krzesła dla gości i odpowiednie schowki. Odstępstwa od tych ilości są punktowane (dodatnio lub ujemnie);

- kontrola hałasu, jakość oświetlenia i wyposażenie (minimum 22 pkt). Ocenia zabezpieczenia przed hałasem, sposób nasłonecznienia mieszkania i wyposażenie takie jak m.in. gniazdka elektryczne w stosunku do wytycznych normatywnych. Więcej punktów otrzymują mieszkania wyposażone w urządzenia redukujące hałas lotniczy, zwiększające nasłonecznienie lub z instalacją elektryczną zabezpieczoną przeciwporażeniowo.

EKOLOGIA (RÓWNOWAŻENIE). *Nowe domy powinny być zaprojektowane w sposób zrównoważony z użyciem produktów i procesów o niewielkim wpływie na środowisko, adaptowalnych do zmian klimatycznych, o niskich kosztach utrzymania i z uwzględnieniem dbałości o zdrowie budowniczych, mieszkańców i szerszego otoczenia [Design and quality standards, str. 4].* Mierniki z kategorii Ekologia są powiązane z Kodeksem Zrównoważonego Budownictwa Mieszkaniowego (*Code for Sustainable Homes*²⁷⁵). Kodeks posługuje się systemem ocen w celu określenia wpływu inwestycji mieszkaniowych na środowisko. Każda budowla może osiągnąć ocenę od 1 do 6 gwiazdek (*):

- 1 (*) gwiazdkę osiągną budynki o 10% bardziej energooszczędne i generujące zużycie o 20% mniej wody niż przeciętny nowy budynek. Powinny także zawierać inne elementy wymienione w Kodeksie, np.: zawierać miejsca do pracy biurowej czy większe standardy bezpieczeństwa;
- 3 (***) gwiazdki osiągną budynki o 25% bardziej energooszczędne oraz będą spełniały więcej cech zrównoważonego obiektu niż zabudowa z kategorii (*);
- 6 (*****) gwiazdek osiągną budynki wysoce energooszczędne, o zerowej emisji CO₂ do atmosfery. Żeby osiągnąć kategorię 6 budynki muszą osiągnąć 90% punktów możliwych do osiągnięcia według Kodeksu.

Wytyczne dla zabudowy z segmentu affordable są bardziej rygorystyczne, a ich wdrażanie bardziej rygorystyczne w stosunku do prywatnych inwestycji mieszkaniowych²⁷⁶. Dla ułatwienia wdrażania założeń Kodeksu kategorie podzielone są na 3 grupy z różnym systemem wdrażania:

1. grupa: zużycie energii, emisja CO₂ oraz zużycie wody - dla tych kategorii wartości ustalone są w zależności od poziomu. Dla każdego następnego poziomu (gwiazdki) dopuszczalne wartości maleją²⁷⁷;

²⁷⁴ jest to minimalna ilość punktów, jakie oferta HA musi otrzymać żeby być rozpatrywana przez HCA podczas rozdzielania grantów mieszkaniowych.

²⁷⁵ *Code for Sustainable Homes* jest systemem oceny wpływu zabudowy mieszkaniowej na środowisko. Ustala standardy dla różnych kategorii związanych z energooszczędnością i ochroną środowiska. *Code* obowiązuje od 2007 roku, początkowo stosowany mógł być dobrowolnie, następnie z roku na rok wszystkie powstające budowle muszą spełniać kolejne etapy.

²⁷⁶ Sektor affordable musi osiągnąć: poziom 3(***) już od 2008 roku, 4(****) od 2012 i 6(*****) od 2015 roku. Sektor prywatny od 2010 roku będzie musiał osiągać poziom 3(***), od 2013 poziom 4(****) i od 2016 poziom 6(*****). Za: *Greener homes for the future*, Communities and local Government, May 2008.

²⁷⁷ Przykładowe wartości minimum dla grupy 1.

poziom	1(*)	2(**)	3(***)	4(****)	5(*****)	6(*****)
Energia	o 10% mniej	o 18% mniej	o 25% mniej	o 44% mniej	o 100% mniej	zero carbon
Woda (l/os/dzień)	125	125	105	105	80	80

2. grupa: materiały, odpływ wód powierzchniowych i odpady – dla tych kategorii wartości ustalone są na jednym poziomie wejściowym, budynki zdobywają punkty za spełnienie każdego następnego elementu z tych kategorii;
3. grupa: skażenie środowiska, zdrowie i samopoczucie mieszkańców, zarządzanie i ekologia – dla tych kategorii nie ma wartości minimum – wartości są w pełni negocjowane.

OTOCZENIE. *Budowa nowych domów powinna zapewniać wspaniałe przestrzenie do życia, tworzyć zróżnicowane i zintegrowane wspólnoty i zapewniać konieczną równowagę między przestrzeniami prywatnymi i publicznymi [Design and quality standards, str. 5]. Ustalono 20 mierników²⁷⁸, podzielonych na 4 kategorie, wyznaczonych przez organizację *Building for Life*²⁷⁹.*

- 1. charakter założenia;
 1. czy projekt założenia pasuje do otoczenia?
 2. czy istniejące budynki, krajobraz i topografia są zintegrowane z założeniem?
 3. czy założenie jest charakterystyczne, łatwe do odróżnienia?
 4. czy wygląd i układ budynków oraz otoczenia ułatwia orientację w terenie?
 5. czy ulice są zdefiniowane przez odpowiednią strukturę budynków (pierzeje, podział na przestrzenie prywatne i publiczne)?
- drogi, parkingi i komunikacja piesza;
 1. czy budynki dominują nad ulicami i parkingami?
 2. czy parkingi są dobrze zintegrowane z założeniem i usytuowane tak by wpasowywać się w scenerię drogi?
 3. czy ulice są przyjazne dla pieszych, rowerzystów i kierowców?
 4. czy nowy układ ulic wpisuje się w układ zastany?
 5. czy przestrzeniom publicznym i ulicom zapewniona jest naturalna kontrola i czy ludzie czują się na nich bezpiecznie?
- projekt i realizacja;
 1. czy przestrzenie publiczne są dobrze zaprojektowane i czy mają odpowiednią małą architekturę i wystrój?
 2. czy budynki są wysokiej jakości architektonicznej?
 3. czy wewnątrz budynku zapewnia możliwość adaptacji, zmiany przeznaczenia lub powiększenia?
 4. czy założenie wykorzystuje dostępne zaawansowane technologie w celu osiągnięcia wyższej jakości, funkcjonalności oraz atrakcyjności?
 5. czy budynki spełniają ustawowe wymogi (*building regulations*)?
- środowisko i społeczność;
 1. czy wewnątrz założenia lub w niedalekiej odległości znajdują się urządzenia społeczne takie jak szkoła, park, sklepy, puby lub kawiarnie?
 2. czy założenie składa się z różnych typów mieszkań dla mieszkańców o różnych potrzebach?
 3. czy założenie składa się z mieszkań o różnej formie własności (*mixed tenure*: prywatne i publiczne, własnościowe i wynajmowane)?
 4. czy z założenia jest łatwy dostęp do transportu publicznego?
 5. czy założenie ma urządzenia które zmniejszają jego wpływ na środowisko?

²⁷⁸ Ponieważ niektóre założenia wiejskie oraz założenia zlokalizowane w ścisłej zabudowie mogą mieć problemy z osiągnięciem odpowiednich współczynników – są dla nich ustalone są odrębne zasady oceny.

²⁷⁹ *Building for life* jest narodowym wzorem dla dobrze zaprojektowanych domów wraz z otoczeniem. Promuje projektowe znakomitości i dobrą praktykę w dziedzinie mieszkaniówki. Program ma na celu poprawienie jakości angielskiej zabudowy mieszkaniowej przez: 1. znajdowanie dobrych realizacji i ich prezentację za pomocą przykładów dobrych i godnych do naśladowania elementów, które mogą być wykorzystane przez inwestorów, gminy i decydentów; 2. znajdowanie barier w osiąganiu mieszkaniówki najwyższej jakości i prowadzenie kampanii na rzecz ich usunięcia; 3. pracę na rzecz szerokiego zrozumienia potrzeb i aspiracji nabywców domów i zachęcanie dostawców domów do ich zaspokajania. (www.buildingforlife.org).

Żeby ułatwić odpowiednie zrozumienie wyjaśnionych pojęć na stronie internetowej programu *Building for life* (www.buildingforlife.org) każde z 20 zagadnień jest dokładnie opisane i zaprezentowane za pomocą filmu oraz przykładów.

DECENT HOME STANDARDS. Kolejnym rodzajem wytycznych jakościowych, tym razem odnoszących się do istniejących zasobów mieszkaniowych, są Standardy Przyzwoitego Mieszkania (*Decent Home Standards*). Według założeń programu *Decent Home*, modernizacja zasobów jest kluczowa gdyż przyzwoite (*decent*) mieszkania są istotnym elementem zdrowia i dobrego samopoczucia mieszkańców, natomiast mieszkania w złym stanie technicznym mogą doprowadzić do degradacji całe założenia mieszkaniowe, w których się znajdują. Przyzwoite mieszkanie powinno być: ciepłe, wodoodporne, i wyposażone w odpowiednie współczesne urządzenia techniczne.

Żeby mieszkanie spełniało definicję *Decent Home* musi wypełniać 4 kryteria [*A Decent Home: Definition and guidance for implementation*, str. 11]:

- mieszkanie musi spełniać obowiązujące ustawowe wymagania techniczne;
- mieszkanie musi być w dobrym stanie technicznym²⁸⁰,
- mieszkanie musi mieć odpowiednie wyposażenie techniczne²⁸¹,
- mieszkanie musi zapewniać odpowiedni komfort cieplny na który musi składać się zarówno wydajne ogrzewanie jak i dobra izolacja.

Istotne jest, że najemcy nie mają prawa modernizować mieszkań jeżeli mieszkańcy sobie tego nie życzą.

Rząd wierzy, że każdy powinien mieć możliwość zajmowania przyzwoitego mieszkania dlatego Standardy, w ramach finansowanego z budżetu programu, do końca 2010 roku powinny być spełnione przez wszystkie mieszkania socjalne, a w miarę możliwości także mieszkania wynajmowane na wolnym rynku, szczególnie te w których mieszkają dzieci.



■ Zagadnienia jakości w angielskim systemie obejmują projekt, realizację, oraz użytkowanie obiektów. Istnieją narzędzia pozwalające na kontrolę i egzekwowanie jakości realizacji.

2.2.5. *Mixed communities*

ZAŁOŻENIE POLITYKI MIESZKANIOWEJ. (*system planowania powinien zapewniać różnorodność mieszkań zarówno prywatnych oraz mieszkań z sektora dostępnego, szczególnie poprzez mieszanie mieszkań o różnym prawie zajmowania, oraz o różnej wartości, w celu wspierania różnorodności gospodarstw domowych zarówno na terenach miejskich jak i wiejskich* [PPS3: Housing]). Ważnym elementem angielskiego zrównoważonego systemu mieszkaniowego jest zapewnienie zróżnicowanej zabudowy mieszkaniowej pod względem funkcjonalnym i społecznym. Polityka mieszkaniowa w Anglii promuje integrację komercyjnej zabudowy mieszkaniowej z lokalami mieszkaniowymi z sektora *affordable housing*, szczególnie w nowych inwestycjach. Celem tych działań jest otrzymanie *mixed communities* – zróżnicowanych i zrównoważonych społeczności lokalnych, które [*A Decent Home: Definition and guidance for implementation 2006*] :

- przyciągają i zatrzymują gospodarstwa domowe o zróżnicowanych dochodach;

²⁸⁰ Żeby nie spełnić tego kryterium jeden lub więcej kluczowych elementów budynku musi być starych, zniszczonych lub wymagających naprawy.

²⁸¹ Żeby nie spełnić tego kryterium w mieszkaniu musi brakować trzech z wymienionych urządzeń:

- kuchni młodszej niż 20 lat;
- kuchni o wystarczających wymiarach i wyposażeniu;
- łazienki młodszej niż 30 lat (w dobrym stanie);
- odpowiednio usytuowanej łazienki i toalety;
- odpowiedniej izolacji przeciwwilgociowej;
- odpowiednich wymiarów i jakości klatki schodowej.

- składają się z mieszkań o wysokiej jakości w atrakcyjnym środowisku, z łatwym dostępem do dobrych lokalnych szkół, sklepów, rozrywki, ośrodków zdrowia i innych usług;
- składają się z mieszkań o zróżnicowanej wielkości, typie i prawie zamieszkiwania²⁸²;
- charakteryzują się silną lokalną gospodarką, która przyczynia się do ogólnego wzrostu gospodarczego;
- dzięki dobrym połączeniom z sąsiedztwem są dobrze zintegrowane z miejscami pracy;
- zapewniają mieszkańcom możliwości ekonomiczne i społeczne;
- są dobrze zarządzane;
- mają niski poziom przestępczości i zapewniają wsparcie potrzebującym gospodarstwom domowym;
- są atrakcyjnym miejscem dla inwestorów prywatnych.

HISTORIA. Pionierzy socjalnego budownictwa mieszkaniowego nie zamierzali budować monokulturowych zespołów mieszkaniowych przeznaczonych tylko dla jednej grupy społecznej. W wytycznych Tudor Walters Committee z 1918 roku oraz w wypowiedziach Nye'a Bevana, ministra odpowiedzialnego za mieszkalnictwo w angielskim rządzie laburzystów po I Wojnie Światowej, możemy odnaleźć ostrzeżenie przed monokulturowymi zespołami mieszkaniowymi (zob. Rozdz. 3.1.10).

Z perspektywy czasu można jednoznacznie ocenić, że wielkoskalowe, publiczne zespoły mieszkaniowe składające się wyłącznie z mieszkań wynajmowanych, jakich najwięcej powstało w Anglii w latach 1960-1970, funkcjonują zdecydowanie gorzej²⁸³ niż śródmiejskie zespoły mieszkaniowe zamieszkiwane przez zróżnicowane grupy społeczne, zakładane w tym samym czasie przez *housing associations*. Wielkoskalowe, socjalne osiedla mieszkaniowe okazały się obarczone zwiększonym ryzykiem występowania patologii społecznych²⁸⁴. Obecnie borykają się z problemem pustostanów (*hard to let*) nawet w regionach gdzie jest długa lista osób oczekujących na wynajem.

METODY WSPOMAGANIA. Jako najlepszy sposób²⁸⁵ uzyskania *mixed communities* wskazuje się tworzenie społeczności charakteryzujących się *mix of tenures*²⁸⁶ czyli mieszkaniami o różnej podstawie zajmowania (własnościowe, wynajmowane na wolnym rynku, i różne mieszkania z sektora *affordable*, zob. Rysunek 22). Funkcjonuje także kilka narzędzi, które mają wspomagać proces:

²⁸² Mieszanie typów i wielkości mieszkań powoduje, że zamieszkujący je ludzie prowadzą różne tryby życia, a przez to są aktywni o różnych porach doby, prowadzi to do zwiększenia naturalnej kontroli i bezpieczeństwa w obrębie założenia.

²⁸³ W opracowaniu IPPR „*Forum for Social Housing*” [IPPR 2000] wskazuje się dużą koncentrację rodzin nieaktywnych ekonomicznie jako powód upadku wielkoskalowych zespołów zabudowy mieszkaniowej. Ponieważ warunkiem dobrze funkcjonujących społeczności jest unikanie dużej koncentracji osób biednych w jednym zespole IPPR zaleca implementację takiej polityki mieszkaniowej, która zapewni zróżnicowanie zamożności rodzin w każdym rejonie.

²⁸⁴ *Jeżeli mieszkania socjalne byłyby rozrzucone między mieszkaniami rynkowymi – powiedzmy jedno mieszkanie na cztery – efekt koncentracji który rozjrzrza problem wykluczenia społecznego, zniknąłby. Niestety problemy związane z deprywacją w połączeniu z segregacją przestrzenną tworzą w tym kraju rodzaj socjalnych gett niszcząc życiowe szanse i edukacyjne możliwości* [Bouhgton, Page 1996, str. 35].

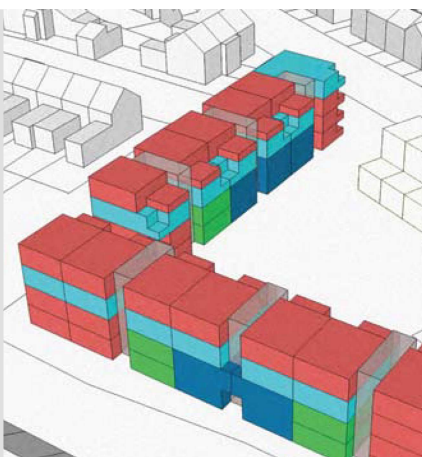
²⁸⁵ (...) *W praktyce mix of tenures jest najlepszym sposobem osiągnięcia mieszkaniny osób o różnych dochodach wewnątrz jednej społeczności* [IPPR 2000]. (...) *Dowodzono, że tam gdzie na jednej ulicy mieszkają ludzie w mieszkaniach prywatnych własnościowych lub wynajmowanych oraz socjalnych powstaje bardziej dynamiczne, elastyczne i tolerancyjne środowisko niż w zespołach stricte socjalnych. Mieszanie ludzi z różnych warstw społecznych powoduje także, że łatwiej współżyją osoby o różnych kolorach skóry* [White 2001].

²⁸⁶ Autorzy podkreślają, że *mixed tenure* nie jest celem samym w sobie, ale jest środkiem do osiągnięcia przyjaznego dla mieszkańców, bardziej zrównoważonego środowiska mieszkaniowego [Holmes 2006, str.108, IPPR 2000, str. 32].

- *section 106 agreement* (zob. Rozdz. 2.2.3) - władze lokalne mogą wymagać włączenia lokali socjalnych do komercyjnych inwestycji, lokale te nie mogą, z zewnątrz, różnić się od pozostałych i muszą być w pełni zintegrowane z resztą mieszkań (*tenure blindness*²⁸⁷);
- w przypadku istniejących zespołów zabudowy socjalnej, szczególnie w miejscach gdzie nie brakuje lokali socjalnych, sprzedaje się niezamieszkałe mieszkania socjalne na wolnym rynku i tym samym wprowadza się lokatorów komercyjnych do jednorodnej dotychczas struktury, za uzyskane pieniądze kupuje się lokale wśród lokali prywatnych i te lokale przeznacza się na mieszkania socjalne (*pepper-potting*²⁸⁸) [holmes 2005, str. 198];
- popularne jest wykupywanie zaniedbanych mieszkań przez HA i remontowanie ich z przeznaczeniem na mieszkania socjalne;
- w każdym założeniu zakłada się różne typy mieszkań (domy jednorodzinne, bliźniacze, szeregowe, mieszkania, etc., zob. Rysunek 23) tak żeby odpowiadały potrzebom jak największej liczby osób;
- powstawanie zespołów składających się jedynie z mieszkań komercyjnych lub jedynie z mieszkań socjalnych jest prawnie i organizacyjnie utrudnione.

Rysunek 22. Współistnienie mieszkań o różnym prawie zajmowania. *Mix of tenures.*
Schemat. (źródło: *Building for Life. Delivering Great Places to Live 2008*).

Każdemu kolorowi przypisany jest inny sposób zajmowania mieszkania: mieszkania: własnościowe, prywatne na wynajem, socjalne na wynajem, mieszkania z sektora umiarkowanie dostępnego, etc.



Rysunek 23. Współistnienie różnych typów mieszkań.
Schemat. (źródło: *Building for Life. Delivering Great Places to Live 2008*).



KRYTYKA. Mimo, że badania przedstawiane przez IPPR²⁸⁹ nie wykazały niechęci Brytyjczyków do zamieszkiwania w społecznościach składających się z ludzi o różnym statusie społecznym, w rzeczywistości istnieje w społeczeństwie obawa przed

²⁸⁷ *tenure blindness* – podstawa zajmowania lokalu nie może być rozpoznawalna z zewnątrz, mieszkania z sektora affordable mają być wkomponowane w komercyjną tkankę mieszkaniową.

²⁸⁸ *pepper-potting* – „rozsypanie” pojedynczych mieszkań socjalnych wśród zabudowy komercyjnej.

²⁸⁹ Badanie wykonane przez IPPR wykazało, że mieszkanie w sąsiedztwie z *mix of tenures*, oraz w sąsiedztwie gdzie są jedynie mieszkania własnościowe jest tak samo popularne wśród ankietowanych (po 47%), natomiast mieszkanie w okolicy gdzie są wyłącznie mieszkania socjalne odpowiada jedynie 6% ankietowanych [Holmes 2003].

współzamieszkiwaniem z osobami wywodzącymi się z odmiennych kultur²⁹⁰. Deweloperzy wolą zapłacić kwotę przekraczającą wartość mieszkania niż oddać jedno z mieszkań w założeniu na cele budownictwa socjalnego. W obliczu kryzysu²⁹¹, gdy trudniej jest znaleźć inwestora zainteresowanego budową mieszkań, samorządy i HA mają mniej możliwości pozyskiwania mieszkań wewnątrz zespołów deweloperskich. W Anglii jest także obecny problem NIMBów²⁹², i zdarza się, że inwestycje z sektora affordable wywołują protesty społeczne. Zobacz także Rozdział 3.1.10).



■ Idea zabudowy zróżnicowanej społecznie i przestrzennie jest ważna w angielskim systemie mieszkaniowym.

2.2.6. Troska o środowisko naturalne

MINIMALIZACJA WPLYWÓW. Podstawą angielskiej polityki mieszkaniowej, w zakresie ochrony środowiska jest dążenie do minimalizacji wpływu inwestycji mieszkaniowych na środowisko naturalne.

Problematyka związana z ochroną środowiska dzieli się na dwie grupy:

- zagadnienia związane z lokalizacją obiektów mieszkaniowych;
- zagadnienia związane z technologią obiektów mieszkaniowych.

LOKALIZACJA OBIEKTÓW MIESZKANIOWYCH. Angielska polityka mieszkaniowa zakłada, że ponad 60% nowych mieszkań ma być wybudowanych na terenach *brownfields*, czyli uprzednio zainwestowanych [PPS3: Housing]. Poza tym, jak opisano powyżej, położony jest duży nacisk na połączenia zespołów mieszkaniowych z transportem publicznym, ścieżkami rowerowymi oraz zapewnienie podstawowych funkcji wewnątrz każdego założenia w celu zminimalizowania użycia samochodów. Dla zachowania opłacalności transportu samochodowego PPS3: Housing zaleca stosowanie minimalnych wskaźników ilości mieszkań na poziomie 30 mieszkań/ha, niższe gęstości mogą być stosowane jedynie w wyjątkowych sytuacjach.

TECHNOLOGIA OBIEKTÓW MIESZKANIOWYCH. Podstawowa regulacja z z tego zakresu: *Code for Sustainable Homes* została zaprezentowana w Rozdziale 2.2.4. Nowe mieszkania muszą osiągać kolejne poziomy energooszczędności oraz emisji CO₂, generalną tendencją jest angażowanie coraz bardziej rozwiniętych technologii w celu zmniejszenia tych wskaźników. Stosowane w mieszkalnictwie wytyczne dotyczą także ilości produkowanych śmieci i zużycia wody. Od sierpnia 2007 roku, wszystkie mieszkania z czterema lub więcej sypialniami muszą²⁹³ być poddane procesowi certyfikacji *Energy Performance Certificates* (EPCs).



■ System mieszkaniowy jest mocno związany z systemem ochrony środowiska.

²⁹⁰ Na podstawie wielu rozmów przeprowadzonych z pracownikami samorządów lokalnych w Leeds, Doncaster oraz Sheffield, w maju i wrześniu 2009.

²⁹¹ stan z roku 2009.

²⁹² NIMB: *not-in-my-background* – postawa społeczna która charakteryzuje się sprzeciwem wobec lokalizacji inwestycji uważanych za kłopotliwe w bezpośrednim otoczeniu.

²⁹³ W związku z wprowadzaniem dyrektywy unii Europejskiej nr 2002/91/EC.

2.2.7. Przykłady

MILLENNIUM COMMUNITIES²⁹⁴. W ramach implementacji zaleceń brytyjskiej polityki miejskiej: “*Our Towns and Cities: The Future - Delivering an Urban Renaissance*”²⁹⁵, *English Partnerships* zainicjowało akcję: *Millennium Communities*. *Millennium communities* to struktury osadnicze spełniające ideę *Urban Village* (por. rozdział 1.2.4) zrealizowane w 7 problemowych lokalizacjach, wybranych na terenach uprzednio zainwestowanych *brownfields*:

- Greenwich Millennium Village, Londyn;
- Allerton Bywater Millennium Community, w pobliżu Leeds;
- New Islington Millennium Community, Manchester;
- South Lynn Millennium Community, King’s Lynn;
- Telford Millennium Community;
- Oakgrove Millennium Community, Milton Keynes;
- Hastings Millennium Community.

Głównym celem projektu jest prezentacja przykładów dobrych, innowacyjnych pod względem środowiskowym i zrównoważonych struktur mieszkaniowych, w zróżnicowanych lokalizacjach. Zadaniem *English Partnerships*, za każdym razem, jest przygotowanie terenu (np. pilotowanie nowych technologii rekultywacji), dzięki czemu potencjalni inwestorzy przekonują się, że trudne tereny np. poprzemysłowe mogą być atrakcyjną lokalizacją dla inwestycji mieszkaniowych. Celem przedsięwzięcia jest spowodowanie zmiany sposobu myślenia o inwestycjach mieszkaniowych wśród deweloperów i *Housing Associations*.

Plan zakłada realizację, do roku 2014, ponad 7 000 innowacyjnych domów, 1 000 miejsc pracy i przynajmniej 50 000 m² przestrzeni komercyjnych. Obecnie (październik 2009) zamieszkałych jest już ponad 1 350 ekodomów. Najbardziej zaawansowana jest inwestycja w Londynie.

Każde z założeń oprócz innowacyjnych, ekologicznych domów (zarówno komercyjnych jak i z sektora *affordable housing*) składa się z, infrastruktury społecznej (szkoły, przedszkola, etc.), sklepów, połączeń komunikacją publiczną z większymi ośrodkami, zielonych przestrzeni otwartych, przestrzeni publicznych, ciągów pieszych i rowerowych, etc. Żeby uniknąć błędów, które stały się jedną z przyczyn klęski osiedli typu *high-rise*, czyli niezrealizowania infrastruktury społecznej początkowo zaprojektowanej jako integralna część założeń, w projekcie *Millennium Communities* infrastrukturę społeczną dostarcza się już na początku inwestycji. Pozwala to na lepszą integrację nowej społeczności między sobą i z obecnymi mieszkańcami. Każde z założeń zrealizowane jest wokół jakiegoś tematu przewodniego (np. zintegrowany transport w Hasting, integracja społeczności w Telford).

Wszystkie inwestycje muszą spełniać szczegółowe standardy z wielu dziedzin²⁹⁶, standardy te są elastycznie aktualizowane wraz z postępem kolejnych inwestycji.

	<ul style="list-style-type: none"> ■ Program <i>Millennium Communities</i> powstał na podstawie dokładnych analiz stanu miast i terenów mieszkaniowych w Anglii (por. raport Rogersa). Dzięki temu komplementarnie odpowiada na potrzeby mieszkaniowe. ■ Założenia budowane w ramach programu spełniają najwyższe standardy ekologiczne (m.in. powstają na <i>brownfields</i>), ■ zapewniają mieszkańcom dostęp do transportu publicznego oraz infrastruktury społecznej. Przewidziane jest także mieszane użytkowanie terenu. ■ Intensywność zabudowy jest dobrana do lokalizacji oraz zróżnicowana wewnątrz założenia, tak by odpowiadać różnym potrzebom. ■ Poszczególne fragmenty są nieogrodzone. Mieszkańcy pochodzą z różnych warstw społecznych. ■ Kontrola jakości zapewniona jest od fazy projektowej.
--	---

²⁹⁴ Opracowano na podstawie materiałów udostępnianych przez *English Partnership* - inicjatora projektu [www.englishpartnerships.co.uk] oraz materiałów zebranych podczas wyjazdu studialnego do Anglii we wrześniu 2009.

²⁹⁵ Dokument zwany Urban White Paper, ogłoszony w listopadzie 2000 roku opiera się na raporcie “*Towards an urban renaissance*” [Rogers 1999] z 1999 roku.

²⁹⁶ W zakresie wytycznych z zakresu ochrony środowiska jest to np.: zmniejszenie ilości energii wykorzystywanej podczas budowy o 50%, zużycia energii w trakcie eksploatacji o 20%, wody o 20%, oraz śmieci o 50%.

GREENWICH MILLENNIUM VILLAGE		
lokalizacja	realizacja	projekt
Greenwich, London, UK	2002-2015	Ralf Erskin/EPR Architects Ltd.

Najbardziej znaną realizacją w programie jest *Greenwich Millennium Village* w Londynie - pierwszy z realizowanych projektów. Założenie znajduje się na terenach przemysłowych. Nadano mu charakter miejski – jest osiedlem o najwyższej, ze wszystkich siedmiu projektów, gęstości zabudowy. Zespół składa się z mieszkań o różnej wielkości (35% mieszkań należy do sektora *affordable*), domków jednorodzinnych (dla rodzin, blisko szkoły), mieszkań dla osób niepełnosprawnych oraz miejsc pracy. Zabudowania ułożone są na planie litery U wokół sporego parku ze sztucznym jeziorem, z otwarciem na Tamizę. Owalne centrum dzielnicy ma charakter miejski, znajdują się w nim sklepy, punkty usługowe i przystanki transportu publicznego. Obszar zabudowany otacza zieleń, a każdy z bloków mieszkalnych dysponuje własnym, półprywatnym ogrodem. Mieszkania są nasłonecznione i przewietrzane naturalnie. Najwyższe budynki usytuowano od strony północnej i północnowschodniej jako izolacje przed silnymi wiatrami. Dzielnicę wyposażono w system recyklingu wody oraz zbudowano ekologiczną ciepłownię. Materiały budowlane zostały dobrane pod kątem ich ekologicznych właściwości, w miarę możliwości spośród materiałów wtórnie przetworzonych. W 1997 konkurs na projekt założenia wygrał Ralf Erskin wraz ze współpracownikami z EPR Architects Ltd. Realizacja rozpoczęła się w 2002 roku, a planowane jej zakończenie to rok 2015.

ALLERTON BYWATER MILLENNIUM COMMUNITY		
lokalizacja	realizacja	projekt
Allerton Bywater, UK	2005 - nadal	Aire Design / PRP

Zdjęcie 19. Allerton Bywater.
Wiata garażowa z dodatkowym pokojem (fot. autor, 09. 2009).



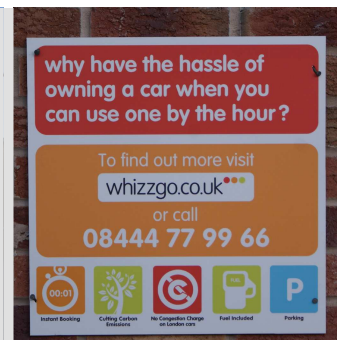
Zdjęcie 20. Allerton Bywater.
Jeden z dziedzińców wewnętrznych (fot. autor, 09. 2009).



Zdjęcie 21. Allerton Bywater.
Widok z zewnątrz osiedla (fot. Michał Stangel, 09. 2009).



Zdjęcie 22. Allerton Bywater.
Reklama klubu "Wizz Go" (fot. Michał Stangel, 09. 2009).



**Zdjęcie 23. Allerton Bywater.
Widok na kolejne domy (fot.
autor, 09. 2009).**

**Zdjęcie 24. Allerton Bywater.
Ogródek przydomowy (fot.
autor, 09. 2009).**



Jedna z realizacji Millenium Community, budowana jako druga z serii, znajduje się w regionie Yorkshire, niedaleko Leeds w Allerton Bywater. *Allerton Bywater Millennium Community* zostało wybudowane na 24 ha terenów pokopalnianych przylegających bezpośrednio do istniejącej wioski Allerton Bywater. Głównym powodem takiej lokalizacji jest konieczność rewitalizacji istniejącej wioski dlatego nowe założenie musi być wyjątkowo dobrze połączone z częścią istniejącą. Nowa infrastruktura społeczna (m.in. skatepark, boisko do gry w bule, odnowione przedszkole) ma służyć zarówno nowym jak i obecnym mieszkańcom. W ramach *Green Transport Plan*, wraz z inwestycją otwarto 'Whizz Go' klub (por. Zdjęcie 22), w którym można łatwo wynająć samochód. Wszystkie drogi wewnętrzne osiedla to ciągi pieszo-jezdne.

W osiedlu znajdują się domy komercyjne, a także *affordable homes* w systemie *shared ownership* (*The Home Housing Group* – lokalna *housing association* jest zaangażowana w przedsięwzięcie). Będą też mieszkania dla niepełnosprawnych i osób starszych.

Projektanci i wykonawcy byli wybierani w drodze konkursów.

INNE. Poniżej przedstawiono kilka najnowszych realizacji angielskich zawierających mieszkania z sektora *affordable housing*.

ADELAIDE WARF		
lokalizacja	realizacja	projekt
Hackney, London	2008	Allford Hall Monaghan Morris

**Zdjęcie 25. Adelaide Warf,
dzidziniec wewnętrzny (fot.
Timothy Soar / CABE)**

**Zdjęcie 26. Adelaide Warf,
elewacja granicząca z kanałem
(fot. Timothy Soar / CABE)**



Zdjęcie 27. Adelaide Warf,
elewacja zewnętrzna
z mieszkaniami dostępnymi
z poziomu (fot. Timothy Soar /
CABE)

Zdjęcie 28. Adelaide Warf,
widok ogólny (fot. Timothy
Soar / CABE)



Przykład Adelaide Warf wybrany został jako laureat cyklicznej nagrody *Building for life* 2008, przyznawanej przez CABE, która jest pomyślana jako sposób promocji najlepszych realizacji (*best practice*) mieszkaniowych z udziałem sektora publicznego.

Założenie powstało w wyniku konkursu ogłoszonego przez English Partnerships London Wide Initiative²⁹⁷ na budynek mieszkaniowy z mieszkaniami z sektora *affordable* (*social rented*, oraz *intermediate affordable*).

Adelaide Warf jest miejskim zespołem typu *mixed use* oraz *mixed tenure* o wysokiej intensywności. Założenie powstało na terenach przemysłowych, działka o powierzchni 0,43 ha, na której się znajduje graniczy z kanałem Regent's Park Canal od strony północnej oraz z parkiem Haggerston od południa. Obiekt jest 5-cio piętrowym budynkiem, który z trzech stron otacza zielony dziedziniec z placem zabaw. Budynek składa się z 147 jedno-, dwu-, trzy-, oraz czteropokojowych mieszkań o różnym prawie najmu²⁹⁸ (*mixed tenure*) oraz 650 m² miejsc pracy. W założeniu jest parking dla 183 rowerów oraz parking podziemny dla samochodów.

Budynek wykonano z zachowaniem wysokich parametrów energooszczędności. Na dachu budynku zlokalizowano maszynownię centralnego ogrzewania oraz ogrzewacze wody żeby nie powstawały straty ciepła podczas przesyłu, oraz żeby możliwa była bezproblemowa wymiana urządzeń w razie konieczności. Oświetlenie w całym budynku jest energooszczędne. W celu zminimalizowania zużycia wody zastosowano kran z napowietrzaczami oraz niskociśnieniowe prysznice. Woda deszczowa jest wykorzystywana do podlewania roślin na dziedzińcu. Dach części przylegającej do kanału jest podłożem dla lokalnej flory, przygotowano na nim także gniazda dla ponad 40 gatunków ptaków.

Założenie powstało z użyciem nowoczesnych metod konstrukcji, które pozwoliły oszczędzić czas oraz zasoby materiałowe (np. system kolorowych okładzin którego montaż nie wymaga rusztowań, prefabrykowane łazienki oraz zawieszane, prefabrykowane balkony). Zastosowane rozwiązania są rezultatem trzyletniej pracy zespołu projektantów z różnych dziedzin, wszystkie pomysły były konsultowane z udziałem *English Partnership* oraz wykonawców. Otrzymana struktura jest prototypem, który planuje się wykorzystywać w kolejnych budynkach tego typu. Cała budowa trwała 18 miesięcy (w czym były 2 miesiące opóźnienia związane z problemami gruntowymi). Użycie nowoczesnych metod konstrukcji pozwoliło zredukować koszt konstrukcji o 20%.

²⁹⁷ The London-Wide Initiative (LWI), jest wspieranym przez rząd programem uruchomionym w 2003 roku, który ma pomóc kluczowym pracownikom sektora publicznego w zakupie mieszkań. W ramach programu powstają mieszkania z sektora *affordable*.

²⁹⁸ W zespole znajdują się 73 mieszkania prywatne, 33 mieszkania typu *social rented* oraz 41 mieszkania własnościowe dla kluczowych pracowników sektora publicznego (*intermediate affordable*).

GRAMMAR SCHOOL			
lokalizacja	realizacja	projekt	
Thorne, Doncaster	2007	Allford Hall Monaghan Morris	

Zdjęcie 29. Zespół mieszkaniowy Grammar school, budynek starej szkoły (fot. autor, 09.2009).

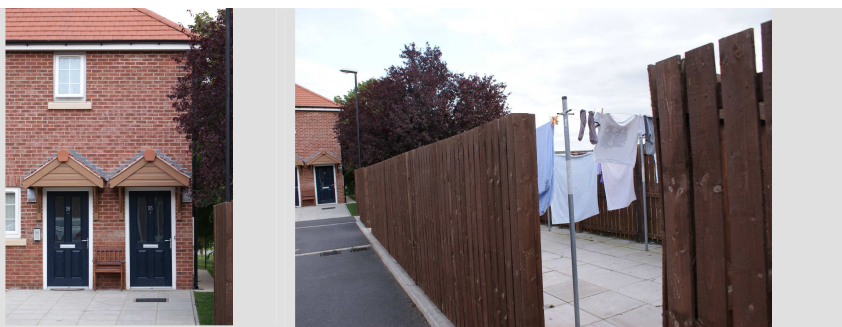


Zdjęcie 30. Zespół mieszkaniowy Grammar school, nowy budynek szeregowy (fot. autor, 09.2009).



Zdjęcie 31. Zespół mieszkaniowy Grammar school, nowy budynek szeregowy (fot. autor, 09.2009).

Zdjęcie 32. Zespół mieszkaniowy Grammar school, wejścia do mieszkań w nowym budynku (fot. autor, 09.2009).



Zdjęcie 33. Zespół mieszkaniowy Grammar school, plac gospodarczy (fot. autor, 09.2009).



Zespół składa się z odrestaurowanego budynku szkoły oraz dwóch domów szeregowych zorientowanych wokół wspólnego dziedzińca. Wnętrze budynku szkoły z 1921 roku zostało przebudowane w ten sposób żeby utworzyć 15 mieszkań (dla 1, 2 lub trzech osób). W trakcie remontu zachowano i odrestaurowano wiele oryginalnych elementów wystroju takich jak kafelki i wewnętrzne pilary. Wstawiono nowe okna z zachowanymi oryginalnymi podziałami. W dwóch nowych budynkach utworzono 16 domów szeregowych, dwa z nich przeznaczono dla osób niepełnosprawnych. Dziedziniec zamyka ogrodzony plac gospodarczy, do trzepania dywanów i suszenia bielizny.

Powstałe mieszkania należą do sektora affordable, inwestorem była Hallam Housing Society.

PARK HILL - renowacja			
lokalizacja	realizacja	projekt	
Sheffield	1957-1961 2008-...	Jack Lynn Ivor Smith Hawkins Brown	

Zdjęcie 34. Park Hill, stan przed modernizacją [Colquhoun 2008, str. 14]



Zdjęcie 35. Park Hill, w trakcie modernizacji (fot. autor, 09.2009).

Zdjęcie 36. Park Hill, w trakcie modernizacji, widok na odkrytą żelbetową strukturę (fot. autor, 09.2009).



Rysunek 24. wizualizacja stanu projektowanego [Colquhoun 2008, str. 295 za Urban Splash]



Osiedle Hide Park powstało na przełomie lat 1950. i 1960. w Sheffield na miejscu koloni *back-to-back houses*. Ze względu na dobrą lokalizację (na wzgórzu nawiętrznym w stosunku do obiektów przemysłowych, z rozległymi terenami rekreacyjnymi, niedaleko centrum miasta) teren przeznaczony został pod budowę modelowego osiedla socjalnego. Architekci zainspirowani byli pracami Corbusiera i Smithsonów. Osiedle składało się z galeriowców o różnej wysokości, mieszkania miały być dostępne z galerii - „podniebnych ulic”, które miały naśladować uliczki w zabudowie szeregowej. Przy zasiedlaniu osiedla zadbano by dotychczasowi sąsiedzi, z wyburzonych ulic mogli nadal zamieszkiwać obok siebie – dzięki temu na osiedlu utworzyły się grupy sąsiedzkie i osiedle było pozytywnie oceniane przez mieszkańców. W osiedlu znalazło się 495 mieszkań oraz 500 mieszkań dwupoziomowych (przybliżony współczynnik ilości mieszkań to 138/ha netto). Osiedle wyposażone było w sklepy, szkołę podstawową oraz inne usługi.

Zespół wpisany został na listę zabytków i niemożliwe stało się jego wyburzenie. Urząd miejski Sheffield wraz z Housing Corporation zdecydował o konieczności modernizacji założenia. W wyniku prowadzonych właśnie prac zespół ma zyskać standard który przyciągnie do niego prywatnych mieszkańców i pozwoli mu na osiągnięcie zróżnicowanego przekroju społecznego. Atutem założenia są rozległe towarzyszące przestrzenie otwarte. Docelowe zespół będzie zawierał mieszkania z różnych sektorów, usługi oraz rozbudowany program rekreacyjny.

2.3 ROZWIĄZANIA PROBLEMU MIESZKANIOWEGO W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Dla czytelności wyводу w przeglądzie omówiono rozwiązania mieszkaniowe dotyczące tych samych krajów, które zostały zaprezentowane w Rozdziale 1.3.

2.3.1. Austria. Kontynuacja uspołecznionej polityki mieszkaniowej²⁹⁹

SYTUACJA MIESZKANIOWA. Wiedeń pozostaje w czołówce rankingów dużych miast w kategorii *jakość życia*, jego dobra ocena wynika między innymi ze skutecznego rozwiązywania kwestii mieszkaniowej. W całej Austrii mieszkalnictwo komunalne jest współfinansowane poprzez dotacje celowe z budżetu federalnego, wysokość dotacji to określony procent dochodów budżetu.

POLITYKA MIESZKANIOWA. W całej Austrii obowiązuje 1% podatek mieszkaniowy, a w zarządzanie zasobami mieszkaniowym są zaangażowane gminy, oraz spółki typu non-profit. Po roku 2000 około 80% nowopowstających mieszkań powstaje z udziałem subwencji państwowych. Polityka mieszkaniowa polega na wspomaganiu budowy mieszkań, w większym stopniu niż na pomocy gospodarstwom domowym.

W Wiedniu³⁰⁰ mieszkalnictwo jest bardziej uspołecznione niż w pozostałej części kraju. Podstawowe założenia wiedeńskiej polityki mieszkaniowej opierają się przekonaniu, jak była już o tym mowa w rozdziale 1.3.1, że mieszkanie nie jest towarem rynkowym, handel mieszkaniami nie powinien być źródłem zysku, a najem mieszkania jest pożądaną formą zamieszkiwania. Brak systemu subwencjonowanych mieszkań utożsamiany jest z narastaniem problemów społecznych. W uzasadnieniu wiedeńskiej polityki mieszkaniowej znajdują się odniesienia do katolickiej nauki społecznej i do encyklik Jana Pawła II. Zabudowa mieszkaniowa w Wiedniu rozumiana jest jako użyteczność publiczna i służy jako katalizator dla realizacji celów z zakresu innych polityk miejskich³⁰¹.

Sektor mieszkań dotowanych (komunalnych i spółdzielczych) stanowi podstawę rynku mieszkaniowego w Wiedniu, dzięki czemu władze miejskie zachowują większy wpływ na sposób kształtowania miasta. Zapobiega to także spekulacjom na rynku mieszkaniowym, gdyż przy wysokim poziomie nasycenia rynku tanimi mieszkaniami dotowanymi, nieopłacalne jest agresywne inwestowanie w nieruchomości. Preferowaną formą własności jest dzierżawa. Status najemcy otoczony jest staranną ochroną prawną i w związku z tym cieszy się równym prestiżem jak status właściciela. Mieszkaniec ma stałą możliwość wypowiedzenia lokalu (z 3-miesięcznym okresem wypowiedzenia), natomiast spółdzielnia czy miasto nie może wypowiedzieć mieszkańcowi najmu jeżeli ten wywiązuje się ze swojej części umowy. Właściciel lokalu mieszkaniowego traci wiele dodatków i ulg, nie ma prawa do zajęcia miejsca w domu opieki dla osób starszych. Struktura mieszkaniowa opierająca się na mieszkaniach

²⁹⁹ Podstawą opracowania rozdziału są publikacje: Joanny Giecewicz [Giecewicz 2008], Jacka Życińskiego [Życiński 2005, 2007], oraz materiały magistratu miasta Wiedeń www.wien.gv.at, a także wyjazd studialny do Wiednia w październiku 2009.

³⁰⁰ Jak wspomniano w rozdziale 1.3.1 Wiedeń musi być rozpatrywany w oderwaniu od reszty Austrii, gdyż jako osobny kraj związkowy ustanawia osobne prawa. Polityka mieszkaniowa Wiednia miała zawsze bardziej opiekuńczy charakter niż pozostałe części kraju.

³⁰¹ Polityka mieszkaniowa ma rolę polityki „nadrzędnej”, mającej wpływ na realizację celów z innych dziedzin. Poprzez działania z zakresu polityki mieszkaniowej władze Wiednia prowadzą procesy rewitalizacji, osiągają efekty „akupunktury” w problemowych punktach miasta, stymulują się rynek pracy, prowadzą politykę miasta zwartego, wpływają na polepszenie energooszczędności zabudowy etc.

wynajmowanych ma sprzyjać mobilności społeczeństwa i zwiększać równość w dostępie do mieszkań.

Kwestie mieszkaniowe regulują ustawy federalne: ustawa o najmie lokali mieszkalnych, o własności lokali mieszkalnych oraz ustawa o sektorze mieszkaniowym użyteczności publicznej. Ważnym filarem polityki mieszkaniowej jest proces rewitalizacji, nadzorowany przez WBSF (*Wiener Bodenbereitstellung und Stadterneuerungsfonds*) poprzez który miasto wspomaga odnowę dzielnic i remonty mieszkań zniszczonych i substandardowych. Polityka wspierania renowacji ma na celu zachowanie ciągłości i spójności lokalnych społeczności. Rodziny niezamożne nie muszą opuszczać mieszkań gdy nie stać ich na remont - jest to skuteczny sposób zapobiegania gentryfikacji. Odnowa zasobów mieszkaniowych zamiast budowania nowych obiektów jest preferowana przez magistrat także dlatego, że wymaga większych nakładów ludzkich i generuje więcej miejsc pracy. Prowadzona jest polityka zamiany poddaszy na lokale mieszkaniowe: poddasza są widziane jako duża rezerwa mieszkaniowa oraz jako ciekawa alternatywa dla tych którzy chcieliby wyprowadzić się poza miasto. W celu promocji działań magistratu utworzone zostały *Gebietsbetreuungen* – biura dzielnicowe w których udzielane są kompleksowe rady na tematy mieszkaniowe (informacje o procedurach uzyskania dopłat, infrastrukturze, remontach, a nawet opiece nad dziećmi). WBSF prowadzi także działalność naukowo-badawczą we współpracy z instytutami naukowymi, dzięki temu może stosować nowatorskie rozwiązania ekologicznych i społecznych (domy pasywne, domy dla imigrantów, etc.).



■ Duży nacisk położony jest na remonty lokali istniejących (w trosce o społeczności lokalne, a także dlatego, że remont tworzy więcej miejsc pracy niż budowa nowych domów). Adaptacja poddaszy jest ważnym źródłem pozyskiwania mieszkań.

Około połowa nowobudowanych mieszkań dotowanych powstaje w rejonie ścisłego centrum miasta – grunty są tam droższe lecz koszty infrastruktury znacznie niższe. Wprowadzony jest system konkursów dla deweloperów na zabudowę plombową w strefie centralnej. Dla działek poniżej 4500m² obowiązują wyższe dopłaty z magistratu. Pozwala to na zajmowanie „trudnych” działek i na wprowadzenie większej ilości dotowanych mieszkań do atrakcyjnych rejonów miasta, a przez to na obniżanie czynszów. Wyraźnie preferowany jest model zabudowy intensywnej i idea miasta zwartej. W Studium rozwoju dla Wiednia z 2005 roku zawarty jest sprzeciw wobec stosowania zabudowy jednorodzinnej w obrębie miasta, jako hamującej rozwój i pochłaniającej zbyt wiele rezerw terenowych. Projekty deweloperskie oceniane są przez ekspertów w kategoriach: jakość rozwiązań, ekonomia i ekologia. Niedotrzymanie warunków powoduje wykluczenie dewelopera z następnych konkursów.

W planach miejscowych Wiednia przewidziane są tereny pod „budownictwo społeczne”. W politykę mieszkaniową Wiednia wpisana jest niezgoda na grodzenie przestrzeni – przestrzeń podwórka musi być dostępna dla osób postronnych.



■ Wspierana jest idea miasta zwartej poprzez dogęszczanie zabudowy oraz promowanie zabudowy wielorodzinnej.

PRODUKTY. Mieszkania społeczne (*sozial*) – czyli dofinansowywane ze środków publicznych, dzielą się w Austrii na mieszkania komunalne (miejskie), czyli budowane w 100% przez magistrat i pozostające jego własnością - wynajmowane mieszkańcom bezterminowo, lecz bez możliwości dziedziczenia, oraz mieszkania spółdzielcze - budowane przez spółdzielnie z wykorzystaniem dotacji publicznych oraz wkładu własnego lokatorów, mogą być sprzedawane lub wynajmowane – wtedy wkład własny jest niższy.

Mieszkania dotowane nie mogą być większe niż 150m². Deweloperzy część wartości wybudowania m² dostają jako bezzwrotną dotację z budżetu. Mieszkańcy płacą wkład własny (np. 10% lub 15% wartości mieszkania) na który mogą uzyskać kredyt gwarantowany przez miasto. W razie wyprowadzki kredyt jest zwracany po potrąceniu 2% jego wartości za rok. Dla

osób o niższych dochodach są dodatki do czynszu. Warunkiem przyznania lokum dotowanego jest odpowiednia granica dochodów rocznych przypadająca na rodzinę oraz odpowiednia wielkość mieszkania (dla rodziny 4 osobowej około 100m²).

W budżecie Wiednia „dobrobyt socjalny” wraz z „subwencjami dla mieszkalnictwa” stanowią trzecią co do wysokości pozycję wśród wydatków.

PRZYKŁADY

AUTOFREIE MUSTERSIEDLUNG			
lokalizacja	realizacja	projekt	
Wiedeń, Austria	1996	Szednik/Shindler/Lautner/Scheifinger	

Zdjęcie 37. Autofreie Mustersiedlung. Wejście na teren osiedla z parkingiem rowerowym (for. autor, 10.2009).



Zdjęcie 38. Autofreie Mustersiedlung. Tylne wejście na teren osiedla (for. autor, 10.2009).

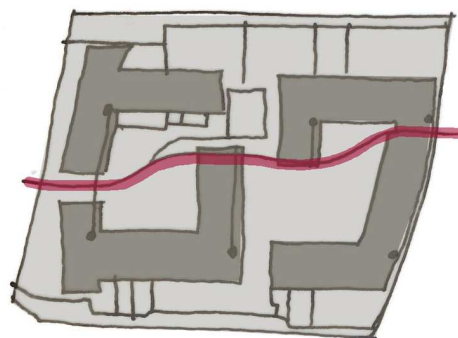
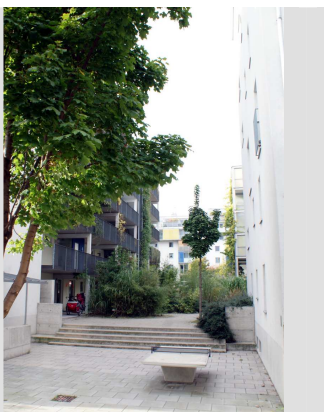
Zdjęcie 39. Autofreie Mustersiedlung. Wnętrze osiedla (for. autor, 10.2009).

Zdjęcie 40. Autofreie Mustersiedlung. Wnętrze osiedla z placem zabaw w zieleni (for. autor, 10.2009).



Zdjęcie 41. Autofreie Mustersiedlung. Przestrzeń rekreacyjna (for. autor, 10.2009).

Rysunek 25. Autofreie Mustersiedlung. schemat rzutu (opr. własne).



Osiedle bez samochodów to zespół trzech budynków zawierających w sumie 250 mieszkań o wielkości od 40m² do 130m², dostępnych z klatek, galerii lub bezpośrednio z poziomu drogi. Zespół przeznaczony jest dla osób nieposiadających samochodu, dlatego lokalizacja osiedla pomyślana jest tak by podstawowa infrastruktura, rekreacja oraz komunikacja publiczna znajdowały się w zasięgu pieszym. Zorganizowany jest także system codziennych zakupów z dostawą do domu oraz punkt usług, w którym można np. oddać pranie

do pralni [Giecwicz 2008]. Środki które oszczędzono nie budując parkingów podziemnych³⁰² wykorzystano na staranne zaaranżowanie zielonego wnętrza zespołu oraz wyposażając zespół w urządzenia takie jak ogród na dachu, pomieszczenia rekreacyjne i sportowe wraz z sauną, przechowalnię i warsztat rowerowy.

Budynek powstał w ramach konkursu dla deweloperów budownictwa spółdzielczego: „Wiedeński model ochrony klimatycznej”, dlatego budynki są wyposażone w kolektory słoneczne, pompę ciepła oraz wtórny obieg wody.

Zespół po 13 latach od oddania do użytku nadal prezentuje się dobrze, brakuje w nim wolnych mieszkań.

NEUE DONAU WOHN PARK			
	lokalizacja Wiedeń	realizacja 1996-2000	projekt Harry Seidler & Associates

Zdjęcie 42. Neue Donau Wohnpark, widok ogólny (for. autor, 10.2009).



Zdjęcie 43. Neue Donau Wohnpark, elewacja bloku mieszkalnego otwarta na rzekę (for. autor, 10.2009).



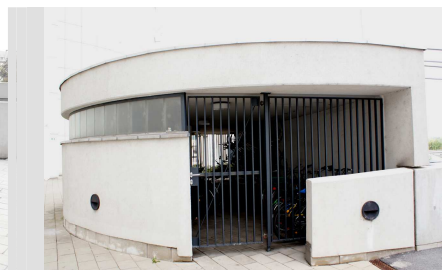
Zdjęcie 44. Neue Donau Wohnpark, 100 metrowy wieżowiec z biurami i mieszkaniami (for. autor, 10.2009).



Zdjęcie 45. Neue Donau Wohnpark, plac zabaw z ławką (for. autor, 10.2009).



Zdjęcie 46. Neue Donau Wohnpark, wiata na rowery (for. autor, 10.2009).



³⁰² Żeby było możliwe wybudowanie zespołu bez liczby parkingów odpowiadającej liczbie mieszkań mieszkańcy przy zajmowaniu mieszkania muszą podpisać oświadczenie, że nie mają samochodu. Zespół wyposażony jest jedynie w 25 miejsc parkingowych na otwartym parkingu znajdującym się opodal, z którego mogą korzystać goście oraz mieszkańcy, którzy wynajmą samochód od współpracującej firmy.

Zgodnie z zasadą przybliżania miasta do Dunaju i odciążenia ścisłego centrum, zespół został zlokalizowany po przeciwległej stronie rzeki w stosunku do centrum miasta. Zespół umieszczony został na płycie przekrywającej 8 pasmową trasę szybkiego ruchu. Znajduje się w zasięgu 7' izochromy dojazdu do centrum, oraz niedaleko stacji metra.

Składa się z 850 mieszkań, zarówno subsydiowanych: własnościowych i na wynajem (o wielkościach: 54, 75, 90 i 135 m²), oraz komercyjnych: przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem (mogą być większe niż 150m²). Wysokość budynków zmniejsza się w stronę rzeki, dzięki czemu mieszkania na ostatnich piętrach mają duże tarasy na dachach. Mieszkania z parteru mają otoczone murkami prywatne ogródki, przeznaczone są dla rodzin z małymi dziećmi. Wszystkie mieszkania mają widok na rzekę.

Wszystkie bloki graniczą z terenami rekreacyjnymi biegnącymi wzdłuż rzeki. Na osiedlu znajduje się przedszkole, oraz kilka placów zabaw. Ponadto zespół uzupełniony jest 100 metrowym wieżowcem na planie trójkąta, w którym znajdują się biura, mieszkania oraz wielofunkcyjne pomieszczenia dla mieszkańców osiedla. W ramach osiedla zlokalizowane jest także centrum handlowe z kinem, oraz trzypiętrowy parking dla 1 500 samochodów.

	WOHN PARK "GRÜNE SCHANZE"		
	lokalizacja Wiedeń	realizacja 2009	projekt CUUBUUS LOG ID

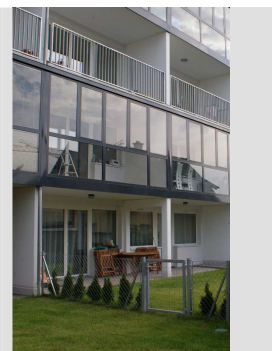
Zdjęcie 47. Wohnpark "Grüne Schanze", widok ogólny (for. autor, 10.2009).

Z lewej strony widoczny jest galeriowiec, owalny budynek z prawej to klatkowiec.



Zdjęcie 48. Wohnpark "Grüne Schanze", wejście do mieszkania z poziomu parteru, (for. autor, 10.2009).

Zdjęcie 49. Wohnpark "Grüne Schanze", prywatne ogródki na tyłach galeriowca (for. autor, 10.2009).



Zdjęcie 50. Wohnpark "Grüne Schanze", parking rowerowy pod budynkiem (for. autor, 10.2009).



Zdjęcie 51. Wohnpark "Grüne Schanze", wejście do klatkowca (for. autor, 10.2009).



Założenie powstało na niewielkiej, wąskiej działce w śródmieściu Wiednia, na której do tej pory znajdowała się siedziba firmy Porsche. Inwestorem była organizacja typu non profit „Familienhilfe“ zajmująca się budową mieszkań komunalnych. Kompleks mieszkaniowy składa się z sześciu trzy i cztero-piętrowych budynków, które mieszczą w sumie 265 mieszkań. Wybór mieszkań w zespole jest bardzo duży: są mieszkania jedno i dwupoziomowe, z dwoma, trzema, czterema oraz pięcioma sypialniami. Każde mieszkanie posiada ogród zimowy, taras, loggie, balkon lub tradycyjny ogródek.

Zespół charakteryzuje się dużą ilością przestrzeni rekreacyjnych (5000 m²), które udało się uzyskać mimo niewielkiej powierzchni działki, m.in. dzięki zlokalizowaniu parkingu pod ziemią. Mieszkańcy mają do dyspozycji pralnię.

Kompleks jest usytuowany niedaleko centrum rekreacyjnego "Obere Alte Donau", przystanku tramwajowego zapewniającego szybkie połączenie z centrum miasta, sklepów, szkoły, przedszkola i obiektów rozrywkowych.

COMPACT CITY			
	lokalizacja	realizacja	projekt
	Wiedeń	2002	Estudio Bus Architektur

Zdjęcie 52. Compact City, elewacja od strony ulicy (for. autor, 10.2009).



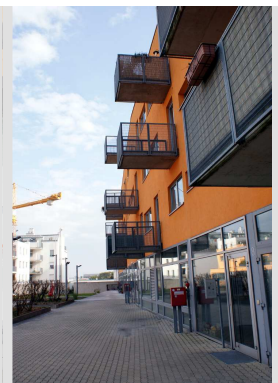
Zdjęcie 53. Compact City, elewacja boczna (for. autor, 10.2009).



Zdjęcie 54. Compact City, wejście na górny taras (for. autor, 10.2009).

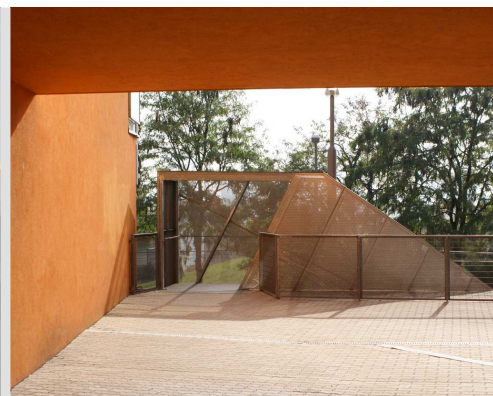


Zdjęcie 55. Compact City, elewacja budynku mieszkalnego widoczna z poziomu górnego tarasu (for. autor, 10.2009).



Zdjęcie 56. Compact City, domy mieszkalne widoczne z poziomu górnego tarasu (for. autor, 10.2009).

Zdjęcie 57. Compact City, zejście z górnego tarasu na poziom ulicy (for. autor, 10.2009).



Kompleks wielofunkcyjny wraz z mieszkaniami komunalnymi. Kompleks oprócz różnych rodzajów mieszkań, zawiera supermarket, restauracje, sklepy i powierzchnie biurowe. Sklepy i supermarket dostępne są z poziomu ulicy, podczas gdy część zabudowy mieszkaniowej dostępna jest z górnego tarasu (zlokalizowanego na dachu supermarketu) który tworzy przestrzeń półprywatną dla mieszkańców. Funkcje skomunikowane są między sobą za pomocą przejść schodów i mostków.

2.3.2. Francja. Habitation à Loyer Modéré³⁰³

SYTUACJA MIESZKANIOWA. We Francji ogólna sytuacja mieszkaniowa jest dobra, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców jest ponad 490 mieszkań. Ponieważ w tą liczbę wliczane są także mieszkania letniskowe i niezamieszkałe, rzeczywista sytuacja mieszkaniowa jest nieco gorsza. Struktura własności mieszkań pozostaje niezmienna od ponad 10 lat, około 55% społeczeństwa mieszka we własnych mieszkaniach. Forma wynajmowanego mieszkania jest, podobnie jak w Austrii, formą akceptowaną społecznie. We Francji przez ostatnie lata budowano ponad 300 000 mieszkań rocznie (dwie trzecie z tego to domy jednorodzinne, jedna trzecia to mieszkania).

Główne francuskie problemy związane z mieszkalnictwem to wzrost cen mieszkań oraz, związane z socjalnym budownictwem mieszkaniowym *les grands ensembles*, problemy społeczne na zamieszkałych przez imigrantów oraz ludność najuboższą przedmieściach (*banlieue*).³⁰⁴

SYSTEM POLITYKI MIESZKANIOWEJ. Nadrzędnym celem francuskiej polityki mieszkaniowej jest umożliwienie obywatelom wyboru mieszkań odpowiadających ich oczekiwaniom. Podstawowymi założeniami jest *prawo do mieszkania (Droit a Logement)* – zakładające pomoc w uzyskaniu mieszkań, oraz *prawo wyboru*, które zapewnia możliwość wyboru formy własności oraz lokalizacji mieszkania. Francuska polityka mieszkaniowa

³⁰³ Opracowano na podstawie prac Jacka Życińskiego [Życiński 2005], raportu Jeana-Pierr'a Schaefer'a [Schaefer 2003], artykułu Marie-Christine Jaillet [Jaillet 2003], opracowań London School of Economics and Political Science [Scanlon i.in. 2007, 2009], materiałów udostępnianych przez francuskie organa związane z mieszkalnictwem: www.anil.org, www.logement.gouv.fr, a także opracowań CECODHAS [Social Housing in France, www.cecodhas.org, sierpień 2009].

³⁰⁴ Fala zamieszek, która rozpoczęła się na podparyskim osiedlu Clichy-sous-Bois, w listopadzie 2005 roku, ogarnęła cały kraj. Problemy społeczne na francuskich blokowiskach są znacznie poważniejsze niż analogiczne problemy na polskich osiedlach. Różnica spowodowana jest znacznym odsetkiem nie przystosowanych do życia w europejskim społeczeństwie imigrantów pochodzących z krajów arabskich, oraz ubożeniem społeczeństwa opiekuńczego, przyzwyczajonego do opieki socjalnej państwa, w sytuacji w której państwo ogranicza poziom opieki.

zakłada wysokie dotacje sektora publicznego. Działania francuskiej polityki mieszkaniowej obejmują promocję wszystkich form własności mieszkaniowej: budownictwo prywatne: własnościowe i na wynajem, oraz budownictwo socjalne na wynajem.

Obywatele francuscy, pod warunkiem osiągnięcia określonych dochodów, mogą występować o nieoprocentowany kredyt na zakup pierwszego mieszkania (do 30% inwestycji). Kandydaci nie mogą być właścicielami innej nieruchomości mieszkalnej, a zakup może dotyczyć zarówno rynku pierwotnego oraz wtórnego. Wszyscy, niezależnie od dochodów, mogą natomiast oszczędzać środki przeznaczone na zakup mieszkania na nieopodatkowanych lokatach celowych (*Compte Epargne Logement*). Prywatny sektor mieszkań własnościowych (*logement locatifs privés*), wspierany jest subwencjami na renowacje oraz modernizacje mieszkań. Beneficjentami subwencji na renowacje mogą być właściciele lokali lub ich najemcy.

W celu likwidacji zjawiska pustostanów i zachęcenia właścicieli do podnajmu niezamieszkałych mieszkań wsparcie otrzymuje także prywatne budownictwo na wynajem. Dla prywatnych właścicieli, którzy zdecydowali się wynająć swoje mieszkanie przewidziano możliwość odliczenia podatkowego w wysokości od 30% do 45% dochodu uzyskanego z wynajmu, dodatkowe ulgi dotyczą osób, które zdecydowały podnając się mieszkanie za cenę o 30% niższą niż rynkowa. Powstał Fundusz Gwarancji Lokatorskich, który zapewnia właścicielom regularne otrzymywanie czynszu (szacuje się, że przyczynie się on do wynajmu dodatkowych 200 000 mieszkań). O przyznawane na remonty subwencje mogą ubiegać się nie tylko właściciele mieszkań ale także ich najemcy.

Pomoc publiczną otrzymuje także społeczne budownictwo czynszowe, za które odpowiedzialne są *Offices Publics*, a wśród nich najważniejsze *Offices Publics d'Habitations à Loyer Modéré OPHLM*, których zadaniem jest budowa, wynajem oraz remonty mieszkań socjalnych, tzw. mieszkań o umiarkowanych czynszach: *Habitation à Loyere Modéré HLM*. OPHLM zarządzają około 16% zasobów mieszkaniowych, czyli około 3,8 milionami mieszkań, głównie w budynkach wielorodzinnych³⁰⁵, a także 40-50% mieszkań wynajmowanych. Prawie ¼ ludności Francji mieszka w zasobach typu HLM³⁰⁶. OPHLM są organizacjami lokalnymi, głównie spółkami akcyjnymi typu non-profit, które obowiązuje preferencyjne stawki podatkowe, dostają także publiczną pomoc finansową. Dostęp do wynajmu mieszkań HLM uwarunkowany jest wysokością dochodów gospodarstwa domowego. Zależnie od poziomu dochodów są mieszkania dla trzech grup ludności o zróżnicowanych czynszach (PLAI, PLUS oraz PLS).

Finansowanie sektora mieszkaniowego odbywa się dzięki kredytom udzielanym przez Kasy Depozytów i Konsygnacji (*Caisse des Dépôts et Consignation*) dysponującej wkładami z cieszącej się popularnością książeczki A (*livret A*), na której odkładane oszczędności są zwolnione z opodatkowania. Pracodawcy zatrudniający powyżej 10 osób zobowiązanie są do płacenia 0,65% wynagrodzeń na fundusz mieszkaniowy. Kompetencje we francuskiej polityce mieszkaniowej podzielone są między trzy szczeble władzy³⁰⁷.

³⁰⁵ Z tego powodu wyrażenie HLM stało się we Francji synonimem blokowiska z wielkiej płyty.

³⁰⁶ Polskie spółki typu TBS były wzorowane na francuskich HLM, dlatego między oboma systemami występują pewne podobieństwa.

³⁰⁷ Wiodącym resortem w obszarze budownictwa jest Ministerstwo ds. Mieszkalnictwa i Miast, funkcję konsultacyjną przy ministerstwie pełni Krajowa Rada Mieszkalnictwa, z ministerstwem współpracuje Sekretariat Stanu ds. Polityki Miast. Sprawami budownictwa w aspekcie ekologicznym zajmuje się Departament Zagospodarowania, Mieszkalnictwa i Natury w Ministerstwie Ekologii, Energii, Zrównoważonego Rozwoju i Zagospodarowania Terytorium. W celu zwiększenia efektywności działań utworzono Międzyministerialny komitet pod przewodnictwem Premiera, złożony z szefów resortów m.in. mieszkalnictwa, finansów, budżetu, spraw wewnętrznych. Rolą szczebla centralnego jest także nadzór nad programami rewitalizacji zasobów mieszkaniowych.

Na szczeblu regionalnym odbywa się polityka wyrównywania warunków mieszkaniowy pomiędzy poszczególnymi obszarami. Kwestie związane z osobową polityką mieszkaniową spoczywają na władzach lokalnych, które mają najlepsze rozeznanie w sytuacji.

Obowiązujące od 1990 roku prawo do mieszkania w 2007 roku zamienione zostaje na zaskarżalne prawo do mieszkania. Od 2012 każdy bezdomny który nie otrzyma mieszkania będzie mógł dochodzić swoich praw przed sądem.

Na początku XXI wieku Głównymi problemami publicznego sektora mieszkaniowego były pustostany na *les grand ensembles*, spowodowane niechęcią przeciętnych obywateli do zamieszkiwania blokowisk, oraz niechęcią gmin do wynajmowania mieszkań mieszkańcom konfliktowym, a także problemy z egzekucją rotacji z zasobów socjalnych rodzin które przekroczyły próg dochodów. W 2000 roku wprowadzona zostaje ustawa (nowelizacja prawa *LOI*) wedle której każda gmina licząca powyżej 1,5 tys. mieszkańców zobligowana jest do posiadania co najmniej 20 % całej puli mieszkań jako mieszkań społecznych³⁰⁸. Poprawka ma spowodować wydajniejszą pracę samorządów oraz zniechęcić je do omijania przepisów. Wprowadzono także *program mieszkanie dla każdego*, który na wzór angielski umożliwia wykupywanie zasobów HLM. Ze względu na zły odbiór społeczny mieszkań w blokach w ramach mieszkań socjalnych powstają także domy jednorodzinne.

REHABILITACJA I WYBURZENIA. po 2003 roku (wg. tzw. planu Borloo) następuje zmiana podejścia do przestrzennej polityki związanej z mieszkalnictwem: powraca się do zaniechanych wcześniej wyburzeń, tym razem jednak dotyczą one głównie zespołów mieszkaniowych z lat 1950.-1970: 200 000 mieszkań przeznacza się do wyburzenia, 200 000 do odbudowy oraz 200 000 do restrukturyzacji. Duży nacisk położony zostaje na to rozwój przestrzeni publicznych, budowę lub remonty urządzeń i usług społecznych, oraz budowę dróg. Nadzór nad przestrzenną polityką wobec zdegradowanych i problemowych obszarów mieszkaniowych przechodzi w gestię władzy centralnej: nadzorem projektów i przydzielaniem grantów zajmuje się *l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine* (ANRU). Finansowanie projektów ma podobne źródła jak całe budownictwo socjalne we Francji.

Kontynuowane są wszystkie programy łączące rehabilitację społeczną z rozwojem przestrzennym obszarów: nowelizacji podlegają ustawy o *ZUS* oraz o *DSQ* (patrz Rozdział 1.3.2), opieką objęte zostają kolejne obszary. Szczególnie po zamieszkach w 2005 roku, zwiększone zostają wydatki związane z mieszkalnictwem, oraz zintensyfikowane działania. We wszystkich działaniach zwiększony zostaje nacisk na zrównoważony rozwój, społeczną różnorodność, oraz przestrzenną promocję idei sąsiedztwa.



■ Dąży się do tego żeby sektor publiczny we francuskim systemie mieszkaniowym stanowił docelowo 20% zasobów.

■ Podstawą obecnej przestrzennej polityki mieszkaniowej we Francji jest wyburzenie lub modernizacja niezadowolających zespołów mieszkaniowych, uzupełnianie monostrukturalnych zespołów o miejsca pracy, urządzenia społeczne oraz przestrzenie publiczne, a także troska o zmianę struktury społecznej monostrukturalnych osiedli.

³⁰⁸ Wprowadzane są kolejne restrykcje gdyż bogatym gminom zależy żeby omijać zapisy ustawy: przykładowo w zamożnej podparyskiej miejscowości Neuilly-sur-Seine mieszkania społeczne stanowią obecnie tylko 1,6 proc.

PRZYKŁADY³⁰⁹

VILLEJUIF – MIESZANA ZABUDOWA SOCJALNA			
	lokalizacja Villejuif/Francja	realizacja 2007	projekt Edith et Olivier Girard architectes

Zdjęcie 58. Villejuif – zabudowa socjalna (fot. Edith et Olivier Girard architectes, www.urcaue-idf.archi.fr)



Zdjęcie 59. Villejuif – zabudowa socjalna, niewielkie ogródki i ganki (fot. Christelle Lecoeur/CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr)



Zdjęcie 60. Villejuif – zabudowa socjalna, dom jednorodzinny (fot. Christelle Lecoeur/CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr)



Założenie w niewielkim mieście Villejuif (48 800 mieszkańców) w okręgu Île-de-France, usytuowane na niewielkiej działce, respektuje zastany układ urbanistyczny. Wybudowany obiekt mieszkaniowy składa się z 17 mieszkań typu PLA³¹⁰, 18 domków indywidualnych oraz 12 mieszkań z sektora *intermediaires*³¹¹, tworzących jedną całość. Zespół składa się z patii, domów bliźniaczych i szeregowych, przeplatających się w ten sposób, by maksymalnie chronić prywatność mieszkańców, zachowując przy tym fragmenty przestrzeni wspólnej. W mieszkaniach zachowano rozdział części dziennej i nocnej. Każdy dom ma ogród od frontu oraz niezagospodarowane poddasze, któremu można nadać funkcje zależnie od potrzeb.

Ważnymi cechami założenia są:

- intensywne wykorzystanie terenu przy zachowaniu skali otoczenia, użycie różnych typów zabudowy;
- każda nieruchomość ma możliwość rozwoju w wyniku wygospodarowania dodatkowej przestrzeni;
- założenie wykorzystuje maksymalną gęstość zabudowy przy zachowaniu prywatności poszczególnych mieszkań i respektowaniu zastanego układu miasta;

³⁰⁹ Przykłady francuskiej dostępnej zabudowy mieszkaniowej zostały wybrane spośród dobrych przykładów zabudowy prezentowanych przez Radę Architektury, Urbanistyki i Środowiska (CAUE - *Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement*) - francuski stowarzyszenie architektów, powołane do życia w 1977 roku, w celu promocji i rozwoju wysokiej jakości architektury i środowiska zbudowanego.

³¹⁰ *Prêt locatif aidé* (PLA) – dotowana pożyczka dla podmiotów (prywatnych, publicznych oraz non-profit) zajmujących się dostarczaniem mieszkań socjalnych.

³¹¹ Czyli o czynszu pośrednim między mieszkaniem socjalnym a wolnorynkowym.

- innowacją jest wprowadzenie intensywnego założenia o względnie wysokiej intensywności w taką dzielnicę przedmieść. Taka intensywna zabudowa daje możliwość ożywienia otoczenia, poprzez wprowadzenie różnych typów mieszkań (prywatne i socjalne, domy i mieszkania;
- wysoka jest jakość detalu i wykonania.

REHABILITACJA OSIEDLA DAUPHINE,			
	lokalizacja Saint-Ouen- l'Auomne	realizacja 2002	projekt Atelier d'Architecture Benoît Jacquard - Victoria Pignot

Zdjęcie 61. Osiedle Dauphine po rehabilitacji, widok (fot. Benoit Fugeirol/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr)



Zdjęcie 62. Osiedle Dauphine, przelotowa klatka schodowa (fot. Christelle Lecoeur/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr)



Zdjęcie 63. Osiedle Dauphine, nowe balkony na ślepej elewacji (fot. Benoit Fugeirol/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr)



Program rehabilitacji części założenia typu *le grand ensemble* z lat 1970. zakładał redefinicję układu przestrzennego osiedla, reorganizację klatek schodowych, wyburzenia oraz rozbudowę, a także remont elewacji. Prace remontowe objęły 235 mieszkań, w ramach których utworzono także mieszkania dla osób niepełnosprawnych, wyburzono 49 mieszkań. Ślepe klatki schodowe zamieniono na przejściowe zapewniając tym samym lepszy wgląd do wnętrza kwaterału, stworzono balkony wychodzące ze ślepych do tej pory ścian. Zmiany dotyczyły także podniesienia komfortu użytkowania zespołu, wymieniono okna, instalacje, na poziomie parteru zamknięto wszystkie balkony. Elewacje zostały uzupełnione okładziną drewnianą oraz drewnianymi żaluzjami. Drewno – czerwony cedr, został wybrany jako materiał naturalny, który złagodzi zimny beton, główny budulec osiedla.

Po zakończeniu prac większość mieszkańców chciała powrócić do swoich mieszkań.



- Podstawowe działanie podczas rehabilitacji założenia polegało na nadaniu obiektowi cech *defensible space*, co pozwoli na bezpieczniejsze użytkowanie mieszkań.

ZESPÓŁ SOCJALNY W ŚRÓDMIEŚCIU PARYŻA		
lokalizacja	realizacja	projekt
Paryż, X dzielnica	2006	Emmanuel Combarel, Dominique Marrec

Zdjęcie 64. Kamienica w X dzielnicy, fasada od strony ulicy (fot. Benoit Fugeirol/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr)



Zdjęcie 65. Kamienica w X dzielnicy, mieszkanie (fot. Benoit Fugeirol/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr)



Zdjęcie 66. Kamienica w X dzielnicy, fasada od strony ulicy, widok nocą (fot. Benoit Fugeirol/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr)



Kamienica w śródmiejskiej zabudowie Paryża składa się z 17 energooszczędnych mieszkań HQE³¹² (w tym 8 mieszkań typu PLAI, oraz 9 – typu PLUS³¹³), 13 miejsc parkingowych, oraz wspólnego ogródka. Każde mieszkanie ma unikatowy rozkład, z rozbudowaną przestrzenią dzienną. Większość mieszkań jest przewietrzana na przestrzał.

Ze względów oszczędnościowych zrezygnowano z parkingu podziemnego, wychodząc z założenia, że nie wszyscy mieszkańcy mieszkań socjalnych mają samochody. W zamian wyposażono budynek w urządzenia pozwalające na obniżenie kosztów eksploatacji i zmniejszenie wpływu na środowisko naturalne (energooszczędne ogrzewanie, system oszczędzania wody i segregacji odpadów) – dzięki temu budynek został oznaczony symbolem HQI, świadczącym o wysokiej jakości założenia.

Budynek z jednej strony otrzymał nowoczesną fasadę, ale dzięki temu, że jest ona jasna i jednolita, dobrze wpisuje się w zastane otoczenie.

³¹² La Haute Qualité Environnementale (HQI), symbol przyznawany obiektom, które spełniają określone kryteria z zakresu czterech kategorii: zielony budynek, ekologiczna eksploatacja, komfort i zdrowie.

³¹³ PLAI i PLUS: mieszkania socjalne dla odbiorców osiągających różny pułap wynagrodzeń. Zarówno pułap wynagrodzeń jak i odpowiadający im czynsz ustalany jest przez władze lokalne.

ZESPÓŁ 29 DOMÓW Z PATIAMI W CAHORS³¹⁴			
	lokalizacja Cahors, Tuluza	realizacja 2002	projekt G.G.R architectes, Patrice Bosc, Michel Montal

Zdjęcie 67. Domy w Cahors, elewacje frontowe (fot. Patrick Tourneboeuf, www.archicontemporaine.org)



Zdjęcie 68. Domy w Cahors, tył zespołu (fot. Patrick Tourneboeuf, www.archicontemporaine.org)



Zdjęcie 69. Domy w Cahors, patio (fot. Patrick Tourneboeuf, www.archicontemporaine.org)



Przykład zabudowy socjalnej w małej gminie – Cahors (19 700 mieszkańców). Zespół składa się z 29 niewielkich domów jednorodzinnych z patiami, tworzących zabudowę zwartą. Patia poprzegradzane są murami z lokalnego kamienia, dzięki czemu mimo małej przestrzeni udało się uzyskać wysoki poziom prywatności.



Realizacje z sektora dostępnego charakteryzują się wysoką intensywnością zabudowy, dostosowaną do lokalnych warunków. W Paryżu powstaje kamienica zajmująca całą działkę budowlaną, na prowincji natomiast zespół domów jednorodzinnych, jednakże zlokalizowanych na minimalnych działkach.

2.3.3. Niemcy. Nadwyżki mieszkań³¹⁵

SYTUACJA MIESZKANIOWA. Ogólna sytuacja mieszkaniowa w Niemczech jest dobra: średnia powierzchnia mieszkania przypadająca na mieszkańca to 35m², a osobny pokój dla każdego dziecka wydaje się być oczywistością. Sytuacja taka nie jest jednak spowodowana dużą ilością oddawanych do użytku mieszkań, a zmianami demograficznymi. Ilość

³¹⁴ Przykład zaprezentowany przez portal www.archicontemporaine.org, którego celem jest promocja dobrej architektury współczesnej.

³¹⁵ Rozdział powstał na podstawie artykułów niemieckich specjalistów w dziedzinie polityki mieszkaniowej: Franza-Georga Rips, Barbara Litke z Niemieckiego Związku Mieszkańców [Rips F.-G. i in 2004], Christiana Schlossera z Niemieckiego Federalnego Ministerstwa Transportu, Rozwoju przestrzennego i Mieszkalnictwa [Schlosser 2004], opracowań Andrzeja Jędraszki, który dysponuje znaczną znajomością niemieckich realiów [Jędraszko 2005], oraz zbiorczych opracowań na temat europejskich polityk mieszkaniowych [Scanlon i.in. 2007, 2008].

oddawanych do użytku mieszkań stopniowo spada, zarówno w sektorze mieszkań prywatnych jak i socjalnych.

PROBLEMY MIESZKANIOWE. Podstawowymi problemami współczesnej niemieckiej polityki mieszkaniowej pozostaje suburbanizacja i rozwarstwienie społeczne, zarówno w skali lokalnej regionalne i narodowej. Rozwarstwienie społeczne w skali lokalnej to koncentracja grup ludności o innych narodowościach wewnątrz konkretnych osiedli, prowadząca do problemów społecznych. Na poziomie regionalnym to koncentracja słabych ekonomicznie mieszkańców w centrach, i osób lepiej sytuowanych w pasach gmin podmiejskich, tzw. *Speckgürtel*. W skali narodowej to różnice w poziomie życia po wschodniej i zachodniej stronie kraju, będąca pozostałością podziału. We wschodnich landach szczególnie uciążliwy jest problem pustostanów.

SYSTEM MIESZKANIOWY. W ostatnim dziesięcioleciu sytuacja na niemieckim rynku mieszkaniowym zmieniła się w sposób zasadniczy. W XX wieku stałym problemem był niedobór mieszkań i zbyt wysokie czynsze, tymczasem w ciągu ostatniej dekady obserwować można nadwyżki mieszkań w większości regionów, największa ilość pustostanów dotyczy landów wschodnich. W związku ze zmianą trendów dotacje i inwestycje publiczne w sektor mieszkaniowy, od końca lat 1990. są stopniowo zmniejszane. Zmniejszają się także zasoby mieszkań socjalnych – system dostępnego budownictwa opiera się bowiem nie na publicznej własności mieszkań, a na dotacjach do budownictwa prywatnego³¹⁶.

Przeprowadzona w 2002 roku reforma systemu mieszkaniowego (*Wohnraumförderungsgesetz WoFG*), która była odpowiedzią na zachodzące zmiany, zmieniła rolę polityki mieszkaniowej. Nadrzędnym celem systemu jest obecnie stwarzanie możliwości mieszkaniowych dla ludności o niskich dochodach. Polityka mieszkaniowa odeszła od ilościowego rozwoju mieszkań w stronę racjonalnego wykorzystania zasobów istniejących. Główną formą finansowej polityki są dotacje podmiotowe – polegające na bezpośrednim wsparciu potrzebujących rodzin. Zmniejszyła się grupa osób upoważnionych do otrzymania mieszkania socjalnego. Drugim celem nowej polityki mieszkaniowej jest troska o zrównoważony społecznie rozwój, poprzez wspieranie różnorodności społecznej jednostek mieszkaniowych.

Obecną politykę charakteryzuje 6 głównych założeń:

- zwiększenie wsparcia dla rodzin, zmniejszenie wsparcia dla inwestycji;
- subsydiowanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej zamiast budowy nowych mieszkań;
- sprzedaż zasobów mieszkaniowych mieszkańcom;
- zintegrowanie polityki mieszkaniowej z projektami rozwoju miejskiego, szczególnie w zdegradowanych rejonach gdzie występują problemy socjalne;
- przerzucenie odpowiedzialności za redystrybucję funduszy i kontrolę wydatków na poziom landów i gmin.
- wprowadzenie nowych form współpracy pomiędzy stowarzyszeniami mieszkaniowymi a instytucjami publicznymi.

Reforma z 2002 roku zwiększyła rolę samorządów lokalnych w procesie mieszkaniowym. Utworzona została instytucja „Lokalnych Strategii Mieszkaniowych” *Wohnraumversorgungskonzepte*, które wykonywane na poziomie gminy, zapewniają podstawy działania w zakresie realizacji celów mieszkaniowych. Bundy mają prawo wymagać od gmin wykonywania takich strategii jako warunku przyznania dotacji na cele mieszkaniowe. Doświadczenia miast, które opracowały strategie mieszkaniowe pokazują, że mogą one przynosić dobre rezultaty. Zgodnie z założeniami strategii, dzięki zmianom w polityce gruntowej oraz polityce mieszkaniowej w Dortmundzie udało się spowolnić trend migracji

³¹⁶ Silny prywatny sektor mieszkań na wynajem jest charakterystyczne dla niemieckiej polityki mieszkaniowej od dawna. Prywatni właściciele obecnie posiadają 1/3 wszystkich mieszkań socjalnych. Sektor socjalny jest stosunkowo mały, stanowi mniej niż 5 procent zasobów mieszkaniowych [Scanlon i in. 2007].

rodzin z klasy średniej do osiedli podmiejskich. Kluczowym elementem strategii była aktywne polityka gruntowa związana z terenami wewnątrz obszaru zurbanizowanego, oraz wsparcie ze strony miasta dla technologii oraz form budowy, pozwalających na oszczędność zarówno powierzchni gruntów jak i kosztów budowy. Strategia powstawała przy wsparciu lokalnego uniwersytetu.



■ Budy uzależniają dotowanie gmin od wykonania Lokalnych Strategii Mieszkaniowych, zgodnie z założeniem, że prawidłowe określenie celów i środków ich realizacji wspomaga politykę mieszkaniową.

Budowa mieszkań socjalnych nie jest domeną organizacji publicznych³¹⁷. Znaczna część mieszkań socjalnych należy do właścicieli prywatnych, którzy w zamian za granty oddają mieszkania na potrzeby budownictwa dostępnego. Granty przyznawane są na konkretną ilość lat (30 – 60 lat), a po upływie tego czasu właściciele ponownie mogą dysponować swoją własnością.

Narzędzia, w zakresie polityki mieszkaniowej, którymi dysponują gminy dotyczą zarządzania zasobami mieszkaniowymi: polegają na porządkowaniu i kształtowaniu zdarzeń zachodzących w mieście mających na celu realizację ustalonej polityki mieszkaniowej. Działania dotyczą m.in. polityki gruntowej, tworzenia mieszkań dla seniorów, zapobiegania przekształcania mieszkań na lokale użytkowe, a także modernizacji budynków. Narzędzia polityki pozostają podobne do tych opisanych w Rozdziale 1.3.3. Charakterystyczne dla niemieckiej polityki mieszkaniowej jest jej zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi miastami: w miastach obowiązują odrębne przepisy, np. w Monachium na prywatnych deweloperów nałożony jest obowiązek przeznaczania pewnego procenta mieszkań na cele budownictwa dostępnego. Miasta wschodnich landów prowadzą politykę związaną z planem redukcji nadwyżek mieszkaniowych, która zakłada wyburzenie bloków oraz modernizację osiedli. Działania mają zachęcić mieszkańców do pozostania po wschodniej stronie kraju, a modernizacja zespołów maja wzmocnić rynek mieszkań własnościowych.

KRYTYKA. Nowy system mieszkaniowy krytykowany jest za wyprzedawanie publicznych zasobów mieszkaniowych oraz za praktyczną likwidację odrębnego sektora publicznego w mieszkalnictwie, co może prowadzić do zaburzenia równowagi społecznej [Rips F.-G. i in. 2004]. Pojawiają się opinie, że zmieniony sektor mieszkaniowy stracił innowacyjność w kwestii przestrzennej, którą tradycyjnie posiadał [Knorr-Siedow *Innovations from below? A new concept for social housing in Germany* [w:] Scanlon i.in 2008].

³¹⁷ Miejskie spółki mieszkaniowe działają niezależnie od administracji. Są prywatnymi spółkami więc ich działanie nie jest obwarowane szeregiem przepisów dotyczących spółek publicznych, ale też nie mają monopolu na socjalne budownictwo mieszkaniowe. Ich rolą jest budowa, zakup, zarządzanie, remontowanie zasobów mieszkaniowych. Budową mieszkań socjalnych mogą zajmować się także zupełnie niezależne firmy. Granty przyznawane są na zasadach konkursu. Stowarzyszenie *Bundesband deutscher Wohnungsunternehmen* zrzeszające federacje związane z sektorem mieszkaniowym obecnie składa się z ponad 3 000 spółek (publicznych, spółdzielni, organizacji charytatywnych, prywatnych).

PRZYKŁADY.

	AEGIDIENHOF		
	lokalizacja	realizacja	projekt
	Lubeka	1999-2003	

Zdjęcie 70. Zespół historycznej zabudowy mieszkaniowej o nadanych nowych funkcjach. (fot. www.aegidienhof-luebeck.de).



Przykład został zaprezentowany jako charakterystyczny dla niemieckiej polityki mieszkaniowej: renowacja zamiast budowy, zespół przeznaczony dla mieszkańców socjalnych i prywatnych.

W środku starego miasta Lubeki powstał zespół 12 odrestaurowanych domów z różnych epok rozwoju miasta. W budynkach, w wyniku przeprowadzonego projektu modernizacyjnego, znalazło się 63 indywidualnie zaprojektowanych mieszkań oraz pomieszczenia przeznaczone na praktyki, warsztaty, biura, sklepy, kawiarnie i funkcje społeczne. Mieszkania przeznaczone dla osób starszych oraz młodych, o różnych dochodach, mieszczą ponad 80 osób (mieszkania dla rodzin rodziny, dla osób samotnych, oraz obiekty zamieszkania zbiorowego). Założenie zakłada współzycie osób w różnym wieku, z niesprawnościami i bez w jednym zespole, przy zapewnieniu wszystkim odpowiedniej prywatności.

Celem przedsięwzięcia było zachowanie i restauracja zabytkowych obiektów, oraz promocja zabudowy zrównoważonej socjalnie. Projekt wpłynął pozytywnie na całe miasto.

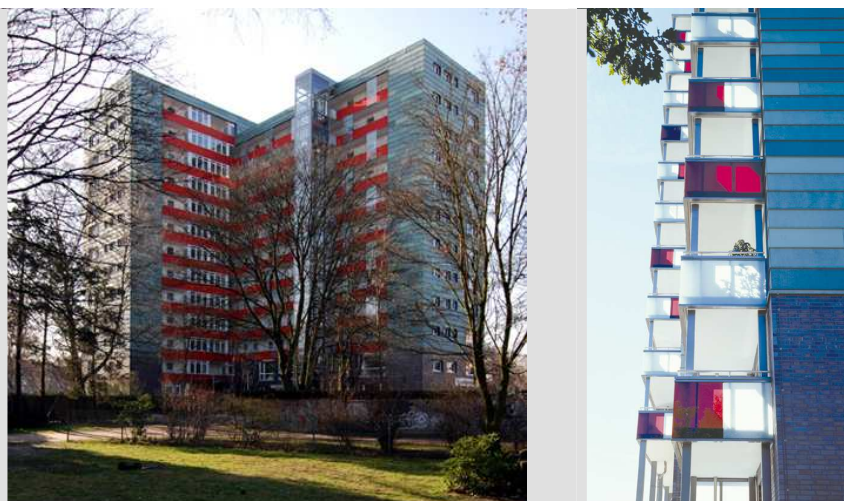
	NORDERREIHE 3		
	lokalizacja	realizacja	projekt
	Hamburg	2007	Czerner architects Göttisch, Hamburg

Zdjęcie 71. Zmodernizowany budynek mieszkalny, widok strony południowej z nowymi balkonami (fot. Alexandra Czerner and Cordelia Ewerth/www.german-architects.com)



Zdjęcie 72. Zmodernizowany budynek mieszkalny, widok strony północnej z galerią (fot. Alexandra Czerner and Cordelia Ewerth/www.german-architects.com)

Zdjęcie 73. Zmodernizowany budynek mieszkalny, nowe balkony (fot. Alexandra Czerner and Cordelia Ewerth/www.german-architects.com)



77 mieszkaniowy galeriowiec, został zaprojektowany przez Charles'a Peper'a i powstał w 1962 roku. Przeprowadzona w 2006 roku modernizacja miała na celu zwiększenie komfortu mieszkańców, zmniejszenie zużycia energii, oraz poprawę wizerunku budynku, który wpływał negatywnie na otoczenie miejskie. Prace objęły przebudowę fasady, dobudowę balkonów oraz dodatkowej windy dostępnej z zewnątrz, ocieplenie budynku, wymianę drzwi i okien, nową wentylację z rekuperacją ciepła oraz modernizację łazienek i kuchni. Prace związane ze zwiększeniem energooszczędności obiektu w części sfinansowano z państwowych grantów funduszu ochrony środowiska.

Najważniejszą zmianą jest redukcja kosztów utrzymania mieszkań: mieszkańcy płacą w prawdzie nieco wyższy czynsz, z którego pokrywane są koszty remontu, lecz znacznie zredukowane zostały koszty energii, w efekcie obiekt stał się bardziej dostępny.

Projekt został wybrany projektem tygodnia w 2007 roku Niemieckiego Stowarzyszenia Architektów.



■ Dobrze przeprowadzona całościowa modernizacja pozwala poprawić jakość życia mieszkańców oraz obniżyć koszty. Takich efektów nie przynosi prywatna wymiana pojedynczych okien, która jest najczęściej przeprowadzaną formą modernizacji polskich mieszkalnych wysokościowców.

2.3.4. Polska. Niedobór mieszkań

SYTUACJA MIESZKANIOWA W POLSCE. Sytuację mieszkaniową w Polsce charakteryzuje deficyt mieszkań³¹⁸ skutkujący znacznym wzrostem cen³¹⁹, zły stan techniczny znacznej części zasobów mieszkaniowych, wysokie koszty uzyskania i utrzymania mieszkania. Problem stanowi niedopasowanie wielkości mieszkań do wielkości gospodarstw domowych.

³¹⁸ Wskaźnik przeciętnej liczby mieszkań na 1000 mieszkańców wynosi w woj. śląskim w 2004 roku 354 i jest wyższy niż średnia krajowa która osiągnęła wartość 332 (za Rocznikiem Statystycznym). Wskaźniki te znacznie odbiegają od standardów unijnych. Deficyt mieszkaniowy określany jest według różnych autorów na poziomie od 1,8 – 2,0 milionów mieszkań [Werner i in. 2007, str. 37]. Brak mieszkań dotyczy zarówno sektor prywatny oraz socjalny. Z badań Instytutu Rozwoju Miast prowadzonych w latach 2004–2006 wynika, że w Polsce brak jest około 300 tys. mieszkań komunalnych, w tym na mieszkania socjalne oczekuje około 130 tys. rodzin [Zaniewska i in. 2005].

³¹⁹ Około 2005 roku notuje się pierwszy gwałtowny skok cen: cena metra kwadratowego mieszkania w Warszawie wzrasta średnio o 12% (dane za tabelą ofert). Wzrost cen mieszkań związany jest z procesem rozwoju gospodarczego i zjawiskami z nim powiązаныmi: z procesem konwergencji, z systematycznym, choć powolnym wzrostem zarobków Polaków, z napływem kapitału zagranicznego, oraz kapitału zgromadzonego przez Polaków pracujących za granicą, ze wzrostem atrakcyjności samych kredytów (m.in. obniżka stóp procentowych z poziomu 19 proc. do 6 proc. w latach 2001–2006), ze spekulacjami na rynku mieszkaniowym, oraz ze wzrostem stawki VAT na budownictwo.

Przewagę stanowią mieszkania małe - 1 i 2 pokojowe³²⁰, co jest konsekwencją polityki mieszkaniowej prowadzonej w Polsce po 1945 roku. W ciągu ostatnich dziesięciu lat największy wzrost ilości wybudowanych mieszkań notują mieszkania deweloperskie, budowane na sprzedaż, największy spadek natomiast – mieszkania spółdzielcze.

Wśród zjawisk związanych z rozwojem mieszkaniowym obserwowane są tendencje zabudowywania terenów na obrzeżach miast, poza zwartą zabudową osiedli, które znacząco podnoszą koszty infrastruktury, oraz przyczyniają się do fragmentacji przestrzeni przyrodniczej [zob. także Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju ZKPZK, str. 48]. Charakterystyczne dla sytuacji mieszkaniowej zaczyna być opuszczanie budownictwa wielkopłytkowego przez zamożniejsze warstwy społeczeństwa, co może stopniowo prowadzić do problemów z jakimi boryka się Francja³²¹. Sytuację mieszkaniową w Polsce charakteryzuje także postępujące rozwarstwienie ekonomiczne, społeczne i techniczne pomiędzy nowym budownictwem indywidualnym a istniejącymi zespołami mieszkaniowymi. [ZKPZK, str. 74]

SYSTEM MIESZKANIOWY. Od lat 1990. mieszkanie jest traktowane jako towar rynkowy, lecz zgodnie z zapisami Konstytucji RP³²² zadaniem państwa jest wspomaganie sektora mieszkaniowego. W polskiej polityce mieszkaniowej wykorzystywane są instrumenty polityki fiskalnej³²³, podażowej³²⁴, popytowej³²⁵ oraz czynszowej³²⁶. Promowana jest prywatyzacja zasobów mieszkaniowych. Władza centralna

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a przede wszystkim gospodarstw o niskich dochodach, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym i innymi ustawami³²⁷ pozostaje obowiązkiem gminy. W ramach polityki popytowej w gestii gmin jest udzielanie dodatków mieszkaniowych³²⁸, w ramach polityki podażowej gmina z różnym zaangażowaniem środków buduje i zarządza mieszkaniami dostępnymi: komunalnymi,

³²⁰ W 2005 roku stanowiły około 53% wszystkich mieszkań, dla porównania : w Czechach: 34%, we Francji 18% [Korniłowicz i in. 2007, str. 23].

³²¹ Wg ZKPZK zjawisko będzie się stopniowo nasilać, w okolicach roku 2025 r. stanie się bardzo poważnym problemem wymagającym znacznego wsparcia ze strony państwa.

³²² Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 2. 04. 1997. Art. 75, pkt 1: „Władza publiczna prowadzi politykę sprzyjającą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierając rozwój budownictwa socjalnego oraz popierając działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

³²³ Ulgi mieszkaniowe (czyli odliczenia podatkowe które można otrzymać jeżeli dokonano się inwestycji związanej z budownictwem mieszkaniowym). Są ulgi: budowlana, remontowa, na zakup gruntu pod budowę, na kasę mieszkaniową, na budowę mieszkań na wynajem.

³²⁴ Budownictwo społeczne (TBS), socjalne i komunalne.

³²⁵ Dodatki mieszkaniowe.

³²⁶ Kontrola czynszów.

³²⁷ Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990. Art. 7, ust. 1: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) gminnego budownictwa mieszkaniowego”. Ustawa o ochronie praw lokatorów, Art. 4 w ust. 1.: „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy” oraz „gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach”. Ustawa o pomocy społecznej Art. 10, ust. 2.: „zadań własnych z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym, realizowanych przez gminy, należy (...) udzielanie schronienia (...) osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym”.

³²⁸ Dodatek mieszkaniowy przyznawany jest na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych. Dodatek przyznawany jest przez urząd miasta lub gminy, najemcom lokali komunalnych, wykazującym się określonym w rozporządzeniu maksymalnym dochodem oraz odpowiednim metrażem (35m² dla 1 osoby, 40m² dla 2 osób, 45 m² dla 3 osób, 55m² dla 4 osób, 65m² dla 5 osób, 70m² dla 6 osób, dla każdej kolejnej osoby zwiększa się normatywną powierzchnię mieszkania o 5m²). System w którym dodatki mieszkaniowe płacone są ze środków gminy krytykowany jest za obniżanie działalności gminy w zakresie wytwarzania nowych zasobów.

socjalnymi³²⁹, oraz społecznymi. Mieszkania komunalne oraz socjalne finansowane są ze środków własnych gminy przy wsparciu państwa (preferencyjne, niskooprocentowane kredyty, dotacje).

Obecnie najpowszechniejszą formą dostępnego budownictwa mieszkaniowego są powołane ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego TBS. Przedmiotem działania towarzystw jest budowa i najem mieszkań spółdzielczych o umiarkowanych czynszach, na wynajem dla osób o średnich dochodach. Podstawą działania Towarzystw są kredyty preferencyjne udzielane ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego KFM³³⁰. Osoby, którym wynajmowane są mieszkania muszą spełniać określone przepisami wymogi – dotyczące m.in. wielkości dochodów (najemcy mieszkań TBS mają ustawowy obowiązek cyklicznego informowania o wysokości swoich dochodów³³¹). Nie mogą także posiadać prawa do lokalu mieszkaniowego na terenie tej samej gminy. Towarzystwa, tak jak spółdzielnie mieszkaniowe, są organizacjami *non profit* nie nastawionymi na zysk - dochody Towarzystwa nie mogą być przeznaczane do podziału między wspólników lub członków - przeznacza się je w całości na działalność statutową. Czynsze ustalane są przez władze Towarzystwa na takim poziomie by suma wszystkich czynszów za najem pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę. Górna granica czynszu nie może przekraczać 4% wartości odtworzeniowej mieszkania w skali roku. Mieszkańcy mogą partycypować w kosztach budowy mieszkania (kwotą nie wyższą niż 30%). Po zwolnieniu mieszkania towarzystwo zwraca najemcy kwotę odpowiadającą procentowej obecnej wartości odtworzeniowej lokalu. Najemca nie ma prawa wykupu lokalu³³².

Ani mieszkania TBS, ani socjalne czy komunalne, mimo, że finansowane z użyciem środków publicznych nie podlegają nadzorowi ani kontroli jakości ze strony gminy. Jedyne ustawowe³³³ wytyczne odnośnie jakości mieszkań dotyczą minimalnych wielkości mieszkań i wyposażenia mieszkań w podstawowe sprzęty sanitarne.

W przeważającej większości TBS pozostają spółkami ze 100% udziałem gminy, jednak do udziału w spółkach mogą być dopuszczani także inni zainteresowani³³⁴.

³²⁹ Mieszkania socjalne są mieszkaniami komunalnymi, przeznaczonymi dla najuboższej ludności, które zgodnie z ustawą mogą mieć niższy standard.

³³⁰ KFM udziela preferencyjnych kredytów: dla Towarzystw Budownictwa Społecznego i spółdzielni mieszkaniowych na budowę i adaptację mieszkań na wynajem, dla spółdzielni również na budowę mieszkań oddawanych do użytkowania na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, dla gmin na budowę infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Fundusz został utworzony w 1995 roku (ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego...), jako element ogłoszonego w tym roku „Nowego Ładu Mieszkaniowego”. Z pomocą Funduszu miało powstawać rocznie 40-50 tysięcy mieszkań na wynajem (spółdzielczych, TBS-owskich, komunalnych) dostępnych dla rodzin średnio sytuowanych. W skutek braku odpowiedniego finansowania z budżetu, oraz z powodu małego zainteresowania gmin przedsięwzięcie nigdy nie osiągnęło zamierzonej skali [Skupińska 2005, str.11].

³³¹ Z którego w praktyce w ogóle nie są rozliczani: mieszkania TBS często zamieszkują osoby zamożne. Przestrzeganie tego obowiązku spowodowałoby jednak konsekwencje w postaci pozbawienia mieszkańców poczucia bezpieczeństwa - nie mając możliwości wykupu mieszkania, po osiągnięciu pewnego progu zarobków, nie posiadając możliwości zakupu, ani komercyjnego najmu, musieliby opuścić lokal.

³³² W lutym 2008 wiceminister infrastruktury Piotr Styczeń mówił o pracach nad nowelizacją ustawy, która zakładałaby możliwość wykupienia mieszkania z zasobu TBS – pod warunkiem uzyskania zgody od gminy. Środki zwracane jako spłata kredytu miałyby zasilać Krajowy Fundusz Mieszkaniowy – czyli umożliwić kolejne inwestycje TBSów. We wrześniu 2008, w chwili opracowywania rozdziału, na stronach ministerstwa nie podawano informacji na temat prac nad ustawą.

³³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków.

³³⁴ Np.: spółdzielnie mieszkaniowe, przedsiębiorstwa budowlane, producenci materiałów budowlanych, przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej, lokalne banki lub przedsiębiorstwa (dla swoich pracowników), etc.

KRYTYKA. Gminy mają poważne problemy z wywiązywaniem się z ustawowych obowiązków zapewniania mieszkań. Same gminy jako przyczynę trudności związanych z mieszkalnictwem podają kolejno³³⁵:

- brak środków finansowych;
- brak terenów budowlanych;
- brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- trudności w pozyskiwaniu pozwolenia na budowę;
- trudności w pozyskiwaniu wykonawców budowlanych;
- problemy z Prawem Budowlanym³³⁶.

Trudności te wydają się mieć jednak bardziej ogólny charakter. Ocenia się, że jednym z najpoważniejszych i zarazem najbardziej niepokojących czynników ograniczających podaż mieszkań jest brak skutecznej polityki mieszkaniowej państwa [Starchura 2009, str. 187] oraz gminy. Sekretariat krajowy Agencji UN Habitat³³⁷ zwraca uwagę, że w Polsce nie są podejmowane systemowe prace nad polityką mieszkaniową. Państwo nie zapewnia gminom ani wsparcia finansowego na odpowiednim poziomie³³⁸, ani skutecznego systemu prawnego. Niedoskonałości posiada także system planowania przestrzennego. Nadal jednak w gestii gmin pozostaje wiele narzędzi, które mogą służyć do prowadzenia polityki mieszkaniowej, takich jak uchwalanie mpzp oraz przygotowywanie gruntów do zabudowy. Gmina jest przecież podmiotem, który w sposób bezpośredni decyduje o przeznaczeniu i sposobach zagospodarowania gruntów [zob. także Gwiazdowicz 2007, str. 11].

Ankietowani przez IRM pracownicy Urzędów Miejskich, wskazali zamierzenia podejmowane dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego. 40% ankietowanych wymieniło:

- opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- zwiększanie powierzchni terenów pod budownictwo mieszkaniowe wielo- i jednorodzinne;
- powoływanie lub rozwój budownictwa TBS;

jedynie 10-20 % ankietowanych:

- pozyskanie dla gmin nowych terenów, pozyskanie obiektów od innych podmiotów w celu adaptacji na mieszkania;
- opracowanie strategii mieszkaniowej na dalsze lata;
- prowadzenie właściwej polityki czynszowej i sprzedaży mieszkań.

Symptomatyczne jest, że strategię rozwoju mieszkalnictwa zamierza opracować jedynie 10-20% Urzędów Miast. W ocenie sekretariatu krajowego Agencji UN Habitat, w Polsce lekceważone są problemy gospodarki przestrzennej i potrzeby mieszkaniowe obywateli, co jest przyczyną kryzysu gospodarki przestrzennej, bezplanowej i chaotycznej urbanizacji, niskiego standardu osiedli mieszkaniowych i niszczenia ich zasobów, degradacji ekologicznych systemów w miastach, i tym podobnych [za: Jędraszko 2008, str. 177]. Brak gminnych polityk mieszkaniowych i strategii rozwoju mieszkalnictwa zdaje się być na to dowodem, że sprawy te są lekceważone.

Jako barierę w rozwoju sektora mieszkaniowego przedstawia się także niedostatecznie rozwinięte umiejętności poszukiwania rozwiązań organizacyjnych w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ubogich członków wspólnoty [Zaniewska 2006]. Potwierdzeniem zdaje się

³³⁵ Wyniki ankiety, przeprowadzonej w latach 2003-2006 przez Instytut Rozwoju Miast w ramach monitoring rynku mieszkaniowego wśród Urzędów Miast. Celem ankiety była próba zdiagnozowania barier rozwoju budownictwa mieszkaniowego na poziomie samorządów lokalnych [Werner i in. 2007, str. 30-32].

³³⁶ Zgodnie z obowiązującymi przepisami nie można wybudować lokalu socjalnego, o sprecyzowanych w ustawie niższych wymogach przestrzennych gdyż nie dopuszczają do tego zapisy rozporządzenia o warunkach technicznych.

³³⁷ UN Habitat - Międzynarodowa organizacja pod agendą UN, której misją jest promocja rozwoju zrównoważonych społecznie i środowiskowo osiedli ludzkich i pomoc w zapewnieniu odpowiedniego miejsca zamieszkania dla wszystkich. Polska delegatura działa w Polsce od 1990 i jest organem doradczym ministrów odpowiedzialnych za sprawy mieszkalnictwa.

³³⁸ Udział bezpośrednich wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową wynosił w latach 2002, 2003, 2004 i 2005 odpowiednio jedynie 1,20; 1,01; 0,62 i 0,44 %.

przykład pozarządowej organizacji *Habitat for Humanity*³³⁹, której mimo, że oferuje gminom konkretną pomoc przy pozyskiwaniu lokali mieszkaniowych oraz kilka modeli³⁴⁰ współpracy z gminami udało się od 2000 roku wybudować mieszkania jedynie w 4 gminach w Polsce. Gminy nie wypracowały modelu dla tego typu współpracy.

PRZYKŁADY

OSIEDLE TBS			
	lokalizacja	realizacja	projekt
	Katowice	2008-2009	BPA, Jan Pallado, Aleksander Skupin

Rysunek 26. Wizualizacja całego zespołu (źródło: Biuro Projektów Architektonicznych Pallado i Skupin, www.bpa.katowice.pl)



³³⁹ Założeniem *Habitat for Humanity*, dobrotczynej międzynarodowej organizacji chrześcijańskiej, jest budowanie mieszkań wspólnie z rodziną nie będącą w stanie uzyskać mieszkania w inny sposób, a następnie odsprzedanie rodzinie tego mieszkania. Płatność zostaje rozłożona na raty, które są nieoprocentowane a jedynie ulegają waloryzacji w celu rewolwingu włożonego kapitału, gdyż jest on przeznaczony w całości na finansowanie kolejnych projektów budowlanych. Budowa domów habitatowskich finansowana jest przez prywatne osoby, organizacje i instytucje, jednakże podstawą funkcjonowania organizacji jest praca wolontariuszy oraz przyszłych właścicieli

³⁴⁰ Habitat for Humanity proponuje gminom, w których działa, różne modele współpracy: model 1., po zakończeniu projektu rodziny otrzymują mieszkania na własność, spłacając do HfH koszty budowy w nieoprocentowanych ratach miesięcznych przez 20 lat:

wkład habitatu:

całkowite sfinansowanie projektu
weryfikacja i zakwalifikowanie rodzin
realizacja projektu
koordynacja prac wolontariuszy

wkład gminy

przekazanie gruntu w darowiźnie
wykonanie uzbrojenia
przeprowadzenie naboru rodzin
weryfikacja rodzin

model 2., po zakończeniu projektu część mieszkań (proporcjonalnie do wkładu finansowego) trafia do puli lokali należących gminy, pozostałe mieszkania otrzymują na własność rodziny, spłacając do HFH koszty budowy w nieoprocentowanych ratach miesięcznych przez 20 lat.

wkład Habitatu

współfinansowanie projektu
weryfikacja i zakwalifikowanie rodzin
realizacja inwestycji
koordynacja prac wolontariuszy

wkład gminy

współfinansowanie projektu
przekazanie gruntu w darowiźnie
wykonanie uzbrojenia
przeprowadzenie naboru rodzin
weryfikacja rodzin

Zdjęcie 74. Widok osiedla od strony ulicy (fot. Biuro Projektów Architektonicznych Pallado i Skupin)



Zdjęcie 75. Widok wnętrza założenia, na środku usytuowano miejsca parkingowe (fot. Biuro Projektów Architektonicznych Pallado i Skupin)

Zespół składa się z dwóch, czterokondygnacyjnych budynków, z których jeden stanowi uzupełnienie historycznej pierzei ulicy. Budynek przy ulicy uzupełniony jest o lokale usługowe, oraz garaże. Cały zespół składa się 87 mieszkań, 3 lokali użytkowych oraz 12 garaży.

Architekci przyznają, że końcowy wyraz osiedla spowodowany jest koniecznością obcięcia kosztów. Z tego powodu zrezygnowano z balkonów, które zastąpiono dużymi oknami. Architekci starali się uzyskać ciekawy wyraz architektoniczny przy pomocy tańszych rozwiązań czego wynikiem są przestrzenie między oknami zamalowane kolorowymi kwadratami ze zgeometryzowanym motywem lecącego ptaka.

Rozczarowujące jest wnętrze zespołu, które w całości zajmuje parking.

OSIEDLE TBS			
lokalizacja	realizacja	projekt	
Gliwice	2002-2009	I etap: W.D.S., II etap: Archimedia, III etap: Projekt Consulting	

Zdjęcie 76. Osiedle TBS Bajkowe, Gliwice, teren wewnętrzny między blokami (fot. autor, 09.2008)



Zdjęcie 77. Osiedle TBS Bajkowe, Gliwice, ulica wewnętrzna zastawiona samochodami mimo zakazu (fot. autor, 09.2008)



Zdjęcie 78. Osiedle TBS Bajkowe, Gliwice, plac zabaw (fot. autor, 09.2008)



Duży zespół mieszkaniowy, realizowany w IV etapach (realizacja IV etapu trwa). Pierwsze trzy etapy składają się z 400 mieszkań.

W parterach obiektów mieszkaniowych osiedla zlokalizowane są pomieszczenia usługowe. Ponadto zespół zlokalizowany jest w pobliżu osiedla mieszkaniowego z lat 1980., które wyposażone jest w pełną infrastrukturę społeczną (szkoła, przedszkola, biblioteka,

sklepy, etc.). Częścią osiedla jest zabudowa domów jednorodzinnych wybudowanych przez spółkę TBS dla właścicieli prywatnych.

Największym mankamentem zespołu jest przestrzeń publiczna w całości zdominowana przez samochody, oraz grzebieniowo – punktowy układ budynków, który nie wytwarza przestrzeni półpublicznych.

OSIEDLE HABITAT FOR HUMANITY			
	lokalizacja Gliwice	realizacja 2000-nadal	projekt „Atelier 8” J. Rabiej, INARKO sp. z o.o. A. Duda & H. Zubel

Zdjęcie 79. Osiedle Habitat for Humanity, tablica informacyjna przy wejściu na teren osiedla (fot. autor, 09.2008)



Zdjęcie 80. Osiedle Habitat for Humanity, widok ogólny (fot. autor, 09.2008)



Zdjęcie 81 . Osiedle Habitat for Humanity, domy szeregowe (fot. autor, 09.2008)



Zdjęcie 82. Osiedle Habitat for Humanity, mieszkania galeriowe (fot. autor, 09.2008)



Zdjęcie 83. Osiedle Habitat for Humanity, budowa kolejnego obiektu (fot. autor, 09.2008)



Zespół powstał w ramach przedsięwzięcia formowanego przez Habitat for Humanity Polska. Składa się z 7 dwu i trzykondygnacyjnych budynków mieszkalnych: szeregowych oraz galeriowych.

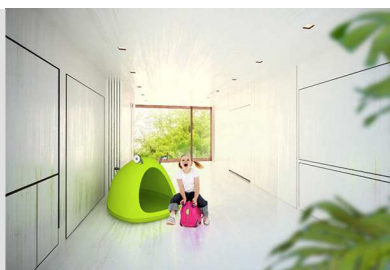
W budowie domów udział brali przyszli mieszkańcy oraz wolontariusze z różnych krajów. Gmina nie zapewniła mieszkańcom pomocy w postaci infrastruktury i nawet drogę dojazdową mieszkańcy musieli wybudować własnym staraniem.

ECOMBI	lokalizacja	realizacja	projekt
	-	-	projekt mobius architekci

Rysunek 27. projekt konkursowy ECOMBI (źródło mobius architekci, www.mobiusarchitekci.pl)



Rysunek 28. projekt konkursowy ECOMBI, wnętrze (źródło mobius architekci, www.mobiusarchitekci.pl)



Rysunek 29. projekt konkursowy ECOMBI, wnętrze (źródło mobius architekci, www.mobiusarchitekci.pl)



Projekt zdobył pierwszą nagrodę w konkursie Prefab 20*20Architecture For Humanity, którego zadaniem był projekt prefabrykowanego domu wolnostojącego dla co najmniej 2 osób, którego powierzchnia nie przekracza 37m².

Zaprojektowana struktura ma być przeznaczona dla odbiorców socjalnych. Prezentowany projekt zakłada montaż prefabrykowanych „kostek” zawierających pełny zestaw funkcjonalny, na dachach wielomieszkaniowych bloków z wielkiej płyty. Założeniem projektantów było wykorzystanie istniejącej infrastruktury. Kluczowy był także pomysł znalezienia dostępnego gruntu w centrum miasta, architekci nie chcieli bowiem umieszczać socjalnych mieszkań na peryferiach miasta gdzie gruntu są tanie, droga jest natomiast infrastruktura.

Przykład ten zaprezentowano jako jedną z wielu koncepcyjnych prób modernizacji zabudowy blokowisk z wielkiej płyty w Polsce. Istotny w Polskiej sytuacji problem blokowisk jest bowiem przedmiotem wielu opracowań [zob. także Gronostajska 2007] niestety, jak dotąd, żaden pomysł nie doczekał się realizacji. Główne działania podejmowane w ramach modernizacji blokowisk opierają się na ocieplaniu i malowaniu elewacji, oraz dokładaniu zadaszeń nad wejściami do budynków.

2.4 PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU 2.

Państwa wysoko rozwinięte prezentują różne podejście do zaspakajania potrzeb mieszkaniowych swoich obywateli. Z jednej strony spektrum znajdują się Stany Zjednoczone, w których mieszkanie postrzegane jest raczej jak towar rynkowy niż prawo socjalne. Z drugiej strony spektrum znajduje Francja, w której od 1 stycznia 2008 roku każdy bezdomny ma prawo do natychmiastowego przydziału mieszkania komunalnego, prawo to może być egzekwowane sądowo.

Rządy większości krajów Europy Zachodniej traktują mieszkalnictwo jako ograniczone prawo socjalne i, za pomocą różnych narzędzi³⁴¹, [Serdyńska 1999], interweniują w rynek mieszkaniowy, by zapewnić podstawowy poziom schronienia dla większości populacji. Polityki mieszkaniowe w krajach europejskich różnią się między sobą (zob. Tabela 3), jednak celem nadrzędnym wszystkich europejskich polityk mieszkaniowych jest zapewnienie godziwego mieszkania dla jak największej liczby obywateli.

Można wyodrębnić podstawowe kierunki polityk mieszkaniowych w Europie zachodniej, które mają prowadzić do osiągnięcia celu nadrzędnego [Oxley 2000, Marcet 2006, Witakowski i in. 2007, Zaniewska i in. 2005]:

- likwidacja ilościowego niedoboru mieszkań;
- obniżenie poziomu cen mieszkań poprzez wzrost podaży w podsektorach wolnorynkowym i subsydiowanym;
- zapewnienie dostępu do mieszkań o umiarkowanych cenach i umiarkowanym standardzie grupom o niskich i średnich dochodach (poprzez wspieranie publicznego budownictwa mieszkaniowego, organizacji mieszkaniowych typu non-profit i indywidualnych inwestorów budujących mieszkania na własny użytek);
- ochrona lokatorów przed nadmiernym wzrostem czynszów za mieszkania najmowane (m.in. poprzez zapewnianie mieszkań socjalnych na wynajem oraz kontrole czynszów);
- ułatwienie zmiany lokalu lub formy jego zamieszkiwania zgodnie z aktualnymi możliwościami majątkowymi (zapewnienie możliwości wykupu wynajmowanego mieszkania społecznego);
- poprawa struktury społecznej zespołów poprzez dążenie do współzamieszkiwania grup o zróżnicowanych dochodach i o różnym statusie społecznym;
- tworzenie miejsc pracy na obszarze zamieszkiwania.

Wśród nich podstawowe kierunki polityk mieszkaniowych, które zawierają odniesienia do kwestii przestrzennych:

- zapewnienie zrównoważonego rozwoju przestrzennego w obrębie miast i wsi, m.in. poprzez równomierny rozwój struktury mieszkaniowej, technicznej, komunikacyjnej i administracyjno – usługowej;
- polepszanie stanu technicznego i architektonicznego mieszkań (np.: uzupełnianie urządzeń sanitarnych, poprawa układów funkcjonalnych mieszkań, modernizacja termiczna, budowa szybów windowych etc.);
- mieszanie lokali o różnym prawie zajmowania, (lokale własnościowe, wynajmowane od najemców prywatnych i od najemców publicznych, etc.) oraz rozpraszanie mieszkań

³⁴¹ narzędzia interwencji w rynek mieszkaniowy [Oxley 2000, Witakowski 2007] w uproszczeniu:

- angażowanie środków publicznych, głównie budżetu centralnego w celu zwiększenia podaży mieszkań po cenach poniżej cen wolnorynkowych, stymulacji dostępnego budownictwa mieszkaniowego oraz promocji oszczędzania na mieszkanie,
- tworzenie zachęt do napływu kapitału prywatnego do sektora mieszkaniowego (także poprzez wspieranie konkurencji na rynku kredytów hipotecznych);
- oddziaływanie za pomocą środków prawnych i finansowych na umiarkowany poziom czynszów.

wspomaganych ze środków publicznych w strukturze miasta, w celu uniknięcia segregacji społecznej oraz tworzenia gett;

- stosowanie różnorodnych form zabudowy, transparentność formy własności (mieszkania subsydiowane nie powinny wyróżniać się z zewnątrz);
- adaptacje na cele mieszkaniowe nieużytkowanych obiektów o innych funkcjach;
- łączenie funkcji mieszkaniowej z uzupełniającymi funkcjami usługowymi, z miejscami pracy oraz rekreacyjno – wypoczynkowymi;
- wspieranie transportu publicznego w relacji z terenami mieszkaniowymi.
- współistnienie mieszkań z pomieszczeniami dla integracji społecznej: sali zebrań, miejsc sportu i rekreacji etc.;
- dbałość o wysokie walory estetycznych i funkcjonalnych obiektów mieszkaniowych, szczególnie subsydiowanych.

1.	2.	
kraj	charakterystyka polityki mieszkaniowej	
Austria	polityka mieszkaniowa opiera się na przekonaniu, że mieszkanie jest podstawową potrzebą człowieka i nie powinno być przedmiotem wolnego rynku i spekulacji. Podstawą działań jest zasada społecznej odpowiedzialności za dostępność mieszkań;	
	szczebel odpowiedzialny za politykę mieszkaniową	władze centralne oraz władze regionalne
	szczebel odpowiedzialny za implementację polityki mieszkaniowej	władze regionalne
Francja	polityka mieszkaniowa opiera się o przekonanie, że dla najlepszego funkcjonowania systemu mieszkaniowego trzeba wykorzystać wszystkie dostępne formy zamieszkania: dlatego w zakresie polityki mieszkaniowej wchodzi ułatwienia w nabywaniu mieszkań prywatnych, stymulowanie rynku prywatnych mieszkań na wynajem oraz zapewnienie socjalnych mieszkań na wynajem;	
	szczebel odpowiedzialny za politykę mieszkaniową	władze centralne oraz władze regionalne
	szczebel odpowiedzialny za implementację polityki mieszkaniowej	władze regionalne
Niemcy	podstawą polityki mieszkaniowej są mieszkania własnościowe (ułatwienia związane z ich nabywaniem) oraz dywersyfikacja na rynku mieszkaniowym poprzez spektrum polityk mieszkaniowych dostosowanych do odmiennych wymagań różnych regionów;	
Szwecja	celem polityki mieszkaniowej jest zapewnienie dostępnego budownictwa mieszkaniowego o wysokim standardzie;	
	szczebel odpowiedzialny za politykę mieszkaniową	władze centralne oraz lokalne
	szczebel odpowiedzialny za implementację polityki mieszkaniowej	władze lokalne
Wielka Brytania	podstawowym założeniem polityki mieszkaniowej jest przekonanie, że każdy powinien mieć możliwość kupienia lub wynajęcia przyzwoitego domu w cenie na jaką może sobie pozwolić oraz w miejscu w którym chce żyć i pracować, polityka jest zdywersyfikowana regionalnie, wprowadzonych jest wiele ułatwień dla budownictwa własnościowego;	
	szczebel odpowiedzialny za politykę mieszkaniową	biuro premiera oraz władze lokalne
	szczebel odpowiedzialny za implementację polityki mieszkaniowej	władze lokalne
Polska	celami polityki mieszkaniowej są: 1. obniżenie kosztów budowy oraz ułatwienie dostępu do kredytów hipotecznych; 2. zwiększenie liczby mieszkań na wynajem zarówno prywatnych jak i socjalnych; 3. zwiększenie mobilności pracowników poprzez zapewnienie łatwiejszego dostępu do mieszkań; 4. rewitalizacja obszarów miejskich; 5. wsparcie gmin i organizacji pozarządowych w dostarczaniu czasowych miejsc zamieszkania.	
	szczebel odpowiedzialny za politykę mieszkaniową	władze centralne
	szczebel odpowiedzialny za implementację polityki mieszkaniowej	władze centralne władze regionalne

Tabela 3. Kluczowe cele polityki mieszkaniowej oraz podmioty odpowiedzialne za ich wprowadzenie i implementację w wybranych krajach europejskich (opr. własne na podstawie Norris, Shiels 2004, Housing Statistics in the EU 2005 oraz Marcet 2006).

Zróźnicowanie w politykach mieszkaniowych wynika, między innymi, ze zróźnicowanych barier w sektorze mieszkaniowym, z którymi mają do czynienia poszczególne kraje (zob. Tabela 4).

1.	2.
kraj	czynniki zaburzające równowagę na rynku mieszkaniowy (do 2004 roku)
Austria	redukcja subsydiów na cele mieszkaniowe dla władz lokalnych może zmniejszyć ilość mieszkań i podnieść ceny mieszkań;
Francja	nadmiar socjalnych zasobów mieszkaniowych w pewnych obszarach i niedobór w innych, popularność "drugich domów" pogłębia problemy mieszkaniowe w pewnych regionach;
Niemcy	wzrost cen gruntów budowlanych, szczególnie w zachodnich landach;
Szwecja	niewielka liczba nowych mieszkań, spowodowana brakiem uzbrojonych gruntów oraz wysokimi cenami nieruchomości, z utrudnieniami w pozyskiwaniu pozwoleń na budowę (generowanymi przez skomplikowany system planistyczny dopuszczający wiele odwołań) a także przez niechęć władz lokalnych do wzrostu populacji (z obawy przed wzrostem kosztów usług komunalnych);
Wielka Brytania	brak wykwalifikowanych robotników w sektorze budownictwa mieszkaniowego;
Polska	problemy z dostępem do kredytów hipotecznych;

Tabela 4. Czynniki zaburzające równowagę na rynkach mieszkaniowych w wybranych krajach europejskich (opr. własne na podst. Norris, Shiels 2004).

Gdyby nie interwencje rządowe jedna czwarta do jednej trzeciej populacji większości krajów Europy Zachodniej nie byłaby w stanie pokryć pełnego kosztu mieszkania, które zajmuje [Pacione 2005, str. 220]. Państwa wysoko rozwinięte ingerują w rynek mieszkaniowy mimo sytuacji mieszkaniowej znacząco lepszej niż w Polsce (zob. Tabela 5).

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	Austria*	Francja*	Niemcy*	Szwecja*	Wielka Brytania**	Polska*
ilość mieszkań (szt. na 1000 mieszkańców)	412	413,3	472***	482,7	452,2	326,6
w tym stale zamieszkałych (szt. na 1000 mieszkańców)	404	385,2	434,3	-	430	306,8
mieszkania własnościowe (% ogółu)	55 %	56,0 %	43 %	38 %	69 %	55,2%
mieszkania wynajmowane od prywatnych najemców/inne (% ogółu)	20 %	26,8 %	51 %	38 %	9,3 %	21,5%
mieszkania socjalne/komunalne (% ogółu)	25%	17,2 %	6 %	24 %	20,8 %	22,8%
ilość mieszkań wybudowanych rocznie (szt. na 1000 mieszkańców)	6,6	6,37	3,5	1,7	3,1	2,3
Część dochodu przeznaczana na cele mieszkaniowe (%)	24,5%	22,5%	21,7%	22%	9,69%	24,8%
Wielkość przeciętnego mieszkania (m ²)	60-90	90	88,4	71	92	49
przeciętna ilość pokoi (szt.)	4,3	4	4,4	4,2	4,7	3,7
przeciętna ilość osób na mieszkanie	2,4***	2,4***	2,2***	2,1***	-	3,0***

* dane z roku 2002., ** dane z roku 2001., *** dane z roku 2003.

Tabela 5. Zestawienie statystyk mieszkaniowych w wybranych krajach europejskich (oprac. własne na podstawie Norris, Shiels 2004, Housing Statistics in the EU 2005 oraz Marcet 2006).

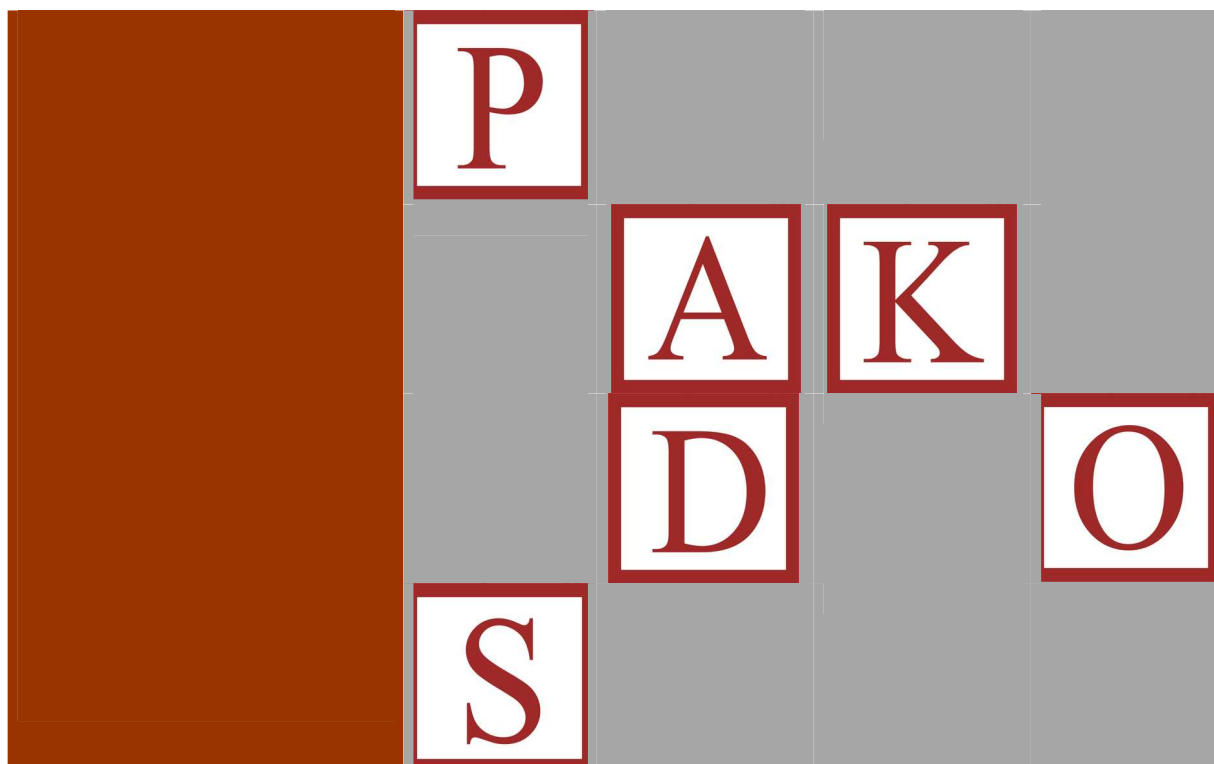
W rozwoju budownictwa mieszkaniowego w krajach Europy Zachodniej uczestniczy wielu partnerów: państwo, samorządy lokalne, organizacje: pozarządowe, typu non-profit i charytatywne, inwestorzy prywatni (biznesowi) oraz właściciele mieszkań. W większości przypadków rolą państwa jest określanie norm i sposobu korzystania z mieszkań socjalnych oraz budżetu przeznaczonego na dotacje, w niektórych krajach opracowywane są rządowe

programy mieszkaniowe. Realizacja polityki mieszkaniowej pozostaje po stronie władz lokalnych³⁴², odbywa się poprzez programy samorządowe oraz strategie gmin i konkretne projekty.

³⁴² Zgodnie z zasadą subsydiarności, która oznacza, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa. Tam, gdzie jest to możliwe, państwo powinno pozwolić działać społeczeństwu obywatelskiemu, rodzinom lub wolnemu rynkowi. W sytuacji wymagającej interwencji problemy powinny być rozwiązane na szczeblu możliwie najbliższym obywatelom (a więc raczej w gminach niż w regionach i raczej w regionach niż w centrum [Burak, Grodzka w: Karpowicz 2007, str. 49].

CZEŚĆ II.

PRZESTRZENNE ASPEKTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ – MIERNIKI OCENY.





Gliwice, zabudowa mieszkaniowa z różnych okresów, fot. autor

3. PRZESTRZENNE ASPEKTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Na podstawie analizy historycznych rozwiązań z zakresu dostępnego budownictwa mieszkaniowego (por. Rozdział 1.), a także rozwiązań mieszkaniowych stosowanych w wybranych krajach europejskich (por. Rozdział 2.) wybranych zostało 10 znaczących aspektów polityki mieszkaniowej, których realizacja ma wpływ na warstwę przestrzenną dostępnego budownictwa mieszkaniowego.

W niniejszym rozdziale zaprezentowano każdy z czynników, a także przedstawiono sposoby jego badania (wybrano mierniki).

Punktem wyjścia do opracowania zestawu mierników do badań jest przedstawione we wstępie przekonanie, że polityka mieszkaniowa powinna dążyć do zwiększenia ilości mieszkań z zachowaniem dobrej jakości środowiska zbudowanego. W związku z tym ocenie zostaje poddany wpływ każdego aspektu polityki mieszkaniowej na ilość [%] powstających mieszkań dostępnych oraz na ich jakość [Q]. Ponieważ ilość mieszkań jest szczególnie istotna w odniesieniu do mieszkań z sektora dostępnego dla porównania, w większości przypadków, podano wytyczne dotyczące także sektora mieszkaniowego ogółem.

Badaniu poddane zostaną następujące aspekty polityki mieszkaniowej, ujęte w trzy grupy tematyczne:

1. Aspekty podmiotowe:

- CELE POLITYKI MIESZKANIOWEJ (zob. Rozdział 3.1.1).
- ANALIZY STANU ISTNIEJĄCEGO I POTRZEB MIESZKANIOWYCH (zob. Rozdział 3.1.2).
- BUDOWNICTWO SOCJALNE/KOMUNALNE (zob. Rozdział 3.1.3).
- JAKOŚĆ - WYMOGI I KONTROLA (zob. Rozdział 3.1.4).

2. Aspekty przedmiotowe:

- LOKALIZACJA TERENÓW MIESZKANIOWYCH (zob. Rozdział 3.1.5).
- PRZEZNACZENIE TERENÓW MIESZKANIOWYCH (zob. Rozdział 3.1.6)
- POWIĄZANIA TERENÓW MIESZKANIOWYCH Z INNYMI FUNKCJAMI (zob. Rozdział 3.1.7).

3. Aspekty kontekstowe:

- ZASOBY ISTNIEJĄCE: ADAPTACJA I REGENERACJA (zob. Rozdział 3.1.8).
- POLITYKA MIESZKANIOWA A OCHRONA ŚRODOWISKA (zob. Rozdział 3.1.9).
- SEGREGACJA PRZESTRZENNA SPOŁECZEŃSTWA (zob. Rozdział 3.1.10).

Aspekty przedmiotowe oraz kontekstowe są aspektami przestrzennymi, t.j. bezpośrednio dotyczą kwestii związanych ze sposobem zagospodarowania terenu.

3.1 ASPEKTY PODMIOTOWE

3.1.1. Cele i kierunki rozwoju polityki mieszkaniowej

	<p>CELE I KIERUNKI ROZWOJU POLITYKI MIESZKANIOWEJ</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ jaki jest cel polityki mieszkaniowej? ▪ jakie są kierunki rozwoju polityki mieszkaniowej? ▪ czy cele i kierunki rozwoju zawierają odniesienia przestrzenne?
---	--

Nadrzędnym celem polityki mieszkaniowej, jak każdej polityki odnoszącej się do kwestii społecznych, jest polepszenie warunków bytowych. W przypadku polityki mieszkaniowej polepszenie warunków bytowych może przybrać postać wzrostu ilościowego (dużo, łatwo dostępnych mieszkań) oraz wzrostu jakościowego (mieszkania i środowisko mieszkaniowe wysokiej jakości). Cele strategiczne dobrej polityki mieszkaniowej muszą odnosić się do obu kwestii. Żeby możliwa była realizacja celu nadrzędnego, polityka mieszkaniowa musi obrać trzy podstawowe kierunki rozwoju, realizowane symultanicznie [por. np. Chmielewski 2005]:

- kierunek 1: ilościowy rozwój sektora mieszkaniowego (zwiększenie ilości mieszkań oraz rozwój infrastruktury technicznej i społecznej);
- kierunek 2: jakościowy rozwój sektora mieszkaniowego (podnoszenie standardów całego środowiska mieszkaniowego)³⁴³;
- kierunek 3: zwiększenie dostępności do mieszkań (wyrównanie szans mieszkaniowych).

Realizacja pojedynczych kierunków rozwoju prowadzi do zaburzenia równowagi w sektorze mieszkaniowym³⁴⁴. W krajach rozwiniętych, gdzie udało się zredukować głód mieszkaniowy, nacisk położony jest na kwestie jakości oraz dostępności mieszkań jednak rozwój ilościowy nigdy nie jest pominięty.

³⁴³ Należy zaznaczyć, że pojęcie „zwiększanie jakości środowiska mieszkaniowego” odnosi się do obiektywnej jakości środowiska, związanej z jakością przestrzeni publicznych, środowiska naturalnego, zabytków i z dążeniem do sprawiedliwości społecznej. Określenia nie należy rozpatrywać w kategoriach prostego zadowolenia mieszkańców danej nieruchomości (wzrost jakości środowiska mieszkaniowego może w wyjątkowych sytuacjach wpływać na obniżenie komfortu mieszkańców wybranej nieruchomości).

³⁴⁴ Historia europejskiej polityki mieszkaniowej pokazuje negatywne skutki realizacji pojedynczych kierunków rozwoju. W większości krajów europejskich w latach 1960. (w Polsce później), poprzez wprowadzenie masowego przemysłowego budownictwa socjalnego, realizowano głównie kierunek 1., co doprowadziło do konieczności kosztownych wyburzeń względnie nowych mieszkań oraz do powstania problemów społecznych z którymi państwa borykają się do dziś. Realizacja jedynie kierunku 2., np. poprzez zbyt rozbudowany system wytycznych i normatywów, prowadzi do zahamowania rozwoju całego sektora mieszkaniowego (np. Polska w latach 1990.). Natomiast przykład realizacji jedynie kierunku 3. w powojennej Polsce polegał na wprowadzeniu przymusu kwaterunkowego, zgodnie z którym do zamieszkałych mieszkań dokwaterowywano lokatorów.

1.	2.	3.
WYBRANE ELEMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ	Sektor budownictwa mieszkaniowego (O – ogólny, D – dostępny)	Kategoria wytycznych ([Q] – jakościowe [%] – ilościowe)
ilościowy rozwój sektora mieszkaniowego;	O	[%]
	D	[%]
jakościowym rozwój sektora mieszkaniowego;	O	[Q]
	D	[Q]
zwiększanie dostępności do mieszkań;	O	nie dotyczy
	D	[%]

Tabela 6. Mierniki z kategorii „cele i kierunki rozwoju polityki mieszkaniowej” (opr. własne).

3.1.2. Analizy stanu istniejącego zasobów oraz potrzeb mieszkaniowych

A

ANALIZY STANU ISTNIEJĄCEGO ZASOBÓW ORAZ POTRZEB MIESZKANIOWYCH

- jakie analizy przeprowadzane są przed zdefiniowaniem polityki mieszkaniowej?
- czy wykonywane są analizy przestrzenne?

*Survey before plan*³⁴⁵

Analizy stanu istniejącego oraz potrzeb mieszkaniowych powinny być podstawą i początkiem każdej polityki, także mieszkaniowej. Wyniki z przeprowadzonych analiz są wskazówką jaką formę powinna przyjąć polityka mieszkaniowa oraz jakie działania należy w jej ramach podejmować, dlatego istotny jest rodzaj przeprowadzanych analiz. Przeprowadzane analizy powinny swoim zakresem odpowiadać trzem podstawowym kierunkom rozwoju polityki mieszkaniowej [zob. Rozdział 3.1].

Kierunek 1: ilościowy rozwój sektora mieszkaniowego. Przykładowe analizy:

- badanie zasobu mieszkaniowego (ile jest mieszkań, jakich, ze szczególnym uwzględnieniem zasobu gminy, etc.);
- badanie stosunku zawieranych małżeństw do budowanych mieszkań (najprostszy miernik potrzeb mieszkaniowych, etc.);
- prognozy demograficzne (ile dzieci się rodzi, jaki model gospodarstwa domowego dominuje, ile będzie zawieranych małżeństw, etc.);
- badanie utraty istniejącego zasobu mieszkaniowego (ile mieszkań będzie trzeba wyburzyć lub wyremontować);
- badanie rynku (koszty mieszkań i koszty wynajmu w gminie i w gminach okolicznych, w stosunku do dochodów, etc.);
- rozważenie dynamiki rynku mieszkaniowego (odpowiedź na pytanie: budować nowe mieszkania, remontować istniejące czy zmieniać przeznaczenie?).

Przeprowadzone analizy powinny dać odpowiedź na pytanie ile, jakiej wielkości oraz jakiego rodzaju (własnościowe, wynajmowane, socjalne wynajmowane) mieszkań należy wybudować (zarówno w sektorze socjalnym jak i wolnorynkowym) w określonym czasie.

Kierunek 2: jakościowy rozwój sektora mieszkaniowego. Przykładowe analizy:

- stan mieszkań (wiek powstania, wyposażenie, stan mieszkań, w tym mieszkania w obiektach zabytkowych);
- zaopatrzenie mieszkań w media (prąd, wod.-kan., telekomunikacja, etc.);

³⁴⁵ „Badanie przed planowaniem” popularny aforyzm Gedddesa.

- energooszczędność (izolacja termiczna w tym rodzaj okien, sposób ogrzewania);
- lokalizacja mieszkań w mieście/gminie (w tym: obsługa mieszkań transportem publicznym, dostęp do usług);
- badanie przestrzennych możliwości rozwoju (najlepsze tereny pod rozbudowę sektora mieszkaniowego);
- badanie technicznych możliwości rozwoju (możliwości doprowadzenia infrastruktury oraz transportu publicznego do wybranych lokalizacji).

Przeprowadzone analizy powinny dać odpowiedź na pytanie ile mieszkań wymaga modernizacji (jakiego rodzaju), gdzie należy uzupełnić infrastrukturę (jakiego rodzaju), które tereny przeznaczyć na rozwój sektora mieszkaniowego.

Kierunek 3: zwiększenie dostępności do mieszkań. Przykładowe analizy:

- bariery w dostępie do mieszkań (finansowe, organizacyjne, lokalizacyjne, etc.);
- kto potrzebuje pomocy mieszkaniowej, jakiej;
- szczególne potrzeby dodatkowe odbiorców mieszkań socjalnych;
- badanie zasobów gminy pod kątem przeznaczenia na cele budownictwa socjalnego;

Przeprowadzane analizy powinny dać odpowiedź na pytanie jak usprawnić system mieszkaniowy tak by zapewnić największą możliwą dostępność mieszkań, kto i jakiej pomocy mieszkaniowej wymaga, oraz jakie są możliwości gminy w tym zakresie.

W przypadku sektora mieszkaniowego tradycyjne metody analizy kosztów i korzyści powinny być uzupełnione serią ocen jakościowych, opisujących konsekwencje społeczne podejmowanych działań [Ziobrowski 1992, str. 32]. Istotne jest to szczególnie na styku subsydiowanej zabudowy mieszkaniowej oraz kwestii ochrony środowiska, ochrony zabytków czy kontroli jakości gdy konieczne jest znalezienie kompromisu pomiędzy ilością nowobudowanych mieszkań a jakością mieszkań, ochroną środowiska i ochroną zabytków.

1.	2.	3.
WYBRANE ELEMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ	Sektor budownictwa mieszkaniowego (O – ogólny, D – dostępny)	Kategoria wytycznych ([Q] – jakościowe [%] – ilościowe)
analizy i badania związane z ilościowym rozwojem sektora mieszkaniowego;	O	[%]
	D	[%]
analizy i badania związane z jakościowym rozwojem sektora mieszkaniowego;	O	[Q]
	D	[Q]
analizy i badania związane ze zwiększeniem dostępności do mieszkań;	O	nie dotyczy
	D	[%]

Tabela 7. Mierniki z kategorii „analizy stanu istniejącego zasobów oraz potrzeb mieszkaniowych” (opr. własne).

3.1.3. Budownictwo socjalne/komunalne



BUDOWNICTWO SOCJALNE/KOMUNALNE

- czy istnieje socjalny sektor budownictwa mieszkaniowego?

Socjalne budownictwo mieszkaniowe (zob. str. 19), jak zostało wykazane we wstępie, nie jest równoważne z dostępnym budownictwem mieszkaniowym, które jest pojęciem o wiele szerszym. W ujęciu europejskim socjalne budownictwo mieszkaniowe nie ma jednej definicji, dlatego trudne jest jego porównywanie w poszczególnych krajach europejskich. W

uproszczeniu socjalne budownictwo mieszkaniowe to mieszkania pozostające własnością³⁴⁶ oraz dotowane przez podmioty publiczne (władze lokalne³⁴⁷ lub organizacje typu non profit) zamieszkiwane przez osoby, które nie potrafią same sprostać swoim potrzebom mieszkaniowym³⁴⁸.

Budownictwo socjalne sensu stricto³⁴⁹ swoją historię zaczyna po drugiej wojnie światowej, gdy brak mieszkań spotęgowany zniszczeniami wojennymi jest szczególnie dotkliwy. Do lat 1970. najbardziej popularne jest masowe budownictwo socjalne powstające w ramach modernistycznego paradygmatu równego dostępu do słońca i zieleni, realizowane najczęściej w technikach uprzemysłowionych. Od lat 1980. kryzys wielkich założeń mieszkaniowych pośrednio powoduje kryzys idei budownictwa socjalnego. W wielu krajach socjalne zasoby mieszkaniowe są celowo redukowane poprzez preferencyjną sprzedaż mieszkań, ograniczane są subsydia na cele budownictwa socjalnego. System całkowitego przejścia na komercyjny rynek mieszkaniowy nie przyjmuje się jednak w żadnym kraju europejskim³⁵⁰. Ponieważ pozostawienie sektora mieszkaniowego w rękach wolnego rynku prowadzi do zachwiania równowagi społecznej³⁵¹, poszukuje się najlepszej formuły budownictwa socjalnego, jednak w formie okrojonej w stosunku do lat 1970. W krajach europejskich aktualna jest dyskusja na temat założeń socjalnego budownictwa mieszkaniowego. Jej główne tematy to [zob. także Scanlon i.in. 2007, str. 31]:

- Celowość subsydiowanego budownictwa mieszkaniowego. W większości krajów europejskich rośnie zapotrzebowanie na mieszkania³⁵². Sprostanie potrzebom mieszkaniowym za pośrednictwem wolnego rynku okazało się być niemożliwe. W krajach europejskich panuje przekonanie o konieczności angażowania środków publicznych: funduszy oraz gruntów, w sektor mieszkaniowy. Dyskusja toczy się na temat rodzaju i skali pomocy.
- Segregacja społeczna, segregacja przestrzenna. Problem, choć w różnym zakresie, pojawia się w całej Europie. Związany jest z polityką spójności i z politykami imigracyjnymi, których celem jest wyrównanie warunków życia i asymilacja imigrantów. Wynikiem tego jest promowany w Europie model niehomogenicznej społecznie zabudowy mieszkaniowej, tzw. *mixed communities* (zob. rozdział 3.1.10.).
- Rola i wizerunek socjalnego budownictwa mieszkaniowego. W Austrii socjalne budownictwo mieszkaniowe postrzegane jest jako zrównoważony model zamieszkiwania, który trzeba wspierać. We Francji, Holandii i Dani socjalne budownictwo mieszkaniowej postrzegane jest jako podstawowy model zamieszkiwania. W wielu pozostałych krajach

³⁴⁶ W systemie niemieckim ten element nie jest spełniony – socjalne budownictwo może być prywatne, a gminy jedynie dzierżawią mieszkania.

³⁴⁷ Zasoby mieszkaniowe pozostające własnością miasta lub gminy to budownictwo komunalne.

³⁴⁸ Jednakże budownictwa socjalne w różnych krajach ma różne grupy docelowe: w niektórych jest przeznaczony dla najuboższych, w niektórych dla niewiele zarabiającej klasy pracującej, a najubożsi są kwaterowani gdzie indziej, w niektórych krajach grupa docelowa jest bardzo szeroka (np. w Austrii). Generalnie jednak można powiedzieć, że sektor socjalny budownictwa mieszkaniowego przeznaczony jest dla samotnych rodziców, osób starszych oraz najuboższych. W większości krajów istnieje górna granica dochodów powyżej której nie można być mieszkańcem socjalnego budownictwa mieszkaniowego, czasem jednak są one tak wysokie, że praktycznie każdy może ubiegać się o mieszkanie socjalne (np. w Austrii i we Francji).

³⁴⁹ Czyli posiadane przez podmioty publiczne, a nie organizacje charytatywne.

³⁵⁰ Socjalne budownictwo mieszkaniowe, mimo, że nie jest bezpośrednio regulowane przez Unie Europejską, leży w zakresie zainteresowań Unii (zob. Rozdział 0). Rozwój socjalnego budownictwa mieszkaniowego jest niezbędna dla osiągnięcia, głównych celów rozwojowych Wspólnoty, m.in. [Scanlon i in. 2008, str. 271]:

- harmonijnego i zrównoważonego rozwoju ekonomicznego w całej Unii;
- wzrostu poziomu zatrudnienia i opieki społecznej;
- zrównoważonego, nieinflacyjnego wzrostu;
- wzrostu konkurencyjności i konwergencji w europejskiej ekonomii;
- ochrony środowiska;
- wzrostu poziomu życia całego społeczeństwa.

³⁵¹ *Tam gdzie nie ma systemu subwencjonowania mieszkań, narastają trudne problemy społeczne* [Giecewicz 2008 za Wurm].

³⁵² Poza wybranymi landami Niemiec gdzie notowane są nadwyżki mieszkań.

europiejskich (np. w Polsce) socjalne budownictwo mieszkaniowe zajmuje poślednie miejsce w sektorze mieszkaniowym i utożsamiane jest z patologiami.

- Podstawa przyznawania lokali. Tradycyjnie przydziały do mieszkań socjalnych dostają w pierwszej kolejności rdzenni mieszkańcy danego obszaru. Wraz ze wzrostem mobilności społeczeństwa i problemu imigrantów, system zmienia się w oparty o kryterium potrzeb.
- Dyslokacja zasobów, regionalne zróżnicowanie potrzeb. W wielu krajach (głównie w Niemczech, ale także np. w Anglii i w Szwecji) występuje równoczesny problem nadwyżki i niedoboru zasobów mieszkaniowych. Puste mieszkania, w regionach, które w związku z trudną sytuacją ekonomiczną notują odpływ mieszkańców (np. stare regiony przemysłowe), prowadzą do dekapitalizacji zasobów, podczas gdy w regionach dobrze prosperujących brak mieszkań staje się problemem społecznym. W obliczu takich problemów konieczne zdaje się wprowadzenie regionalnej polityki mieszkaniowej.
- Funkcje towarzyszące. Problem monofunkcyjnych wielkoskalowych socjalnych zespołów mieszkaniowych (który ominął praktycznie jedynie Wiedeń) doprowadził do promocji modelu zabudowy socjalnej wkomponowanej w tkanę miejską i zintegrowanej z funkcjami uzupełniającymi oraz z miejscami pracy (zob. Rozdział 3.1.7).
- Specjalne potrzeby. Ze względu na specyficzny charakter mieszkańców zasobów socjalnych, pojawia się potrzeba zapewnienia obsługi, np. dla osób starszych lub niepełnosprawnych. Jednostki zajmujące się budownictwem socjalnym nie są przygotowane do takiej roli. W krajach skandynawskich, we Francji oraz w Holandii funkcjonują instytucje, które współpracując z podmiotami mieszkaniowymi zapewniają konieczną pomoc mieszkańcom.
- Dodatkowe wyzwania związane z mieszkalnictwem socjalnym. Grupa docelowa socjalnego budownictwa mieszkaniowego wymaga szczególnie odpowiedzialnego zarządzania zasobami mieszkaniowymi. Regeneracja zasobów nie może być pozostawiona mieszkańcom. W związku z tym, że z socjalnym budownictwem mieszkaniowym łączą się takie i pokrewne wyzwania, potrzebne są mechanizmy, które pozwolą na nie odpowiadać.
- Finansowanie. Wiele krajów doszło do wniosku, że jeżeli sektor socjalny budownictwa mieszkaniowego ma spełniać powierzone mu zadania i zapewniać stałą odnowę zasobów oraz dopływ nowych mieszkań, konieczne są dodatkowe sposoby finansowania. Większość pomysłów opiera się na bardziej efektywnym wykorzystaniu własnych aktywów, między innymi poprzez wykorzystanie mechanizmu wzajemnej subwencji (*cross-subsidy*) oraz sprzedaży części zasobów³⁵³. W Anglii (np. *section 106 agreement*, zob. Rozdział 2.2.3) pozwolenie na budowę może być wydawane warunkowo – np. pod warunkiem przekazania części mieszkań na cele budownictwa socjalnego. W USA władze lokalne mogą wyrazić zgodę na przekroczenie wytycznych odnośnie gęstości zabudowy pod warunkiem przeznaczenia części mieszkań na cele budownictwa socjalnego;
- Czynsze. W krajach, w których obowiązują czynsze wyliczane na podstawie dochodów (np. w Polsce) i w związku z tym nie pokrywają wszystkich kosztów utrzymania obiektu, przez co

³⁵³ Pacione [za: Pacione 2005, str. 237] dzieli alternatywne strategie pozyskiwania mieszkań, m.in. z sektora socjalnego na 6 głównych grup:

- mieszkaniec domu posiada część udziałów, a resztę wynajmuje od podmiotu publicznego. W miarę zdobywania środków mieszkaniec może wykupić całe mieszkanie. Pozyskane środki są przeznaczane na kolejne mieszkania socjalne;
- sprzedaż gminnej ziemi, w atrakcyjnej lokalizacji, prywatnym deweloperom pod warunkiem, że będzie wykorzystywana do zapewnienia nisko budżetowych *starter homes*;
- władze lokalne zdobywają środki na budowę mieszkań socjalnych poprzez budowę oraz remont mieszkań przeznaczonych na wolny rynek;
- *sheltered housing*, przenoszenie części obowiązków związanych z zakwaterowaniem osób wymagających opieki (niepełnosprawnych oraz starszych) na organizacje charytatywne związane z władzami lokalnymi;
- *self-build housing*, wspomaganie prywatnej inicjatywy osób zainteresowanych własnoręczną budową domu (w taki sposób powstaje 80% domów wolnostojących w Australii, 60% w Niemczech i 50% we Francji);
- *homesteading*, budowanie domów w wyniku połączenia samopomocy, prywatnych inicjatyw i ograniczonej interwencji rządowej, szczególnie popularne w USA.

powodują dekapitalizację zasobów, pojawiają się postulaty żeby przejść na system czynszów ustalany względem poniesionych kosztów (jak np. w Anglii lub Holandii). Jednak wzrost czynszów może sprawić, że socjalne budownictwo nie będzie osiągalne dla potrzebujących.

▪ Wytyczne. Konieczne jest wypracowanie równowagi pomiędzy wytycznymi jakościowymi a dostępnością mieszkań. Z jednej strony muszą być zachowane podstawowe standardy i normy jakościowe, z drugiej strony nadmiernie rozbudowany system wytycznych oraz ich kontroli może ograniczać dostępność mieszkań, np. powodując wzrost cen³⁵⁴.

1.	2.	3.
WYBRANE CECHY POLITYKI MIESZKANIOWEJ	Sektor budownictwa mieszkaniowego (O – ogólny, D – dostępny)	Kategoria wytycznych ([Q] – jakościowe [%] – ilościowe)
socjalne budownictwo mieszkaniowe, finansowane oraz pozostające własnością władz lokalnych lub innego podmiotu publicznego;	O	nie dotyczy
	D	[%]

Tabela 8. Miernik z kategorii „budownictwo socjalne” (opr. własne).

W kategorii „budownictwo socjalne” wskazany został jeden miernik, o wyraźnie ilościowym charakterze. Pozostałe kwestie związane z socjalnym budownictwem mieszkaniowym i wyszczególnione powyżej, są poruszane przy okazji kolejnych mierników, lub też, jak np. sprawy strictly finansowe, nie należą do zakresu poniższej pracy.

3.1.4. Jakość – wymogi i kontrola

J

JAKOŚĆ – WYMOGI I KONTROLA

- wytyczne jakościowe w polityce mieszkaniowej
- sposób wyboru ofert (projektów i wykonawców) dla budownictwa współfinansowanego ze środków budżetowych
- współpraca z sektorem prywatnym
- kontrola jakości w zasobach mieszkaniowych współfinansowanych ze środków budżetowych

„Chcemy aby nasze domy były piękne i użyteczne. Dom tylko użyteczny, pozbawiony walorów estetycznych, zawiera wartość czasowa i ulotną. Można go zburzyć lub przebudować. Domy piękne są trwałe.” [Chmielewski 1996, str. 8]

Rola jakości architektury mieszkaniowej i środowiska mieszkaniowego, także w kontekście jej wpływu na jakość przestrzeni miejskiej [zob. Twardoch 2009], wydaje się być pomijana w polskiej debacie mieszkaniowej. Niedoceniany wydaje się być także wpływ jakości szeroko rozumianego środowiska mieszkaniowego na poziom życia mieszkańców.³⁵⁵ W krajach zachodnioeuropejskich obserwuje się znaczne ruchy migracyjne związane z chęcią zamieszkania w miastach o dużej atrakcyjności i dobrych warunkach zdrowotnych

³⁵⁴ W tym względzie należy zachować szczególną ostrożność podczas porównywania sytuacji w Polsce oraz w krajach znajdujących się w lepszej sytuacji finansowej.

³⁵⁵ Dobrze rozwinięte i przyjazne (wysokiej jakości) miasto ma większe szanse na przyciągnięcie inwestorów i tzw. klasy kreatywnej. Klasa kreatywna (creative class) - pojęcie opisane przez Richarda Floridę w książce „Cities and the Creative Class” [Florida 2005]. Florida uważa, że rozwój miast napędzany jest przez kreatywne jednostki, te natomiast przyciągane są do miast o wysokiej jakości życia mieszkańców, nie znaczy to najbogatszych, lecz o łatwym dostępie do usług, sportu i kultury, otwartych, przyjaznych dla wszystkich ludzi, zróżnicowanych, bogatych w atrakcje i pełnych uroku. Wobec tego, wg Floridy, kluczem do sukcesu miast nie jest obniżanie kosztów ich funkcjonowania, ale podnoszeniu jakości środowiska – także w kontekście przestrzennym.), a co za tym idzie może stwarzać więcej szans rozwojowych i zarobkowych dla swoich mieszkańców.

[Frąckiewicz 2005]. Przykłady przytoczone w pierwszej części opracowania³⁵⁶ dowodzą, że niska jakość projektu lub wykonania może prowadzić do szybkiej degradacji społecznej założeń mieszkaniowych.

Ze zobowiązań jakie wzięły na siebie samorzady jako reprezentanci wyborców, ale także z zapisów ustawy³⁵⁷ wynika, że gwarantem jakości przestrzeni, w znaczeniu środowiska zbudowanego, są samorzady. W związku z tym działania gminy nie mogą ograniczać się do aspektu ilościowego kwestii mieszkaniowej, czyli jedynie do ilości wybudowanych mieszkań.

O ile w przypadku komunalnych zasobów mieszkaniowych gmina jest bezpośrednim inwestorem i może określać wymogi jakościowe, w przypadku zabudowy prywatnej bezpośredni nadzór przejmuje inwestor oraz mechanizmy rynkowe. Jednak w obliczu zaburzeń na rynku mieszkaniowym, gdy popyt znacząco przewyższa podaż, mechanizmy rynkowe mogą stracić swoją funkcję regulacyjną w zakresie jakości. Istotna jest w związku z tym regulacyjna rola samorządów, które w ramach obowiązującego prawa mogą wspomagać kwestie jakościowe także prywatnej zabudowy mieszkaniowej.³⁵⁸

Problematyczna jest kwestia wytycznych jakościowych dla dostępnej zabudowy mieszkaniowej. Przeprowadzone w USA badania³⁵⁹ dotyczące barier w dostępnym budownictwie mieszkaniowym wykazały, że rządowe regulacje znacząco obniżają wydolność systemu i wpływają hamująco na ilość powstających mieszkań [Caves, Cullingworth 2008, str.270]. W krajach wysoko rozwiniętych pojawiają się postulaty aby dla dotowanej zabudowy mieszkaniowej, w celu obniżenia kosztów jej budowy, nie stosować obowiązujących wytycznych (*land-use controll*) i wskaźników gęstości zabudowy [np. Levy 2006, str. 190]. Z drugiej strony pod uwagę trzeba brać koszty generowane przez cały cykl życia budynku, a nie jedynie koszty jego budowy. Substandardowa, tańsza zabudowa mieszkaniowa łączy się z wyższymi kosztami eksploatacji, a ponadto, łatwiej ulega degradacji i może generować trudne do obliczenia koszty społeczne.

W dyskusji na temat jakości zabudowy mieszkaniowej bardzo istotną sprawą jest kwestia projektu. Według analityków angielskiej *Housing Corporation*³⁶⁰ dobry projekt³⁶¹ kosztuje niewiele – około 1% kosztów generowanych przez cykl życia budynku a może mieć ogromny wpływ na życie mieszkańców, właścicieli i całej wspólnoty [Randall 2003]. Według Petera Hall dobre projekty urbanistyczne przyczyniają się do poprawy jakości życia mieszkańców oraz przeciwdziałają przestępczości i innym negatywnym zjawiskom społecznym³⁶². Wybór projektów dla zabudowy mieszkaniowej nie powinien w związku z tym przybierać formy przetargu z najważniejszym kryterium w postaci ceny. W wielu przypadkach różnica między obiektem o wysokiej jakości, a obiektem o niskiej jakości nie polega na

³⁵⁶ Np. osiedle Quarry Hill w Leeds, zob. Rozdział 1.2.

³⁵⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Art.1.1, pkt 2., podaje "(...) *ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych (przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - dop. własny) działań*". W rozumieniu tej samej ustawy: „*ład przestrzenny – (...) to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne*” w związku z tym także wymagania kompozycyjno-estetyczne mają być podstawą działań samorządów.

³⁵⁸ Zob. system angielski, Rozdział 2.2.4. (jasno sprecyzowane wytyczne jakościowe, nagradzanie dobrej praktyki, negocjacyjny system przyznawania pozwoleń na budowę, współpraca z inwestorami prywatnymi, granty mieszkaniowe, etc.).

³⁵⁹ Z raportu doradczego komitetu ds. barier w dostępnym budownictwie mieszkaniowym (*Advisory Committee on Regulatory Barriers to Affordable Housing*), z 1991 roku.

³⁶⁰ od 30 listopada 2008 *Housing Corporation*, została zastąpiona przez *Homes and Communities Agency* oraz *Tenants Services Authority*.

³⁶¹ dobry projekt przynosi zyski społeczne, ekonomiczne i środowiskowe, wspiera zrównoważony rozwój, stymuluje postawy obywatelskie u mieszkańców [Design and Quality Strategy, str 9.]. Zob. także Rozdział 2.2.4.

³⁶² Peter Hall (University College London) podczas konferencji „*Delivering Sustainable Communities Summit*” Manchester 31. 01 – 02.02. 2005. [Za: Stangel 2005].

wydaniu większej ilości pieniędzy, ale na poświęceniu większej uwagi i czasu na osiągnięcie najlepszych efektów, szczególnie na etapie projektu [Drury 2008].

Obserwacja systemów wyznaczania i kontroli jakości w krajach wysoko rozwiniętych pokazuje, że nieefektywne jest ustalenie sztywnych wytycznych. Dobre efekty przynosi negocjacyjny system kontroli jakości, pod warunkiem, że oparty jest o precyzyjnie określone założenia³⁶³.

1.	2.	3.
WYBRANE ELEMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ	Sektor budownictwa mieszkaniowego (O – ogólny, D – dostępny)	Kategoria wytycznych ([Q] – jakościowe [%] – ilościowe)
wytyczne jakościowe w polityce mieszkaniowej;	O	[Q]
	D	[Q] [%]
system współpracy samorządów z podmiotami odpowiedzialnymi za zabudowę mieszkaniową (zarówno prywatnymi jak i publicznymi) podczas projektowania i realizacji mieszkań;	O	[Q]
	D	[Q]
sposób wyboru ofert dla projektów oraz wykonawców zabudowy mieszkaniowej (dotyczy jedynie sektora dostępnego);	O	nie dotyczy
	D	[Q]
kontrola jakości realizacji mieszkaniowych;	O	[Q]
	D	[Q]

Tabela 9. Mierniki z kategorii „kontrola jakości” (opr. własne).

Wytyczne związane z jakością dostępnej zabudowy mieszkaniowej, mogą przyjąć zarówno formę wytycznych jakościowych [Q] (gdy mają postać standardów), oraz formę wytycznych ilościowych [%] (gdy zakładają wyłączenie zabudowy dostępnej z ogólnie obowiązujących wytycznych).

³⁶³ Np. w Anglii, lokalna władza planistyczna ma prawo wydawania warunkowych pozwoleń na budowę.

3.2 ASPEKTY PRZEDMIOTOWE

3.1.5. Lokalizacja terenów mieszkaniowych



LOKALIZACJA TERENÓW MIESZKANIOWYCH

- gdzie lokalizowane są tereny mieszkaniowe w skali miasta i w skali gminy?
- jakie są zasady doboru terenów pod inwestycje mieszkaniowe?
- czy polityka mieszkaniowa zawiera odniesienia do kwestii suburbanizacji i urban sprawl?
- czy polityka mieszkaniowa zawiera odniesienia do kwestii miasta zwartego?

Zabudowa mieszkaniowa stanowi przeważający procent terenów zabudowanych, a jej lokalizacja ma kluczowe znaczenie dla gospodarki miejskiej, dla rozwoju transportu, dla lokalnego rozwoju ekonomicznego, oraz dla możliwości dostępnych dla mieszkańców. [Caves, Cullingworth 2008, str. 268]

Struktury nowej zabudowy nie powinny zacierać ani likwidować granic metropolii. Rozwój wewnątrz istniejących obszarów zurbanizowanych chroni zasoby środowiska naturalnego, zainwestowanie gospodarcze i tkankę społeczną, jednocześnie odzyskując obszary obrzeżne i opuszczone. Regiony metropolitalne powinny wdrażać strategie zachęcające do wewnętrznego rozwoju, a nie ekspansji peryferii. [Karta Nowej Urbanistyki, *Charter of the New Urbanism*, pkt 4, tłum. Piotr Choynowski, Maciej M. Mycielski].

Dyskusja na temat polityki doboru terenów pod zabudowę dostępną trwa od przeszło stu lat. Pod koniec XIX wieku zabudowa przedmieść zdaje się być nową nadzieją harmonijnego rozwoju przestrzennego [Ward 2002, str. 33], a mieszkaniowa zabudowa socjalna jest lokalizowana na tańszych podmiejskich gruntach³⁶⁴. Jednak szybko widoczne są negatywne skutki chaotycznego rozwoju terenów podmiejskich. Już w 1915 roku Geddes [Geddes 1915] przestrzega przed amorficznym rozlewaniem się miast, a w latach 1930. Mumford nazywa rozlewające się przedmieścia pozbawionymi podłoża ekonomicznego i społecznego sypialniami (*suburban dormitories*) [Mumford 1997, str. 223]. Kolejne lata przynoszą wiele modeli rozwoju przestrzennego, które mają zapobiegać bezładnemu rozlewaniu miast³⁶⁵, mimo tego problem nadmiernej suburbanizacji oraz urban sprawl³⁶⁶ pozostaje wciąż aktualny. W środowisku naukowym zdaje się panować zgoda w sprawie korzyści związanych z lokalizowaniem zabudowy mieszkaniowej na terenach już zainwestowanych (*brownfields*), w zwartych jednostkach osadniczych o pełnym przekroju

³⁶⁴ W Anglii w 1900 roku uchwalone zostaje prawo *Housing of the Working Classes Act*, według którego LCC może działać poza ścisłymi granicami miasta w celu wykorzystania tanich terenów mieszkaniowych pod budownictwo dostępne (zob. Rozdział 1.2.1).

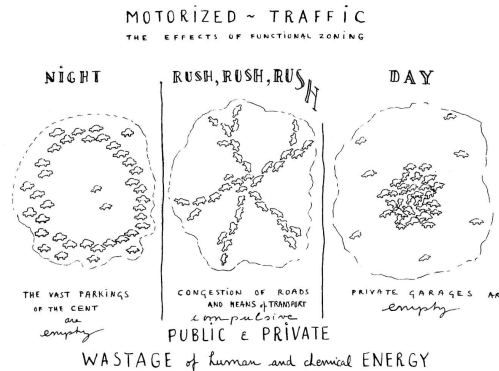
³⁶⁵ Miasta mają się rozwijać pierścieniowo opasane gorsetami zieleni (*green belts*, np.: *Greater London Plan*, 1944) lub gwiazdźście z klinami zieleni (*fingerplanen* dla Kopenhagi, 1947 rok), a budowa Nowych Miast ma zastąpić pozbawione infrastruktury przedmieścia.

³⁶⁶ *Urban sprawl*, czyli rozlewanie się miast, jest rodzajem suburbanizacji, który charakteryzuje się odejściem od tradycyjnego modelu sąsiedztwa. Przejawia się w takim planowaniu ulic, które uniemożliwia obsługę transportem publicznym, utrudnia przemieszczanie się pieszo bądź rowerem, poprzez segregację społeczną, zaburza relacje społeczne, a także prowadzi do powstania rozległych terenów pozbawionych infrastruktury społecznej. Rozlewanie się miast powoduje wzrost kosztów funkcjonowania miasta z powodu ekstensywnej infrastruktury (wiele kilometrów dróg, rurociągów, kabli, oświetlenia, przesyłu ciepła, gazu, wody, ścieków etc.) Rozlewanie się miast powoduje także konieczność doinwestowania przedmieść i wsi, co z kolei rodzi pytanie o sprawiedliwość finansowania ze środków publicznych terenów wykorzystywanych przez bardzo niewielu mieszkańców. Kolejnym problemem jest wypieranie ze wsi podmiejskich ich rodowitych mieszkańców. Wzrost cen gruntów generowany wysokim popytem wśród napływowej, zamożniejszej ludności, powoduje w efekcie migrację dotychczasowych mieszkańców wsi do miast i odcinanie ich od źródła dochodów.

funkcjonalnym³⁶⁷ [np.: Duany, Plater-Zyberk 2001, Towers 2005, Farr 2007, Beim 2007, Burton, Jenks, Williams 1996, Drury 2008]. Profesor Ryszard Domański, geograf ekonomista z Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, formułując zasady polityki przestrzennej na pierwszym miejscu wymienił przestrzenną dostępność ludzi do szans życiowych, która może być efektywnie zwiększana poprzez umiarkowaną policentryczną koncentrację osadnictwa [Domański 2002, str. 220].

Rysunek 30. Motorized-traffic. Efekt rozlewania zabudowy mieszkaniowej na obrzeżach miasta. [Krier 2009, str. 60].

Negatywne skutki związane z nadmierną suburbanizacją i *urban sprawlem*.



Dobór terenów pod budownictwo mieszkaniowe jest podstawowym narzędziem polityki mieszkaniowej. Decyzja o ilości i lokalizacji terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wpływa nie tylko na formę rozwoju przestrzennego³⁶⁸ ale także na dostępność mieszkań³⁶⁹.

Istnieją trzy podstawowe typy lokalizacji dla budownictwa mieszkaniowego korzystne z punktu widzenia dostępności mieszkań [Towers 2005, str. 33-35]:

- niewielkie działki w śródmieściu. Na terenach miejskich jest wiele małych obszarów, które potencjalnie można przeznaczyć pod zabudowę mieszkaniową³⁷⁰: plomby, podwórka z dostępem do drogi, tereny garażów, etc. Budowa na takich obszarach pozwala na dogęszczenie tkanki miejskiej i efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury;
- duże działki na terenach przewidzianych do zmiany funkcji, np. przemysłowych. Tereny takie są odpowiednie pod budowę większych zespołów mieszkaniowych składających się z mieszkań oraz infrastruktury społecznej, których powstanie jest korzystne także dla obecnych mieszkańców;
- w ograniczonym zakresie także tereny podmiejskie, pod warunkiem założenia granicznej minimalnej wielkości jednostki osadniczej, która będzie uzasadnieniem dla wprowadzenia transportu publicznego oraz obiektów usługowych.

Przy odpowiedniej polityce mieszkaniowej pojemność terenów śródmiejskich jest bardzo duża. Badania przeprowadzone w Londynie, w 2004 roku, wykazały, że w skali 25 lat 97% zapotrzebowania na nowe mieszkania da się zrealizować budując mieszkania jedynie na terenach już zainwestowanych (*brownfields*) [Towers 2005]. Ważna w omawianym kontekście

³⁶⁷ Są to korzyści środowiskowe (związane z ochroną terenów otwartych, zob. Rozdział 3.1.9, oraz z minimalizacją użycia prywatnych środków transportu, zob. Rozdział 3.1.7), społeczne (ułatwiają powstawanie wspólnot lokalnych, prowadzą do większej sprawiedliwości przestrzennej) i ekonomiczne (tańsza infrastruktura, transport publiczny, mniejsze zużycie terenu).

³⁶⁸ Wskazanie odpowiednich terenów, czyli określenie pożądanej lokalizacji, jest niezbędnym elementem zapewnienia ładu przestrzennego. To podstawowy warunek powstrzymania degradacji przestrzeni przez chaotyczną zabudowę. [Gwiazdowicz w: Karpowicz (red.) 2007, str. 9].

³⁶⁹ decyzje związane z przeznaczeniem mają wpływ na cenę gruntów (większa ilość terenów pod zabudowę mieszkaniową wpływa na spadek cen i odwrotnie), na cenę realizacji zabudowy mieszkaniowej (budowa na terenach uzbrojonych jest tańsza niż na terenach do których trzeba doprowadzić media i lub drogi), a także na fizyczną dostępność terenów związaną z ich obsługą transportem publicznym oraz z odległościami dom – praca.

³⁷⁰ Istotne jest żeby wybór terenów śródmiejskich pod zabudowę mieszkaniową nie łączył się z utratą miejskich terenów zieleni [O'Leary w: Balchin, Rhoden (red.) 2003, str. 151].

jest polityka gruntowa państwa wpływająca na cele i sposób wykorzystania nieruchomości gruntowych będących w posiadaniu instytucji i agencji rządowych (np. tereny powojkowe, tereny kolejowe). Istniejący zasób ziemi może stanowić poważne wsparcie dla rozwoju sektora mieszkaniowego [Gwiazdowicz w: Karpowicz (red.) 2007, str. 10].

1.	2.	3.
WYBRANE ELEMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ	Sektor budownictwa mieszkaniowego (O – ogólny, D – dostępny)	Kategoria wytycznych ([Q] – jakościowe [%] – ilościowe)
promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową wewnątrz istniejących układów osadniczych;	O	[Q] [%]
	D	[Q] [%]
promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową na terenach uprzednio zainwestowanych (<i>browfields</i>);	O	[Q] [%]
	D	[Q] [%]
ograniczenia dla zabudowywania terenów otwartych;	O	[Q]
	D	[Q] [%]*

*w przypadku budownictwa dostępnego także złagodzenia przepisów.

Tabela 10. Mierniki z kategorii „dobór terenów mieszkaniowych” (opr. własne).

Odpowiednia lokalizacja zabudowy mieszkaniowej zwiększa zarówno jej ilość [%] – poprzez obniżenie kosztów budowy i zwiększenie dostępności transportu publicznego – oraz jakość [Q]. Ograniczenia dla zabudowy terenów otwartych jest związane z zachowaniem jakości środowiska w kategoriach regionalnych.

3.1.6. Przeznaczenie terenów mieszkaniowych

P

PRZEZNACZENIE TERENÓW MIESZKANIOWYCH

- jaka intensywność zabudowy mieszkaniowej jest proponowana i/lub wspierana przez władze lokalne?
- jakie rodzaje zabudowy mieszkaniowej są proponowane i/lub wspierane przez władze lokalne?

Drugim podstawowym narzędziem polityki mieszkaniowej jest decyzja o przeznaczeniu terenów mieszkaniowych tj. określenie ich sposobu użytkowania poprzez określenie rodzaju, gęstości oraz intensywności zabudowy³⁷¹.

Istnieją trzy podstawowe rodzaje zabudowy mieszkaniowej [Towers 2006, str. 56], różniące się przede wszystkim wykorzystaniem terenu³⁷²:

- domy jednorodzinne i bliźniacze. Wydajność terenu kształtuje się w okolicach 10-20 mieszkań na hektar, przy intensywnym planowaniu zabudowy bliźniaczej możliwe jest osiągnięcie ilości 30 mieszkań/ha;

³⁷¹ W dyskusji na temat intensywności zabudowy ważne są cztery pojęcia:

- gęstość zabudowy, tj. stosunek powierzchni zabudowy do powierzchni terenu (%);
- intensywność zabudowy, tj. suma powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni terenu (1 lub %);
- wskaźnik ilości mieszkań, tj. ilość mieszkań na jednostkę powierzchni, np. na ha;
- gęstość zaludnienia, tj. ilość mieszkańców na jednostkę powierzchni, np. na ha.

Dla rozważań na temat dostępnego budownictwa mieszkaniowego kluczowe znaczenie ma wskaźnik ilości mieszkań (gdyż on najbardziej wpływa na cenę mieszkań) oraz gęstości zaludnienia (gdyż ta decyduje o rentowności infrastruktury technicznej oraz społecznej). Gęstość zaludnienia, dla poszczególnych obiektów, lub zespołów mieszkaniowych, jest jednak tylko wskaźnikiem który określa „pojemność” zabudowy mieszkaniowej. W trakcie użytkowania mieszkania mogą być zajmowane przez większą lub mniejszą ilość osób. Przyjmuje się, że stopień zapełnienia mieszkań z sektora affordable jest zbliżony do projektowanej ilości łóżek, podczas gdy w zabudowie komercyjnej rzeczywista ilość mieszkańców może stanowić 60% projektowanej pojemności mieszkań [Towers 2006, str. 48]. Z tego powodu najbardziej miarodajne jest posługiwanie się wskaźnikiem ilości mieszkań.

³⁷² Wskaźnik ilości mieszkań netto.

- domy szeregowe, zabudowa dywanowa. Przeciętna wydajność terenu to 44 – 55 mieszkań/ha (zależnie od szerokości działki);
- mieszkania. Mieszkania zużywają znacznie mniej terenu³⁷³ niż dwie pozostałe grupy. Przykładowo 67 mieszkań/ha dla czteropiętrowych budynków, 155 mieszkań/ha dla zabudowy kwartałowej, i nawet 400/mieszkań/ha dla dziewięciopiętrowego budynku. Budowa mieszkań jest także najbardziej ekonomiczna pod względem kosztów infrastruktury technicznej i społecznej na mieszkańca.

W związku z powyższym mieszkania są tańsze od zabudowy szeregowej, ta z kolei jest tańsza od domów wolnostojących – dlatego przeznaczenie terenów pod poszczególne rodzaje zabudowy jest jednym z czynników kształtujących ceny mieszkań i wpływa na ich dostępność.

Zastosowanie modelu zabudowy o względnie wysokim wskaźniku ilości mieszkań przynosi korzyści, które mogą decydować o jej przydatności w dostępnym budownictwie mieszkaniowym [zob. Moughtin, Shirley 2005, Towers 2006, Baker 2006 i in.]:

- Ekonomiczne. Koszty terenu są wysokie i stale rosną, dlatego ważne jest żeby użytkować teren z maksymalną efektywnością [Weldon w: Balchin, Rhoden (red.) 2003, str. 164]. Tereny o wysokiej gęstości zaludnienia łatwiej jest wyposażyć w infrastrukturę techniczną taką jak gaz, elektryczność, instalacje wod-kan, oraz infrastrukturę społeczną. Dopiero przy wysokiej gęstości zaludnienia transport publiczny staje się ekonomicznie uzasadniony³⁷⁴.
- Środowiskowe. Największe korzyści związane są z oszczędnością energii (zob. Rysunek 31). Dzięki transportowi publicznemu, zmniejsza się użycie prywatnych środków lokomocji, dzięki zmniejszeniu odległości zmniejsza się potrzeba przemieszczania przy użyciu środków lokomocji³⁷⁵ gdyż część komunikacji odbywa się pieszo lub za pomocą roweru. Dla zabudowy zwartej mniejsze są straty energii związanej z ociepleniem budynków niż w przypadku zabudowy wolnostojącej.
- Społeczne. Większa koncentracja mieszkańców powoduje lepsze wyposażenie w usługi społeczne, sklepy i obiekty rozrywkowe, oraz prowadzi do ich większej różnorodności. Dostępna jest większa ilość organizacji społecznych, np. oferujących opiekę nad dziećmi czy nad osobami starszymi. Wzrasta dostępność opieki społecznej, szczególnie ważna w przypadku socjalnego budownictwa mieszkaniowego.

Oczywiście pewne koszty, np. związane z zarządzaniem miejskim wzrastają przy większej gęstości zaludnienia jednak bilans kosztów przy większej gęstości zaludnienia wypada korzystniej.

Zabudowa mieszkaniowa o wysokiej intensywności niesłusznie kojarzona jest z zabudową blokową (*tower blocks*), podczas gdy zwarta zabudowa śródmiejska ma zazwyczaj większy wskaźnik ilości mieszkań niż zabudowa w wielkich założeniach mieszkaniowych [Towers 2006, str. 39]. Zabudowa mieszkaniowa o wysokim wskaźniku mieszkań może przyjmować przyjazne formy zamieszkania (zob. Rysunek 32).

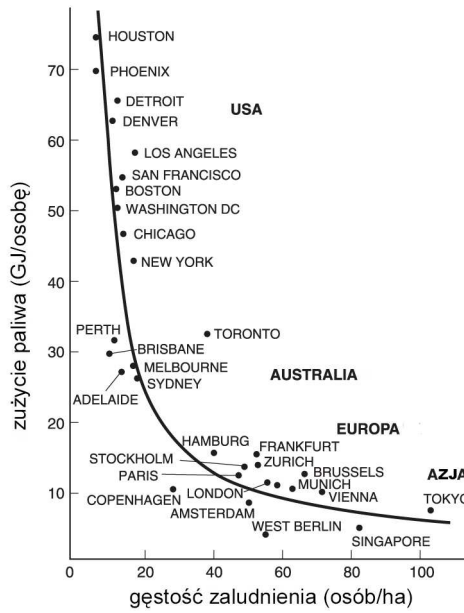
³⁷³ Największy skok zużycia terenu pod zabudowę, odbywa się pomiędzy zabudową o niskim a średnio-wysokim wskaźniku ilości mieszkań netto. Przy skoku pomiędzy średnim a bardzo wysokim wskaźnikiem ilości mieszkań netto zapotrzebowanie na teren brutto maleje proporcjonalnie mniej niż przy skoku między zabudową o niskim a średnio wysokim wskaźniku, ze względu na większe odstępy pomiędzy budynkami, oraz ze względu na większe zapotrzebowanie na tereny obsługujące: parkingi i infrastrukturę [zob. Baker 2006]. Zwiększenie wskaźnika ilości mieszkań z 24 do 40 mieszkań/ha oszczędza 10 razy więcej terenu niż zwiększenie intensywności z 160 do 220 m/ha [Towers 2006 za Dunleavy].

³⁷⁴ Przyjmuje się, że minimalna gęstość zaludnienia 100 osób/ha brutto (w przybliżeniu 200-300 osób/ha lub 50-100 mieszkań/ha netto) daje ekonomiczne podstawy dla zastosowania częstego i niedrogiego autobusu. Dla opłacalności tramwaju konieczna jest gęstość 240 osób/ha brutto (480-500 os/ha, 120-150 mieszkań/ha netto) [Rudlin, Falk 1999, str. 219 za Local Government Management Board w UK].

³⁷⁵ Ludzie mieszkający na terenach miejskich o wysokiej gęstości zaludnienia podróżują mniej niż Ci zamieszkujący małe założenia, średnio o 30-50% w skali tygodnia [Towers 2006, str. 58].

Rysunek 31. Zależność między gęstością zaludnienia i zużyciem paliwa [Moughtin, Shirley 2005, str. 70]

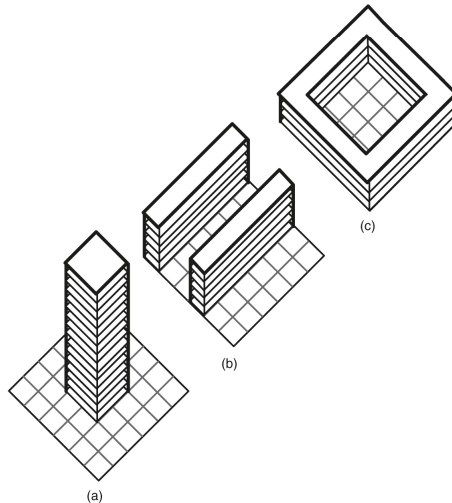
Widoczny jest gwałtowny wzrost zużycia paliwa gdy gęstość zaludnienia spada poniżej 30 osób/ha.



Rysunek 32. Podstawowe formy zabudowy mieszkaniowej [Towers 2006, str. 51]

Ta sama powierzchnia użytkowa na takiej samej działce uzyskana poprzez zabudowę o formie:

- pawilonu (15 piętrowy blok)
- ulicy (5 piętrowa zabudowa linijkowa)
- patia (3 piętrowa zabudowa obrzeżna kwartału z dziedzińcem wewnętrznym).



1.	2.	3.
WYBRANE ELEMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ	Sektor budownictwa mieszkaniowego (O – ogólny, D – dostępny)	Kategoria wytycznych ([Q] – jakościowe [%] – ilościowe)
świadome stosowanie wskaźnika ilości mieszkań, oraz gęstości zabudowy jako narzędzia polityki mieszkaniowej	O	[Q] [%]
	D	[Q] [%]
promocja zabudowy mieszkaniowej o wysokim wskaźniku ilości mieszkań	O	[Q] [%]
	D	[Q] [%]

Tabela 11. Mierniki z kategorii „przeznaczenie terenów mieszkaniowych” (opr. własne).

Wskaźniki związane ze stosowaniem wysokiego wskaźnika ilości mieszkań wpływają na wzrost ilości mieszkań dostępnych oraz mieszkań w ogóle, a także wpływają dodatnio na jakość zabudowy.

3.1.7. Funkcje: powiązanie terenów mieszkaniowych z infrastrukturą społeczną oraz techniczną



FUNKCJE: POWIĄZANIE TERENÓW MIESZKANIOWYCH Z INFRASTRUKTURĄ SPOŁECZNĄ ORAZ TECHNICZNĄ.

- czy istnieją powiązania realizacji mieszkaniowych z infrastrukturą transportową?
- czy istnieją powiązania realizacji mieszkaniowych z infrastrukturą społeczną?
- czy istnieją wytyczne i normatywy w tym względzie?

Miejsce zamieszkania determinuje nasz dostęp do rekreacji, usług socjalnych i, co prawdopodobnie najważniejsze, do miejsc pracy [Levy 2006, str. 95].

Zespół mieszkaniowy nie jest równy zbiorowisku mieszkań, musi zawierać infrastrukturę społeczną i techniczną³⁷⁶ niezbędną do codziennego życia mieszkańców oraz łatwy dostęp do usług ponadpodstawowych [zob.: Rogers 1999, 2005, Chmielewski 2005, Towers 2000, 2005, Alexander 2008, CABE 2008, Drury 2008 i inni].

Idea sąsiedztwa (ang.: *neighbourhood*), czyli zespołu mieszkaniowego składającego się z mieszkań i infrastruktury traktowanych jako integralne elementy, jest obecnie podstawowym modelem w projektowaniu urbanistycznym³⁷⁷ [Towers 2005, str. 61]. Układ taki został scharakteryzowany w 1929 roku w ramach koncepcyjnego schematu dla jednostki sąsiedzkiej³⁷⁸, a wcześniej funkcjonował jako naturalny model rozwoju przestrzennego³⁷⁹.

Z punktu widzenia dostępnego budownictwa mieszkaniowego, pomijając infrastrukturę techniczną sensu stricto (czyli uzbrojenie terenu, gospodarkę odpadami, oświetlenie ulic, etc.), wyróżnić można trzy kategorie infrastruktury, o największym znaczeniu:

- komunikacja: osobowa komunikacja publiczna, ciągi piesze i rowerowe, parkingi;
- infrastruktura społeczna: edukacja, ochrona zdrowia, sklepy i usługi, miejsca pracy, rozrywka, rekreacja;
- wybrane elementy przestrzeni publicznych: tereny zieleni, skwery, place zabaw.

KOMUNIKACJA. Powiązanie terenów mieszkaniowych z osobową komunikacją publiczną jest kluczowe dla zapewnienia prawdziwej dostępności mieszkań. Zapewnienie komunikacji publicznej pozwala na lokalizowanie zespołów mieszkaniowych poza ścisłymi centrami

376

1.	2.	3.	4.
infrastruktura publiczna			
społeczna		techniczna	
komercyjna	dotowana z budżetu	komercyjna	dotowana z budżetu
rozrywka	oświata	energetyka	drogi, ulice, przejścia
turystyka	służba zdrowia	wod.-kan.	oświetlenie dróg
handel	opieka społeczna	gospodarka odpadami	
gastrologia	kultura	łączność	
rzemiosło	bezpieczeństwo i porządek publiczny	osobowa komunikacja publiczna	
banki	zieleni	transport ładunków	
ubezpieczenia			
grzebalnictwo			

schemat podziału infrastruktury publicznej niezbędnej dla prawidłowego funkcjonowania miasta. [Chmielewski 2005, str. 176].

³⁷⁷ Np. *urban village*, *compact city* (zob. Rozdział 1.2.4), *suustainable urbanism* [Farr 2007], *smart growth* (zob. Rozdział 3.1.9), *Traditional Neighborhood Development* [Duany, Plater-Zyberk 2001], *millenium villages* (zob. Rozdział 2.2), *DSQ - Development Social de Quartiers* (zob. Rozdział 2.3.2).

³⁷⁸ *Neighborhood unit* wg Clarence'a Perry'ego.

³⁷⁹ Jeżeli poddajemy krytyce wielkie założenia mieszkaniowe, które powstały na bazie idei jednostki sąsiedzkiej, czy osiedla społecznego (konceptcja osiedla społecznego jest rozwinięciem idei jednostki sąsiedzkiej, [zob. Rozdział 1.3.4., także Brukalska 1948, Syrkus 1976]), negatywnie oceniamy właśnie niespełnienie podstawowych postulatów jednostki sąsiedzkiej czyli brak powiązania mieszkań i infrastruktury w fazie realizacji.

miejskimi, przy zachowaniu połączeń z miejscami pracy oraz usługami ponadpodstawowymi³⁸⁰. Transport publiczny pomaga zredukować problemy wynikające ze zbyt dużego oddalenia miejsc pracy i miejsc zamieszkania [zob. Fernandez 1997]. Brak publicznego transportu oznacza, że mieszkańcy są zależni od prywatnych samochodów osobowych co, poza podstawowym problemem związanym z finansowym aspektem posiadania samochodu³⁸¹, niesie za sobą konieczność zorganizowania dróg dojazdowych o wysokiej pojemności, oraz dużej ilości parkingów³⁸², a tym samym podnosi koszty budowy zespołów mieszkaniowych i obniża ich dostępność. Schematy funkcjonalne opierające się jedynie na transporcie samochodowym są niewskazane z punktu widzenia zanieczyszczenia środowiska naturalnego [zob. Rozdział 3.1.9]. W powojennych założeniach mieszkaniowych układ komunikacyjny projektowany był dla samochodów osobowych, a transport publiczny uruchamiany był na końcu, czego konsekwencją jest nieekonomiczne i często nieefektywne użycie transportu publicznego. Tymczasem transport publiczny ma tak duże znaczenie dla prawidłowego rozwoju przestrzennego, że przy projektowaniu układów komunikacyjnych powinien być brany pod uwagę od samego początku [Moughtin, Shirley 2005 za Ling]. Kluczowa jest także opłacalność transportu w odniesieniu do gęstości zaludnienia (zob. Rozdział 3.1.6).

Organizacja transportu publicznego w obrębie założenia mieszkaniowego powinna łączyć się z takim zagospodarowaniem przestrzennym, które zapewnia pieszym i rowerzystom przynajmniej równe prawa względem ruchu samochodowego³⁸³. Trzeba pamiętać o tym, że transport publiczny jest ekonomicznie uzasadniony jedynie w przypadku założeń powyżej określonej gęstości zaludnienia (por. Rozdział 3.1.6).

USŁUGI. Infrastruktura społeczna czyli usługowa dzieli się na dwie grupy [Chmielewski 2005 za Ciborowski, Jędraszko]:

- usługi typu socjalnego, czyli część finansowanej z budżetu infrastruktury komunalnej miasta: obiekty oświaty, ochrony zdrowia, opieki socjalnej, wychowania, kultury, administracji oraz sportu;
- usługi typu komercyjnego, czyli takie dla których standard, lokalizację i zasięg określany jest przez rynek: obiekty handlu, gastronomii, usług bytowych, łączności, motoryzacji, rozrywki oraz także sportu.

³⁸⁰ Koncepcja obniżenia kosztów budowy dotowanej zabudowy mieszkaniowej poprzez jej peryferyjne lokalizowanie (na tańszych gruntach), możliwe dzięki dostępowi do komunikacji miejskiej pojawiła się już w XIX, por. osiedle Totterdown Fields Estate, przy stacji tramwajowej w Tooting, Londyn, Rozdział 1.2.1.

³⁸¹ Mieszkańcy dostępnych zasobów mieszkaniowych, czyli także tych dotowanych, niekoniecznie mogą sprostać finansowym wymaganiom związanym z posiadaniem samochodu, w takim wypadku zostają pozbawieni możliwości mieszkania w zespołach, które nie posiadają komunikacji publicznej, co automatycznie obniża dostępność tych zespołów.

³⁸² W założeniach mieszkaniowych dobrze skomunikowanych za pomocą transportu publicznego możliwe jest zmniejszenie ilości miejsc parkingowych [Towers 2005, str. 30]. W szczególnych przypadkach możliwe jest nawet stworzenie założeń mieszkaniowych zupełnie pozbawionych miejsc parkingowych, zob. *Autofreiesiedlung* we Wiedniu (Rozdział 2.3.1) oraz *car free social housing Slateford Green* w Edynburgu.

³⁸³ W Anglii *Transport Act* z 2000 roku dał władzom lokalnym możliwość wyznaczania tzw. *home zones* (stref mieszkaniowych), które są dobrym sposobem na połączenie potrzeb ruchu pieszego, rowerowego i kołowego w obrębie jednostek mieszkaniowych. *Home zones* charakteryzują się:

- ograniczeniem prędkości do 32km/h (20mil/h);
- ograniczeniem ruchu przelotowego;
- uspokojeniem ruchu (poprzez nieprostoliniowe ukształtowanie ciągów, zastosowanie zwalniaczy, zastosowanie nawierzchni charakterystycznych dla ciągów pieszych, etc.);
- zielenią wprowadzoną wzdłuż ulic;
- zapewnienie miejsc do nieformalnych zabaw dla dzieci na lub w pobliżu ulic o uspokojonym ruchu;
- wkomponowanie miejsc parkingowych w obrębie ulicy (również służą jako element uspokajający ruch);
- zaangażowanie mieszkańców w organizację i urządzanie ulic (zarówno podejmowanie decyzji oraz utrzymanie).

Spośród obu grup, z zabudową mieszkaniową najbardziej związane są usługi podstawowe – pod względem zasięgu oddziaływania, codzienne – pod względem częstotliwości użytkowania. Dla usług typu socjalnego są to przede wszystkim: żłobek, przedszkole oraz szkoła podstawowa, przychodnia zdrowia oraz świetlica lub biblioteka, dla usług typu komercyjnego: sklepy z artykułami spożywczymi i miejsca pracy czyli np.: pomieszczenia biurowe (zob. Tabela 12).

Program usług nie powinien być ustalany mechanicznie, na podstawie prostych, bezwzględnych przeliczników w stosunku do liczby mieszkańców, gdyż dużą rolę odgrywają czynniki lokalne³⁸⁴. Rolą polityki mieszkaniowej jest jednak implementacja usług w środowisku mieszkaniowym. W przypadku infrastruktury społecznej może to być wyznaczenie granicznych wielkości jednostek osadniczych na które powinny przypadać odpowiednie obiekty, a także ścisła współpraca z innymi wydziałami władz samorządowych, np. z wydziałem edukacji. W przypadku infrastruktury komercyjnej, podstawowym narzędziem polityki mieszkaniowej są suikzp oraz mpzp, w które mogą wyznaczać program funkcjonalny każdego założenia. W Anglii lokalne władze planistyczne mają prawo wydawania warunkowych pozwoleń na budowę³⁸⁵, gdzie budowa parku, szkoły, urządzeń rekreacyjnych lub innego elementu jest zawarta w warunkach zabudowy [zob. także Izdebski, Nelicki, Zachariasz 2007, str. 27]. Ponieważ usługi komercyjne wymagają zaangażowania podmiotów prywatnych działania z zakresu polityki mieszkaniowej powinny obejmować zachęty dla inwestorów³⁸⁶.

1.	2.	3.	4.	5.
Izochroma dojścia	spacer 5'	spacer 10'	spacer 20' (lub krótka podróż autobusem)	spacer 40' (lub podróż transportem publicznym/ samochodem)
Przestrzenie publiczne	podwórze	lokalna przestrzeń publiczna	mały park miejski	główny park miejski, teren rekreacyjny
Edukacja	żłobek, przedszkole	szkoła podstawowa	szkoła średnia	edukacja wyższa
Ochrona zdrowia	-	przychodnia zdrowia dentysta	szpital ogólny	szpital specjalistyczny
Sklepy/Usługi	-	potrzeby codzienne	potrzeby tygodniowe	potrzeby okazjonalne
Usługi wspólnotowe	pokój spotkań	centrum wspólnoty, biblioteka	centrum sportowe, basen	klub sportowy
Rozrywka	pub/kawiarnia	restauracja	kino	teatr

Tabela 12. Przykład hierarchii urządzeń społecznych, według izochromy dojścia, dla terenu miejskiego o relatywnie wysokiej intensywności (ok. 200 mieszkań/ha) [Towers 2005, str. 63].

PRZESTRZEŃ PUBLICZNA³⁸⁷. Dostęp do przestrzeni publicznych oraz jakość przestrzeni publicznych są istotnymi miernikami jakości życia w mieście [Ziobrowski 1993]. W kontekście zabudowy mieszkaniowej szczególnie istotna jest dostępność wybranych elementów przestrzeni publicznych. Jeżeli tereny zieleni oddalimy od mieszkań o więcej niż trzy minuty drogi pieszo wówczas odległość którą trzeba pokonać zdominuje potrzebę spaceru [Alexander 2008, str. 310]. Niepokojący jest fakt, że w obliczu szybkiego rozwoju terenów mieszkaniowych nie powstają nowe otwarte przestrzenie publiczne³⁸⁸, co więcej pojawiają

³⁸⁴ Np.: stan infrastruktury usługowej w okolicy, możliwości finansowe instytucji, postulaty mieszkańców, specyfika lokalnej kultury [Chmielewski 2005, str. 178].

³⁸⁵ Zob. *section 106 planing obligation*, Rozdział 2.2.

³⁸⁶ Np.: budowa infrastruktury technicznej, udostępnianie pomieszczeń w atrakcyjnej lokalizacji w pobliżu infrastruktury społecznej, ulgi podatkowe.

³⁸⁷ Przestrzeń publiczna, czyli *obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne* [Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80, poz. 717, z późn. zm.).

³⁸⁸ Szczególnie: aleje z wydzielonymi pasami ruchu i zieleni, spacerowe ciągi pieszych, parki miejskie, etc.

koncepty zabudowy istniejących terenów zieleni, np.: WPKiW w Chorzowie, Pola Mokotowskie w Warszawie, Błonia w Krakowie [zob. Bradecki 2009].

Zapewnienie mieszkańcom odpowiedniego dostępu do wybranych elementów przestrzeni publicznych jest rolą polityki mieszkaniowej. W 1981 roku zlikwidowany został Normatyw Urbanistyczny, którego rolą było zabezpieczenie interesu publicznego, zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska mieszkaniowego, dostarczenie danych projektantom³⁸⁹ w zakresie wyposażenia terenów mieszkaniowych, był więc pomocnym narzędziem polityki mieszkaniowej. W obliczu niepokojących zjawisk w nowych założeniach mieszkaniowych pojawia się postulat ponownego wprowadzenia normatywu urbanistycznego [np. Staniszkis 2005, Dobrowolska – Milewska 2009, Bradecki 2009].

W dyskusji na temat funkcji uzupełniających dla terenów mieszkaniowych należy pamiętać, że obiekty infrastruktury wymagają ciągłych nakładów finansowych związanych z utrzymaniem oraz remontowaniem dlatego zbyt duża ilość infrastruktury może paradoksalnie prowadzić do obniżenia dostępności terenów mieszkaniowych.

1.	2.	3.
WYBRANE ELEMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ	Sektor budownictwa mieszkaniowego (O – ogólny, D – dostępny)	Kategoria wytycznych ([Q] – jakościowe [%] – ilościowe)
powiązanie realizacji mieszkaniowych z transportem publicznym;	O	[Q] [%]
	D	[Q] [%]
powiązanie realizacji mieszkaniowych z infrastrukturą społeczną typu socjalnego;	O	[Q]
	D	[Q]
zachęty dla wprowadzania infrastruktury społecznej typu komercyjnego do terenów mieszkaniowych;	O	[Q]
	D	[Q]
powiązania realizacji mieszkaniowych z wybranymi elementami przestrzeni publicznych;	O	[Q]
	D	[Q]

Tabela 13. Mierniki z kategorii „powiązanie terenów mieszkaniowych z terenami o przeznaczeniu uzupełniającym.” (opr. własne).

Powiązanie terenów mieszkaniowych z funkcją transportu należy do kategorii wytycznych ilościowych [%] zwiększając dostępność mieszkań, pozostałe wytyczne należą do kategorii wytycznych jakościowych [Q].

³⁸⁹ Z wystąpienia dr hab. inż. arch. Grażyny Dobrowolskiej – Milewskiej, prof. P.B., pt.: *Normatyw urbanistyczny dla terenów mieszkaniowych*, podczas IV Konferencji nt. Mieszkanie XXI wieku, Białystok, maj 2009.

3.3 ASPEKTY KONTEKSTOWE

3.1.8. Zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja



ZASOBY ISTNIEJĄCE: ADAPTACJA I REGENERACJA

- czy istnieją powiązania polityki mieszkaniowej z programami rewitalizacji lub odnowy miast?
- czy istnieją powiązania polityki mieszkaniowej z polityką ochrony zabytków?
- czy w zakres polityki mieszkaniowej wchodzi adaptacja obiektów o innych funkcjach na cele mieszkaniowe?

W dziejach miasta zarówno rozbudowa, jak i renowacja starej substancji są ważnymi czynnikami rozwoju. Od polityki miejskiej i stopnia kontroli tych procesów, zależy wygląd miasta oraz jego przestrzenna struktura. [Giecwicz 2008, str. 56]

Polityka mieszkaniowa niezwykle rzadko, jedynie w przypadku budowy nowych miast lub nowych, podmiejskich osiedli, ma okazję operować na terenach całkowicie niezagospodarowanych. W przeważającej liczbie wypadków dostępne budownictwo mieszkaniowe powstaje na styku z tkanką istniejącą. Polityka mieszkaniowa może dotyczyć kilku problemowych grup relacji dostępnego budownictwa mieszkaniowego oraz istniejącej zabudowy, są to:

- adaptacja zasobów istniejących na cele mieszkalnictwa dostępnego;
- tworzenie nowych obiektów mieszkaniowych w istniejącej tkance miejskiej;
- regeneracja zasobów mieszkaniowych, i jej szczególny przypadek:
- mieszkania istniejące, znajdujące się w obiektach o wartości historycznej lub kulturowej;

Dobra polityka mieszkaniowa w zakresie adaptacji zasobów istniejących na cele mieszkaniowe może być źródłem wielu mieszkań dostępnych zlokalizowanych na terenach śródmiejskich. Powstające mieszkania nie wymagają inwestycji w dodatkową infrastrukturę gdyż znajdują się na terenach już zainwestowanych. Podstawą adaptacji mogą być obiekty, które pozostają własnością publiczną (miasta, gminy, skarbu państwa lub spółek publicznych), dzięki czemu zredukowane mogą być koszty uzyskania mieszkania.³⁹⁰ Adaptacji mogą podlegać zarówno poszczególne pomieszczenia³⁹¹ jak i całe obiekty, nawet pozornie nieprzystające do celów mieszkaniowych³⁹². Specyficznym przykładem adaptacji obiektów na cele mieszkaniowe są *lofty*³⁹³, które nie należą do sektora dostępnego budownictwa mieszkaniowego, jednak ich popularność może zmniejszyć opór przed tego typu realizacjami. Specyficzną odmianą adaptacji jest możliwość nadbudowy istniejących obiektów na cele mieszkaniowe [Towers 2005, str. 33].

³⁹⁰ Zarówno w przypadku inwestycji publicznej oraz inwestycji publiczno-prywatnej, w której obiekt istniejący jest wkładem sektora publicznego (w takim wypadku dodatkowe koszty ponoszone są przez inwestora prywatnego, a uzyskane w ten sposób mieszkania dzielone są w odpowiedniej proporcji na mieszkania dostępne oraz wolnorynkowe).

³⁹¹ Zarówno w austriackiej oraz niemieckiej polityce mieszkaniowej duży nacisk położony jest na adaptację strychów na cele mieszkaniowe. W Niemczech (zob. Rozdział 0) odbywa się to poprzez dopłaty do adaptacji strychów, natomiast w Wiedniu (zob. Rozdział 2.3.1) sam magistrat zajmuje się adaptacją strychów w swoich zasobach.

³⁹² Np.: *Gemini Residence* w Kopenhadze, mieszkania w Silosach zaprojektowane przez MVRDV,

³⁹³ *loft* (z ang. poddasze, strych) - mieszkanie o wysokim standardzie, przeważnie także o dużej kubaturze, urządzone w obiekcie poprzemysłowym, z zachowaniem industrialnego charakteru wnętrza.

W przypadku realizacji nowych obiektów dostępnego budownictwa mieszkaniowego w tkance miejskiej nie występują szczególne okoliczności³⁹⁴, które nie występowałyby także w przypadku lokalizowania obiektów innego rodzaju w takim miejscu.³⁹⁵

Polityka mieszkaniowa zdaje się odgrywać niezwykle istotną rolę w przypadku regeneracji zdegradowanych zasobów mieszkaniowych. Można wyróżnić trzy podstawowe strategie podejścia do odnowy zasobów mieszkaniowych [Pacione 2005, str. 232]: filtrowanie³⁹⁶, czyszczenie³⁹⁷ oraz rehabilitację³⁹⁸. Jedynie pierwszy z nich (filtrowanie) przebiega samoistnie, bez udziału sektora publicznego. W Europie stosowany jest obecnie jedynie trzeci schemat (rehabilitacja), który może mieć różny przebieg i różny efekt końcowy. Niepożądana jest taka rehabilitacja, która prowadzi do wymiany mieszkańców na zamożniejszych (gentryfikacji), do zmiany funkcji lub do pustoszenia zasobów. Ważne jest żeby odnowa przebiegała we współpracy z mieszkańcami (partycypacja). Najlepsze efekty przynosi rehabilitacja zabudowy mieszkaniowej połączona z rewitalizacją większych fragmentów miasta. Odbywa się wtedy zazwyczaj w połączeniu z programami rewitalizacji, wykonywanymi w oparciu o granty lub dotacje, gdyż sektor mieszkaniowy nie jest w stanie sam udźwignąć jej kosztów.

Problem mieszkań istniejących znajdujących się w obiektach zabytkowych łączy się z ustaleniem kompromisu pomiędzy celami polityki mieszkaniowej oraz polityki ochrony zabytków, gdyż interesy obu polityk mogą być ze sobą sprzeczne³⁹⁹. Wybór konkretnych rozwiązań musi przebiegać na podstawie analizy danego przypadku.⁴⁰⁰ Niewskazane jest jednostronne podejmowanie decyzji w zakresie modernizacji, bądź to przez mieszkańców⁴⁰¹ bądź przez służby konserwatorskie, z pominięciem opozycyjnych racji. Dlatego konieczne wydaje się zawarcie w polityce mieszkaniowej odniesień do polityki ochrony zabytków, a

³⁹⁴ Np.: stylistyczne dopasowanie obiektu do otoczenia, kwestie techniczne związane z realizacją budowy w pobliżu obiektów istniejących, miejsca parkingowe dla obsługi nowopowstającego obiektu, etc.

³⁹⁵ Kwestia samego wyboru lokalizacji centralnej, pożądanej ze względu na dobry dostęp do infrastruktury i transportu, ochronę terenów otwartych oraz zwiększanie różnorodności funkcjonalnej i społecznej obszarów, została omówiona w odrębnych rozdziałach opracowania.

³⁹⁶ Filtrowanie (*filtering*). Mechanizm regulowany siłami rynku: gdy do puli mieszkań dostarczane są mieszkania luksusowe, zwalniane są mieszkania mniej luksusowe, a po kilku takich zmianach najgorsze mieszkania pustoszeją i są gotowe do wyburzenia. Metoda dosyć teoretyczna, nawet jeżeli działa – działa bardzo wolno i zazwyczaj nie dotyczy najuboższych mieszkańców slumsów, którzy nie są zdolni do przeprowadzki. W tej metodzie z definicji najbiedniejsi zawsze mieszkają w złych warunkach (co jest sprzeczne z obecnie obowiązującą polityką mieszkaniową większości krajów Europy zachodniej). Metoda ta popularna jest w USA, w Europie była popularna do lat 1930.

³⁹⁷ Czyszczenie (*clearance*). Strategia polegająca na wyburzeniu najgorszych zasobów mieszkaniowych i budowaniu w ich miejsce nowych, bardzo popularna w Europie po II Wojnie Światowej. Od lat 1960. mieszkańcy wyburzanych zasobów byli w większości przesiedlani do wielkich zespołów mieszkaniowych budowanych technologii uprzemysłowionej. W wyniku procesu wiele rodzin zyskało dobre warunki mieszkaniowe, wiele substandardowych budynków zostało wyburzonych, jednak procedura jest bardzo krytykowana. Krytyka dotyczy opieszałości procedur, długiego czasu realizacji całego procesu, niszczenia więzi społecznych, autokratycznego modelu podejmowania decyzji, braku wyboru ze strony mieszkańców, wysokich kosztów, etc.

³⁹⁸ Rehabilitacja, czyli odnowa istniejących zasobów mieszkaniowych. Może przybierać różne formy, od rehabilitacji samych tylko budynków mieszkalnych poprzez całe dzielnice. Przeprowadzona błędnie niesie niebezpieczeństwo gentryfikacji, nadużyć ze strony prywatnych właścicieli, spekulacji nieruchomościami a także rozpadu więzi sąsiedzkich, etc.

³⁹⁹ Zabytki, ze względu na swoją wartość wymagają szczególnej troski, która bądź to angażuje znaczne nakłady finansowe, bądź zmusza do rezygnacji z pewnych rozwiązań technicznych, wpływających na oszczędność użytkowania obiektu, jak np. ocieplenie budynku. Natomiast dostępne budownictwo mieszkaniowe nie powinno być obarczane nadmiernymi kosztami dodatkowymi.

⁴⁰⁰ Właściwe decyzje mogą być podjęte jedynie gdy wzięte zostaną pod uwagę takie czynniki jak: rzeczywista wartość obiektu; różnice w kosztorysie modernizacji w najbardziej pożądanej i w uproszczonej formie; aktualna sytuacja w sektorze mieszkań dostępnych; kwestie finansowe związane z ewentualnymi funduszami ochrony zabytków; ogólny stan finansów miasta; lokalizacja obiektu; struktura funkcjonalna obiektu i otoczenia.

⁴⁰¹ Mieszkańców, lub właścicieli, którymi w przypadku mieszkań socjalnych może być gmina lub inny podmiot społeczny.

przede wszystkim wypracowanie mechanizmów postępowania w przypadku konfliktu interesów.


1.	2.	3.
WYBRANE ELEMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ	Sektor budownictwa mieszkaniowego (O – ogólny, D – dostępny)	Kategoria wytycznych ([Q] – jakościowe [%] – ilościowe)
zachęty do adaptacji pomieszczeń, lub obiektów o innym przeznaczeniu, na cele mieszkaniowe;	O	[%]
	D	[%]
ochrona obecnych lokatorów przed procesem gentryfikacji podczas odnowy zasobów;	O	nie dotyczy
	D	[%]
powiązania polityki mieszkaniowej z polityką ochrony zabytków;	O	[Q]
	D *	[Q] [%]

*w przypadku budownictwa dostępnego także złagodzenia przepisów.

Tabela 14. Mierniki z kategorii „zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja” (opr. własne)

Wytyczne tej kategorii to wytyczne ilościowe [%], prowadzące do wzrostu liczby mieszkań (*zachęty do adaptacji pomieszczeń lub obiektów o innym przeznaczeniu na cele mieszkaniowe;*) lub chroniące przed jej zmniejszeniem (*ochrona obecnych lokatorów przed procesem gentryfikacji podczas odnowy zasobów, złagodzenia przepisów ochrony zabytków*). Pozostałe wytyczne mają prowadzić do wzrostu jakości [Q] mieszkań i środowiska mieszkaniowego.

3.1.9. Polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska



OCHRONA ŚRODOWISKA: POLITYKA MIESZKANIOWA A OCHRONA ŚRODOWISKA

- jakie są powiązania polityki mieszkaniowej z polityką ochrony środowiska?
- czy mieszkania z sektora mieszkań dostępnych oraz mieszkania komercyjne obowiązują takie same przepisy z zakresu ochrony środowiska?
- czy zagadnienia związane z ochroną środowiska wpływają hamująco na rozwój sektora mieszkaniowego?

Funkcjonowanie w obszarze paradygmatu zrównoważonego rozwoju zmusza do odniesienia kwestii związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, czyli także z zabudową mieszkaniową, do kwestii środowiska naturalnego.

O konieczności stosowania rozwiązań charakteryzujących się wrażliwością na środowisko naturalne traktują dokumenty znaczące dla współczesnej myśli urbanistycznej, m.in.: Karta Nowej Urbanistyki⁴⁰² (USA, 1996), raport „*Towards an urban renaissance*” [Rogers 1999] (Anglia 1999) oraz Nowa karta Ateńska⁴⁰³ (Europa, 2003). Proekologiczne kształtowanie zabudowy jest jednym z głównych postulatów popularnych - i coraz częściej włączanych do narodowych strategii - koncepcji rozwoju miast i zespołów mieszkaniowych: *Smart Growth*⁴⁰⁴, *Sustainable Urbanism*⁴⁰⁵ [Farr 2007], *Urban Village*, *Compact City* (por. Rozdział 1.2.4), etc.

⁴⁰² Karta Nowej Urbanistyki (*Charter of the New Urbanism*), uchwalona przez Kongres Nowej Urbanistyki (*Congress for the New Urbanism*) na zjeździe w 1996 roku. [www.cnu.org/charter].

⁴⁰³ Nowa Karta Ateńska - Wizja miast XXI wieku (*La Nouvelle Charte d'Athènes / The New Charter of Athens*) uchwalona przez Europejską Radę Urbanistów (*The European Council of Spatial Planners - Conseil européen des urbanistes (ECTP-CEU)*) w Lizbonie w 2003 roku [ECTP-CEU 2003].

⁴⁰⁴ *Smart growth* – proekologiczna teoria z zakresu planowania przestrzennego, według której rozwój przestrzenny ma przynosić korzyści społeczeństwu i jedynie w ograniczony sposób oddziaływać na środowisko. Ruch *Smart growth*, popularny przede wszystkim w USA, zajmuje się działaniem na rzecz zrównoważonego rozwoju [www.smartgrowth.org].

Zagadnienia z dziedziny proekologicznego kształtowania zabudowy możemy podzielić na dwie główne kategorie: dotyczące skali miasta – osiedla, związane z szeroko pojętą lokalizacją, oraz dotyczące skali budynku, związane z technologią budowy i wyposażenia mieszkań.

Ważną i delikatną kwestią pozostaje styk dostępnego budownictwa mieszkaniowego oraz wymogów ochrony środowiska. Decyzje związane z ochroną środowiska mogą, w szczególnych przypadkach, mieć znaczenie społeczne. Jeżeli teren wrażliwy przyrodniczo jest ostatnim terenem w mieście, który może być przeznaczony pod niedrogi budownictwo mieszkaniowe, pojawia się pytanie o wartości: to co dla jednych będzie ochroną środowiska dla drugich będzie oznaczało bezdomność [Levy 2006, str. 103]. Szczególnie wrażliwe społecznie są zagadnienia związane z lokalizacją. Zagadnienia związane z ekologicznym, czyli energooszczędnym wyposażeniem mieszkań, mimo koniecznych większych nakładów finansowych w początkowej fazie życia budynku, prowadzą do oszczędności w czasie eksploatacji, w związku z czym są w dwójnasób wskazane przy inwestycjach z spektra mieszkań dostępnych.

1.	2.	3.
WYBRANE ELEMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ	Sektor budownictwa mieszkaniowego (O – ogólny, D – dostępny)	Kategoria wytycznych ([Q] – jakościowe [%] – ilościowe)
ograniczenia w lokalizacji terenów mieszkaniowych na terenach otwartych lub w inny sposób cennych przyrodniczo;	O D *	[Q] [Q] [%]
minimalizacja użycia indywidualnych środków transportu poprzez dobór lokalizacji i/lub świadome zastosowanie środków transportu publicznego;	O D	[Q] [Q]
promocja ekologicznych i/lub lokalnych materiałów budowlanych w zabudowie mieszkaniowej;	O D	[Q] [Q]
energooszczędność: dążenie do minimalizacji zużycia energii i/lub użycia odnawialnych źródeł energii;	O D	[Q] [Q]

*w przypadku budownictwa dostępnego także złączenia przepisów.

Tabela 15. Mierniki z kategorii „polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska” (opr. własne).

Większość aspektów polityki mieszkaniowej związanych z ochroną środowiska należy do grupy wytycznych wpływających na jakość zabudowy (wytyczne jakościowe [Q]), jedynie w przypadku wspomnianych powyżej zagadnień związanych z lokalizacją, w przypadku sektora dostępnego, mogą pojawić się ułatwienia lokalizacyjne, które będą miały wpływ na ilość powstających mieszkań (wytyczne ilościowe [%]) (zob. kolumna 3).

3.1.10. Segregacja przestrzenna społeczeństwa

S

SEGREGACJA PRZESTRZENNA SPOŁECZEŃSTWA

- polityka mieszkaniowa w odniesieniu do kwestii gettoizacji, segregacji społecznej założeń homogenicznych społecznie
- polityka mieszkaniowa wobec gromadzenia założeń mieszkaniowych
- elementy systemu *defensible space* w założeniach polityki mieszkaniowej

(...) *pokrycie dużych przestrzeni domami jednej wielkości, przeznaczonymi tylko dla jednego rodzaju mieszkańców, nieurozmaiconymi przez jakikolwiek inny rodzaj mieszkań*

⁴⁰⁵ *Sustainable Urbanism* - popularny w USA nurt stanowiący połączenie tradycyjnej, kwartałowej, gęstej przestrzeni miejskiej charakterystycznej dla amerykańskiej Nowej Urbanistyki (*New Urbanism*), tego, co rozumie się pod pojęciem *smart growth* oraz praktycznego zastosowania zasad energooszczędności.

przeznaczonych dla innych klas lub społeczności, jest w najwyższym stopniu niepożądane [The Tudor Walters Committee on Standards of Local Authority Housing, HMSO, Londyn 1918]

Segregacja przestrzenna jest problemem, którego podczas poruszania kwestii mieszkaniowej nie można pozostawić bez komentarza. Problem segregacji to dwa powiązane ze sobą aspekty. Po pierwsze, segregacja społeczna (gettoizacja⁴⁰⁶) mieszkańców o niskim statusie społecznym, i związane z nią niepokoje społeczne. Po drugie, tworzone jako reakcja obronna przeciw zagrożeniom ze strony mieszkańców enklaw pierwszego rodzaju, grodzone, homogeniczne osiedla apartamentowców (w literaturze, ang.: *gated communities*) prowadzące do prywatyzacji przestrzeni i zaburzeń w funkcjonowaniu miast⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ Getta, czyli obszary, które charakteryzuje wyraźna odrębność przestrzenna, homogeniczność statusowa mieszkańców, poczucie odrębności społecznej oraz niska przenikalność pomiędzy obszarem wyłączonym, a światem zewnętrznym [Szczepański i in. 2006, str.14].

W Polsce getta tworzą się na terenach XIX wiecznych, zdegradowanych dzielnic, oraz na terenie wielkich zespołów mieszkaniowych. Getta utworzone na kanwie XIX wiecznych kamienic a na terenie Śląska - familoków, o marginalnej (nieatrakcyjnej) w stosunku do centrum miasta lokalizacji, powstają jako konsekwencja złego stanu technicznego obiektów. Nieremontowane przez lata zasoby mieszkaniowe opuszczane są przez wszystkich którzy mogą sobie na to pozwolić. Pozostali na miejscu mieszkańcy nie mają szans na remont zasobów ze względu na niski status materialny. Stan obiektów systematycznie ulega pogorszeniu i w konsekwencji pozostają w nich jedynie mieszkańcy najubożsi, o podobnym statusie materialnym oraz podejściu do życia charakteryzującym się rezygnacją i niewiarą w możliwość wprowadzenia zmian na lepsze. Takich mieszkańców zaczyna łączyć poczucie wspólnoty, wykluczenia i wrogości w stosunku do mieszkańców innych rejonów miasta (por. np. Zatorze w Gliwicach).

Drugi rodzaj gett, to tzw. getta le Corbusiera [za Szczepański, Ślęzak-Tazbir 2006, str.13], powstające na terenach wielkich zespołów mieszkaniowych. W Polsce problem dotyczy przede wszystkim zespołów przyzakładowych, powodem powstania gett w takich założeniach może być nagła utrata głównego źródła utrzymania związana z zamknięciem zakładu. Gdy główne źródło utrzymania tracą na raz wszyscy mieszkańcy założenia, ze względu na skalę problemu oraz niedogodną lokalizację osiedli przyzakładowych, maleją szanse na znalezienie alternatywnego źródła utrzymania. Uczucie rezygnacji i wykluczenia może dotknąć całą społeczność (por. np. 8-tysięczne osiedle Miedziana Wola w Woli koło Pszczyny po zamknięciu kopalni Czacot).

Mimo, że opisane getta nie są ogrodzone fizycznie, w wyraźny sposób odczuwalna jest ich granica. Tereny takie charakteryzują się wysoką przestępczością, a obcy traktowani są tam z wrogością. Wysoki poziom cen mieszkań w innych dzielnicach nie pozwala mieszkańcom gett na ich opuszczanie, jednak nawet duże dysproporcje w cenach mieszkań nie są w stanie skłonić nowych inwestorów do nabywania pojedynczych nieruchomości w obrębie getta

W chwili obecnej śródmiejskie wielkie zespoły mieszkaniowe, zamieszkiwane są przez różne grupy społeczne, gdyż z powodu wyraźnych niedoborów mieszkaniowych, nadal cieszą się zainteresowaniem nabywców i najemców, w związku z czym nie stanowią problemu społecznego. (np. w Gliwicach cena metra kwadratowego mieszkania w bloku na osiedlach Sikornik, Trynek, Obrońców Pokoju lub Kopernik, jest wyższa przeciętnie o 25% w stosunku do ceny mieszkania w kamienicy w centrum miasta, na podstawie obserwacji cen mieszkań w agencjach nieruchomości w Gliwicach, maj – lipiec 2006). Jednak biorąc pod uwagę powolny wzrost zamożności społeczeństwa, związany z nim wzrost oczekiwań, także mieszkaniowych, oraz tendencje europejskie, gdzie w blokowiskach powstają pustostany, można spodziewać się stopniowego opuszczania bloków z wielkiej płyty przez wszystkich którzy będą mogli sobie na to pozwolić. Prędzej czy później także blokowiska śródmiejskie, jeżeli zostawione same sobie, mogą stać się homogenicznymi społecznie gettami wykluczenia.

⁴⁰⁷ Osiedla zamknięte, powstające jako reakcja na brak poczucia bezpieczeństwa są de facto gettami, w których zamożniejsi mieszkańcy zamykają się dobrowolnie. Osiedla zamknięte są ogrodzone fizycznie - ich odizolowanie od tkanki miasta jest już nie tylko symboliczne. Z powstawaniem osiedli zamkniętych związany jest problem zawłaszczania i prywatyzacji przestrzeni publicznych. Osiedla zamknięte, szczególnie te śródmiejskie, wpływają negatywnie na funkcjonowanie miast: miasta stają się jeszcze mniej bezpieczne (Gdy „normalni” mieszkańcy są odizolowani w ogrodzonych enklawach, pozostawiają przestrzeń miasta dla mieszkańców konfliktowych), miasto traci ciągłość, a centra miejskie pustoszeją (nowy model funkcjonowania mieszkańców zamkniętych osiedli sprowadza się do poruszania się samochodem pomiędzy podziemnymi parkingami domu, biurowca i galerii handlowej). Osiedla zamknięte stanowią duży odsetek założeń nowobudowanych w miastach w związku z czym zjawisko wymaga obserwacji i komentarza.

Kwestia przestrzennej segregacji społecznej, już na początku XX wieku uznawana była za zjawisko niepożądane⁴⁰⁸. Obecnie krytykowana jest przez znaczną część środowiska profesjonalistów związanych z planowaniem przestrzennym⁴⁰⁹, agendy Unii Europejskiej oraz Radę Europy⁴¹⁰, czy międzynarodowe organizacje związane z mieszkalnictwem⁴¹¹. Według analityków IPPR⁴¹² kwestia homogeniczności społecznej jest jednym z głównych powodów niepokoju społecznych z jakimi mamy do czynienia w dzielnicach typu *high-rise* (np. przedmieścia Paryża, 2005 rok).

Z drugiej strony koncepcja sztucznego mieszania mieszkańców o różnym statusie społecznym i majątkowym budzi uzasadnione obawy. Przez jej przeciwników przytaczane są argumenty o naturalnym, historycznym podziale miast na dzielnice mieszkaniowe dla różnych klas społecznych⁴¹³, oraz o negatywnych skutkach mieszania rodzin z różnych warstw społecznych, materialnych i kulturowych⁴¹⁴. Ważna wydaje się być kwestia wolności osobistej i prawo jednostki do wyboru miejsca zamieszkania.

Problem związany z segregacją przestrzenną jednak niewątpliwie istnieje. Według tradycji amerykańskiej problemy *gett*, jeżeli w ogóle są do rozwiązania, to ich rozwiązań należy szukać raczej w polityce zatrudnienia, edukacji i przestrzennej polityce mieszkaniowej [Hall 2005, str. 461]. W tradycji europejskiej, szczególnie w ujęciu angielskim, pokładana jest większa wiara w możliwość wpływania na profil społeczny mieszkańców, oraz na ich relacje poprzez działania z zakresu planowania przestrzennego (por. Rozdział 2.2.5). Łączy się to zapewne z charakterem społeczeństwa: wolnościowym charakterem społeczeństwa amerykańskiego, oraz etatystycznym charakterem społeczeństwa europejskiego. Żadna tradycja nie zakłada całkowitego braku działań w stosunku do problemu segregacji społecznej.

Problemy społeczne związane z *gettoizacją* nie wynikają z faktu, że ludzie o niskim statusie majątkowym zamieszkują zasoby socjalne, ale z tego, że zgromadzeni są na jednym osiedlu [Holmes 2003, str. 25]. Zakwaterowanie dużej ilości osób niezamożnych i niezaradnych w jednym, homogenicznym społecznie założeniu mieszkaniowym jest receptą na klęskę [Holmes 2003, str. 49]. Udane doświadczenia angielskich *Housing Associations*⁴¹⁵, które już w latach 1960., wbrew ogólnej tendencji budowy osiedli typu *high-rise*, remontowały pojedyncze mieszkania wśród zabudowy miejskiej by zamienić je na lokale socjalne, pokazuje, że jest to dobra droga do osiągnięcia zrównoważonej społeczności. Z tego powodu rozwiązania dla problemu *gettoizacji*, stosowane w krajach europejskich, skupiają się na promocji *mixed communities* – społeczności składających się z przedstawicieli różnych grup społecznych i

⁴⁰⁸ Przeciwnikami monokulturowych zespołów mieszkaniowych, w pierwszej połowie XX wieku byli m.in. Raymond Unwin [Unwin 1912] (por. Rozdział 1.2.1) oraz Nye Bevan – szanowany do dziś angielski minister zdrowia odpowiedzialny m.in. za utworzenie narodowej służby zdrowia.

⁴⁰⁹ Np. w angielskich dokumentach planistycznych dotyczących zabudowy mieszkaniowej pojawiają się pojęcia: *mix of tenures*, *mixed community*, *peppercotting* oraz zalecenia by tworzone założenia mieszkaniowe były zróżnicowanych społecznie, por. Rozdział 2.2.5., *mixed communities* promowane są także przez mieszkaniowe ustawodawstwo Francji, Niemiec, Szwecji i Austrii (por....). Także IPPR, CABA, etc.

⁴¹⁰ Np. Zalecenia Rady Europy ogłoszone na konferencji Strasburskiej w 2002 roku: „(...) szczególnych starań należy dołożyć, aby promować wymieszanie osób należących do różnych grup dochodowych, aby uniknąć segregacji mieszkaniowej i powstawania *gett* biednych oraz lokalnych zaburzeń równowagi rynków mieszkaniowych, które w sposób nieunikniony prowadzą do pogorszenia dostępu osób w trudnej sytuacji do mieszkań (...).”

⁴¹¹ Postulaty CECODHAS, HABITAT, etc.

⁴¹² Instytut for Public Policy Research.

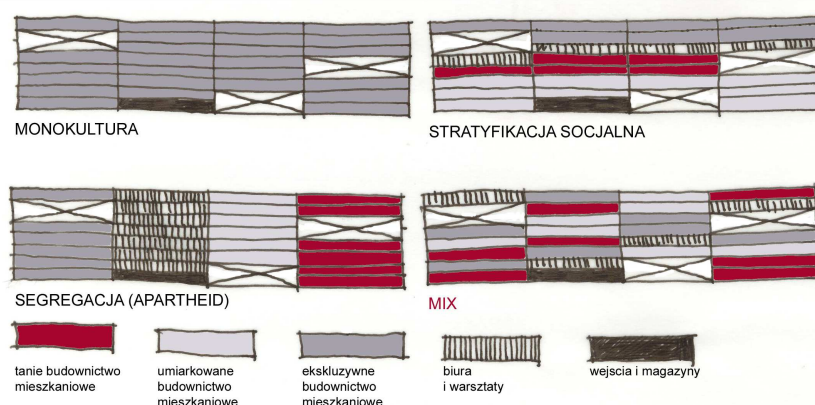
⁴¹³ Np. poszczególne dzielnice mieszkaniowe miast antycznych były wyraźnie odrębne, ze swoimi placami, pomnikami i różnymi wzorcami życia [Rossi 1992, str. 69].

⁴¹⁴ Eleganckie osiedle domów szeregowych w Niemczech zasiedlone według zasady *mixed community*: jedna rodzina niemiecka, jedna rodzina turecka, po kilku latach zostało opuszczone przez wszystkie rodziny niemieckie i stało się turecką kolonią. Przykład przytoczony przez prof. dr hab. inż. arch. Zbigniewa Bacia podczas wypowiedzi na konferencji „Bezdomność a Architektura”, Kazimierz d/n Wisła, 17-19 Września 2008.

⁴¹⁵ Zob.: *Notting Hill Housing Trust*, *The North Islington Housing Rights Project* lub *Holloway Tenant Co-operative* w Rozdziale 1.2.2.

etnicznych⁴¹⁶. Wyburza się, lub remontuje najgorsze zespoły mieszkaniowe, obciążone stygmatyzacją mieszkańców. Nowoprojektowane mieszkania socjalne wkomponowywane są w istniejącą tkankę miejską lub powstają jako fragment nowopowstających zespołów komercyjnych⁴¹⁷. Kładzie się także nacisk na zapewnienie lokatorom socjalnym możliwości wyboru mieszkania i jego lokalizacji⁴¹⁸. Podstawowym, najmniej radykalnym, sposobem na uzyskanie niehomogenicznych zespołów mieszkaniowych, jest zróżnicowanie typów mieszkań w obrębie każdego założenia [Alexander 2008, str. 194]. Mimo, że kwestia zróżnicowanej struktury społecznej jest ważną częścią współczesnego podejścia do spraw mieszkaniowych, brakuje syntetycznych opracowań na temat efektywności różnych podejść do tego zagadnienia. Szczególnie odczuwalna jest potrzeba opisanie rezultatów działań z zakresu polityki mieszkaniowej zmierzających do różnicowania struktury społecznej, zarówno pozytywnych jak i negatywnych [Maginn i in. 2008, str. 211]

Rysunek 33. Schematy przestrzennego rozkładu mieszkań według różnych koncepcji. (opr. własne na podstawie Koek, Maas, Rijs 2006, str. 539).



Projektowanie ulic i budynków powinno prowadzić do tworzenia bezpiecznego środowiska, ale nie kosztem dostępu i otwartości [Karta Nowej Urbanistyki, *Charter of the New Urbanism* pkt. 21, tłum. Piotr Chojnowski, Maciej M. Mycielski].

Problemy związane z osiedlami zamkniętymi to, z punktu widzenia planowania przestrzennego przede wszystkim zagrożenia dla miasta, rozumianego jako przestrzeń wolności i miejsce spotkań [Bielecki 1996]. Wskazuje się także na negatywne społeczne skutki grodzenia przestrzeni, dotyczące zarówno społeczność miejską i mieszkańców osiedli strzeżonych [Zaborska 2007, Wojtkun 2007]. Duża popularność osiedli strzeżonych w Polsce wynika z naturalnej potrzeby bezpieczeństwa. Nieprawdą jest jednak przekonanie, że osiedle zamknięte jest jedynym sposobem za zapewnienie bezpieczeństwa w mieście. Ponieważ budowa osiedli strzeżonych jest opłacalna dla deweloperów, którzy mogą sprzedać dom wraz z otoczeniem, ogrodzeniem, ochroną oraz obietnicą bezpieczeństwa, w Warszawie⁴¹⁹ trudno jest na rynku pierwotnym kupić mieszkanie o podwyższonym standardzie, które nie znajduje się na strzeżonym osiedlu [Zaborska 2007].

Polskie prawo nie zabrania grodzenia publicznych przestrzeni miejskich, zapis taki może być jednak wprowadzony w mpzp. Wobec wyraźnego zapotrzebowania na bezpieczne habitaty konieczna jest alternatywa dla osiedli zamkniętych. Bezpieczeństwo w obrębie strukturalnej jednostki mieszkaniowej może być podniesione poprzez działania projektowe

⁴¹⁶ W Anglii stosuje się w tym celu politykę *tenure blind*, *pepperpotting*, oraz *mixed tenure* (por. rozdział 2.2.5).

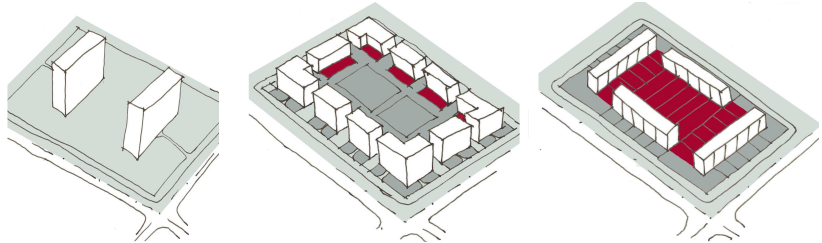
⁴¹⁷ Kontrowersyjne pozostaje rozwiązanie angielskie w którym każdy deweloper komercyjny część mieszkań musi oddać do zasobów socjalnych, zob. Rozdział 2.2.2.

⁴¹⁸ Możliwość wyboru mieszkania socjalnego starają się zapewnić systemy wszystkich przebadanych w pracy krajów. por. np. Home Choice.

⁴¹⁹ Do 2006 roku w Warszawie i okolicy o promieniu 50 km powstało 200 zamkniętych osiedli zabudowy jedno i wielorodzinnej [Wojtkun 2007].

wynikające z teorii *defensible space*⁴²⁰ [Newman 1972, 1996]. Teoria ta wyznacza podstawowe zasady w zagospodarowaniu przestrzennym, które poprzez zapewnienie terenom naturalnej kontroli, także kontroli dostępu oraz określenie terytorialności realnie podnoszą bezpieczeństwo mieszkańców⁴²¹. Według Newmana implementacja zasad *defensible space* ułatwia współżycie osób o różnych dochodach i podłożach kulturowych [Newman 1996, str.9]. Rysunek 34 i Rysunek 35 pokazują wybrane elementy teorii *defensible space*. Wzrost bezpieczeństwa może podnieść także rezygnacja ze struktur homogenicznych społecznie, które pustoszeją w ciągu dnia ze względu na zbliżony tryb życia wszystkich mieszkańców⁴²².

Rysunek 34. Strefowanie dostępności przestrzeni w zespołach mieszkaniowych o różnym układzie. (opr. własne na podstawie Newman 1972, 1996).



oznaczenia:
 kolor czerwony: przestrzeń prywatna;
 kolor ciemnoszary: przestrzeń półprywatna;
 kolor jasnoszary: przestrzeń publiczna

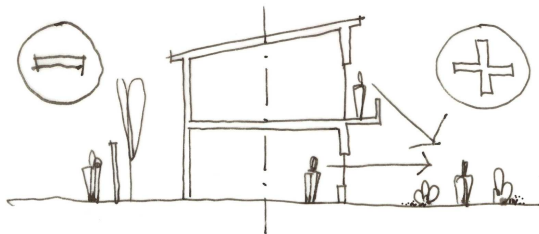
a. Koncepcja równego dostępu (por. Karta Ateńska) stała się podstawowym źródłem niesprawiedliwości mieszkaniowych w UK [Holmes 2003]. Według teorii *defensible space* bezpieczeństwo w zespołach mieszkaniowych wzrasta gdy możliwe jest jednoznaczne wydzielenie stref: prywatnej, półprywatnej i publicznej.

Przeznaczenie przestrzeni dostępnych musi być czytelne.

a. schemat kwartału z zabudową wysoką w układzie grzebieniowym (gęstość około 200 m/ha) Cała przestrzeń jest ogólnodostępna, niezdefiniowana. **b.** schemat kwartału z zabudową kwartałową (gęstość około 150 m/ha) Widać wyraźne strefowanie dostępności przestrzeni. **c.** schemat kwartału z zabudową szeregową (gęstość około 50 m/ha). W układach podmiejskich możliwe jest nadanie większości przestrzeni charakteru prywatnego.

Rysunek 35. Błędny oraz poprawny układ domu i terenu półprywatnego (opr. własne na podstawie CPTED Planning Scheme Policy).

Według teorii *defensible space* dla zachowania bezpieczeństwa konieczna jest kontrola wzrokowa całości terenu.



⁴²⁰ Zasady oparte na teorii Oscara Newmana promowane są przez międzynarodową organizację CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design* - Prewencja Poprzez Projektowanie Przestrzenne), jej Europejski oddział E-DOCA (*The European Designing Out Crime Association* - Europejskie Stowarzyszenie Projektowania Przeciw Przestępczości), oraz działająca w Polsce fundacja *Bezpieczna Przestrzeń*. W Anglii działa program *Secured by design* (zob. Rozdział 2.2.5).

⁴²¹ Zagospodarowanie przestrzenne jest jedynie pierwszym elementem procesu mającego na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa w obszarach mieszkaniowych. Dla pełnego bezpieczeństwa potrzebne są elementy z zakresu zarządzania wykraczające poza zagadnienia zagospodarowania przestrzennego, takie jak dobre zarządzanie zasobami mieszkaniowymi, prewencja oraz interwencje (np. spotkania z młodzieżą), współpraca z policją, władzami lokalnymi i innymi grupami, zaangażowanie wspólnoty lokalnej oraz cykliczny pomiar poziomu bezpieczeństwa [Randall 2005].

⁴²² Wprowadzenie do struktur zamieszkania mieszkań o zróżnicowanej wielkości i typie może spowodować zamieszkanie osób o różnym statusie materialnym i zróżnicowanym trybie życia, którzy są aktywni o różnych porach, dzięki czemu podniesiony zostaje naturalny poziom kontroli otoczenia [Drury 2009].

Problem segregacji społecznej i grodzenia przestrzeni mimo, że wymyka się jednoznacznym ocenom, znacząco wpływa na jakość życia w zespołach mieszkaniowych, tym bardziej trzeba poświęcić mu więcej uwagi w fazie projektowej. Należy pamiętać o tym, że zagospodarowanie przestrzenne nie rozwiąże wszystkich problemów związanych z segregacją społeczną ale może ich nie potęgować.

1.	2.	3.
WYBRANE ELEMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ	Sektor budownictwa mieszkaniowego (O – ogólny, D – dostępny)	Kategoria wytycznych ([Q] – jakościowe [%] – ilościowe)
ograniczenia w tworzeniu zespołów homogenicznych przestrzennie i społecznie (np.: różne typy zabudowy mieszkaniowej w obrębie jednego sąsiedztwa, <i>pepperpotting, mixed communities, etc.</i>)	O	[Q]
	D	[Q] [%]
przeciwdziałanie grodzeniu przestrzeni (zespołów mieszkaniowych i/lub przestrzeni otwartych)	O	[Q]
	D	[Q]
promocja zasad <i>defensible space</i> w zagospodarowaniu terenu.	O	[Q]
	D	[Q]

Tabela 16. Mierniki z kategorii „segregacja przestrzenna (społeczna)” (opr. własne).

Wytyczne z tej kategorii mają charakter wytycznych jakościowych [Q], a w przypadku kwestii związanych z wprowadzaniem różnorodności społecznej, także charakter wytycznych ilościowych [%], gdyż poprzez lokalizację mieszkań z sektora dostępnego wśród zabudowy wolnorynkowej mogą wpłynąć na bezwzględny wzrost ilości mieszkań dostępnych (zob. Tabela 16., kolumna 3).

3.4 PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU 3.

W rozdziale znalazła się odpowiedź na pytanie: *jakie są podstawowe aspekty przestrzenne dobrej polityki mieszkaniowej*, które pojawiło się we wstępie do opracowania.

Opisano 10 aspektów polityki mieszkaniowej, które mają wpływ na jakość i dostępność mieszkań w gminie.

Aspekty przedmiotowe i kontekstowe są aspektami przestrzennymi:

- lokalizacja terenów mieszkaniowych
- przeznaczenie terenów mieszkaniowych
- powiązania terenów mieszkaniowych z innymi funkcjami
- zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja
- polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska
- segregacja przestrzenna społeczeństwa

Dobra przestrzenna polityka mieszkaniowa wymaga odpowiednich założeń, dlatego w rozdziale opisano także aspekty podmiotowe, które nie dotyczą bezpośrednio zagospodarowania przestrzennego, jednak niewątpliwym pozostaje ich wpływ na jakość i dostępność mieszkań:

- cele polityki mieszkaniowej
- analizy stanu istniejącego i potrzeb mieszkaniowych
- budownictwo socjalne/komunalne
- jakość - wymogi i kontrola

Każdemu aspektowi przyporządkowano mierniki – elementy polityki mieszkaniowej. Na podstawie utworzonych mierników możliwa jest ocena polityki mieszkaniowej w gminach. Przeprowadzone w następnej części pracy badanie przypadku Gliwic i Doncaster pozwoli zweryfikować przydatność mierników w ocenie polityki mieszkaniowej, pozwoli także na ocenę polityki w wybranych miastach.

CZEŚĆ III. BADANIA WŁASNE

STUDIUM PORÓWNAWCZE PRZESTRZENNYCH ASPEKTÓW POLITYKI MIESZKANIOWEJ GLIWIC I DONCASTER - SPRAWDZENIE OPRACOWANYCH MIERNIKÓW



Gliwice, zespół ZBM TBS przy ul. Jana Pawła II, fot. autor



Osiedle Grange Fields, Doncaster, Anglia, fot. autor

4. STUDIUM PORÓWNAWCZE PRZESTRZENNYCH ASPEKTÓW POLITYKI MIESZKANIOWEJ GLIWIC I DONCASTER – OMÓWIENIE I WYNIKI BADAŃ

W rozdziale omówiono badania oraz zaprezentowano ich wyniki. Właściwe badania zaprezentowano w Aneksie.

Badaniu poddana została polityka mieszkaniowa w Gliwicach i w Doncaster. Wybrane zostały dwa miasta, o podobnej wielkości oraz o zbliżonej historii rozwoju, jednak o zróżnicowanej obecnej sytuacji. Przykłady zostały dobrane w ten sposób, że przed przystąpieniem do badań znana była ogólna ocena sytuacji mieszkaniowej w obu miastach.

Miasto Gliwice zostało wybrane do badań jako istotne miasto konurbacji Górnośląskiej, które ze względu na swoją lokalizację przy skrzyżowaniu dwóch najważniejszych w kraju autostrad ma szansę stać się ważnym ośrodkiem miejskim w skali całego kraju. Ponadto Gliwice są miastem średniej wielkości (między 100 000 a 200 000 mieszkańców), co miało znaczący wpływ na trudność przeprowadzania badań, która wzrosłaby znacząco gdyby badaniu poddać miasto większe. Powodem wyboru Gliwic był także klarowny układ miasta spowodowany jego średniowiecznym rodowodem oraz dobrą polityką przestrzenną prowadzoną w okresie międzywojennym. Gliwice, notując stały spadek liczby mieszkańców, a przy tym wzrost cen mieszkań, co może być podstawą negatywnej oceny tendencji w sektorze mieszkaniowym.

Miasto Doncaster wybrane zostało jako angielskie miasto partnerskie Gliwic, które charakteryzuje podobna wielkość, oraz zbliżona historia rozwoju obejmująca okres gwałtownej industrializacji, a także przynależność do konurbacji o przemysłowym rodowodzie - South Yorkshire. Przy wyborze Doncaster istotny był fakt, że miasto notuje wzrost liczby mieszkańców – co świadczyć może o atrakcyjności miasta, a także zahamowanie wzrostu cen mieszkań – co jest dowodem pozytywnych zmian na rynku mieszkaniowym. Ze względu na specyfikę badań, wybrane zostało miasto o podobnym do gliwickiego charakterze, jednak o lepszej sytuacji mieszkaniowej, zarówno w kwestii ilości mieszkań oraz jakości środowiska mieszkaniowego. Dokładne dane oraz historia rozwoju obu miast są przedstawione w Aneksie.

Głównym celem przeprowadzanych badań było wykazanie poprawności tezy pracy, iż:

- uwzględnienie aspektów przestrzennych w formułowaniu polityki mieszkaniowej ma istotny wpływ na jakość i dostępność budownictwa mieszkaniowego;
- oraz, że w polskiej polityce mieszkaniowej, na szczeblu lokalnym, brak jest odnośników przestrzennych,
- a także, że odnośniki przestrzenne występują w lokalnych politykach mieszkaniowych innych krajów europejskich zachodniej.

Przeprowadzone badania miały także na celu kontrolę przydatności mierników, opracowanych w Części II pracy, w ocenie polityki mieszkaniowej. Porównanie, oraz

krytyczna analiza polityki mieszkaniowej w Gliwicach oraz w Doncaster pozostaje kwestią drugoplanową.

Badania mają przynieść odpowiedź na pytanie, czy zła sytuacja mieszkaniowa w wymiarze przestrzennym znajduje oddźwięk w złej ocenie przestrzennych aspektów polityki mieszkaniowej.

4.1. METODOLOGIA BADAŃ

Politykę mieszkaniową w obu wybranych miastach poddano analizie przy pomocy wyznaczonych w II Części opracowania mierników dla 10 głównych aspektów polityki mieszkaniowej. Każdemu miernikowi nadano wartość punktową w skali od 0 do 3 punktów, przy czym „0” oznacza, że element nie występuje w danej polityce mieszkaniowej, „3” oznacza, że element występuje w stopniu intensywnym w danej polityce mieszkaniowej (dokładny sposób oceny poszczególnych aspektów przedstawiony został w Aneksie).

Na podstawie badań każda polityka mieszkaniowa otrzymała określoną liczbę punktów, co pozwoliło na ocenę występowania przestrzennych aspektów polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym w obu miastach.

Porównanie otrzymanych wyników z rzeczywistą sytuacją mieszkaniową, występującą w badanych miastach, posłużyło do zweryfikowania przyjętych metod badawczych.

Ze względu na odrębną sytuację prawną, stan realizacji założeń oraz zróżnicowaną dostępność materiałów na temat polityki mieszkaniowej w Gliwicach i w Doncaster badania w obu miastach przebiegały w odrębny sposób. Podstawową różnicę stanowi brak „polityki mieszkaniowej”, jako spisanego dokumentu w Gliwicach. Z tego powodu w przypadku Gliwic, badaniu poddane zostały dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju miasta, oraz przejawy polityki mieszkaniowej, czyli przykłady realizacji. Badanie polityki mieszkaniowej w Doncaster opiera się w przeważającym stopniu na dokumencie „*Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011*”, przykłady podane zostały jedynie jako uzupełnienie zapisów. W obu przypadkach wiedza na temat polityki mieszkaniowej została uzupełniona wywiadami z pracownikami urzędów. Sposób przeprowadzenia badań został szczegółowo opisany w Aneksie w części A/1.2, oraz A/2.2.

4.2. PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ

Każdemu elementowi polityki mieszkaniowej, na podstawie przeprowadzonych badań (zob. Aneks), przyporządkowano ocenę punktową:

- 0 – oznacza, że dany element NIE WYSTĘPUJE w polityce mieszkaniowej miasta;
- 1 - oznacza, że dany element WYSTĘPUJE W STOPNIU MINIMALNYM w polityce mieszkaniowej miasta;
- 2 – oznacza, że dany element WYSTĘPUJE W STOPNIU UMIARKOWANYM w polityce mieszkaniowej miasta;
- 3 - oznacza, że dany element WYSTĘPUJE W STOPNIU INTENSYWNYM w polityce mieszkaniowej miasta.

1.	2.	3.	4.	5.	
WYBRANE ASPEKTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ			GLIWICE	DONCASTER	
ASPEKTY PODMIOTOWE					
C 1. CELE POLITYKI MIESZKANIOWEJ					
1.1	ilościowy rozwój sektora mieszkaniowego;	O [%]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(3) wyst. w st. intensywnym	
		D [%]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym	
1.2	jakościowy rozwój sektora mieszkaniowego;	O [Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym	
		D [Q]	(0) nie występuje	(3) wyst. w st. intensywnym	
1.3	zwiększanie dostępności do mieszkań;	O n.d.	n.d.	n.d.	
		D [%]	(3) wyst. w st. intensywnym	(3) wyst. w st. intensywnym	
OGÓLEM		O + D	7/15	15/15	
		O	3/6	6/6	
		D	4/9	9/9	
A 2. ANALIZY STANU ISTNIEJĄCEGO I POTRZEB MIESZKANIOWYCH					
	1.	2.	3.	4.	5.
2.1	analizy i badania związane z ilościowym rozwojem sektora mieszkaniowego	O [%]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(3) wyst. w st. intensywnym	
		D [%]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym	
2.2	analizy i badania związane z jakościowym rozwojem sektora mieszkaniowego;	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym	
		D [Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym	
2.3	analizy i badania związane ze zwiększeniem dostępności do mieszkań;	O n.d.	n.d.	n.d.	
		D [%]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym	
OGÓLEM		O + D	6/15	15/15	
		O	3/6	6/6	
		D	3/9	9/9	

K					
3. BUDOWNICTWO SOCJALNE (KOMUNALNE)					
1.	2.	3.	4.	5.	
3.1	socjalne budownictwo mieszkaniowe: finansowane oraz pozostające własnością władz lokalnych lub innego podmiotu publ.;	O	n.d.	n.d.	
		D	[%]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
OGÓLEM		O + D	1/3	3/3	
		O	n.d.	n.d.	
		D	1/3	3/3	
J					
4. JAKOŚĆ					
1.	2.	3.	4.	5.	
10.1	wytyczne jakościowe w polityce mieszkaniowej;	O	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
		D	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
			[%]	(2) wyst. w st. umiarkowanym* *dotyczy złagodzeń w przepisach	(0) nie występuje
10.2	system współpracy samorządów z podmiotami odpowiedzialnymi za zabudowę mieszkaniową (zarówno prywatnymi jak i publicznymi) podczas projektowania i realizacji mieszkań;	O	[Q]	(0) nie występuje	(3) wyst. w st. intensywnym
		D	[Q]	(0) nie występuje	(3) wyst. w st. intensywnym
10.3	sposób wyboru ofertu dla projektów oraz wykonawców zabudowy mieszkaniowej (dotyczy jedynie sektora dostępnego);	O	n.d.	n.d.	n.d.
		D	[Q]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(3) wyst. w st. intensywnym
10.4	kontrola jakości realizacji mieszkaniowych;	O	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	brak danych
		D	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	brak danych
OGÓLEM		O + D	8/24	15/18	
		O	2/9	6/6	
		D	6/15	9/12	
ASPEKTY PODMIOTOWE					
OGÓLEM		O + D	22/57 (38,6%)	48/51 (94,1%)	
		O	8/21 (38,1%)	18/18 (100%)	
		D	14/36 (38,9%)	30/33 (90,9%)	

ASPEKTY PRZEDMIOTOWE					
L 5. LOKALIZACJA TERENÓW MIESZKANIOWYCH					
1.	2.	3.	4.	5.	
4.1	promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową w obrębie istniejących układów osadniczych;	O	[Q] [%]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(3) wyst. w st. intensywnym
		D	[Q] [%]	(3) wyst. w st. intensywnym	(3) wyst. w st. intensywnym
4.2	promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową na terenach uprzednio zainwestowanych (<i>browfields</i>);	O	[Q] [%]	(0) nie występuje	(3) wyst. w st. intensywnym
		D	[Q] [%]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(3) wyst. w st. intensywnym
4.3	ograniczenia dla zabudowywania terenów otwartych;	O	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
		D*	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
			[%]	(0) nie występuje* *dotyczy złagodzeń w przepisach	(3) wyst. w st. intensywnym * *dotyczy złagodzeń w przepisach
OGÓLEM		O + D	9/21	21/21	
		O	3/9	9/9	
		D	6/12	12/12	
P 6. PRZEZNACZENIE TERENÓW MIESZKANIOWYCH					
1.	2.	3.	4.	5.	
5.1	świadome stosowanie wskaźnika ilości mieszkań, oraz gęstości zabudowy jako narzędzia polityki mieszkaniowej	O	[Q] [%]	(0) nie występuje	brak danych
		D	[Q] [%]	(0) nie występuje	brak danych
5.2	promocja zabudowy mieszkaniowej o wysokim wskaźniku ilości mieszkań	O	[Q] [%]	(0) nie występuje	brak danych
		D	[Q] [%]	(1) wyst. w st. minimalnym	brak danych
OGÓLEM		O + D	1/12	0/0	
		O	0/6	0/0	
		D	1/6	0/0	

F 7. POWIĄZANIA TERENÓW MIESZKANIOWYCH Z INNYMI FUNKCJAMI					
1.	2.	3.	4.	5.	
6.1	powiązanie realizacji mieszkaniowych z transportem publicznym;	O	[Q] [%]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
		D	[Q] [%]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(3) wyst. w st. intensywnym
6.2	powiązanie realizacji mieszkaniowych z infrastrukturą społeczną typu socjalnego;	O	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
		D	[Q]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(3) wyst. w st. intensywnym
6.3	zachęty dla wprowadzania infrastruktury społecznej typu komercyjnego do terenów mieszkaniowych;	O	[Q]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	brak danych
		D	[Q]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	brak danych
6.4	powiązania realizacji mieszkaniowych z wybranymi elementami przestrzeni publicznych;	O	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
		D	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
OGÓLEM		O + D	12/24	21/21	
		O	5/12	9/9	
		D	7/12	12/12	
ASPEKTY PRZEDMIOTOWE					
OGÓLEM		O + D	22/57 (38,6%)	42/42 (100,0%)	
		O	8/27 (29,6%)	18/18 (100,0%)	
		D	14/30 (46,7%)	24/24 (100,0%)	
ASPEKTY KONTEKSTOWE					
Z 8. ZASOBY ISTNIEJĄCE: ADAPTACJA I REGENERACJA					
1.	2.	3.	4.	5.	
7.1	zachęty do adaptacji pomieszczeń, lub obiektów o innym przeznaczeniu, na cele mieszkaniowe;	O	[%]	(3) wyst. w st. intensywnym	brak danych
		D	[%]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(3) wyst. w st. intensywnym
7.2	ochrona obecnych lokatorów przed procesem gentryfikacji podczas odnowy zasobów;	O	n.d.	n.d.	n.d.
		D	[%]	brak danych	brak danych
7.3	powiązania polityki mieszkaniowej z polityką ochrony zabytków;	O	[Q]	brak danych	(3) wyst. w st. intensywnym
		D	[Q]	brak danych	(3) wyst. w st. intensywnym
		*	[%]	brak danych	brak danych
OGÓLEM		O + D	5/6	9/9	
		O	3/3	3/3	
		D	2/3	6/6	

O 9. POLITYKA MIESZKANIOWA A OCHRONA ŚRODOWISKA				
1.	2.	3.	4.	5.
8.1 ograniczenia w lokalizacji terenów mieszkaniowych na terenach otwartych lub w inny sposób cennych przyrodniczo;	O	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
	D	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(3) wyst. w st. intensywnym
	*	[%]	(0) nie występuje* * dotyczy złagodzeń w przepisach	(0) nie występuje* * dotyczy złagodzeń w przepisach
8.2 minimalizacja użycia indywidualnych środków transportu poprzez dobór lokalizacji i/lub świadome zastosowanie środków transportu publicznego;	O	[Q]	(0) nie występuje	(3) wyst. w st. intensywnym
	D	[Q]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(3) wyst. w st. intensywnym
8.3 promocja ekologicznych i/lub lokalnych materiałów budowlanych w zabudowie mieszkaniowej;	O	[Q]	(0) nie występuje	(0) nie występuje
	D	[Q]	(0) nie występuje	(0) nie występuje
8.4 energooszczędność: dążenie do minimalizacji zużycia energii i/lub użycia odnawialnych źródeł energii;	O	[Q]	(3) wyst. w st. intensywnym	(3) wyst. w st. intensywnym
	D	[Q]	(3) wyst. w st. intensywnym	(3) wyst. w st. intensywnym
OGÓLEM	O + D		10/27	18/27
	O		4/12	9/12
	D		6/15	9/15
S 10. SEGREGACJA PRZESTRZENNA (SPOŁECZNA)				
1.	2.	3.	4.	5.
9.1 ograniczenia w tworzeniu zespołów homogenicznych przestrzennie i społecznie (np.: różne typy zabudowy mieszkaniowej w obrębie jednego sąsiedztwa, <i>pepperpotting, mixed communities, etc.</i>)	O	[Q]	(1) wyst. w st. minimalnym	(2) wyst. w st. umiarkowanym
	D	[Q]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(2) wyst. w st. umiarkowanym
		[%]		
9.2 przeciwdziałanie grodzeniu przestrzeni (zespołów mieszkaniowych i/lub przestrzeni otwartych)	O	[Q]	(0) nie występuje	(2) wyst. w st. umiarkowanym
	D	[Q]	(2) wyst. w st. umiarkowanym	(2) wyst. w st. umiarkowanym
9.3 promocja zasad <i>defensible space</i> w zagospodarowaniu terenu.	O	[Q]	(0) nie występuje	(2) wyst. w st. umiarkowanym
	D	[Q]	(0) nie występuje	(2) wyst. w st. umiarkowanym
OGÓLEM	O + D		5/18	12/18
	O		1/9	6/9
	D		4/9	6/9
ASPEKTY PRZEDMIOTOWE				
OGÓLEM	O + D		20/51 (39,2%)	39/54 (72,2%)
	O		8/24 (33,3%)	18/24 (75,0%)
	D		12/27 (44,4%)	21/30 (70,0%)

PODSUMOWANIE					
	Suma punktów ogółem			64/165 (38,8%)	129/147 (87,8%)
	Suma punktów dla sektora mieszkaniowego ogółem			24/75 (33,8%)	54/60 (90%)
	Suma punktów dla sektora dostępnego			40/90 (44,4%)	75/87 (86,2%)

REASUMUJĄC, polityka mieszkaniowa Doncaster otrzymała znacząco lepsze wyniki (87,8%)⁴²³ niż polityka mieszkaniowa Gliwic (38,8%), co stanowi potwierdzenie dla diagnozy wydanej na podstawie obserwacji sytuacji mieszkaniowej w obu miastach.

W polityce Gliwic wszystkie grupy aspektów: podmiotowe, przedmiotowe i kontekstowe zyskały zbliżoną ocenę (kolejno: 38,6%, 38,6% oraz 38,9%). Polityka względem dostępnego budownictwa mieszkaniowego (44,4%) otrzymała lepszą ocenę niż polityka względem budownictwa mieszkaniowego ogółem (33,8%).

Przy ocenie polityki brano pod uwagę były zarówno deklarowane działania (dokumenty strategiczne) jak efekty polityki (realizacje mieszkaniowe) niska ocena polityki mieszkaniowej nie odnosi się więc jedynie do sfery deklaratywnej.

W ocenie polityki mieszkaniowej Doncaster widać różnice pomiędzy poszczególnymi grupami aspektów. Najwyższą punktację zyskały aspekt przedmiotowe (100%), najniższą kontekstowe (72,2%). Porównanie polityki względem dostępnego sektora mieszkaniowego (86,2%) i względem budownictwa mieszkaniowego ogółem (90%) wypada na korzyść budownictwa mieszkaniowego ogółem.

⁴²³ Wyniki zaprezentowano w sposób procentowy. Bezwzględna ilość punktów nie może podlegać ocenie gdyż w przypadku pewnych mierników nie zebrano dostatecznej ilości danych koniecznej do oceny, a w związku z tym różna jest suma punktów które polityka każdego z miast mogła otrzymać.

4.3. PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU 4.

GLIWICE. W Gliwicach nie jest prowadzona przestrzenna polityka mieszkaniowa, ani w sferze deklaratywnej, ani w sferze realizacji. Działania związane z gospodarką mieszkaniową opisane w SUiKZP [Studium Uwarunkowań... 2003], oraz w strategii rozwoju [Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego... 2007], a także wykonywane, w związku z mieszkalnictwem inwestycje, dotyczą przede wszystkim zwiększania dostępności do mieszkań. Samorząd Gliwic zdaje się nie posiadać wiedzy na temat możliwości kształtowania środowiska mieszkaniowego poprzez przestrzenną politykę mieszkaniową. Wnioski autora potwierdzają badania przeprowadzone przez IRM, według których lokalna polityka mieszkaniowa w Polsce ogranicza się do [Korniłowicz i in. 2007, str. 39 – 43]:

- sprzedaży mieszkań komunalnych dotychczasowym lokatorom;
- odzysku naturalnym mieszkań;
- budowy mieszkań i adaptacji pomieszczeń na cele mieszkaniowe;
- rozdziale mieszkań;
- ocenie rynku nieruchomości (ten element nie został potwierdzony przez badania)
- zmianie własności mieszkań.

Wydaje się, że sytuacja zaobserwowana w Gliwicach nie jest odosobniona w skali Polski, jednak w przypadku Gliwic sytuacja jest o tyle przygnębiająca, że Gliwice mogą pochwalić się doskonałą mieszkaniową polityką przestrzenną z okresu międzywojennego, gdy architektem miejskim był Karl Schabik [zob. Bednarski 2009]. Rozwój przestrzenny miasta podporządkowany był celom zarówno ilościowym jak i jakościowym, a powstająca zabudowa mieszkaniowa nosiła znamiona dostępnej. Obecny chaotyczny rozwój miasta, w porównaniu z erą Schabika, z powodzeniem można nazwać wstecznym.

Zła sytuacja polityki mieszkaniowej w gminie ma swoje źródła w ogólnopolskim systemie planowania przestrzennego. Z niedoskonałości systemu zdają sobie także sprawę twórcy gliwickiej polityki przestrzennej. W Analizie SWOT, w Strategii Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022, wśród słabości wymieniony jest „*Brak planów zagospodarowania przestrzennego na terenie całego miasta oraz niedoskonałość zapisów planu*” [Strategia Zintegrowanego..., 2007, str. 47]. Faktem jest, że podstawowe narzędzie kształtowania jakości środowiska zbudowanego jest wysoce niedoskonałe - zdarza się, że zapisy szczegółowe, wymagające konkretnych rozwiązań przestrzennych, są usuwane przez inwestora na drodze sądowej. Początki tej sytuacji leżą w rozstrzygnięciach ustawowych z wczesnych lat transformacji ustrojowej, gdy podjęta została decyzja umożliwiająca zastąpienie aktów prawa miejscowego decyzjami administracyjnymi. Zniesienie obowiązku wydawania pozwolenia na budowę na podstawie mpzp, spowodowało możliwość wydawania zgody na budowę na podstawie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wprowadzenie takiego rozwiązania, nieznanego w rozwiniętych krajach demokracji rynkowej [zob. Gwiazdowicz w: Karpowicz (red.) 2007, str. 11], osłabiło kontrolę rozwoju przestrzennego, doprowadziło także do rozwiązania służb planistycznych w gminach. Do tej pory nie wypracowano skutecznych narzędzi kontroli procesu rozwoju przestrzennego. Zawodzi także inne narzędzie stosowane w celu ochrony interesu publicznego: zapisy notarialne zobowiązujące inwestora do świadczenia na korzyść społeczności w zamian za możliwość zabudowania danej działki, są usuwane poprzez kilkakrotną sprzedaż nieruchomości. Wspominana już analiza SWOT, w części zagrożenia, wymienia „*Silną presję części inwestorów nastawionej na maksymalizację zysku z inwestycji czasem kosztem atrakcyjności przestrzeni publicznej lub pożądanego w mieście układu funkcjonalnego*” [Strategia Zintegrowanego..., 2007, str. 47]. Zła sytuacja mieszkaniowa jest niewątpliwie związana z brakiem narzędzi z zakresu planowania przestrzennego, które są

potrzebne do jej prowadzenia. Równowaga sił, pomiędzy urzędnikiem miejskim broniącym interesu publicznego, a inwestorem, którego interes mierzony jest w milionach złotych, nie może być zachowana bez silnego wsparcia ze strony systemu planowania przestrzennego.

DONCASTER. Punktacja polityki mieszkaniowej Doncaster wypada pozytywnie. Jest to wynik, którego autorka spodziewała się w związku z pozytywną oceną sytuacji mieszkaniowej w mieście, a także dlatego, że swoje mierniki w dużej mierze oparła na angielskim systemie mieszkaniowym. Przykład Doncaster w badaniu był elementem porównawczym, pozwalającym na lepszą ocenę utworzonych mierników.

W mieście Doncaster prowadzone działania związane z zabudową mieszkaniową noszą wszelkie znamiona dobrej polityki o wymiarze przestrzennym.

MIERNIKI POLITYKI MIESZKANIOWEJ. W zakresie oceny przydatności ustanowionych mierników do badania polityki mieszkaniowej, wydaje się, że proces oceny przebiegał sprawnie, a podstawowe trudności stanowiło zgromadzenie danych związane z nieistniejącą spisana polityką mieszkaniową Gliwic.

W celu zwiększenia dokładności osiągniętych wyników, oraz wyeliminowania elementu uznaniowego z badań, istotne wydaje się utworzenie kwantyfikatorów. Ustalenie kwantyfikatorów, które możliwe będzie jedynie w drodze analizy znacznej ilości polityk mieszkaniowych, jest jednym z elementów rekomendowanych do dalszych badań.

REASUMUJĄC, badania wykazały związek pomiędzy odnośnikami przestrzennymi w polityce mieszkaniowej, a jakością i dostępnością budownictwa mieszkaniowego. Badania dowiodły także, że w polskiej polityce mieszkaniowej, na szczeblu lokalnym, brak jest odnośników przestrzennych. Przeanalizowany przykład Gliwic nie dowodzi oczywiście takiej samej sytuacji w innych miastach kraju⁴²⁴, jednak fakt występowania nawet jednego miasta, w którym nie występuje przestrzenna polityka mieszkaniowa, oznacza, że polski system planowania przestrzennego dopuszcza możliwość zaistnienia takiej sytuacji.

Badania wykazały także, że ocena polityki mieszkaniowej, według ustanowionych mierników może przynieść wiedzę na temat przydatności danej polityki w kształtowaniu dostępnego budownictwa mieszkaniowego. Ustanowione w pracy mierniki, mogą ulec rozszerzeniu lub pewnym modyfikacjom w wyniku dalszych, pogłębionych badań. Istotny pozostaje fakt, że przestrzenne aspekty polityki mieszkaniowej mają wpływ na jakość środowiska mieszkaniowego i dostępność mieszkań i celowe jest kontynuowanie badań w tym zakresie.

⁴²⁴ Niemniej jednak obserwacja polityk mieszkaniowych w innych miastach Polski zdaje się potwierdzać uniwersalność otrzymanych wniosków. Np. w Strategia dla Strzelec Opolskich, zadania gminy w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego zostały scharakteryzowane również bez odniesienia do spraw przestrzennych: „*Misją gminy Strzelce Opolskie w zakresie mieszkalnictwa jest stworzenie warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego zarówno na sprzedaż jak i na wynajem oraz zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najuboższych*”.

ZAKOŃCZENIE.



Leeds, nowa zabudowa mieszkaniowa, fot. autor

ZAKOŃCZENIE: WNIOSKI I KOŃCOWE REKOMENDACJE

Zaprezentowane we wstępie Tezy, że:

Uwzględnienie aspektów przestrzennych w formułowaniu polityki mieszkaniowej ma istotny wpływ na jakość i dostępność budownictwa mieszkaniowego

oraz, że:

W polskiej polityce mieszkaniowej, na szczeblu lokalnym, brak jest odnośników przestrzennych, które występują w lokalnych politykach mieszkaniowych innych krajów Europy Zachodniej znalazły potwierdzenie w Części I oraz w Części III pracy. W Części I przegląd historycznych i współczesnych koncepcji dostępnego budownictwa mieszkaniowego dowiódł, że jakość i dostępność ogółu budownictwa mieszkaniowego potrzebuje wsparcia ze strony polityki mieszkaniowej, oraz, że polityki mieszkaniowe prowadzone w wybranych krajach Europy Zachodniej mają odnośniki przestrzenne. W Części III, na przykładzie miast Gliwice i Doncaster wykazano współzależność dobrej polityki mieszkaniowej, zawierającej odnośniki przestrzenne, z jakością i dostępnością budownictwa mieszkaniowego. Badanie przeprowadzone w Części III pracy wykazało także, że w polskiej polityce mieszkaniowej na szczeblu lokalnym brak jest odnośników przestrzennych.

W Części I, za pomocą przedstawionych przykładów, wskazane zostały możliwości kształtowania środowiska mieszkaniowego w ramach przestrzennej polityki mieszkaniowej, co było jednym z celów pracy. W Części II opracowania, zgodnie z kolejnym określonym we wstępie celem pracy, wskazane zostały podstawowe aspekty przestrzenne dobrej polityki mieszkaniowej, a przy tym narzędzia z zakresu planowania przestrzennego, które mogą wpływać na jakość i dostępność mieszkań. Część II traktować należy jako podsumowanie pierwszej połowy pracy. Badania przeprowadzone w Części III, w ramach realizacji trzeciego celu pracy, wykazały związek pomiędzy przestrzenną polityką mieszkaniową, a jakością środowiska mieszkaniowego i dostępnością mieszkań, oraz wykazały wpływ polityki mieszkaniowej na jakość i dostępność realizacji mieszkaniowych.

PODSUMOWANIE PRACY ORAZ WNIOSKI

Problem mieszkaniowy, nie jest zjawiskiem ani nowym, ani charakterystycznym dla sytuacji Polski. Problem mieszkaniowy może przybierać różną postać: niedoboru (jak w Polsce) lub nadmiaru mieszkań (jak we wschodnich Landach Niemiec), może być związany z ogółem społeczeństwa lub jedynie z wybranymi grupami społecznymi (np.: imigrantami, jak w krajach Europy Zachodniej). Przejawy problemu mieszkaniowego zmieniają się wraz ze zmianą sytuacji społeczno – gospodarczej, niemożliwe jest definitywne rozwiązanie problemu mieszkaniowego. Z problemem mieszkaniowym łączą się różne problemy społeczne oraz przestrzenne.

W Europie wykształciły się różne sposoby przeciwdziałania problemowi mieszkaniowemu, które w pracy otrzymały zbiorczą nazwę **dostępnego budownictwa mieszkaniowego**, czyli mieszkań, które powstały w wyniku działań z zakresu polityki mieszkaniowej, przeznaczonych dla osób które nie mogą osiągnąć mieszkania na wolnym rynku. Metody stosowane w ramach polityk mieszkaniowych, stosowane w Europie mogą być

podzielone na dwie podstawowe grupy: narzędzia finansowe (np. dotowanie publicznego budownictwa mieszkaniowego, dodatki mieszkaniowe, ulgi podatkowe, kontrola czynszów etc.) oraz narzędzia z dziedziny planowania przestrzennego (zapewnienie równomiernego rozwoju funkcji mieszkaniowej, technicznej, komunikacyjnej i administracyjno – usługowej, decyzje o formie, gęstości i funkcji zabudowy, ułatwianie adaptacji obiektów na cele mieszkaniowe, promocja zabudowy zróżnicowanej społecznie, etc.). Przeprowadzone badania wykazały, że w polskiej polityce mieszkaniowej ujęta jest minimalna ilość aspektów przestrzennych, co oznacza, że w Polsce nie wykorzystuje się narzędzi z zakresu planowania przestrzennego w celu podniesienia jakości i dostępności mieszkań. Jest to o tyle niepokojące, że znaczna część narzędzi przestrzennych nie wymaga znacznych nakładów finansowych. Tymczasem główne zarzuty, przy okazji dyskusji na temat polityki mieszkaniowej oraz dostępnego budownictwa mieszkaniowego, dotyczą złej sytuacji finansowej Polski i w związku z tym niemożności prowadzenia przez nią skutecznej polityki mieszkaniowej.

Nye Bevan, minister odpowiedzialny za mieszkalnictwo w angielskim powojennym rządzie laburzystów miał powiedzieć, że za dwadzieścia lat będziemy oceniani nie za ilość mieszkań, które wybudowaliśmy, ale za jakość mieszkań które wybudowaliśmy [Holmes 2006, str. 195], w polskiej polityce brakuje takiej osobowości. Niepodejmowanie działań przestrzennych związanych z problemem mieszkaniowym jest błędem, za który zapłacą przyszli mieszkańcy polskich miast. Niechciane dziedzictwo blokowisk z okresu implementacji gierkowskiego programu „mieszkanie dla każdego”, gdy liczba oddawanych do użytku mieszkań stała się priorytetem politycznym, powinno stać się przestrogą dla wszystkich, którzy stoją na straży anachronicznego przekonania, że najpierw trzeba zaspokoić głód mieszkaniowy by można było zastanawiać się nad jakością [zob. także Twardoch 2009].

KOŃCOWE REKOMENDACJE

Końcowe rekomendacje wydają się dawać szansę poprawy sytuacji mieszkaniowej w ramach finansowych możliwości dostępnych Polsce.

PRZEKONANIE DECYDENTÓW ORAZ OPINII PUBLICZNEJ O POTRZEBIE PROWADZENIA POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Podstawą sukcesu polityki mieszkaniowej jest jej zaistnienie. Kluczowe wydaje się przekonanie decydentów oraz opinii publicznej o konieczności prowadzenia polityki mieszkaniowej, oraz o jej pozafinansowych narzędziach.

WSKAZANIE MOŻLIWOŚCI PRZESTRZENNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Błędem jest niepodejmowanie działań przestrzennych związanych z problemem mieszkaniowym, pytaniem pozostaje kwestia dlaczego ich nie podejmujemy? Jedną z możliwych odpowiedzi na to pytanie jest niewiedza o dostępnych polityce mieszkaniowej narzędziach przestrzennych oraz o możliwościach ich wykorzystania w celu poprawy dostępności i jakości mieszkań. W Anglii, wszystkim graczom związanym z dostępnym budownictwem mieszkaniowym udostępniany jest szereg informacji, zarówno w formie książek (por. np.: *Standards and quality in development: a good practice guide*, Drury 2008) jak i materiałów internetowych. Wiedza na temat przestrzennych możliwości wpływania na jakość i dostępność zabudowy mieszkaniowej jest powszechna.

WŁĄCZENIE ELEMENTÓW PRZESTRZENNYCH DO POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Zagrożenia związane z błędnym, ilościowym podejściem do problemu mieszkaniowego mogą być nieodwracalne. Jak pokazują doświadczenia innych krajów, system dostępnego budownictwa mieszkaniowego jest dobrą odpowiedzią na problem mieszkaniowy pod warunkiem zachowania odnośników przestrzennych. W tym świetle kluczowe wydaje się włączenie elementów przestrzennych do polityki mieszkaniowej na wszystkich szczeblach.

Efektom pracy jest prezentacja 10 aspektów polityki mieszkaniowej, w tym 6 aspektów przedmiotowych i kontekstowych, dotyczących kwestii przestrzennych, które mogą mieć wpływ na jakość i dostępność mieszkań. Dokładny opis wszystkich aspektów, wraz z wyjaśnieniami oraz szczegółowymi miernikami znajduje się w Części II. opracowania, która powinna być traktowana jak podsumowanie pierwszej połowy pracy.

Przestrzenne aspekty polityki mieszkaniowej, które mogą mieć wpływ na jakość oraz dostępność mieszkań to:

- lokalizacja terenów mieszkaniowych
- przeznaczenie terenów mieszkaniowych
- powiązania terenów mieszkaniowych z innymi funkcjami
- zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja
- polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska
- segregacja przestrzenna społeczeństwa

USPRAWNIENIE SYSTEMU

Dostępne budownictwo mieszkaniowe może osiągnąć skuteczność jedynie jako część całościowego systemu - potrzebne jest mu wsparcie ze strony planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne, jako sztuka możliwego, musi przebiegać w ramach istniejących możliwości [Ward 2002, str. 179]. Żeby wykorzystać istniejące możliwości konieczne jest usprawnienie systemu planowania przestrzennego.

Usprawnienia wymagają narzędzia z zakresu planowania przestrzennego mogące być wykorzystywane dla kontroli sposobu, formy oraz jakości zabudowy, w ramach polityki mieszkaniowej, jak np. mpzp. Niedoskonałości systemu opartego na mpzp w ich obecnej postaci powodują, że plany stają się dla gmin zbędnym wydatkiem hamującym rozwój, a ich możliwości związane z rzeczywistą kontrolą zabudowy są minimalne.

Dla osiągnięcia przestrzennych celów polityki mieszkaniowej konieczne są narzędzia pozwalające na wprowadzenie negocjacyjnej formy kontroli sposobu, formy oraz jakości zabudowy. Narzędzia takie z jednej strony muszą zapewniać przejrzystość procedur, a z drugiej elastyczność dopasowywania się do indywidualnych wypadków. Dobrym przykładem może być angielski system *section 106 agreement*, opisany w Rozdziale 2.3.2.

Usprawnienia wymaga także pionowa struktura odpowiedzialności w systemie planowania. Doświadczenia angielskie, francuskie oraz niemieckie wskazują, że dobre rezultaty przynosi przekazanie części kompetencji w ramach polityki mieszkaniowej na szczebel regionalny. W Strategii rozwoju budownictwa mieszkaniowego miasta Doncaster, na samym początku wskazane jest miejsce strategii mieszkaniowej w kontekście regionu, oraz w kontekście innych problemów gminy, takich jak transport publiczny, szkoły, oraz ekonomia. Świadomość powiązania sytuacji mieszkaniowej z pozostałymi sferami rozwoju przestrzennego w skali regionalnej wydaje się być istotna w kwestii dobrej polityki mieszkaniowej. Właściwa polityka mieszkaniowa powinna odbywać się na wszystkich szczeblach władzy publicznej.

W ramach usprawnień systemu planowania przestrzennego należy wspomnieć także o często poruszanej kwestii potrzeby przywrócenia normatywu urbanistycznego [np. Staniszkis 2005, Dąbrowska-Milewska 2009, Bradecki 2009]. Sformułowanie normatywnych standardów zagospodarowania i użytkowania przestrzeni jest celowe także z punktu widzenia skutecznej polityki mieszkaniowej, jest bowiem potencjalnym narzędziem pozwalającym kontrolować jakość zabudowy oraz terenów uzupełniających dla funkcji mieszkaniowej, np. określając na ile urządzeń społecznych i terenów otwartych powinno przypadać na daną ilość mieszkańców.

USPRAWNIENIE PRAKTYKI

Poruszając kwestie polityki mieszkaniowej należy pamiętać, że zbyt restrykcyjne planowanie może prowadzić do zahamowania ilości powstających mieszkań. Brak prawa miejscowego powoduje chaos przestrzenny, lecz zbyt restrykcyjne, niedopasowane do

możliwości tu i teraz prawo miejscowe jest hamulcem rozwoju i powoduje pogorszenie sytuacji mieszkaniowej. Z tego powodu konieczne jest usprawnienie praktyki planistycznej, żeby polityka mieszkaniowa mogła elastycznie odpowiadać na potrzeby i ograniczenia w zadanej sytuacji. Praktyka planistyczna powinna być przygotowana do wspierania naturalnych tendencji rozwojowych.

KIERUNKI DALSZYCH BADAŃ

Dalsze badania z dziedziny dostępnego budownictwa mieszkaniowego powinny dążyć do uszczegółowienia przedstawionych w pracy aspektów przestrzennych polityki mieszkaniowej. Pracy wymaga także ustalenie kwantyfikatorów, które pozwolą na obiektywizację wyników badań.

Ważne wydaje się opracowanie przejrzystego spisu przestrzennych aspektów polityki mieszkaniowej wraz z uproszczonym opisem oraz przykładami zastosowania konkretnych rozwiązań w praktyce, przeznaczonego dla pracowników lokalnych instytucji samorządowych odpowiedzialnych za politykę mieszkaniową, czyli Urzędów Gmin, Miast i Powiatów a także TBS, ZBM itd. Opracowanie takie mogłoby mieć zastosowanie przy opracowywaniu polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym.

BIBLIOGRAFIA

1. Abercrombie P. Sir, Legates & Stout: *Early Urban Planning V.8*, Taylor & Francis, 2000.
2. Adamczewska – Wejchert H., Wejchert K.: *Jak powstawało miasto*, cz. 1 i cz. 2, Pergamon, Tychy 1995.
3. Alexander Ch.: *Język wzorców. A Pattern Language*, GWP, Gdańsk, 2008.
4. Andrzejewski A.: *Polityka mieszkaniowa w krajach kapitalistycznych* [w:] *Sprawy mieszkaniowe z. 2*, 1997.
5. Balchin P. (red.): *Housing policy in Europe*, Routledge, London and New York, 1996.
6. Balchin P., Rhoden M. (red.): *Housing: The Essential Foundations*, Routledge, London and New York, 2003.
7. Barker K.: *Barker Review of Housing Supply: Final Report – Recommendations*, Londyn Marzec 2004. (http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/E/4/barker_review_execsum_91.pdf, styczeń 2008)
8. Barker K.: *Barker Review of Land Use Planning: Final Report – Recommendations*, Communities and Local, Grudzień 2006. (www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/154265.pdf, sierpień)
9. Bednarski A.: *Działalność architektoniczno-budowlana Króla Schabika na tle rozwoju architektury mieszkaniowej Gliwic 1919-1939*, rozprawa doktorska, Politechnika Śląska, Gliwice 2009.
10. Beim M.: *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej z wykorzystaniem sztucznych sieci neuronowych i automatów komórkowych*, rozprawa doktorska, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007.
11. Bielecki Cz.: *Gra w miasto*, Fundacja DOM DOSTĘPNY, Warszawa, 1996.
12. Błażko A., Skrzypek-Łachińska M.: *Architektura mieszkaniowa: współczesne trendy projektowe w kształtowaniu domów mieszkalnych : poszukiwanie związków z tradycją*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2004.
13. Booth P.: *Planning by consent: the origins and nature of British development control*, Routledge, London and New York, 2003.
14. Boughton R., Page D.: *Housing Today*, Londyn, 1996;
15. Bradecki T.: *Znaczenie otwartych przestrzeni publicznych w kształtowaniu zwartych układów urbanistycznych*, rozprawa doktorska, Politechnika Śląska, Gliwice 2009.
16. Broomfield R. Drury A.: *Developing affordable housing: a guide to development and regeneration*, National Housing Federation, 2009.
17. Brukalska B.: *Zasady społeczne projektowania osiedli mieszkaniowych*, Warszawa 1948;
18. *Building for Life. Delivering Great Places to Live: 20 questions you need to answer*, CABE 2008, (www.cabe.org.uk/files/delivering-great-places-to-live.pdf, październik 2009).
19. Burnet J.: *A social history of housing, 1815-1985*, Routledge, Londyn, 1986.
20. Burton E., Jenks M., Williams K.: *The Compact city: a sustainable urban form?*, Taylor & Francis, 1996.
21. Castells M.: *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982.
22. Caves R., Cullingworth J. B.: *Planning in the USA*, Taylor & Francis, 2008.

23. Cesarski M.: *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988-2005 – dziedzictwo i przemiany*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
24. Chant C., Goodman D.C.: *European cities & technology: industrial to post-industrial city*, Open University, Routledge, 1999.
25. Chmielewski J.M.: *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa, 2005.
26. Chmielewski J.M.: *Teoria urbanistyki. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa, 1996.
27. Chmielewski J.M., Mirecka M.: *Modernizacja osiedli mieszkaniowych*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2007.
28. Colquhoun I.: *RIBA Book of British Housing. 1900 to the present day*, Elsevier 2008.
29. Cullingworth B., Nadin V.: *Town and Country Planning in the UK*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, 2006.
30. Czarnecki W.: *Planowanie miast i osiedli. Tom II miejsca pracy i zamieszkania*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1965.
31. Dąbrowska-Milewska G.: *Normatywno-urbanistyczny dla terenów mieszkaniowych* [w:] Wydawnictwo IV Konferencji Naukowej z cyklu Mieszkanie XXI wieku, Białystok 2009 (w przygotowaniu).
32. Dobrucki A., Płachcińska A., Wiernicka J.: *Ewolucje standardów i zmiany w projektowaniu mieszkań i budynków mieszkalnych ludności miejskiej*, [w:] *Zarys rozwoju gospodarki mieszkaniowej w trzydziestoleciu PRL*, IKŚ, Warszawa 1974.
33. Domański R.: *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2002.
34. Drury A.: *Standards and quality in development: a good practice guide*, National Housing Federation, HATC Ltd., 2008.
35. Duany A., Plater-Zyberk: *The Lexicon of the New Urbanism*, 2002 (http://www.dpz.com/pdf/LEXICON_.PDF, październik 2008).
36. Dubisz S. (red.): *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
37. Dybczyńska-Bułyszko A.: *Od kamienicy do biurowca*, Oficyna wydawniczo-poligraficzna Gdam, Warszawa, 2005.
38. Engels F.: *O kwestii mieszkaniowej (1872)* [w:] Marks K., Engels F.: *Dzieła. Tom 18*, Warszawa 1969.
39. Eyk van H. S.: *Housing and the European Union – an uneasy and unclear relationship*, [w:] *Global Tenant*, April 2003, str. 10-11. (www.tenant.net/Other_Areas/IUT/0304GlobalTenant.pdf, październik 2007)
40. Farr D.: *Sustainable Urbanism: Urban Design With Nature*, John Wiley And Sons Ltd, 2007.
41. Fernandez R. M.: *Spatial Mismatch. Housing, Transportation and Employment in Regional Perspective* [w:] Weisbrod B. A., Worthy J. C. (red.): *The urban crisis: linking research to action*, Northwestern University Press, 1997, str. 81-99.
42. Florida R.: *Cities and the Creative Class*, New York – London, 2005.
43. Frąckiewicz L.: *Mieszkanie i jego środowisko* [w:] Frąckiewicz L. (red.): *Przeszłość i przyszłość Polskiej Polityki mieszkaniowej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2005.
44. Geddes P.: *Cities in evolution : an introduction to the town planning movement and to the study of civics*, Williams, Londyn, 1915.
45. Giecwicz J.: *Konserwatywna awangarda. Wiedeńska polityka mieszkaniowa 1920-2005*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2008.
46. *Gospodarka mieszkaniowa w 2007 r.*, GUS, Warszawa, październik 2008 (www.stat.gov.pl/gus/5840_1956_PLK_HTML.htm?action=show_archive, grudzień 2008)

47. Gronostajska B.E.: *Bezpieczny habitat w świetle teorii Oscara Newmana* [w:] Bać Z. (red.): *Habitaty bezpieczne*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław, 2007 (a).
48. Gronostajska B.E.: *Kreacja i modernizacja przestrzeni mieszkalnej*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2007 (b).
49. Hall P.: *Cities in Civilisation: Culture, Innovation and Urban Order*, Weidenfeld and Nicholson, 1998.
50. Hall P.: *Cities of Tomorrow*, Blackwell Publishing 2005.
51. Holmes Ch.: *A New Vision for Housing*, Routledge, London and New York, 2006.
52. Holmes Ch.: *Housing, Equality and Choice*, IPPR, 2003.
53. *Housing Statistics in the European Union 2004*, National Board of Housing, Building and Planning, Sweden, Ministry for Regional Development of the Czech Republic, Boverket 2005.
54. Hut P.: *Współczesna kwestia mieszkaniowa w Polsce; geneza, uwarunkowania, perspektywy rozwiązań* [w:] Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.): *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
55. IPPR, Institute for Public Policy Research: *Housing United. The final report of the IPPR Forum on the Future of Social Housing*, IPPR, London 2000.
56. Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I.: *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle demokratycznego państwa prawnego.*, Warszawa 2007.
57. Jailliet M-C.: La politique de la ville en France : histoire et bilan [w:] *Regards sur l'actualité*, Nr 296, La politique de la ville, Grudzień 2003.
58. Jałowiecki B., Szczepański M.S.: *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Schloar, Warszawa 2002.
59. Janik M.: *Socjokulturowe aspekty miejsc zamieszkania*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2004.
60. Jędraszko A.: *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2008.
61. Jędraszko A.: *O braku polityki mieszkaniowej* [w:] *Urbanista* 12 (48) 2006, str. 23-26.
62. Jędraszko A.: *Zarządzanie mieszkalnictwem i planowanie komunikacji przez Samorząd terytorialny w Niemczech. Na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Łódź 1996.
63. Juzwa N.: *Systemy planowania przestrzennego w krajach Europy zachodniej – różnice i podobieństwa* [w:] *Śląski Kwartalnik Urbanistyki i Architektury*, nr 3-4, 1990.
64. Kaczorowski M.: *Początki odbudowy kraju i stolicy 1944-1949*, PWN, Warszawa 1980.
65. Kamiński Z.: *Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym* Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej nr 1553, Gliwice 2002.
66. Karpowicz E. (red.): *Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007.
67. Koek R., Maas W., Rijs J. Van: *Far – Max excursions on density MVRDV*, 010 Publishers Rotterdam, 2006.
68. Kornilowicz J., Żelawski T.: *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991 – 2005*, IRM, Kraków 2007.
69. Kotowski S., Janikowska K.: *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce, qax manufaktura artystyczna*, Bydgoszcz 2004.
70. Levy J.M.: *Contemporary Urban Planning*, Pearson Prentice Hall, New Jersey 2006.
71. Marcet F. C. (red.): *Study of the Public Sector*, CECODHAS, 2006.
72. Maginn P. Thompson S., Tonts M.: *Qualitative Housing Analysis: An International Perspective*, Tom 10 z serii *Studies in qualitative methodology*, Emerald Group Publishing, Bingley 2008.
73. Maurer F.: *Gliwice. Geneza, rozwój miasta i zabytki*, Politechnika Śląska, Gliwice 1989.
74. Moughtin C., Shirley P.: *Urban Design: Green Dimensions*, Elsevier 2005.

75. Mumford L.: *The Culture of Cities*, (reprint), Routledge, 1997.
76. Newman O.: *Creating Defensible Space*, U.S. Department of Housing and Urban Development 1996.
77. Newman O.: *Defensible Space*, Macmillan, New York, 1972.
78. *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
79. Norris M., Shiels P.: *Regular National Report on Housing Developments in European Countries*, Department of the Environment, Heritage and Local Government, Dublin, 2004.
80. Oxley M.: *The Future of Social Housing. Learning from Europe*, IPPR, London, 2000.
81. Pacione M.: *Urban Geography. A Global Perspective*, Routledge, London and New York 2005.
82. Pallado J.: *Architektura wielorodzinnych domów dostępnych*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, 2007.
83. Piotrowska-Andruszków E.: *Historia Gliwic*, Muzeum w Gliwicach, Gliwice 1993.
84. Płachcińska A.: *Standard w społecznym budownictwie mieszkaniowym [w:] Sprawy mieszkaniowe*, IGM, Zeszyt 2/1994.
85. *Polska polityka architektoniczna*, SARP, TUP, IARP, PRA, KOBiDZ, Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna Gdam, 2009.
86. Power A.: *Hovels to high rise: state housing in Europe since 1850*, Routledge 1993.
87. Rabinow P.: *French modern: norms and forms of the social environment*, University of Chicago Press, 1995.
88. Randall B.: *Affordable Housing. Better by Good Design*, Housing Corporation, London 2003.
89. Randall B.: Safe as houses. EU Social housing organisations preventing and dealing with anti-social behaviour, Raport for CECODHAS, 2005. (www.cecodhas.org/en/publi/SafeAsHouses_en.pdf, sierpień 2009).
90. Rips F.-G. Litke B.: *Social Housing in Germany – the end of times of growth and public responsibility?*, IUT-Congress Birmingham, August 2004 *The future role of social and rental housing*, Birmingham 2004.
91. Roberts M. *Living in a man-made world: gender assumptions in modern housing design*, Taylor & Francis, 1991.
92. Rogers R. G. Sir. (red.), Urban Task Force: *Towards an urban renaissance*, Taylor & Francis, 1999.
93. Rogers R. G. Sir. (red.), Urban Task Force: *Towards a Strong Urban Renaissance*, 2005. (www.urbantaskforce.org/UTF_final_report.pdf, wrzesień 2009).
94. Rossi A.: *The Architecture of the City*, The MIT Press, 1992.
95. Rudlin D., Falk N.: *Building the 21st century hhome – the sustainable urban neighbourhood*, Architectural Press, Oxford 1999.
96. Saint A.: *Politics and the people of London: the London County Council, 1889-1965*, Continuum International Publishing Group, 1989.
97. Schaefer J-P.: *Financing social housing in France*, HFI Housing Finance International 2003 (www.housingfinance.org/publications/others-publications, luty 2008).
98. Schlosser Ch.: *Towards a Stronger Role of the Local Level in Social Housing: Innovative Housing Strategies of Local Governments in Germany*. German Contribution to the UNECE-Conference on Social Housing, Vienna, November 28th-30rd, 2004 (http://www.europaforum.or.at/site/HomepageUNECE/Paper_Schlosser.pdf, sierpień 2009)
99. Serdyńska J.: *Mieszkanie i środowisko mieszkaniowe w społecznej zabudowie czynszowej w Polsce*, Rozprawa doktorska, Gliwice, 1999.
100. Skupińska J.: *Miejsce Polityki Mieszkaniowej w Polityce Społecznej – miejsce Polityki Społecznej w Polityce Mieszkaniowej [w:] Frackiewicz L. (red.): Przeszłość i przyszłość Polskiej Polityki mieszkaniowej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2005.

101. Stachura E.: *Determinanty zmian w architekturze mieszkaniowej okresu transformacji w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2009.
102. Stangel M.: *Rozwój zrównoważony po Brytyjsku* [w:] *Architektura Murator* nr 6. 2005.
103. Staniszkis M.: *Prawo do przestrzeni publicznej*, [w:] *Czasopismo Techniczne* z. 9-A/2005, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2005.
104. Stephens M., Burns N., MacKay L.: *Social market or safety net? British social rented housing in an European context*, The Policy Press and the Joseph Rowntree Foundation 2002.
105. Syrkus H.: *Ku idei osiedla społecznego 1925-1975*, PWN Warszawa 1976.
106. Syrkus H.: *Spoleczne cele Urbanizacji*, Warszawa 1984.
107. Szczepański M., Ślęzak-Tazbir W.: *Getta społeczne i przestrzenne w starym regionie przemysłowym* [w:] *Urbanista* nr 6 (42) 2006.
108. Szczyпка - Gwiazda B.: *Poglądy artystyczne Karla Schabika a rozwój przestrzenno – architektoniczny Gliwic w czasach republiki Weimarskiej*, Rocznik Muzeum w Gliwicach, tom XIV, Gliwice 1988.
109. Szmidt B.: *Ład Przestrzenny*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1981.
110. Śląski Związek Gmin i Powiatów: *I Śląskie Forum Mieszkalnictwa - Materiały pokonferencyjne* [w:] *Zeszyty Samorządowe Śląskiego Związku Gmin i Powiatów* nr 3, czerwiec 2002.
111. *Towarzystwo Urbanistów Polskich, 1923-1973*, praca zbiorowa, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1973.
112. Towers G.: *An introduction to urban housing design: at home in the city*, Elsevier, 2005.
113. Towers G.: *Shelter is not enough: transforming multi-storey housing*, The Policy Press, 2000.
114. Turkington R., Kempen van R., Wassenberg E.: *High-rise housing in Europe: current trends and future prospects*, Delft University, 2004.
115. Twardoch A.: *Dostępne budownictwo mieszkaniowe w kontekście jakości przestrzeni publicznych* [w:] *Projektant, architekt, urbanista w przestrzeni publicznej. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Architektura* z. 49 Gliwice, 2009.
116. Twardoch A.: *Housing Problem in post-communist city* [w:] Komar B., Kucharczyk-Brus B. (red): *Housing and enviromental conditions in post-comunist countries*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2007.
117. Twardoch A.: *W trosce o jakość budownictwa mieszkaniowego* [w:] *Przegląd Urbanistyczny*, Tom I, Wrocław 2009.
118. Unwin R.: *Nothing Gain by Overcrowding!*, P.S. King & Son, Westmintser 1912.
119. Witakowski P. (red.): *RAPORT 2006. O naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Centrum Komunikacji Medialnej i Federacja Inicjatyw Oświatowych, Warszawa 2007.
120. Ward S. V. (red.): *The Garden city: past, present, and future*, Taylor & Francis, 1992.
121. Ward S. V.: *Planning and Urban Change*, SAGE 2004.
122. Ward S. V.: *Planning the Twentieth-Century City, the advanced capitalist world*, John Wiley & Sons LTD., 2002.
123. Werner W. A., Jaworski T., Wężyk E.: *Realizacja polityki mieszkaniowej Państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego*, IRM, Kraków 2007.
124. White J.: *London in the 20th Century: A city and its people* Penguin Books, 2002.
125. Whitehead Ch.; Scanlon K., (red.): *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science, Londyn 2007.
(<http://www.lse.ac.uk/collections/LSELondon/pdf/SocialHousingInEurope.pdf>, październik 2009)
126. Whitehead Ch., Scanlon K., (red.): *Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, London School of Economics and Political Science, Londyn 2008.
(http://www.iut.nu/Literature/SocialHousingEurope_II_June2009.pdf, październik 2009).

127. Wojtas J.: *Historyczne zespoły mieszkaniowe miast Górnego śląska Bytomia, Gliwic, Zabrze w latach 1919–1945. Typologia zabudowy i analiza stanu zachowania*. Projekt badawczy, Gliwice 2006.
128. Wojtkun G.: *Zamknięte społeczności – wybór czy konieczność?* [w:] Bać Z. (red.): *Habitaty bezpieczne*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław, 2007.
129. Wojtkun G.: *Osiedle mieszkaniowe w strukturze miasta XX wieku*, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Szczecińskiej, Szczecin 2004.
130. Wojtkun G.: *Wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe wizje a rzeczywistość*, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Szczecińskiej, Szczecin 2008.
131. Wołoszyn M. A.: *Projektowanie rewitalizacji zabudowy czynszowej*, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Szczecińskiej, Szczecin 2005.
132. Yiftachel O. *Towards a new typology of urban planning theories* [w:] *Environment and Planning*, volume 16, str 23-39, 1989.
133. Zaborska K.: *Moda na osiedla strzeżone* [w:] Bać Z. (red.): *Habitaty bezpieczne*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław, 2007.
134. Zaniewska H. (red.): *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*, IRM, Kraków 2005.
135. Zaniewska H.: *Polityka mieszkaniowa wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego* [w:] *Polityka społeczna* nr 11-12 2006, s.33-35.
136. Zaniewska H., Kowalewski A., Thiel M., Barek R.: *Zrównoważony rozwój osiedli i zespołów mieszkaniowych w strukturze miasta. Kryteria i poziomy odpowiedzialności*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, 2008.
137. Ziobrowski Z.: *Mierniki jakości przestrzeni miejskiej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1992.
138. Ziobrowski Z. (red.): *Zmiany jakości przestrzeni dużych miast w Polsce – mierniki i metoda oceny*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków 1996.
139. Życiński J.: *Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności*, Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa, Warszawa 2005.
140. Życiński J.: *Zachodnie wzory dla polskich przemian* [w:] Komar B., Kucharczyk-Brus B. (red.): *Housing and enviromental conditions in post-comunist countries*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2007.

Dokumenty (dokumenty planistyczne, ustawy, rozporządzenia, etc.):

141. *Choosing an area. Doncaster Home Choice*, Doncaster (UK), 2009.
142. *Code for Sustainable Homes, Communities and Local Government (UK)*, Grudzień 2006.
143. *Crime Prevention Through Environmental Design, (CPTED) Planning Scheme Policy (INT)*.
144. *A Decent Home: Definition and guidance for implementation*. Communities and Local Government (UK), Czerwiec 2006.
145. *Delivering Affordable Housing Policy Statement*, Communities and Local Government (UK), Grudzień 2006.
146. *Doncaster Local Housing Assessment*, Nathaniel Lichfield & Partners Ltd, Newcastle (UK), 2007.
147. *Design and quality standards*, Housing Corporation (UK), kwiecień 2007.
148. *Design and quality strategy*, Housing Corporation (UK), kwiecień 2007.
149. ECTP-CEU: *La Nouvelle Charte d'Athenes / The New Charter of Athens*, Alinea, Firenze 2003.
150. *Energy Efficient Housing Design Guide*, Sheffield Hallam University, Doncaster Design Center (UK), 2006.
151. *English House Condition Survey 2007, Annual Report*, Communities and Local Government (UK), 2007.

152. *Greener homes for the future*, Communities and Local Government (UK), Maj 2008.
153. *Homes for the future: more affordable, more sustainable*, Department for Communities and Local Government, London: The Stationery Office (UK), lipiec 2007.
154. *Housing in England 2007–08. A report principally from the 2007– 08 Survey of English Housing*, Communities and Local Government (UK), Wrzesień 2009.
155. *Housing Strategy and Delivery Plan 2008-2011*, Doncaster Metropolitan Borough Council, Doncaster (UK), 2008.
156. *Charter of the New Urbanism*, uchwalona przez *Congress for the New Urbanism*, (USA), 1996.
157. *Konstytucja RP*. Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 2. 04. 1997 (PL), 1997.
158. *Miejski Program Budowania Lokalnego Systemu Opieki Nad Dzieckiem i Rodziną. Gliwicki Program Społeczny na lata 2008 – 2013*. Uchwała Nr XVII/556/2008 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 lipca 2008 r., Gliwice (PL), 2008.
159. *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013*, opublikowany 11.01.2005, (PL), 2005.
160. *Our Towns and Cities: The Future – Full Report*, Communities and Local Government (UK), Listopad 2000.
161. *Planning Obligations, ODPM Circular 05/2005*, Office of the Deputy Prime Minister (UK), lipiec 2005.
162. *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development PPS1*, Communities and Local Government, London (UK), 2005.
163. *Planning Policy Statement 3: Housing (PPS3)*, Communities and Local Government, London (UK), Grudzień 2006.
164. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków* (PL), 2000.
165. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*. Dz.U. 2002 nr 75 poz. 690 z późn. zm. (PL), 2002.
166. *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007 – 2013, przyjęta przez Radę Ministrów 13 września 2005*. Dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 (PL), 2005.
167. *Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022. Aktualizacja*, Uchwała Nr XII/368/2007 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 listopada 2007 r., Gliwice (PL), 2007.
168. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice*, uchwała X/162/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 10 lipca 2003, Gliwice (PL), 2003.
169. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm. (PL), 1990.
170. *Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali*, Dz. U. 2000 r. Nr 80 poz. 903, z późn. zm. (PL), 1994.
171. *Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe*, Dz.U. 1994 nr 119 poz. 567, (PL), 1994.
172. *Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Dz. U. z 2004 r. Nr 121, z późn. zm. (PL), 1995.
173. *Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, z późniejszymi zmianami, Dz.U. z 1995r. Nr 133, poz. 654, z późn. zm. (PL), 1995.

174. *Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw*, Dz.U. 1996 nr 5 poz. 32, z późn. zm. (PL), 1995.
175. *Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych*, Dz. U. 2003 r. Nr119 poz. 1116. z późn. zm. (PL), 2000.
176. *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*, Dz.U. 2001 nr 71 poz. 734, z późn. zm. (PL), 2001.
177. *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, Dz. U. 2005 r. Nr 31 poz. 266, z późn. zm. (PL), 2001.
178. *Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej*, Dz.U. 2002 nr 230 poz. 1922, z późn. zm. (PL), 2002.
179. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU nr 80, poz. 717, z późn. zm. (PL), 2003.
180. *Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*, Dz.U. nr 54, poz. 535 z późn. zm. (PL), 2004.
181. *Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania*, Dz.U. 2006 nr 183 poz. 1354, z późn. zm. (PL), 2006.
182. *Ustawa z 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym*, Dz.U. nr 192 poz. 1382, z późn. zm. (PL), 2007.
183. *Uzupełnienie Raportu o Stanie Miasta Gliwice O Dane Na Koniec 2008 Roku* (PL), Czerwiec 2009.
184. *Wieloletni Planu Inwestycyjny Miasta Gliwice na lata 2009 – 2012*, uchwała nr XVII/532/2008 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 lipca 2008 r., Gliwice (PL), 2008
185. *Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Warszawa (PL), 2005.

STRONY INTERNETOWE:

1. ANIL/ADIL (FR) - **www.anil.org**
2. Architecture contemporaine en France (FR) - **www.archicontemporaine.org**
3. Building for life (UK) - **www.buildingforlife.org**
4. CECODHAS, The European Liaison Committee For Social Housing (EU) - **www.cecodhas.org**
5. Commission for Architecture and the Built Environment (UK) - **www.cabe.org.uk**
6. Communities and Local Government, (UK) - **www.communities.gov.uk**
7. Congress for the New Urbanism (USA) - **www.cnu.org/charter**
8. Doncaster Council (UK) - **www.doncaster.gov.uk**
9. English Partnership (UK) - **www.englishpartnerships.co.uk**
10. European Network for Housing Research (EU) - **www.enhr.ibf.uu.se**
11. European Urban Knowledge Network (EU) - **www.eukn.org**
12. Habitat for humanity (PL, INT) – **www.habitat.pl, www.habitat.org**
13. Housing Corporation (UK) - **www.housingcorp.gov.uk**
14. Homes and Communities Agency (UK) - **www.homesandcommunities.co.uk**
15. German Architects Association (DE) - **www.german-architects.com**
16. Guardian (UK) - **www.guardian.co.uk**
17. Gliwice, Miejski Serwis Internetowy, (PL) - **www.um.gliwice.pl**
18. Główny Urząd Statystyczny (PL) - **www.stat.gov.pl**
19. Instytut Gospodarki nieruchomościami (PL) - **www.ign.org.pl**
20. International Union for Housing Finance (INT) - **www.housingfinance.org**
21. Leeds Council (UK) - **www.leeds.gov.uk**
22. Magistrat Wiednia (AU) - **www.wien.gv.at**
23. Miejski System Informacji Przestrzennej, Gliwice (PL) – **www.test.um.gliwice.pl/portal/**
24. Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, dział mieszkalnictwa (FR) - **www.logement.gouv.fr**
25. Ministerstwo Infrastruktury (PL) - **www.mi.gov.pl**
26. National Statistics (UK) - **www.statistics.gov.uk**
27. Plan de cohésion sociale (Emploi, logement et égalité des chances) (FR) - **www.cohesionsociale.gouv.fr**
28. Social Housing UNECE Symposium, 28-30 November 2004, Vienna, (INT) - **www.europaforum.or.at**
29. Smart growth, (USA) - **www.smartgrowth.org**
30. St. Leger Homes, Doncaster (UK) - **www.stlegerhomes.co.uk**
31. Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa (PL) - **www.kongresbudownictwa.pl**
32. Towarzystwa Budownictwa Społecznego (PL) - **www.tbs24.pl**
33. Tenant Services Authority, (UK) - **www.tenantservicesauthority.org**
34. UN Habitat (INT) – **www.unhabitat.org**
35. L'Union régionale des CAUE d'Ile-de-France (FR) - **www.urcaue-idf.archi.fr**
36. Urban Task Force (UK) - **www.urbantaskforce.org**

ZESTAWIENIE RYSUNKÓW:

Rysunek 1. Plakaty kampanii społecznej Dach nad głową (www.dachnadglowa.org).....	6
Rysunek 2. Wizualizacja osiedla (www.osiedlezakrzowek.fora.pl).....	7
Rysunek 3. Wizualizacja osiedla, które ma powstać na terenie Parku Dębnickiego w Krakowie, proj. XY studio (materiały prasowe, www.krakow.gazeta.pl).....	8
Rysunek 4. Back-to-back houses (opr. własne).....	30
Rysunek 5. P. Abercrombie, teoretyczny wyidealizowany szkic zabudowy Middlesbrough (opr. własne na podstawie szkicu Sir Patrica Abercrombie'ego [Abercrombie, Legates & Stout 2000, str. 81]).....	31
Rysunek 6. London County Council's Boundary Street estate, schemat (opr. własne na podstawie zdjęcia satelitarnego www.maps.google.com).....	33
Rysunek 7. LCC's Boundary street estate. Widok z ogrodu publicznego (opr. własne).....	34
Rysunek 8. White Hart Lane, Tottenham, przykładowe zabudowania (opr. własne).....	35
Rysunek 9. Schemat fragmentu osiedla Ruisip-Northwood (opr. własne na podstawie zdjęcia satelitarnego za: maps.google.com).....	37
Rysunek 10. Schematy rozmieszczenia domów typu <i>back-to-back</i> (IA) oraz domów szeregowych z ogródkami (IIA). (opr. własne na podstawie Raymond Unwin [Unwin 1912, str. 8-9]).....	38
Rysunek 11. "Belvedere Avenue", Osborne Lancaster, 1936. [za: www.guardian.co.uk].....	39
Rysunek 12. Miasto → wieś, wieś → miasto. Schematy P. Geddesa z książki „Cities in evolution” [Geddes 1915, str. 96].....	42
Rysunek 13. Synteza koncepcji rozwoju terenów mieszkaniowych w międzywojennej Anglii. Schematy (opr. własne).....	42
Rysunek 14. Alton east. Londyn dzielnica Roehampton. Projekt: Architekci LCC. Lata realizacji: 1952-1955. (opr. własne).....	46
Rysunek 15. Alton West. Londyn dzielnica Roehampton. Projekt: Architekci LCC. Lata realizacji: 1952-1955. (opr. własne).....	46
Rysunek 16. Quarry Hill w Leeds. Sytuacja. (za: www.leeeds.gov.uk).....	48
Rysunek 17. Wohnhausanlage Am Schopfwerk (opr. własne).....	59
Rysunek 18. Cité d'Habitations Bon Marché w dzielnicy Paryża Le Blanc Mesnil (opr. własne).....	64
Rysunek 19. Marne-La-Vallee „Przestrzenie Abraxas” (opr. własne).....	69
Rysunek 20. Osiedle WSM na Rakowcu, plan sytuacyjny [za: Syrkus 1976, str. 101].....	80
Rysunek 21. Punkty Wzrostu i Obszary Wzrostu wyznaczone w ramach rządowego programu podnoszenia podaży mieszkań ze wszystkich sektorów. (źródło: www.communities.gov.uk/housing/housingsupply/newgrowthpoints).....	100
Rysunek 22. Współistnienie mieszkań o różnym prawie zajmowania. <i>Mix of tenures</i> . Schemat. (źródło: <i>Building for Life. Delivering Great Places to Live 2008</i>).....	112
Rysunek 23. Współistnienie różnych typów mieszkań. Schemat. (źródło: <i>Building for Life. Delivering Great Places to Live 2008</i>).....	112
Rysunek 24. wizualizacja stanu projektowanego [Colquhoun 2008, str. 295 za Urban Splash].....	119
Rysunek 25. Autofreie Mustersiedlung. schemat rzutu (opr. własne).....	123
Rysunek 26. Wizualizacja całego zespołu (źródło Biuro Projektów Architektonicznych Pallado i Skupin).....	141
Rysunek 27. projekt konkursowy ECOMBI (źródło mobius architektki, www.mobiusarchitekci.pl).....	144
Rysunek 28. projekt konkursowy ECOMBI, wnętrze (źródło mobius architektki, www.mobiusarchitekci.pl).....	144
Rysunek 29. projekt konkursowy ECOMBI, wnętrze (źródło mobius architektki, www.mobiusarchitekci.pl).....	144
Rysunek 30. Motorized-traffic. Efekt rozlewania zabudowy mieszkaniowej na obrzeżach miasta. [Krier 2009, str. 60].....	160
Rysunek 31. Zależność między gęstością zaludnienia i zużyciem paliwa [Moughtin, Shirley 2005, str. 70].....	163
Rysunek 32. Podstawowe formy zabudowy mieszkaniowej [Towers 2006, str. 51].....	163
Rysunek 33. Schematy przestrzennego rozkładu mieszkań według różnych koncepcji. (opr. własne na podstawie Koek, Maas, Rijs 2006, str. 539).....	174
Rysunek 34. Strefowanie dostępności przestrzeni w zespołach mieszkaniowych o różnym układzie. (opr. własne na podstawie Newman 1972, 1996).....	175
Rysunek 35. Błędny oraz poprawny układ domu i terenu półprywatnego (opr. własne na podstawie CPTED Planning Scheme Policy).....	175

ZESTAWIENIE ZDJĘĆ:

Zdjęcie 1. Osiedle Zakrzówek. Laureat nagrody Archi-Szopa 2009 dla najgorszego nowego obiektu Krakowa (fot. Mateusz Skwarczek / Agencja Gazeta).....	7
Zdjęcie 2. Reklama na terenie Miasteczka Wilanów, (fot. autor, 05. 2009).....	8
Zdjęcie 3. Back-to-back houses. Leeds. (fot. autor, 09.2009).....	31
Zdjęcie 4. Middlesbrough, aktualne zdjęcie satelitarne (opr. własne na podstawie www.maps.google.com).....	31
Zdjęcie 5. Karl Marx Hof, część środkowa, wewnątrz oraz zewnątrz (fot. autor, 10.2009).....	57
Zdjęcie 6. Karl Marx Hof, południowa, widok z wnętrza (fot. autor, 10.2009).....	57
Zdjęcie 7. Osiedle DEWOGK, Zabrze, galeriowiec (fot. autor, 04.2005).....	73
Zdjęcie 8. Osiedle DEWOGK, Zabrze, klatkowiec (fot. autor, 04.2005).....	73
Zdjęcie 9. Gliwice, rejon ul. Mickiewicza (fot. autor, 04.2005).....	73
Zdjęcie 10. Gliwice, j.w. (fot. autor, 04.2005).....	73
Zdjęcie 11. Wilcze Gardło, (fot. autor, 04.2005).....	74
Zdjęcie 12. Warszawa, Osiedle WSM na kole, kolonia II, 1947-1950, galerie (fot. autor, 04.2005).....	83
Zdjęcie 13. Warszawa, osiedle WSM na kole, kolonia II, 1947-1950, „uśmiech pięknej Heleny” (fot. autor, 04.2005).....	83
Zdjęcie 14. Warszawa, Osiedle WSM na kole, kolonia II, 1947-1950, galerie (fot. autor, 04.2005).....	83
Zdjęcie 15. Nowe Tychy, Osiedle „A” - Anna. (fot. autor, 11.2005).....	84
Zdjęcie 16. Nowe Tychy, Osiedle „B” - Barbara. Styk Starego i Nowego (fot. autor, 11.2005).....	84
Zdjęcie 17. Nowe Tychy, Osiedle „H” - Honorata. (fot. autor, 11.2005).....	86
Zdjęcie 18. Nowe Tychy, Osiedle „L” . (fot. autor, 11.2005).....	86
Zdjęcie 19. Allerton Bywater. Wiata garażowa z dodatkowym pokojem (fot. autor, 09. 2009).....	115
Zdjęcie 20. Allerton Bywater. Jeden z dziedzińców wewnętrznych (fot. autor, 09. 2009).....	115
Zdjęcie 21. Allerton Bywater. Widok z zewnątrz osiedla (fot. Michał Stangel, 09. 2009).....	115
Zdjęcie 22. Allerton Bywater. Reklama klubu “Wizz Go” (fot. Michał Stangel, 09. 2009).....	115
Zdjęcie 23. Allerton Bywater. Widok na kolejne domy (fot. autor, 09. 2009).....	116
Zdjęcie 24. Allerton Bywater. Ogródek przydomowy (fot. autor, 09. 2009).....	116
Zdjęcie 25. Adelaide Warf, dziedziniec wewnętrzny (fot. Timothy Soar / CABE).....	116
Zdjęcie 26. Adelaide Warf, elewacja granicząca z kanałem (fot. Timothy Soar / CABE).....	116
Zdjęcie 27. Adelaide Warf, elewacja zewnętrzna z mieszkaniami dostępnymi z poziomu (fot. Timothy Soar / CABE).....	117
Zdjęcie 28. Adelaide Warf, widok ogólny (fot. Timothy Soar / CABE).....	117
Zdjęcie 29. Zespół mieszkaniowy Grammar school, budynek starej szkoły (fot. autor, 09.2009).....	118
Zdjęcie 30. Zespół mieszkaniowy Grammar school, nowy budynek szeregowy (fot. autor, 09.2009).....	118
Zdjęcie 31. Zespół mieszkaniowy Grammar school, nowy budynek szeregowy (fot. autor, 09.2009).....	118
Zdjęcie 32. Zespół mieszkaniowy Grammar school, wejścia do mieszkań w nowym budynku (fot. autor, 09.2009).....	118
Zdjęcie 33. Zespół mieszkaniowy Grammar school, plac gospodarczy (fot. autor, 09.2009).....	118
Zdjęcie 34. Park Hill, stan przed modernizacją [Colquhoun 2008, str. 14].....	119
Zdjęcie 35. Park Hill, w trakcie modernizacji (fot. autor, 09.2009).....	119
Zdjęcie 36. Park Hill, w trakcie modernizacji, widok na odkrytą żelbetową strukturę (fot. autor, 09.2009).....	119
Zdjęcie 37. Autofreie Mustersiedlung. Wejście na teren osiedla z parkingiem rowerowym (for. autor, 10.2009).....	123
Zdjęcie 38. Autofreie Mustersiedlung. Tylne wejście na teren osiedla (for. autor, 10.2009).....	123
Zdjęcie 39. Autofreie Mustersiedlung. Wnętrze osiedla (for. autor, 10.2009).....	123
Zdjęcie 40. Autofreie Mustersiedlung. Wnętrze osiedla z placem zabaw w zieleni (for. autor, 10.2009).....	123
Zdjęcie 41. Autofreie Mustersiedlung. Przestrzeń rekreacyjna (for. autor, 10.2009).....	123
Zdjęcie 42. Neue Donau Wohnpark, widok ogólny (for. autor, 10.2009).....	124
Zdjęcie 43. Neue Donau Wohnpark, elewacja bloku mieszkalnego otwarta na rzekę (for. autor, 10.2009).....	124
Zdjęcie 44. Neue Donau Wohnpark, 100 metrowy wieżowiec z biurami i mieszkaniami (for. autor, 10.2009).....	124
Zdjęcie 45. Neue Donau Wohnpark, plac zabaw z ławką (for. autor, 10.2009).....	124
Zdjęcie 46. Neue Donau Wohnpark, wiata na rowery (for. autor, 10.2009).....	124
Zdjęcie 47. Wohnpark “Grüne Schanze”, widok ogólny (for. autor, 10.2009).....	125

Zdjęcie 48. Wohnpark "Grüne Schanze", wejście do mieszkania z poziomu parteru, (for. autor, 10.2009).....	125
Zdjęcie 49. Wohnpark "Grüne Schanze", prywatne ogródki na tyłach galeriowca (for. autor, 10.2009).....	125
Zdjęcie 50. Wohnpark "Grüne Schanze", parking rowerowy pod budynkiem (for. autor, 10.2009).....	126
Zdjęcie 51. Wohnpark "Grüne Schanze", wejście do klatkowca (for. autor, 10.2009).....	126
Zdjęcie 52. Compact City, elewacja od strony ulicy (for. autor, 10.2009).....	126
Zdjęcie 53. Compact City, elewacja boczna (for. autor, 10.2009).....	126
Zdjęcie 54. Compact City, wejście na górny taras (for. autor, 10.2009).....	126
Zdjęcie 55. Compact City, elewacja budynku mieszkalnego widoczna z poziomu górnego tarasu (for. autor, 10.2009).....	126
Zdjęcie 56. Compact City, domy mieszkalne widoczne z poziomu górnego tarasu (for. autor, 10.2009).....	127
Zdjęcie 57. Compact City, zejście z górnego tarasu na poziom ulicy (for. autor, 10.2009).....	127
Zdjęcie 58. Villejuif – zabudowa socjalna (fot. Edith et Olivier Girard architectes, www.urcaue-idf.archi.fr) ...	130
Zdjęcie 59. Villejuif – zabudowa socjalna, niewielkie ogródki i ganki (fot. Christelle Lecoeur/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr).....	130
Zdjęcie 60. Villejuif – zabudowa socjalna, dom jednorodzinny (fot. Christelle Lecoeur/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr).....	130
Zdjęcie 61. Osiedle Dauphine po rehabilitacji, widok (fot. Benoit Fugeirol/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr) ..	131
Zdjęcie 62. Osiedle Dauphine, przelotowa klatka schodowa (fot. Christelle Lecoeur/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr).....	131
Zdjęcie 63. Osiedle Dauphine, nowe balkony na ślepej elewacji (fot. Benoit Fugeirol/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr).....	131
Zdjęcie 64. Kamienica w X dzielnicy, fasada od strony ulicy (fot. Benoit Fugeirol/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr).....	132
Zdjęcie 65. Kamienica w X dzielnicy, mieszkanie (fot. Benoit Fugeirol/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr).....	132
Zdjęcie 66. Kamienica w X dzielnicy, fasada od strony ulicy, widok nocą (fot. Benoit Fugeirol/ CAUE, www.urcaue-idf.archi.fr).....	132
Zdjęcie 67. Domy w Cahors, elewacje frontowe (fot. Patrick Tourneboeuf, www.archicontemporaine.org).....	133
Zdjęcie 68. Domy w Cahors, tył zespołu (fot. Patrick Tourneboeuf, www.archicontemporaine.org).....	133
Zdjęcie 69. Domy w Cahors, patio (fot. Patrick Tourneboeuf, www.archicontemporaine.org).....	133
Zdjęcie 70. Zespół historycznej zabudowy mieszkaniowej o nadanych nowych funkcjach. (fot. www.aegidienhof-luebeck.de).....	136
Zdjęcie 71. Zmodernizowany budynek mieszkalny, widok strony południowej z nowymi balkonami (fot. Alexandra Czerner and Cordelia Ewerth/www.german-architects.com).....	136
Zdjęcie 72. Zmodernizowany budynek mieszkalny, widok strony północnej z galerią (fot. Alexandra Czerner and Cordelia Ewerth/www.german-architects.com).....	137
Zdjęcie 73. Zmodernizowany budynek mieszkalny, nowe balkony (fot. Alexandra Czerner and Cordelia Ewerth/www.german-architects.com).....	137
Zdjęcie 74. Widok osiedla od strony ulicy (fot. Biuro Projektów Architektonicznych Pallado i Skupin).....	142
Zdjęcie 75. Widok wnętrza założenia, na środku usytuowano miejsca parkingowe (fot. Biuro Projektów Architektonicznych Pallado i Skupin).....	142
Zdjęcie 76. Osiedle TBS Bajkowe, Gliwice, teren wewnętrzny między blokami (fot. autor, 09.2008).....	142
Zdjęcie 77. Osiedle TBS Bajkowe, Gliwice, ulica wewnętrzna zastawiona samochodami mimo zakazu (fot. autor, 09.2008).....	142
Zdjęcie 78. Osiedle TBS Bajkowe, Gliwice, plac zabaw (fot. autor, 09.2008).....	142
Zdjęcie 79. Osiedle Habitat for Humanity, tablica informacyjna przy wejściu na teren osiedla (fot. autor, 09.2008).....	143
Zdjęcie 80. Osiedle Habitat for Humanity, widok ogólny (fot. autor, 09.2008).....	143
Zdjęcie 81. Osiedle Habitat for Humanity, domy szeregowe (fot. autor, 09.2008).....	143
Zdjęcie 82. Osiedle Habitat for Humanity, mieszkania galeriowe (fot. autor, 09.2008).....	143
Zdjęcie 83. Osiedle Habitat for Humanity, budowa kolejnego obiektu (fot. autor, 09.2008).....	143

ZESTAWIENIE TABEL:

Tabela 1. Legenda oznaczeń użytych w tekście (wyjaśnienie i opis aspektów znajduje się w Rozdziale 3).....	24
Tabela 2. Zarys ewolucji planowania przestrzennego (opr. własne na podstawie: Hall 2005, Kamiński 2002, Yiftachel 1989).	27
Tabela 3. Kluczowe cele polityki mieszkaniowej oraz podmioty odpowiedzialne za ich wprowadzenie i implementację w wybranych krajach europejskich (opr. własne na podstawie Norris, Shiels 2004, Housing Statistics in the EU 2005 oraz Marcet 2006).	146
Tabela 4. Czynniki zaburzające równowagę na rynkach mieszkaniowych w wybranych krajach europejskich (opr. własne na podst. Norris, Shiels 2004).	147
Tabela 5. Zestawienie statystyk mieszkaniowych w wybranych krajach europejskich (oprac. własne na podstawie Norris, Shiels 2004, Housing Statistics in the EU 2005 oraz Marcet 2006).	147
Tabela 6. Mierniki z kategorii „cele i kierunki rozwoju polityki mieszkaniowej” (opr. własne).	152
Tabela 7. Mierniki z kategorii „analizy stanu istniejącego zasobów oraz potrzeb mieszkaniowych” (opr. własne).....	153
Tabela 8. Miernik z kategorii „budownictwo socjalne” (opr. własne).....	156
Tabela 9. Mierniki z kategorii „kontrola jakości” (opr. własne).....	158
Tabela 10. Mierniki z kategorii „dobór terenów mieszkaniowych” (opr. własne).	161
Tabela 11. Mierniki z kategorii „przeznaczenie terenów mieszkaniowych” (opr. własne).	163
Tabela 12. Przykład hierarchii urzędzeń społecznych, według izochromy dojazdu, dla terenu miejskiego o relatywnie wysokiej intensywności (ok. 200 mieszkań/ha) [Towers 2005, str. 63].	166
Tabela 13. Mierniki z kategorii „powiązanie terenów mieszkaniowych z terenami o przeznaczeniu uzupełniającym.” (opr. własne).....	167
Tabela 14. Mierniki z kategorii „zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja” (opr. własne).....	170
Tabela 15. Mierniki z kategorii „polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska” (opr. własne).....	171
Tabela 16. Mierniki z kategorii „segregacja przestrzenna (społeczna)” (opr. własne).	176

ANEKS.

DOSTĘPNE BUDOWNICTWO W MIEŚCIE GLIWICE I DONCASTER – STUDIUM PRZYPADKU



Gliwice, os. Bajkowe; Doncaster, os. Bessacarr, fot. autor.

A/SPIS TREŚCI:

A/1. PRZYPADEK GLIWICE	210
A/1.1. WPROWADZANIE	210
A/1.2. GLIWICE – SPOSÓB PRZEPROWADZENIA BADAŃ	212
A/1.3. GLIWICE - ZESTAWIENIE MATERIAŁÓW	213
A/1.3.1. Gliwice - podmiotowe aspekty polityki mieszkaniowej	213
A/1.3.1.1. Gliwice – cele polityki mieszkaniowej.....	213
A/1.3.1.2. Gliwice - analizy stanu istniejącego i potrzeb mieszkaniowych	215
A/1.3.1.3. Gliwice - budownictwo socjalne/komunalne	217
A/1.3.1.4. Gliwice - jakość.....	217
A/1.3.2. Gliwice – przedmiotowe aspekty polityki mieszkaniowej.....	219
A/1.3.2.1. Gliwice – lokalizacja terenów mieszkaniowych.	219
A/1.3.2.2. Gliwice - przeznaczenie terenów mieszkaniowych.....	221
A/1.3.2.3. Gliwice – funkcje (powiązania terenów mieszkaniowych z innymi funkcjami).....	224
A/1.3.3. Gliwice – Kontekstowe aspekty polityki mieszkaniowej	230
A/1.3.3.1. Gliwice - zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja	230
A/1.3.3.2. Gliwice - polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska	230
A/1.3.3.3. Gliwice - segregacja przestrzenna społeczeństwa	232
A/2. PRZYPADEK DONCASTER.....	235
A/2.1. WPROWADZANIE	235
A/2.2. DONCASTER – SPOSÓB PRZEPROWADZENIA BADAŃ	237
A/2.3. ZESTAWIENIE MATERIAŁÓW.....	238
A/2.3.1. Doncaster - podmiotowe aspekty polityki mieszkaniowej.....	238
A/2.3.1.1. Doncaster - cele polityki mieszkaniowej.....	238
A/2.3.1.2. Doncaster - analizy stanu istniejącego i potrzeb mieszkaniowych.....	239
A/2.3.1.3. Doncaster - budownictwo socjalne/komunalne	240
A/2.3.1.4. Doncaster - jakość	240
A/2.3.2. Doncaster – przedmiotowe aspekty polityki mieszkaniowej	243
A/2.3.2.1. Doncaster – lokalizacja terenów mieszkaniowych.	243
A/2.3.2.2. Doncaster - przeznaczenie terenów mieszkaniowych	244
A/2.3.2.3. Doncaster – funkcje (powiązania terenów mieszkaniowych z innymi funkcjami)	244
A/2.3.3. Doncaster – kontekstowe aspekty polityki mieszkaniowej.....	247
A/2.3.3.1. Doncaster - zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja.....	247
A/2.3.3.2. Doncaster - polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska	248
A/2.3.3.3. Doncaster - segregacja przestrzenna społeczeństwa	249



Osiedle Bajkowe Gliwice, Polska, fot. autor

A/1. PRZYPADEK GLIWICE

A/1.1. WPROWADZANIE

HISTORIA⁴²⁵. Gliwice należą do grupy najstarszych miast na Górnym Śląsku. Miasto powstaje na skrzyżowaniu dwóch ważnych szlaków handlowych, wiodących z Węgier i Czech przez Bramę Morawską w kierunku północnym, oraz ze wschodu (z Rusi) wzdłuż biegu Kłodnicy i Odry przez Kraków w kierunku Wrocławia i Niemiec.

Znaleziska archeologiczne zdają się wskazywać, że już w epoce kamiennej znajdują się na terenie Gliwic skupiska ludzkie. Nie jest znana dokładna data otrzymania praw miejskich. Najwcześniejszy dokument w którym wymieniona jest nazwa Gliwice pochodzi z 1276 roku, wiadomo także, że w 1204 roku ufundowany zostaje kościół drewniany (w miejscu dzisiejszego kościoła Wszystkich Świętych). W XIV i XV wieku kształtuje się dojrzały ośrodek miejski z szachownicowym układem ulic, rynkiem podcieniowym i ratuszem. Wał palisadowo ziemny zamieniony zostaje na mury obronne z kamienia i cegły, opatrzone obronnymi basztami oraz otoczone fosą. W połowie XV wieku w miejscu drewnianego kościoła powstaje murowana świątynia halowa.

Około połowy XVI wieku, dzięki przerobowi chmielu i produkcji sukieniczej z produktów hodowanych w pobliskich wsiach stanowiących własność miasta, Gliwice osiągają najwyższy stopień rozwoju i ożywienia gospodarczego. Od XVI do XVIII wieku poważną rolę w życiu miasta odgrywa handel.

W baroku i renesansie gotycki układ miasta nie ulega zasadniczym zmianom, nowego charakteru nabierają jedynie budowle. Miasto dotyka kilka poważnych pożarów (m.in. w latach 1596, 1601, 1711, 1730, 1820), którym nie zapobiega nawet przebudowa dachów ze szczytowych na kalenicowe w XVIII wieku. Stopniowo zanika znaczenie murów obronnych i w XIX wieku owal miasta zostaje poszerzony o zewnętrzne ulice Górnych i Dolnych Wałów. W miejsce obwarowań wprowadzona zostaje zieleń miejska i ogrody.

W 1796 roku uruchomiony zostaje w Gliwicach, w Hucie Hrabiego Redena, pierwszy na kontynencie europejskim wielki piec koksowy. Budowa huty żelaza powoduje konieczność przebudowy układu komunikacyjnego, budowę trakcji kolejowej i kanału wodnego, a także rozbudowy dzielnic mieszkalnych. W śródmieściu następuje, charakterystyczne dla kapitalistycznych miast w XIX wieku, zagęszczenie zabudowy. W 1910 roku rozpoczęto budowę kopalni „Gliwice”, w 1913 – „Oehringen” (kopalnia „Sośnica”)

W okresie międzywojennym, dzięki znajdującemu się na stanowisku architekta miejskiego Karłowi Schabikowi, Gliwice przechodzą modernizację układu przestrzennego. Spójna wizja rozwoju miasta widoczna jest do dzisiaj. Miasto omijają zniszczenia w wyniku działań wojennych podczas I i II Wojny Światowej. Dopiero wyzwalający Gliwice żołnierze sowieccy dokonują celowych podpałek które przynoszą wiele zniszczeń.

⁴²⁵ Na podstawie opracowań historycznych [Maurer 1989, Piotrowska-Andruszków 1993].

W okresie powojennym Gliwice przekształcają się w ośrodek nauki (za sprawą Politechniki Śląskiej, która przejmuje kadre profesorską z byłej Politechniki Lwowskiej) oraz przemysłu (m.in. chemicznego).

Gliwice wychodzą obronną ręką z przemian spowodowanych upadkiem przemysłu ciężkiego. Na przełomie XX i XXI w, w utworzonej celem aktywizacji przedsiębiorczości strefie przemysłowej, otwarte zostają m.in. zakłady Opel Polska, Roca, NGK Ceramics i Mecalux. Przez Gliwice przechodzi skrzyżowanie autostrad A1 oraz A4, które mają stanowić główne polskie arterie komunikacyjne wsch-zach i pn-pd. W mieście powstają liczne centra handlowo – rozrywkowe, które wpływają ujemnie na funkcjonowanie śródmieścia.

Od 1979 roku jednym z miast partnerskich Gliwic jest Doncaster.

PODSTAWOWE DANE (w 2008 roku) [za: Uzupełnienie Raportu o stanie... 2009]:

- powierzchnia: 134,20 km²; 13420 ha
- liczba ludności: 191 232 mieszkańców (tendencja malejąca)
- średnia gęstość zaludnienia: 1 428 osób/km² ; 14,28 osób/ha (tendencja malejąca⁴²⁶)

⁴²⁶ Rok 2002 - 1 514/km², 2003 - 1 506/km², 2004 - 1 497/km², 2005 - 1 490/km², 2006 - 1 483/km².

A/1.2. GLIWICE – SPOSÓB PRZEPROWADZENIA BADAŃ

W Gliwicach nie istnieje odrębny dokument pt.: „polityka mieszkaniowa”. Charakterystyka działań w ramach gliwickiej polityki mieszkaniowej opiera się na analizie:

- dokumentów strategicznych dla rozwoju Gliwic:
 - Strategii Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022 (Aktualizacja, Uchwała Nr XII/368/2007 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 listopada 2007 r.);
 - Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice (uchwała X/162/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 10 lipca 2003 r.);
 - wybranych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
 - Miejskiego Programu Budowania Lokalnego Systemu Opieki Nad Dzieckiem i Rodziną. (Gliwicki Program Społeczny na lata 2008 – 2013. Uchwała Nr XVII/556/2008 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 lipca 2008 r.);
 - Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Miasta Gliwice na lata 2009 – 2012, uchwała nr XVII/532/2008 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 lipca 2008 r.;
- realizacji mieszkaniowych wykonanych i zaplanowanych oraz założeń programowych ZBM I TBS oraz ZBM II TBS⁴²⁷, w latach 2000 – 2008;
- materiałów informacyjnych udostępnianych przez Urząd Miasta Gliwice:
 - Raportu o stanie miasta Gliwice na okres 2002 – 30.06.2006;
 - Uzupełnieniu Raportu o stanie miasta Gliwice o dane na koniec 2008 roku;
 - Biuletynu Informacyjnego Urzędu Miejskiego w Gliwicach;
- rozmowy z naczelnikiem jednego z wydziałów ZBM I TBS, panią Olgą Włuką, dnia 14.05.2009;
- wyników działań Referatu Mieszkaniowego Wydziału Przedsięwzięć Gospodarczych i Usług Komunalnych Urzędu Miejskiego (do 01. 04. 2009) oraz Działu Najmu Lokali Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, który po tej dacie przejął obowiązki Referatu Mieszkaniowego;
- wybranych realizacji mieszkaniowych przebiegających w Gliwicach;
- wywiadu z naczelnikiem wydziału Planowania Przestrzennego w Gliwicach: mgr inż. arch. Małgorzatą Seweryn, przeprowadzonej dnia 03.04.2009.
- wywiadu z architektami mającymi na swoim koncie realizacje mieszkaniowe zarówno dla spółek ZBM TBS jak i dla deweloperów prywatnych, m.in. z dr inż. arch. Lechem Wojtasem (Usługi Projektowa Lech Wojtas) autorem wielu realizacji mieszkaniowych dla inwestorów prywatnych, oraz mgr inż. arch. Danielem Płocicą (pracownia Mezzanino), autorem realizacji mieszkaniowych dla ZBM TBS Gliwice.
- obserwacje in situ.

⁴²⁷ Spółki TBS są głównymi dostawcami mieszkań społecznych w Gliwicach. Ponieważ ZBM TBS I i II w Gliwicach są spółkami z udziałem gminy, z budżetu gminy otrzymują dotacje na cele mieszkaniowe, a także otrzymują preferencyjne kredyty z KFM, jej realizacje spełniają definicję dostępnego budownictwa mieszkaniowego.

A/1.3. GLIWICE - ZESTAWIENIE MATERIAŁÓW ⁴²⁸**A/1.3.1. Gliwice - podmiotowe aspekty polityki mieszkaniowej.**

Podmiotowe aspekty polityki mieszkaniowej zbadane zostały na podstawie dostępnych dokumentów strategicznych. Oraz wywiadów, które pomogły autorce zrozumieć zasady działania instytucji decydujących o kształcie polityki mieszkaniowej.

A/1.3.1.1. Gliwice – cele polityki mieszkaniowej.Ilościowy rozwój sektora mieszkaniowego

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
1. „Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Scenariusz ewolucyjnego rozwoju miasta, Scenariusz optymistyczny, str. 14; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rozwój budownictwa mieszkaniowego; 	[O]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorytet strategiczny (2): Podwyższanie poziomu jakości życia; ▪ Cel strategiczny (2.1.): Wysoki standard życia, wyróżniający pozytywnie Gliwice w Aglomeracji Górnośląskiej; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mierniki realizacyjne: - liczba nowych domów/mieszkań oddanych do użytku w mieście (↑); , - powierzchnia działek mieszkaniowych przygotowanych przez miasto (↑); 	[O]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Program operacyjny X: Mieszkaj w Gliwicach 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Przygotowywanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe (wielo- i jednorodzinne). (kategoria ważności B) ⁴²⁹ 	[O]
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budowa mieszkań pod wynajem w ramach TBS (kategoria ważności E) 	[d]
2. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Główne funkcje miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mieszkaniowo – usługowa; 	[O]
3. „Wieloletni plan inwestycyjny na lata 2009 – 2012”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wykaz zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gospodarka mieszkaniowa: ▪ Uzbrojenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe przy ul. Kozielskiej: rok 2009: 3 000 000 pln (1,55% całości) rok 2010: 6 500 000 pln (3,26% całości) rok 2011: 6 500 000 pln (3,66% całości) rok 2012: 5 000 000 pln (2,96% całości) 	[O]
4. „Uzupełnienie raportu o stanie miasta Gliwice o dane na koniec 2008 roku”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Charakterystyka wydatków z podziałem na nakłady w poszczególnych działach budżetowych; ▪ Wybrane wydatki w poszczególnych działach budżetowych, 2006-2008 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gospodarka mieszkaniowa (tabela 22): - w roku 2006: 16,6% w wyd. ogółem - w roku 2006: 14,6% w wyd. ogółem - w roku 2008: 13,4% w wyd. ogółem 	[O] [d]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(2) - WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM ⁴³⁰		(1) - WYST. W STOPNIU MINIMALNYM	

⁴²⁸ Kolejne punkty są zgodne z aspektami polityki mieszkaniowej wyznaczonymi w Rozdziale 3. Kolejne podpunkty odpowiadają poszczególnym elementom polityki mieszkaniowej opracowanym w tym samym rozdziale.

⁴²⁹ Kategoria ważności zadania w skali A – E.

⁴³⁰ Punktacja w skali 0 do 2 (0 – oznacza, że dany aspekt NIE WYSTĘPUJE w polityce mieszkaniowej miasta, 1 - oznacza, że dany aspekt WYSTĘPUJE W STOPNIU MINIMALNYM w polityce mieszkaniowej miasta; 2 – oznacza, że dany aspekt WYSTĘPUJE W STOPNIU UMIARKOWANYM w polityce mieszkaniowej miasta, 3 - oznacza, że dany aspekt WYSTĘPUJE W STOPNIU INTENSYWNYM w polityce mieszkaniowej miasta).

Informacje o wzroście ilości mieszkań pojawiają się we wszystkich strategicznych dokumentach. Są przygotowane programy operacyjne, które mają na celu na zwiększenie ilości terenów mieszkaniowych. W planie inwestycyjnym przewidziane są środki na wspomaganie wzrostu ilości mieszkań.

Wspieraniu ilości dostępnego budownictwa mieszkaniowego służy jeden program operacyjny, któremu przyznano kategorię ważności E (w skali A-E).

Jakościowy rozwój sektora mieszkaniowego:

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
1. „Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wizja rozwoju miasta Gliwice, str. 17. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kształtowanie atrakcyjności mieszkaniowej i inwestycyjnej oraz wzmacnianie jej źródeł; 	[O]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorytet strategiczny (2): Podwyższanie poziomu jakości życia w mieście; ▪ Cel strategiczny (2.1.): Wysoki standard życia, wyróżniający pozytywnie Gliwice w Aglomeracji Górnośląskiej, odpowiadający poziomowi występującemu w miastach europejskich; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mierniki realizacyjne: -warunki zamieszkania wyrażone wyposażeniem infrastrukturalnym mieszkań, powierzchnią mieszkania na osobę (↑); 	[O]
2. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cel strategiczny (C.2): Podniesienie poziomu życia w mieście oraz wzmocnienie pozycji konkurencyjnej Gliwic poprzez modernizację infrastruktury technicznej; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cel strategiczny C.2 będzie realizowany poprzez: - rozwój mieszkalnictwa wielo- i jednorodzinnego. 	[O]
OCENA :			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(1) - WYST. W STOPNIU MINIMALNYM		(0) – NIE WYSTĘPUJE	

Informacje na temat poprawy jakości mieszkań i środowiska mieszkaniowego pojawiają się w niewielu dokumentach. Poprawa standardu mieszkaniowego rozumiana jest jedynie jako polepszenie infrastruktury mieszkań i zwiększenie powierzchni mieszkań. Nie ma żadnych informacji na temat polepszenia jakości mieszkań komunalnych.

Zwiększanie dostępności do mieszkań:

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
1. „Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorytet strategiczny (2): Podwyższanie poziomu jakości życia w mieście; ▪ Cel strategiczny (2.1.): Wysoki standard życia, wyróżniający pozytywnie Gliwice w Aglomeracji Górnośląskiej, odpowiadający poziomowi występującemu w miastach europejskich; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mierniki realizacyjne: - liczba osób oczekujących na mieszkanie socjalne (↓) 	[d]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Program operacyjny V: Gliwice – wspierające potrzebujących 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zabezpieczenie lokali socjalnych zgodnie z potrzebami (kategoria ważności C) 	[d]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Program operacyjny X: Mieszkaj w Gliwicach 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budowa mieszkań pod wynajem w ramach TBS (kategoria ważności E) 	[d]

2. „Miejski Program Budowania Lokalnego Systemu Opieki Nad Dzieckiem I Rodziną. Gliwicki program społeczny na lata 2008 – 2013”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cel szczegółowy (I.): Wspieranie rozwoju rodziny. ▪ Cel operacyjny (I.5.): Rozwój budownictwa komunalnego i społecznego. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ przedsięwzięcia: <ul style="list-style-type: none"> - wspieranie programów budownictwa. - koordynowanie działań na rzecz pozyskania lokali do remontu i zaadaptowanych na mieszkania. - tworzenie bazy lokalowej. ▪ mierniki realizacji m.in.: <ul style="list-style-type: none"> - liczba nowych domów i mieszkań oddanych do użytku (↑) - liczba lokali zaadaptowanych na mieszkania (↑) 	[d]
	2. Cel szczegółowy (II.): Doskonalenie i poszerzenie form wczesnego środowiskowego wsparcia rodziny. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cel operacyjny (II. 4.): Wspieranie osób wychowujących dzieci. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ przedsięwzięcia: <ul style="list-style-type: none"> - sprzedaż mieszkań po preferencyjnych cenach dla rodzin wielodzietnych. ▪ Mierniki realizacji m.in.: <ul style="list-style-type: none"> - liczba mieszkań oferowanych po preferencyjnych cenach (↑) 	[d]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
nie dotyczy		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	

Waga wysokiej dostępności mieszkań zdaje się być mocno podkreślona w dokumentach strategicznych Gliwic.

A/1.3.1.2. Gliwice - analizy stanu istniejącego i potrzeb mieszkaniowych⁴³¹

Analizy i badania związane z ilościowym rozwojem sektora mieszkaniowego:

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
1. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podstawy i cel sporządzeni studium 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ w studium zostały uwzględnione uwarunkowania wynikające z poziomu wyposażenia miasta w infrastrukturę techniczną i społeczną 	[O]
2. „Uzupełnienie raportu o stanie miasta Gliwice o dane na koniec 2008 roku”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gospodarka mieszkaniowa ▪ Struktura zasobów mieszkaniowych w Gliwicach 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ liczba lokali socjalnych przyznanych w poszczególnych latach a zidentyfikowane potrzeby (tabela 45); ▪ liczba mieszkań oddanych do użytku w ramach ZBM I i II TBS sp. z o.o.(tabela 46, wykres 14); 	[d]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gospodarka mieszkaniowa ▪ Komunalne zasoby mieszkaniowe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ struktura lokali w budynkach komunalnych w latach 2006-2008. w tym ilość budynków i ilość mieszkań komunalnych i własnościowych w bud. komunalnych (tabela 47); 	[d] [O]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Architektura i planowanie przestrzenne ▪ Struktura decyzji, opinii i innych zadań z zakresu architektury i budownictwa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ struktura wydanych pozwoleń na budowę w latach 2006-2008, w tym budownictwo mieszkaniowe (tabela 53; ▪ pozwolenia na budowę na przedsięwzięcia mieszkaniowe z podziałem na rodzaj inwestycji w latach 2004 - 2008 (wykres 15); 	[O]

⁴³¹ Autorka jest świadoma faktu, że dane zebrane w tej kategorii mogą nie zawierać wszystkich przeprowadzanych analiz, gdyż istnieje prawdopodobieństwo, że nie wszystkie analizy są udostępniane osobom postronnym.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gospodarka nieruchomościami ▪ Sprzedaż nieruchomości zabudowanych 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sprzedaż miejskich nieruchomości zabudowanych w latach 2006 - 2008 (tabela 41); ▪ przeniesienie własności nieruchomości miejskich z podziałem wg tytułów prawnych w latach 2006–2008 (tabela 42); 	[O]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM		(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM	

Analizy, z tej kategorii, dotyczą ilości mieszkań, terenów mieszkaniowych i wydanych pozwoleń na budowę, dane dotyczące ilościowych kwestii związanych z nieruchomościami mieszkaniowymi są dosyć obszerne, jednak spektrum przeprowadzanych analiz wydaje się być niewystarczające. Autorce nie udało się dotrzeć do żadnych prognoz (dotyczących zabudowy mieszkaniowej, lub populacji mieszkańców Gliwic). Ocena została wystawiona na podstawie zebranych materiałów.

Analizy i badania związane z jakościowym rozwojem sektora mieszkaniowego;

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
1. „Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnoza sytuacji strategicznej miasta Gliwice; ▪ Procesy rozwojowe zachodzące w mieście, str. 11; ▪ Założenia do aktualizacji strategii, str. 4 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ poprawa jakości życia związana z: - rozwojem budownictwa mieszkaniowego; ▪ rozwój lokalny to proces zachodzący zarówno w wymiarze ekonomicznym jak i społecznym; dynamizacja tego procesu nie może wyrażać się w pomnażaniu wskaźników statystycznych, lecz powinna być oceniana przede wszystkim przez pryzmat poprawy warunków życia możliwie dużej liczby mieszkańców (...) 	[O]
2. „Uzupełnienie raportu o stanie miasta Gliwice o dane na koniec 2008 roku”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gospodarka mieszkaniowa ▪ Komunalne zasoby mieszkaniowe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ remonty budynków będących w administracji ZBM - TBS I i II a zidentyfikowane potrzeby, w tym liczba remontów elewacji i instalacji, ucieplwienia budynków, etc. (tabela 49, tabela 50); 	[d]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM		(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM	

Dane przedstawione w Analizach z tej kategorii mają charakter ogólny, a ich przydatność w ustalaniu dobrej polityki mieszkaniowej wydaje się być znikoma

Analizy i badania związane ze zwiększeniem dostępności do mieszkań;

1.	2.	3.
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE		
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS
2. „Uzupełnienie raportu o stanie miasta Gliwice o dane na koniec 2008 roku”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gospodarka mieszkaniowa ▪ Komunalne zasoby mieszkaniowe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ liczba lokali socjalnych przyznanych w poszczególnych latach a zidentyfikowane potrzeby (tabela 45);
		[d]
OCENA:		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
nie dotyczy		(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM

Analizy związane ze zwiększeniem dostępności mieszkań są niewystarczające.

A/1.3.1.3. Gliwice - budownictwo socjalne/komunalne

Socjalne budownictwo mieszkaniowe, finansowane oraz pozostające własnością władz lokalnych lub innego podmiotu publicznego;

1.	2.	3.
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE		
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS
1. „Uzupełnienie raportu o stanie miasta Gliwice o dane na koniec 2008 roku”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gospodarka mieszkaniowa ▪ Komunalne zasoby mieszkaniowe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ struktura lokali w budynkach komunalnych w latach 2006-2008. W tym liczba mieszkań komunalnych (tabela 47): - rok 2006: 15 391 - rok 2007: 15 220 - rok 2008: 14 737;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gospodarka mieszkaniowa ▪ Struktura zasobów mieszkaniowych w Gliwicach 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ procent przyznanych lokali socjalnych w stosunku do zapotrzebowania [%]: - rok 2006: 4,8 - rok 2007: 4,84 - rok 2008: 2,84;
		[d]
		[d]
2. INNE		
ŹRÓDŁO	FAKT	KOMENTARZ/OPIS
2. „Biuletyn informacyjny Urzędu Miejskiego w Gliwicach” nr z dnia 09.09.2009	<ul style="list-style-type: none"> ▪ powołano stanowisko gliwickiego Rzecznika Osoby Bezdomnej (ROB) - Grzegorz Pawełkiewicz. Klub Integracji Społecznej, ul. Zwycięstwa 27. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mogą zgłaszać się do niego osoby bezdomne i zagrożone bezdomnością. Ludzie w trudnej sytuacji życiowej i poszukujący rozwiązania problemów także mieszkaniowych
		[d]
OCENA:		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
nie dotyczy		(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM

Budownictwo komunalne występuje w Gliwicach, jednak stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, który w 2008 roku wynosił 2,84% jest zdecydowanie niezadowolający. Powołanie ROB w tej sytuacji może nie być pomocą wystarczającą.

A/1.3.1.4. Gliwice - jakość

Wytyczne jakościowe w polityce mieszkaniowej;

(patrz niżej)

System współpracy samorządów z podmiotami odpowiedzialnymi za zabudowę mieszkaniową (zarówno prywatnymi jak i publicznymi) podczas projektowania i realizacji mieszkań;

(patrz niżej)

Konkursowy sposób wyboru ofert dla projektów oraz wykonawców zabudowy mieszkaniowej (dotyczy jedynie sektora dostępnego);

(patrz niżej)

Kontrola jakości realizacji mieszkaniowych:

1.	2.	3.
1. INNE		
RODZAJ	ŹRÓDŁO	INFORMACJA
▪ Wywiad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mgr inż. arch. Daniel Płocica, pracownia „Mezzanino“ (21.04.2009); ▪ dr inż. arch. Lech Wojtas, pracownia „Usługi Projektowe Lech Wojtas” (18.06.2009) ▪ Olga Włuka, naczelnik jednego z oddziałów ZBM I TBS Gliwice (14.05.2009); ▪ mgr inż. arch. Małgorzata Seweryn, Naczelnik Wydziału Planowania Przestrzennego, Gliwice 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ w Gliwicach dla żadnej zabudowy mieszkaniowej nie stosuje się innych wytycznych niż wytyczne z rozporządzenia ministra⁴³²; ▪ dla zabudowy mieszkaniowej z sektora dostępnego nie stosuje się żadnych dodatkowych wytycznych ponad wytyczne z rozporządzenia rady ministrów⁴³³; ▪ przy powstawaniu założeń TBS inwestor dba o jakość przestrzeni w większym stopniu niż przeciętny deweloper komercyjny, dla których najważniejszym wskaźnikiem jest ilość uzyskanej powierzchni użytkowej; ▪ w Gliwicach nie stosuje się innych ustępstw odnośnie jakości mieszkań w sektorze dostępnym niż przewidziane ustawowo⁴³⁴ dla lokali socjalnych; ▪ samorząd Gliwic nie prowadzi współpracy z podmiotami dostarczającymi zabudowę mieszkaniową ponad ustalenie warunków zabudowy i uchwalanie mpzp; ▪ prezydent Gliwic stara się żeby plany uchwalane w Gliwicach zapewniały możliwie największy poziom ogólności w celu uniknięcia protestów i umożliwienia szybkiej realizacji inwestycji (bez względu na ich jakość); ▪ projektanci dla założeń TBS wybierani są w wyniku przetargów, w których głównym kryterium jest cena oraz w wyniku ograniczonych konkursów (organizowanych dla zaproszonych zespołów); ▪ w Gliwicach nie przeprowadza się dodatkowych kontroli jakości założeń mieszkaniowych, także dla sektora dostępnego (ponad odbiór robót).
		[d]
OCENA (wytyczne jakościowe w polityce mieszkaniowej):		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
(1) – WYST. W ST. MINIMALNYM		[Q] (1) – WYST. W ST. MINIMALNYM
		[%] (2) – WYST. W ST. UMIARKOWANYM ⁴³⁵
OCENA (system współpracy samorządów z podmiotami odpowiedzialnymi za zabudowę mieszkaniową):		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
(0) – NIE WYSTĘPUJE		(0) – NIE WYSTĘPUJE
OCENA (konkursowy sposób wyboru ofert dla projektów oraz wykonawców):		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
n.d.		(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM
OCENA (kontrola jakości realizacji mieszkaniowych):		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
(1) – WYST. W ST. MINIMALNYM		(1) – WYST. W ST. MINIMALNYM

⁴³² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dz.U. 2002 nr 75 poz. 690 z późn. zm.

⁴³³ Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych.

⁴³⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

⁴³⁵ Dotyczy zmniejszania wymogów dla lokali z sektora dostępnego. W tym wypadku chodzi o ustawę, wg. której lokale socjalne mogą mieć mniejszą wielkość i niższy standard niż inne mieszkania.

A/1.3.2. Gliwice – przedmiotowe aspekty polityki mieszkaniowej.



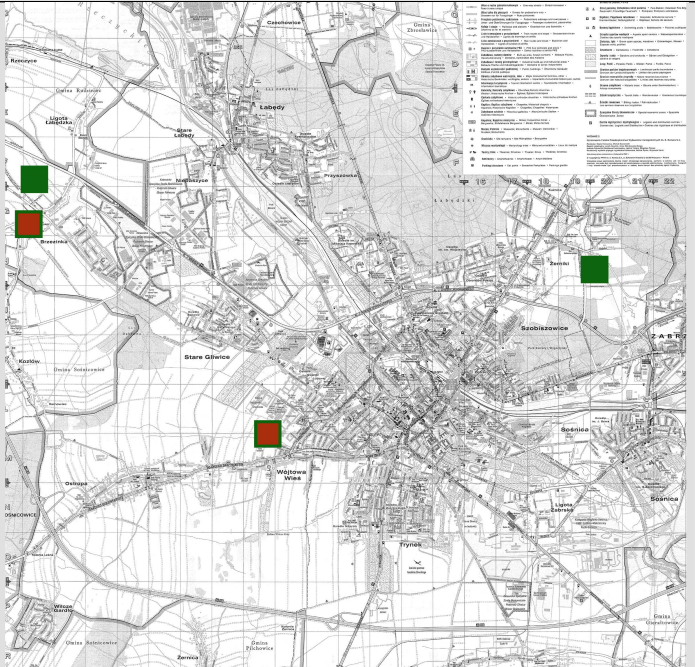



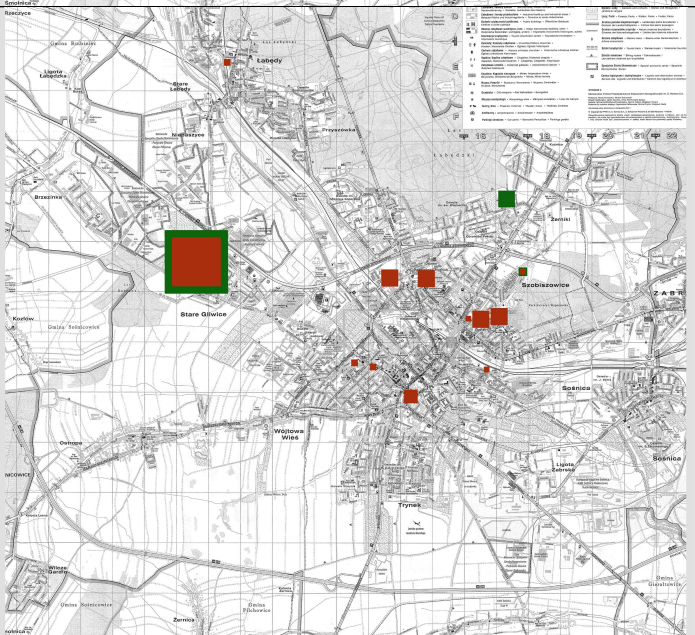
Podstawą opracowania części badań dotyczących przedmiotowych aspektów polityki mieszkaniowej była obserwacja przejawów polityki, czyli analiza przykładów zabudowy. W tej części dokumenty służą jedynie jako uzupełnienie zabranych informacji.

A/1.3.2.1. Gliwice – lokalizacja terenów mieszkaniowych.

Promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową w obrębie istniejących układów osadniczych;

(patrz niżej)

Promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową na terenach uprzednio zainwestowanych (brownfields);

1.	2.	3.	
1. PRZYKŁAD			
NAZWA	OPIS	PRZYKŁAD	
<p>Orientacyjne rozmieszczenie terenów przewidzianych do przygotowania pod budownictwo mieszkaniowe (wielo – i jednorodzinne) oraz usługowe w ramach Programu Operacyjnego X: Mieszkaj w Gliwicach</p>	<p> lokalizacja w obrębie istniejących układów osadniczych oraz na terenach uprzednio zainwestowanych;</p> <p> lokalizacja w obrębie istniejących układów osadniczych ale na terenach niezainwestowanych;</p>		[O]
<p>Orientacyjne rozmieszczenie inwestycji ZBM TBS I i II w latach 2000 – 2008. Wielkość kwadrantu odpowiada wielkości inwestycji (opr. własne na podstawie materiałów ZBM I TBS oraz ZBM II TBS w Gliwicach).</p>	<p> lokalizacja w obrębie istniejących układów osadniczych oraz na terenach uprzednio zainwestowanych;</p> <p> lokalizacja poza istniejącymi układami osadniczymi oraz na terenach niezainwestowanych;</p> <p> lokalizacja w obrębie istniejących układów osadniczych ale na terenach niezainwestowanych;</p>		[d]

OCENA (promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową w obrębie istniejących układów osadniczych):	
budownictwo mieszkaniowe ogółem	dostępne budownictwo mieszkaniowe
(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM	(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM
OCENA (promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową na terenach uprzednio zainwestowanych (<i>brownfields</i>):	
budownictwo mieszkaniowe ogółem	dostępne budownictwo mieszkaniowe
(0) – NIE WYSTĘPUJE	(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM

Lokalizacja budownictwa mieszkaniowego ogółem oceniona została na podstawie analizy lokalizacji terenów które w strategii z roku 2007 przeznaczone zostały pod budownictwo mieszkaniowe i usługowe, a w ramach Programu Operacyjnego X zostaną wyposażone w infrastrukturę techniczną. Tereny zlokalizowane zostały marginalnie w stosunku do centrum miasta. Wszystkie lokalizacje znajdują się na terenach niezainwestowanych, w większości na terenach rolniczych. Połowa terenów nie znajduje się w obrębie istniejących układów osadniczych. Obserwacja tendencji rozwojowych miasta Gliwice w ciągu ostatnich kilku lat jest zgodna z wnioskami z analizy.

Lokalizacja obiektów dostępnego budownictwa mieszkaniowego oceniona została na podstawie analizy lokalizacji wszystkich obiektów mieszkaniowych wybudowanych w systemie TBS w Gliwicach w latach 2000 – 2008, czyli od początku działalności spółek do momentu przeprowadzania badań. Prawie wszystkie obiekty zlokalizowane zostały w obrębie istniejących układów osadniczych, z tego znaczna część w obrębie śródmieścia Gliwic. Większość obiektów została zlokalizowana na terenach uprzednio zainwestowanych. Z wywiadu przeprowadzonego z naczelnikiem jednego z wydziałów ZBM I TBS⁴³⁶ wynika jednak, że przed wyborem lokalizacji nie są przeprowadzane analizy w celu doboru najlepszej lokalizacji. Wybór terenu podyktowany jest możliwościami inwestycyjnymi spółki i dostępnością gruntu.

W wytycznych do badań na str. 156 zaznaczono, że lokalizacja podmiejska dla zabudowy dostępnej może być stosowana (ze względu na niższe ceny gruntów) pod warunkiem zachowania minimalnej granicznej wielkości i gęstości zaludnienia (100 osób/ha brutto, zob. str. 161) założenia, która pozwoli na lokalizację transportu publicznego. Warunek ten wydaje się być spełniony w przypadku największego osiedla TBS: os. Bajkowego (wg. mpzp intensywność na tym terenie wynosić powinna między 100 – 150 M/ha).


Ograniczenia dla zabudowywania terenów otwartych:

1.	2.	3.
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE		
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS
1. „Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorytet strategiczny (4.): Wzmacnianie atrakcyjności przestrzeni miejskiej; ▪ Cel strategiczny (4.2): Racjonalne gospodarowanie przestrzenią i intensyfikacja jej wykorzystania dzięki odpowiednio przygotowanej infrastrukturze technicznej; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zawartość celu: - ograniczenie zjawisk ekstensywnego wykorzystywania przestrzeni miasta;
		[O]

⁴³⁶ Rozmowa z panią Olgą Włuką, przeprowadzona dnia 14.05.2009.

2. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kierunki ochrony środowiska przyrodniczego (rys. Studium Nr 2) ▪ Ochrona terenów przyrodniczo cennych i występującej tam ornitofauny. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (nr 18) pola uprawne na północ od Ostropy (teren należy pozostawić w obecnym stanie, obszar krajobrazu chronionego); ▪ (nr 36) pola w Bojkowie (pn autostrady – rezerwa dla funkcji, pd. autostrady – zachować istniejące użytkowanie, obszar krajobrazu chronionego); ▪ (nr 25, 28, 30) pola w Ostropie, Wójtowej wsi, na Sikorniku (rezerwy dla lokalizacji funkcji); 	[O]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ochrona przed zainwestowaniem 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ przed zainwestowaniem są chronione: - tereny leśne, doliny rzek i potoków, parki i zieleńce, ogrody działkowe, cmentarze: obszary te stanowią podstawowe i pomocnicze elementy ekologicznego systemu ochrony miasta; 	

2. PRZYKŁADY

NAZWA /LOKALIZACJA	OPIS	PRZYKŁAD	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ zabudowa terenów otwartych, południowa strona ul. Daszyńskiego 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Przykład nienaturalnego rozwoju zabudowy mieszkaniowej wchodzącej na tereny otwarte. Zabudowa powstaje bez planu, jako sztuczna zabudowa terenu uprzednio należącego do jednego rolnika. Brak planów sprawia, że powstająca zabudowa nie ma możliwości stworzyć funkcjonującej jednostki. (źródło: www.zumi.pl) 		[O]

OCENA:

budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM	[Q]	(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM	
	[%]	(0)– NIE WYSTĘPUJE ⁴³⁷	

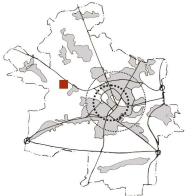
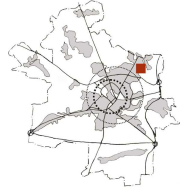
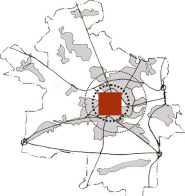
Wśród celów strategicznych w „Strategii...” dla Gliwic wymienione jest ograniczenie ekstensywnego zagospodarowania przestrzeni miasta, jednak realizacja tego zapisu nie jest widoczna w dalszych dokumentach ani w praktyce. W Suikzp wyszczególnionych zostało 5 chronionych obszarów otwartych, jednak trzy z nich przewidziane są jako rezerwy terenowe, wobec czego mogą zostać zabudowane. W obrębie Gliwic powstaje obecnie dużo osiedli domów jednorodzinnych stanowiących niezaplanowaną zabudowę pól uprawnych.

Autorka nie spotkała się z żadnymi zapisami dotyczącymi lokalizowania zabudowy mieszkaniowej z sektora dostępnego na terenach otwartych.

A/1.3.2.2. Gliwice - przeznaczenie terenów mieszkaniowych

Świadome stosowanie wskaźnika ilości mieszkań, oraz gęstości zabudowy jako narzędzia polityki mieszkaniowej

⁴³⁷ Dotyczy przepisów ułatwiających lokalizację obiektów budownictwa dostępnego na terenach wykluczonych z zainwestowania komercyjnego.

1.	2.	3.
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE		
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS
1. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rysunek studium ▪ Charakterystyka obszarów ▪ Charakterystyka dzielnic 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ w zapisach studium zastosowano podział na (bez podania definicji ani wskaźników): <ul style="list-style-type: none"> - tereny mieszkaniowe niskiej intensywności - tereny mieszkaniowe wysokiej intensywności ▪ w studium podano wskaźniki intensywności (ilość mieszkańców na ha) dla kilku wybranych dzielnic: <ul style="list-style-type: none"> - Sikornik II: 60 – 120 M/ha - Żerniki: 50 –200 M/ha - Łabędy-Niepaszyce, Przyszówka, Czechowice, Sośnica, Brzezinka, Bojków, Wilcze Gardło, Ostropa: 30 – 50 M/ha ▪ podane wskaźniki nie mają rozróżnienia na ha netto i brutto
2. PRAWO MIEJSCOWE		
LOKALIZACJA TERENU	MPZP	RODZAJ ZAPISU
	1. mpzp dla osiedla TBS I ZBM „Bajkowe” (Uchwała Nr XIII/228/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z 23 października 2003)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wskaźniki (bez rozróżnienia na tereny brutto i netto): <ul style="list-style-type: none"> - terenach o wysokiej intensywności zabudowy (...) na których liczba mieszkańców wyniesie 300-400 M/ha, - terenach o niskiej intensywności zabudowy (...) na których liczba mieszkańców wyniesie 150-200 M/ha,
	2. mpzp dla terenów po wschodniej stronie ul. Tarnogórskiej (Uchwała Nr XXI/576/2004 z dnia 8 lipca 2004)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wskaźniki (wskaźniki intensywności zabudowy, iloraz sumy powierzchni wszystkich kondygnacji naziemnych budynków do powierzchni terenu, podane bez rozróżnienia na teren netto i brutto): <ul style="list-style-type: none"> - zabudowa wysokiej intensywności: >0,8 - zabudowa średniej intensywności: 0,4 - 0,8 - zabudowa niskiej intensywności: 0,0 – 0,4 - dla konkretnych lokalizacji podano graniczne wielkości działek
	3. mpzp dla terenów centrum miasta (Uchwała Nr XXXVIII/965/2005 z dnia 22 grudnia 2005)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wskaźniki (bez podania definicji, ani rozróżnienia między terenem netto i brutto): <ul style="list-style-type: none"> - terenach o wysokiej intensywności zabudowy: (...) UM, o intensywności zabudowy minimum 1,5 oraz MW, o intensywności zabudowy minimum 1,3, - terenach o średniej intensywności zabudowy: (...) tereny pod zabudowę mieszkaniową, o intensywności zabudowy minimum 0,8, ▪ terenach o niskiej intensywności zabudowy (...)tereny pod zabudowę mieszkaniową (M), o intensywności zabudowy minimum 0,4 dla terenów oznaczonych symbolem MN oraz 0,3 dla terenów oznaczonych symbolem MN, ▪ dla konkretnych lokalizacji podaje się sprecyzowane wskaźniki intensywności;
OCENA:		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
(0) – NIE WYSTĘPUJE		(0) – NIE WYSTĘPUJE

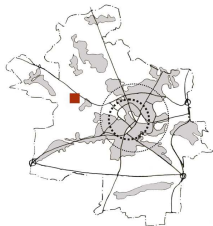
W dokumentach planistycznych podawane są nieprecyzyjne informacje na temat pożądaných wskaźników projektowanej zabudowy. Inne informacje znajdują się w Studium, inne w mpzp (w każdym planie inne). Poszczególnych planów nie da się porównać między sobą, ani ze Studium. Wskaźniki podawane są bez rozróżnienia między terenami netto i brutto. W mpzp dla terenów centrum miasta (z terenami zarówno zabudowy mieszkaniowej ogólnej

jak i dostępnej) podany jest jedynie wskaźnik intensywności zabudowy, bez odniesienia do ilości mieszkań lub ilości mieszkańców. Z kolei w mpzp dla osiedla „Bajkowego” (zabudowa TBS) podana jest jedynie intensywność w postaci ilości mieszkańców na ha.

Promocja zabudowy mieszkaniowej o wysokim wskaźniku ilości mieszkań:

1.	2.	3.
2. DOKUMENTY STRATEGICZNE		
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS
1. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Główne funkcje miasta ▪ mieszkalnictwo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zakłada się, iż z ogółu nowobudowanych mieszkań, zabudowa jednorodzinna stanowić będzie ok. 60% - 70%; ▪ wskaźnik ilości mieszkań na ha⁴³⁸: <ul style="list-style-type: none"> - Brzezinka: 15 - Stare Gliwice: 25,7 - Wójtowa Wieś, PN: 24,4 - Wójtowa Wieś, PD: (Sikornik II):20 - Sikornik – Południe: 20 - Podlesie: 20 - Żerniki:20 - Czechowice: 20 - Łabędy – Niepaszyce: 20 ▪ sumaryczna chłonność nowych dzielnic: 12 000 ▪ chłonność terenów dla uzupełnień zabudowy mieszkaniowej w obrębie istniejących zespołów, oraz wymiany substancji zużytej, szacuje się w granicach 4 000 mieszkań;
2. „Uzupełnienie raportu o stanie miasta Gliwice o dane na koniec 2008 roku”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gospodarka nieruchomościami ▪ Gospodarka nieruchomościami 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grunty zbyte w trybie przetargu nieograniczonego pod budownictwo jednorodzinne [m2] (tabela 42) <ul style="list-style-type: none"> - 2006: 12 930 - 2007: 18 335 - 2008: 30 402 ▪ Grunty zbyte w trybie przetargu nieograniczonego pod budownictwo wielorodzinne [m2] (tabela 42) <ul style="list-style-type: none"> - rok 2006: 2 636 - rok 2007: 0 - rok 2008: 0
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Architektura i planowanie przestrzenne ▪ Struktura decyzji, opinii i innych zadań z zakresu architektury i budownictwa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pozwolenia na budowę na przedsięwzięcia mieszkaniowe z podziałem na rodzaj inwestycji w latach 2004 - 2008 (wykres 15): <ul style="list-style-type: none"> ▪ budownictwo wielorodzinne: <ul style="list-style-type: none"> - rok 2006: 5 - rok 2007: 9 - rok 2008: 12 ▪ budownictwo jednorodzinne: <ul style="list-style-type: none"> - rok 2006: 67 - rok 2007: 125 - rok 2008:109

⁴³⁸ Wskaźnik ilości mieszkań podano na podstawie informacji o przewidywanej chłonności terenów poszczególnych dzielnic dla nowych lokalizacji mieszkaniowych, np. dla dzielnicy Brzezinka podano 120,0 ha i 1800 mieszkań: 1800 mieszkań /120 ha = 15 mieszkań/ha.

2. PRZYKŁAD			
NAZWA /LOKALIZACJA	PODSTAWA	DANE	
<ul style="list-style-type: none"> Osiedle TBS I ZBM: „Bajkowe”; 	<ul style="list-style-type: none"> Uchwała Nr XIII/228/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z 23 października 2003 roku w sprawie: zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice. 	<ul style="list-style-type: none"> rodzaj zabudowy wg mpzp: MN (tereny mieszkaniowe o niskiej intensywności); dla terenów MN mpzp przewiduje liczbę mieszkańców 100 – 150 M/ha; 	[d]
3. INNE			
ZRÓDŁO	FAKT	KOMENTARZ/OPIS	
2. „Biuletyn informacyjny Urzędu Miejskiego w Gliwicach” nr z dnia 28.05.2009	<ul style="list-style-type: none"> Od maja 2009 do końca roku magistrat wystawi na licytację 61 działek budowlanych pod budownictwo jednorodzinne o pow. od. 800 do 1200 m². 	<ul style="list-style-type: none"> wszystkie działki wystawione na sprzedaż w 2 połowie 2009 roku mają wielkość pow. 800 m², co pozwala na uzyskanie maksymalnego wskaźnika ilości mieszkań: 12,5 mieszkań/ha; 	[O]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(0) – NIE WYSTĘPUJE		(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM	

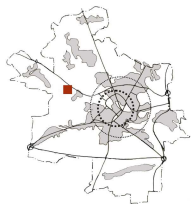
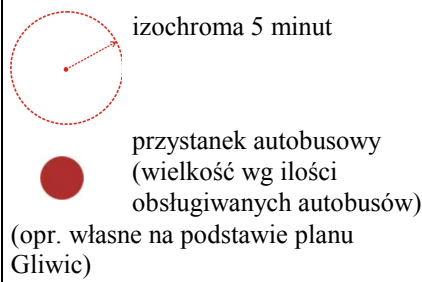
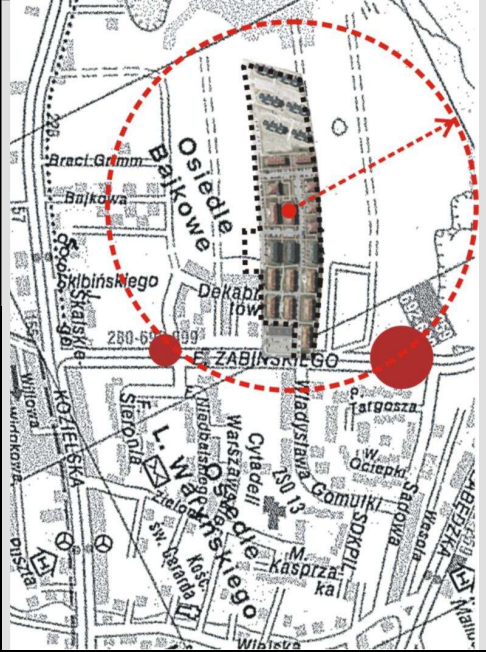
Wg SUIKZP zabudowa jednorodzinna powinna stanowić do 70% nowopowstającej zabudowy. Wytycznych ze Suikzp wskazują, że sumaryczna ilość mieszkań na terenach miejskich powinna być trzy razy mniejsza niż sumaryczna ilość mieszkań możliwych do wybudowania na nowych lokalizacji mieszkaniowych. Wszystkie nowe lokalizacje dla rozwoju mieszkalnictwa, wg Suikzp, są przeznaczone pod budownictwo. Magistrat zbywa jedynie grunty pod budownictwo jednorodzinne, działki sprzedawane przez magistrat mają wielkość pow. 800 m². W zakresie ogólnego budownictwa mieszkaniowego polityka mieszkaniowa w Gliwicach wyraźnie preferuje zabudowę o niskim wskaźniku ilości mieszkań.

Zapisy w mpzp dla przykładowego osiedla TBS wskazują na gęstość zaludnienia 100 – 150 M/ha, co daje w przybliżeniu 30 – 50 mieszkań/ha, czyli wskaźnik ilości mieszkań odpowiadający zabudowie szeregowej. Założone wskaźniki nie są optymalne dla zabudowy mieszkaniowej z sektora dostępnego. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku osiedla TBS „Graniczna Strzelnicza”. Dla założeń TBS lokalizowanych w śródmieściu ustalono lepsze wskaźniki.

A/1.3.2.3. Gliwice – funkcje (powiązania terenów mieszkaniowych z innymi funkcjami)

Badania dotyczące powiązania terenów mieszkaniowych z innymi funkcjami zostały przeprowadzone na głównie na przykładzie analizy osiedla TBS I ZBM: „Bajkowe”, oraz na podstawie obserwacji pozostałych założeń.

Powiązanie realizacji mieszkaniowych z transportem publicznym:

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
1. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice”	▪ wnioski własne	▪ brak informacji nt. transportu publicznego ⁴³⁹ Brak informacji o uzależnieniu rozwoju nowych dzielnic od rozwoju transportu publicznego	[O]
	▪ komunikacja zbiorowa	▪ nie zakłada się zasadniczych zmian w zasadach obsługi miasta komunikacją zbiorową. ...) Przyjmuje się, że dostępność komunikacji publicznej powinna wynosić: - 300 – 500 m w śródmieściu - 800 – 1000 m na terenach o niższej intensywności zagospodarowania	[O]
	▪ Określając politykę przestrzenną miasta w zakresie komunikacji uwzględnia się:	▪ wprowadzenie na terenie miasta strefy zróżnicowanych warunków komunikacyjnych; dla obszaru centralnego przyjmuje się pełny priorytet ruchu pieszego i komunikacji publicznej (Stare miasto, Ul. Zwycięstwa) ▪ zapewnienie możliwości kontynuacji miejskiego układu dróg rowerowych na obszarach sąsiednich gmin	[O]
2. PRZYKŁADY			
NAZWA/ LOKALIZACJA	OPIS	PRZYKŁAD	
<p>▪ Osiedle TBS I ZBM: „Bajkowe”;</p> 	<p>▪ odległość do przystanku komunikacji publicznej</p>  <p>izochroma 5 minut</p> <p>przystanek autobusowy (wielkość wg ilości obsługiwanych autobusów) (opr. własne na podstawie planu Gliwic)</p>		[d]
3. INNE			
RODZAJ	ŹRÓDŁO	INFORMACJA	

⁴³⁹ Pojawia się jedynie informacja o konieczności modernizacji torowiska tramwajowego, która jest o tyle nieaktualna, że w sierpniu 2009 tramwaje w Gliwicach zostały zlikwidowane.

▪ Wywiad	▪ z naczelnikiem Wydziału Planowania Przestrzennego, mgr inż. arch. Małgorzatą Seweryn.	▪ jeżeli powstaje nowe założenie mieszkaniowe to mieszkańcy mogą napisać wniosek do MZK w sprawie przystanku lub zwiększenia częstotliwości jazdy autobusu; ▪ nie ma planowych związków pomiędzy nowymi miejscami zamieszkania a transportem publicznym;	[O] [d]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM		(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM	

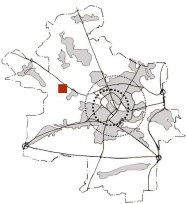
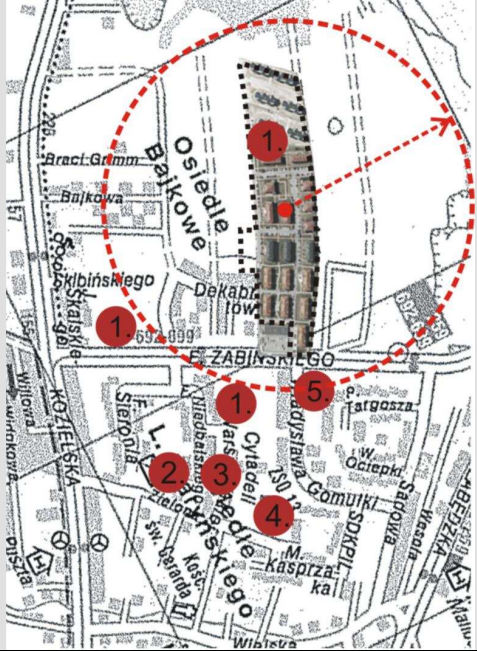
Odległość do przystanku komunikacji miejskiej wynosząca 1000 m, podana za Suikzp, jest odległością zbyt dużą w przypadku zespołów mieszkaniowych lokalizowanych peryferyjnie. W Studium brak informacji na temat korelacji transportu publicznego i zespołów mieszkaniowych. Podobne informacje wynikają z rozmowy z Naczelnikiem Wydziału Planowania Przestrzennego. Przykład osiedla Bajkowego jest dobrze skomunikowany przy pomocy transportu publicznego, związane jest to m.in. z bliskością istniejącego osiedla „Waryńskiego.” Osiedla z własnościową zabudową jednorodzinną powstające dookoła posiadają jedynie podstawową bazę komunikacji publicznej.

Zowiązanie realizacji mieszkaniowych z infrastrukturą społeczną typu socjalnego;

(patrz niżej)

Zachęty dla wprowadzania infrastruktury społecznej typu komercyjnego do terenów mieszkaniowych;

1.	2.	3.
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE		
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS
1. „Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022”	▪ Priorytet Strategiczny (2): Podwyższanie poziomu jakości życia w mieście Cel Strategiczny (2.1.): Wysoki standard życia, wyróżniający pozytywnie Gliwice w Aglomeracji Górnośląskiej, odpowiadający poziomowi występującemu w miastach europejskich.	▪ mierniki realizacyjne: - dostęp do usług społecznych mierzony liczbą personelu placówek na jednego mieszkańca, w tym zdrowie i edukacja (↑) - liczba zrealizowanych lub zmodernizowanych obiektów sportowych, parametry techniczne obiektów (np. kubatura obiektów, powierzchnia zabudowy, długość ścieżek rowerowych) (↑)

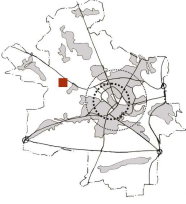
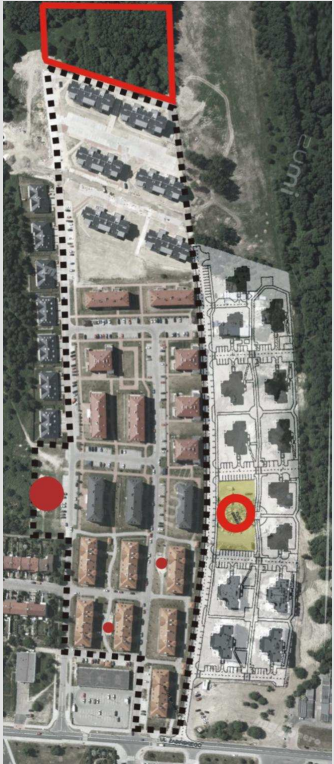

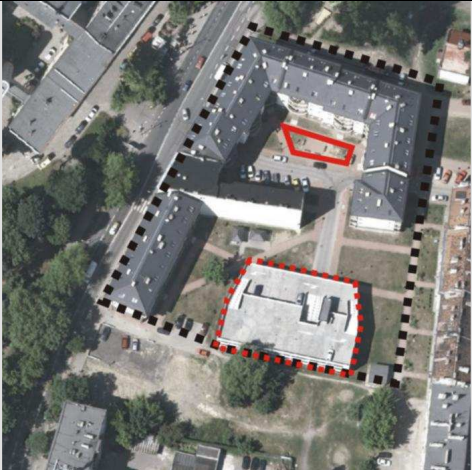
1. PRZYKŁAD		
NAZWA/ LOKALIZACJA	OPIS	PRZYKŁAD
<p>Osiedle TBS I ZBM: „Bajkowe”;</p> 	<p>odległość do infrastruktury typu socjalnego i komercyjnego</p> <p>izochroma 5 minut</p> <p>lokalizacja usług:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. przedszkola 2. szkoła 3. poczta 4. biblioteka 5. dyskont spożywczy <p>(opr. własne na podstawie planu miasta Gliwice)</p> <p>w samym założeniu TBS zlokalizowane są lokale usługowe, w których obecnie znajdują się sklepy spożywcze, fryzjer, dentysta, centrum urody etc.</p>	
OCENA (dla usług typu społecznego):		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM		(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM
OCENA (dla usług typu komercyjnego):		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM		(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM

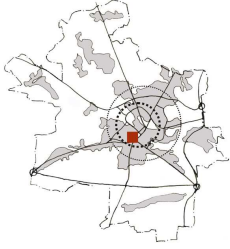

Brak jest ustaleń typu normatywnego, wg których na założoną liczbę mieszkańców przypadają odpowiednie formy usług społecznych. Osiedle „Bajkowe” jest dobrze wyposażone w usługi społeczne ze względu na niewielką odległość do osiedla „Waryńskiego”, ale także dzięki nowym realizacjom (np. planowane przedszkole w najnowszej części realizacji). Gorsza sytuacja występuje na osiedlu TBS Graniczna – Strzelnicza (zob. Bradecki 2009, str. 91).

Wyposażenie założeń TBS w lokale przeznaczone dla usług komercyjnych nie jest regułą, i choć w wielu realizacjach lokale takie występują (np. os. „Bajkowe”, ul. Wieczorka, ul. Jana Pawła II, ul. Bernardyńska – Świętojańska), zdarzają się także zespoły pozbawione możliwości wprowadzenia usług komercyjnych (np. Graniczna – Strzelnicza).

Powiązania realizacji mieszkaniowych z wybranymi elementami przestrzeni publicznych:

1.	2.	3.
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE		
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS
1. „Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022”	<ul style="list-style-type: none"> Priorytet Strategiczny (4.): Wzmacnianie atrakcyjności przestrzeni miejskiej Cel Strategiczny (4.1.): Wysoka atrakcyjność przestrzeni publicznych w mieście pod względem ładu, estetyki oraz wachlarza i jakości dostępnych usług. 	<ul style="list-style-type: none"> zawartość celu: <ul style="list-style-type: none"> - mała architektura, - zieleń urządzone, mierniki: <ul style="list-style-type: none"> - powierzchnia nowych terenów zielonych

2. PRZYKŁADY			
NAZWA/ LOKALIZACJA	OPIS	PRZYKŁAD	
<ul style="list-style-type: none"> Osiedle TBS I ZBM: „Bajkowe”; 	<ul style="list-style-type: none"> plac zabaw i tereny zieleni na osiedlu bajkowym: granica osiedla TBS — strefa zieleni urządzonej (wg. mpzp) plac zabaw na terenie założenia TBS (wielkość odpowiada wielkości placu) plac zabaw wraz z boiskiem na sąsiadującym zamkniętym osiedlu deweloperskim (w budowie) <p>(opracowanie własne na podstawie mapy satelitarnej www.zumi.pl, oraz informacji dewelopera)</p>		[d]
	<ul style="list-style-type: none"> inne rodzaje przestrzeni publicznych: - otwarte przestrzenie publiczne są zdominowane przez miejsca parkingowe; <p>(fot. autor, 08.2008)</p>		[d]
<ul style="list-style-type: none"> Zespół mieszkań komunalnych administrowanych przez ZBM II TBS, przeznaczonych dla osób wysiedlonych z mieszkań komunalnych na trasie trasy DTŚ, zlokalizowany przy ul. Jana Pawła II 	<ul style="list-style-type: none"> przestrzenie publiczne: granica założenia — placyk przed wejściem ogólnodostępny parking wielopoziomowy <p>(opracowanie własne na podstawie mapy satelitarnej www.zumi.pl.)</p>		[d]

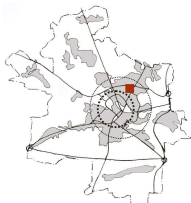

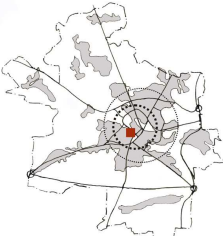

	<ul style="list-style-type: none"> teren wewnątrz założenia został zdominowany przez garaż wielopoziomowy oraz śmietnik (fot. autor 02.2009). 		[d]
3. INNE			
RODZAJ	ŹRÓDŁO	INFORMACJA	
<ul style="list-style-type: none"> Wywiad 	<ul style="list-style-type: none"> naczelnik Wydziału Planowania Przestrzennego, mgr inż. arch. Małgorzata Seweryn. 	<ul style="list-style-type: none"> nie przewiduje się lokalizowania nowych terenów zieleni przy nowych osiedlach gdyż priorytety rozwojowe Gliwic są inne aniżeli tworzenie miasta – ogrodu; 	[O] [d]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM		(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM	

W strategii znajduje się informacja na temat nowych terenów zieleni urządzonej, jednak z rozmowy z naczelnik Wydziału Planowania Przestrzennego w Gliwicach wynika, że przedsięwzięcia takie nie są planowane w związku z zabudową mieszkaniową. Obserwacja przykładów realizacji pokazuje, że sytuacja jest zróżnicowana w różnych częściach Gliwic. Osiedle Bajkowe posiada wystarczającą liczbę placów zabaw, jednak przestrzenie publiczne zdominowane są przez parkujące wszędzie samochody, co wpływa negatywnie na ocenę założenia. Zespół mieszkaniowy przy ul. Jana Pawła II, dzięki centralnej lokalizacji zapewnia mieszkańcom możliwość korzystania z ogólnomiejskich placów zabaw, jednak przestrzeń półprywatna zajęta jest przez wielopoziomowy, ogólnodostępny parking.

A/1.3.3. Gliwice – Kontekstowe aspekty polityki mieszkaniowej

A/1.3.3.1. Gliwice - zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja

Zachęty do adaptacji pomieszczeń, lub obiektów o innym przeznaczeniu, na cele mieszkaniowe

1.	2.	3.	
1. PRZYKŁAD			
NAZWA/ LOKALIZACJA	OPIS	PRZYKŁAD	
<ul style="list-style-type: none"> mieszkania komunalne w byłym zespole szkół; 	<ul style="list-style-type: none"> 31 marca 2009 roku oddano do użytku 14 mieszkań komunalnych, w odrestaurowanej zabytkowej kamienicy, w której do tej pory mieścił się zespół szkół Ceramiczno-Elektrycznych. Koszty remontu (3,3 miliona pln) w całości pokryły środki budżetu miasta. (fot. Gazeta Gliwice) 		[d]
<ul style="list-style-type: none"> „Zawisza” rezydencje Gliwice 	<ul style="list-style-type: none"> Kompleks mieszkaniowy utworzony na bazie zabytkowych koszar oraz budynku spichlerza. Składa się z domów szeregowych, apartamentów oraz loftów. (fot. materiały dewelopera, www.lofty.gliwice.pl) 		[O]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM	

Adaptacja obiektów na cele mieszkaniowe jest popularna w Gliwicach. Coraz więcej obiektów zabytkowych jest przekształcanych w komercyjne lofty. Przedsięwzięć tego typu, choć w mniejszym zakresie, podejmują się także Gliwickie spółki ZBM TBS.

Ochrona obecnych lokatorów przed procesem gentryfikacji podczas odnowy zasobów;

(brak danych)

Powiązania polityki mieszkaniowej z polityką ochrony zabytków;

(brak danych)

A/1.3.3.2. Gliwice - polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska

Ograniczenia w lokalizacji terenów mieszkaniowych na terenach otwartych lub w inny sposób cennych przyrodniczo;

Ocenę przeprowadzono na podstawie danych z pkt 4.3. Aneksu.

OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM		[Q]	(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM
		[%]	(0)– NIE WYSTĘPUJE ⁴⁴⁰

⁴⁴⁰ Dotyczy złagodzeń w przepisach dla budownictwa dostępnego, pozwalających na lokalizowanie budownictwa dostępnego na terenach na których wykluczona jest zabudowa komercyjna.

Minimalizacja użycia indywidualnych środków transportu poprzez dobór lokalizacji i/lub świadome zastosowanie środków transportu publicznego;

Ocenę przeprowadzono na podstawie danych z pkt 4.1, 4.2 oraz 4.3 (dotyczących lokalizacji obiektów mieszkaniowych) a także pkt 6.1. (dotyczącego transportu publicznego).

OCENA:	
budownictwo mieszkaniowe ogółem	dostępne budownictwo mieszkaniowe
(0) – NIE WYSTĘPUJE	(2)– WYST. W UMIARKOWANYM

Promocja ekologicznych i/lub lokalnych materiałów budowlanych w zabudowie mieszkaniowej;

Na stronach internetowych ZBM I TBS znajdują się informacje nt. troski o środowisko i zasoby naturalne, m.in.: „Zależy nam, aby nasza działalność przynosiła jak najmniej szkód środowisku. Monitorujemy, przeciwdziałamy i minimalizujemy zjawiska, które mogą wywierać negatywny wpływ na środowisko życia i pracy. Od wykonawców prac remontowych i inwestycyjnych wymagamy stosowania technologii proekologicznych i utylizacji odpadów”. lub ”Zapewniamy spełnienie wszystkich norm a w szczególności normy cieplnej ograniczającej zużycie energii”. Spełnienie norm jest ustawowym obowiązkiem każdego inwestora, nie tylko publicznego. Autorka nie była w stanie stwierdzić w jaki szczególny sposób spółka wypełnia zadania związane z ochroną środowiska.

Podczas Analizy dokumentów planistycznych, nie stwierdzono zapisów promujących lokalne i/lub ekologiczne materiały budowlane. Obserwacja inwestycji mieszkaniowych nie wykazała tendencji w tym kierunku.

OCENA:	
budownictwo mieszkaniowe ogółem	dostępne budownictwo mieszkaniowe
(0) – NIE WYSTĘPUJE	(0) – NIE WYSTĘPUJE

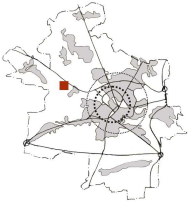
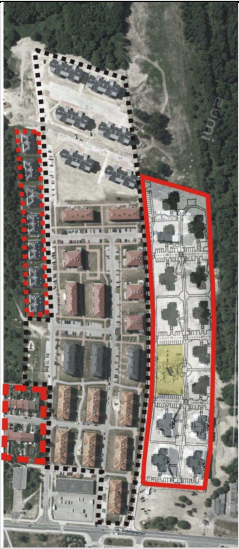
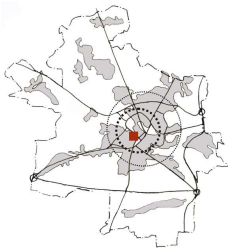

Energooszczędność: dążenie do minimalizacji zużycia energii i/lub użycia odnawialnych źródeł energii;

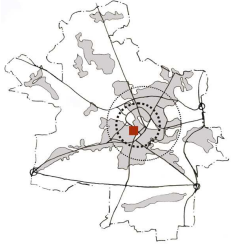

1.	2.	3.
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE		
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS
1. „Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice Do Roku 2022”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Program operacyjny IX: Gliwice – w zgodzie z przyrodą 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ograniczenie źródeł niskiej emisji zanieczyszczeń powietrza: termomodernizacja obiektów komunalnych (kategoria ważności C);
		[O] [d]
2. INNE		
RODZAJ	ORGAN	PROGRAM
1. Program finansowy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wydział Ochrony Środowiska 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gdy mieszkaniec Gliwic zdecyduje się na wymianę pieca węglowego starego typu na nowoczesny (np. elektryczny akumulacyjny, na paliwo gazowe, ciekłe lub stałe), może ubiegać się o dopłatę w wysokości do 1500 zł. Nowe piece muszą spełniać wymogi emisyjne klasy A.
		[O] [d]
OCENA:		
budownictwo mieszkaniowe ogółem	dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	

Zachowanie podstawowych norm energooszczędności jest obowiązkiem każdego inwestora wynikającym z zapisów *ustawy o warunkach technicznych jakim powinny podlegać budynki i ich usytuowanie*. Wymagania wynikające z ustawy są zgodne z wytycznymi europejskimi, i zdaniem autorki są wystarczającym gwarantem osiągnięcia energooszczędności jeżeli chodzi o obiekty nowopowstające.

A/1.3.3.3. Gliwice - segregacja przestrzenna społeczeństwa

Ograniczenia w tworzeniu zespołów homogenicznych przestrzennie i społecznie, (np.: różne typy zabudowy mieszkaniowej w obrębie jednego sąsiedztwa, *pepperpotting*, *mixed communities*, etc.)

1.	2.	3.
1. PRZYKŁAD		
NAZWA/ LOKALIZACJA	OPIS	PRZYKŁAD
<ul style="list-style-type: none"> Osiedle TBS I ZBM: „Bajkowe” 	<ul style="list-style-type: none"> zróżnicowanie rodzajów zabudowy w obrębie jednostki granica osiedla TBS ———— mieszkania deweloperskie – w osiedlu zamkniętym zabudowa jednorodzinna deweloperska wybudowana przez TBS zabudowa jednorodzinna własnościowa (opr. własne na podst. zdjęcia satelitarnego www.zumi.pl) 	
<ul style="list-style-type: none"> Budynek mieszkalny ZBM I TBS, ul. Wieczorka 	<ul style="list-style-type: none"> zabudowa TBS w tkance miejskiej (fot. Mezzanino); w wielu przypadkach Zabudowa TBS stanowi element pozytywnie wyróżniający się na tle zabudowy komercyjnej. Nie może być mowy o stygmatyzacji społecznej spowodowanej zamieszkiwaniem zasobów TBS; 	

<ul style="list-style-type: none"> ▪ „Zawisza” rezydencje Gliwice 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zespół mieszkaniowy „Zawisza” jest homogenicznym społecznie założeniem komercyjnym; 		[O]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(1) – WYST. W STOPNIU MINIMALNYM		(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM	

Polityka promowania środowiska zrównoważonego społecznie jest w Gliwicach prowadzona w sposób umiarkowany. Założenia TBS, oraz mieszkania Komunalne powstają w tkance miejskiej, zawsze jednak w postaci całego obiektu, a nie jako pojedyncze mieszkania. Dzięki temu, że spółki TBS mogą także prowadzić działalność deweloperską, peryferyjne założenia TBS są uzupełniane komercyjną zabudową mieszkaniową. Nie jest promowane włączanie mieszkań dla mieszkańców o niższych i średnich dochodach w założenia prywatne.

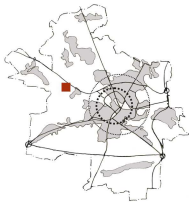

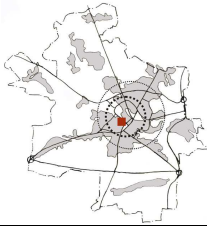

Przeciwdziałanie grodzeniu przestrzeni w obrębie centrów miast (zespołów mieszkaniowych i/lub przestrzeni otwartych)

1.	2.	3.
1. PRZYKŁADY		
<p>NAZWA/ LOKALIZACJA</p>	<p>OPIS</p>	<p>PRZYKŁAD</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Osiedle „Radosne”, ul. Żabińskiego 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ osiedle „Radosne” jest nowopowstającym osiedlem zamkniętym, zlokalizowanym zaraz obok osiedla „Bajkowego” TBS. ▪ graniczące ze sobą założenia powinny zostać połączone wspólnym terenem rekreacyjnym, tym czasem sąsiadujące budynki będą oddzielone siatką, która uniemożliwi prawidłowy rozwój społeczności lokalnej. (wizualizacja z materiałów promocyjnych dewelopera www.milydom.eu) 	
OCENA:		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
(0) – NIE WYSTĘPUJE		(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM

Przykład osiedla „Radosnego”, które mimo wydłużonego kształtu postanowiono ogrodzić w sposób uniemożliwiający naturalne połączenie z sąsiadującym osiedlem „bajkowym” nie jest przykładem odosobnionym na terenie Gliwic. Większa część nowopowstających założeń mieszkaniowych reklamuje się jako ”osiedle zamknięte”.

Do tej pory nie powstało zamknięte osiedle TBS, nie ma jednak zapisów, które stwierdzałyby, że tak się nie stanie.

Promocja zasad *defensible space* w zagospodarowaniu terenu.

1.	2.	3.	
1. PRZYKŁAD			
NAZWA/ LOKALIZACJA	OPIS	PRZYKŁAD	
<ul style="list-style-type: none"> Osiedle TBS I ZBM: „Bajkowe”; 	<ul style="list-style-type: none"> rodzaje przestrzeni w osiedlu „Bajkowym” <ul style="list-style-type: none"> przydomowe ogródki w czterech budynkach założenia - jedyne elementy przestrzeni prywatnej w zagospodarowaniu terenu. (opr. własne na podst. zdjęcia satelitarnego www.zumi.pl) cała przestrzeń publiczna w założeniu, ma jednorodny, niesprecyzowany charakter – bez podziału na strefę publiczną i półpubliczną. Przestrzeń jest niczyja; 		[d]
<ul style="list-style-type: none"> Zespół mieszkań komunalnych ZBM II TBS, ul. Jana Pawła II 	<ul style="list-style-type: none"> przykład złamania wszystkich reguł urządzania bezpiecznej przestrzeni mieszkalnej: ogrodzony śmietnik i betonowa struktura garażu pod ślepą ścianą. Powstała niebezpieczna przestrzeń pozbawiona kontroli; (fot. autor 02.2009) 		[d]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(0) – NIE WYSTĘPUJE		(0) – NIE WYSTĘPUJE	

Badania wybranych realizacji z sektora dostępnego nie pozwoliły zaobserwować implementacji zasad urządzania bezpiecznej przestrzeni mieszkaniowej. Jedynie w wybranych realizacjach pojawia się podział na przestrzeń publiczną i półpubliczną, oraz prywatną (np. osiedle Graniczna – Strzelnicza).

W założeniach komercyjnych podstawową formą działania jest ogradzanie terenu i monitoring. Zazwyczaj nie stosuje się elementów projektowych, które mogłyby zastąpić płot.



Osiedle Bessacarr Doncaster, Anglia, fot. autor

A/2. PRZYPADEK DONCASTER

A/2.1. WPROWADZANIE

HISTORIA. W I w, ze względu na dogodne położenie przy rzece Don, Rzymianie na terenie dzisiejszego Doncaster budują obóz nazwany *Danum*, który zajmują do końca IV wieku. Następnie tereny Doncaster zostają zajęte przez Saksonów, najeżdżających Wschodnią Anglię. Im też miasto zawdzięcza swoją nazwę: *Don* (od rzymskiej nazwy *Danum*) i *caster* (od zniekształconego przez Saksonów łacińskiego *castrum*). Doncaster staje się Anglosaską osadą targową. W XII wieku zostaje miastem – w 1194 roku, z rąk Króla Ryszarda I, otrzymuje prawa miejskie. Od 1248 roku miasto ma prawo urządzać cykliczny targ, który to zwyczaj kontynuowany jest w tym samym miejscu do dzisiaj. W XIV wieku do Doncaster przybywają franciszkanie oraz karmelici. Miasto systematycznie się rozwija, by w połowie XIV wieku stać się najbogatszym miastem w południowym Yorkshire i szóstym najważniejszym w całym Yorkshire. W XVI i XVII wieku kilka epidemii dziesiątkuje miasto, zarazy jednak nie hamują jego rozwoju.

W 1645 roku król Karol I nadaje Doncaster tytuł wolnego miasta w podziękowaniu za wsparcie jakiego mieszkańcy miasta udzielili w czasie pierwszej angielskiej wojny domowej. Rozwojowi miasta sprzyja lokalizacja na szlaku komunikacyjnym pomiędzy Londynem a Edynburgiem oraz na szlaku pławnym rzeki Don.

Pod koniec XVIII wieku Doncaster przeistacza się w zagłębie przemysłowe. Dobra lokalizacja, doprowadzona do miasta kolej oraz bogate złoża węgla sprawiają, że miasto staje się jednym z najszybciej rozwijających się miast w UK. Wraz z rozwojem kopalni węgla w Doncaster lokalizację znajdują także inne przemysły: huta szkła, zakłady chemiczne, huta stali, oraz produkcja lin. W XIX i XX wieku miasto słynie także z przemysłu cukierniczego.

W drugiej połowie XVIII wieku, tak jak w innych miastach przemysłowych, w Doncaster panują bardzo złe warunki sanitarne. Sytuacja ulega poprawie pod koniec wieku, wraz z budową kanalizacji oraz wodociągów.

Doncaster w czasie II Wojny Światowej, mimo przeprowadzonego w 1941 roku ataku z powietrza, nie doznaje znaczących zniszczeń.

W latach 1970. otwarte zostają w Doncaster dwa centra handlowe, jedno z nich zlokalizowane w ścisłym centrum miasta. Miasto pracuje nad zmianą nieprzyjaznego przemysłowego wizerunku. Obecnie, mimo działających w obrębie miasta wielu zakładów przemysłowych, przemysłowe dziedzicowo miasta jest na pierwszy rzut oka niewidoczne. W ostatnich latach centrum miasta przechodzi proces regeneracji. Utworzono m.in. *Education City* - kampus studencki, aktualnie największą inwestycję w dziedzinie edukacji w Anglii. W 2005 roku, w miejscu nieużywanego lotniska wojskowego, otwarte zostaje Lotnisko Robin Hooda. W Doncaster przebywa wielu emigrantów zarobkowych, szacuje się, że 80% z nich może pochodzić z Polski. Miasto znane jest z, najstarszych w Anglii, urządzanych co miesiąc wyścigów konnych

Doncaster, od 1979 roku pozostaje miastem partnerskim Gliwic.

PODSTAWOWE DANE (w 2008 roku) [za: Uzupełnienie Raportu o stanie... 2009]:

- powierzchnia: 568.0 km²;
- liczba ludności: 291 600 (wraz z okręgiem, tendencja zwyżkowa);
- średnia gęstość zaludnienia: 513 osób/km²;

A/2.2. DONCASTER – SPOSÓB PRZEPROWADZENIA BADAŃ

Badania polityki mieszkaniowej w Doncaster opierają się przede wszystkim na analizie kluczowego dokumentu *Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011 (HDSP)*. Informacje ze strategii uzupełnione zostały w drodze analizy:

- dokumentów uzupełniających:
 - *Choosing an area. Doncaster Home Choice*, Doncaster, 2009;
 - *Doncaster Local Housing Assessment*, Nathaniel Lichfield & Partners Ltd, Newcastle, 2007;
 - *Energy Efficient Housing Design Guide*, Sheffield Hallam University, Doncaster Design Center, 2006;
- materiałów publikowanych przez St. Leger Homes of Doncaster:
 - St. Leger Homes of Doncaster. Annual raport 2008;
 - materiałów internetowych;
- materiałów udostępnianych na stronach internetowych Doncaster;
- wywiadów:
 - z Adamem Goldsmithem, pracownikiem Doncaster Metropolitan Borough Council odpowiedzialnym za politykę mieszkaniową (*Policy and Partnerships Officer*), dnia 11.09.2009 roku;
 - z Alyson Linnegar, pracownikiem w urzędzie regionu Selby odpowiedzialnym za dostępne budownictwo w regionie (*Affordable Housing Officer*), dnia 08.05.2009 roku;
- obserwacji in situ

A/2.3. ZESTAWIENIE MATERIAŁÓW⁴⁴¹**A/2.3.1. Doncaster - podmiotowe aspekty polityki mieszkaniowej.****A/2.3.1.1. Doncaster - cele polityki mieszkaniowej**Ilościowy rozwój sektora mieszkaniowego;

(patrz niżej)

Jakościowy rozwój sektora mieszkaniowego;

(patrz niżej)

Zwiększanie dostępności do mieszkań;

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011" ▪ "Strategia Mieszkaniowa i Plan Realizacji, 2008 – 2011" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cele strategiczne (str. 9): 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zapewnienie zrównoważonego wzrostu sektora mieszkaniowego w gminie; ▪ zapewnienie odnowy zasobów mieszkaniowych w kluczowych obszarach miasta; ▪ polepszenie jakości istniejących zasobów; ▪ ułatwienie dostępu do mieszkań najbardziej narażonym warstwom społeczeństwa; ▪ polepszenie jakości projektowej i środowiskowej zabudowy mieszkaniowej w Doncaster; 	[O] [d]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorytety przestrzenne (str. 11) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ w sekcji są zebrane priorytety przestrzenne dla rozwoju i regeneracji zasobów mieszkaniowych. Cele strategiczne zostały przełożone na poszczególne części miasta. Każda część miasta ma nieco inne potrzeby i nieco inne sposoby rozwiązywania polityki mieszkaniowej na swoim terenie. 	[O] [d]
OCENA (ilościowy rozwój sektora mieszkaniowego):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM ⁴⁴²		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	
OCENA (jakościowy rozwój sektora mieszkaniowego):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	
OCENA (zwiększanie dostępności do mieszkań):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
nie dotyczy		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	

Strategia (*Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011*), która stanowi podstawę polityki mieszkaniowej Doncaster składa się z trzech planów operacyjnych (*delivery plans*), które odpowiadają trzem kierunkom rozwoju:

- Wzrost i równoważenie rynków mieszkaniowych (*Growth and Balanced Housing Markets*)
- Jakość zasobów mieszkaniowych oraz kształtowanie otoczenia (*Quality Housing and Place Shaping*)
- Zapewnienie dostępu do mieszkań dla wszystkich grup społecznych, zapobieganie wykluczeniu (*Achieving Inclusion and Access*)

⁴⁴¹ Kolejne punkty są zgodne z aspektami polityki mieszkaniowej wyznaczonymi w Rozdziale 0. Kolejne podpunkty odpowiadają poszczególnym miernikom do badań ustalonym w tym samym rozdziale.

⁴⁴² Punktacja w skali 0 do 2 (0 – oznacza, że dany aspekt NIE WYSTĘPUJE w polityce mieszkaniowej miasta, 1 – oznacza, że dany aspekt WYSTĘPUJE W STOPNIU MINIMALNYM w polityce mieszkaniowej miasta, 2 – oznacza, że dany aspekt WYSTĘPUJE W STOPNIU UMIARKOWANYM w polityce mieszkaniowej miasta, 3 – oznacza, że dany aspekt WYSTĘPUJE W STOPNIU INTENSYWNYM w polityce mieszkaniowej miasta).

A/2.3.1.2. Doncaster - analizy stanu istniejącego i potrzeb mieszkaniowych

Analizy i badania związane z ilościowym rozwojem sektora mieszkaniowego:

(patrz niżej)

Analizy i badania związane z jakościowym rozwojem sektora mieszkaniowego:

(patrz niżej)

Analizy i badania związane ze zwiększeniem dostępności do mieszkań:

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Doncaster Local Housing Assessment, final report" ▪ "Ocena lokalnego rynku mieszkaniowego Doncaster, raport końcowy" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontekst 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ analizy przeprowadzane w celu dobrego zrozumienia aspiracji Doncaster, koordynacji, oraz poznania polityki regionalnej i subregionalnej w zakresie mieszkalnictwa; 	[O] [d]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja w Doncaster 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ w rozdziale przedstawiono streszczenie kluczowej charakterystyki Doncaster w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> - populacji; - czynników socjo-ekonomicznych; - rynku mieszkaniowego; 	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rozpoznanie rynku mieszkaniowego w Doncaster 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ w rozdziale podsumowano analizy przeprowadzone dla pełnego zrozumienia rynku mieszkaniowego w Doncaster. ▪ analizy oparto o: <ul style="list-style-type: none"> - spis ludności; - spis migracji; - dane dotyczące dojazdów do pracy; 	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identyfikacja potrzeb lokalnych 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rynek mieszkaniowy jest ściśle związany z ekonomią i demografią. Żeby dobrze zrozumieć dynamikę rynku mieszkaniowego w Doncaster przeprowadzono dalsze analizy dotyczące cech charakterystycznych ekonomii Doncaster; 	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Przyszłe potrzeby 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ w rozdziale przeanalizowane zostały przeszłe trendy na rynku mieszkaniowym w Doncaster; 	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wymagania mieszkaniowe w Doncaster 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wymagania mieszkaniowe z podziałem na: <ul style="list-style-type: none"> - zapotrzebowanie na dostępne budownictwo mieszkaniowe; - zapotrzebowanie na mieszkania ogółem; 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011" ▪ "Strategia Mieszkaniowa i Plan Realizacji, 2008 – 2011" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan zapewnienia dostępnego budownictwa mieszkaniowego (str. 22) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ z analiz wynika, że w Doncaster będą potrzebne 224 mieszkania dostępne rocznie, przez następne 5 lat (tj. 26% wszystkich nowowytbudowanych); ▪ do tej liczby trzeba dodać jeszcze liczbę mieszkań wyburzonych w ramach programu podnoszenia standardów mieszkaniowych; ▪ liczba ta może się także zwiększyć jako rezultat wzrostu populacji związany ze wzrostem zaplecza mieszkaniowego. 	[d]
OCENA (analizy i badania związane z ilościowym rozwojem sektora mieszkaniowego):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	
OCENA (analizy i badania związane z jakościowym rozwojem sektora mieszkaniowego):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	
OCENA (analizy i badania związane ze zwiększeniem dostępności do mieszkań):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	

Przed przystąpieniem do sporządzania strategii mieszkalnictwa przeprowadzono rzetelne badania (wykonane przez profesjonalną firmę konsultingową Nathaniel Lichfield & Partners Ltd, Newcastle). Analizy dotyczą wszystkich aspektów sytuacji mieszkaniowej i powiązanych z nią zjawisk demograficznych oraz ekonomicznych. Przeprowadzone są także osobne analizy dotyczące dostępnego budownictwa mieszkaniowego.

A/2.3.1.3. Doncaster - budownictwo socjalne/komunalne

Socjalne budownictwo mieszkaniowe, finansowane oraz pozostające własnością władz lokalnych lub innego podmiotu publicznego;

1.	2.	3.
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE		
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011" ▪ "Strategia Mieszkaniowa i Plan Realizacji, 2008 – 2011" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kluczowe zagadnienia strategii mieszkaniowej 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (...) po piąte ważne jest żeby najbardziej narażeni mieszkańcy Doncaster mieli dostęp do godnych warunków mieszkaniowych i potrzebnych usług – tak żeby mogli żyć niezależnie wewnątrz swoich społeczności;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dostępne budownictwo mieszkaniowe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mieszkania socjalne na wynajem: - miejskie, dostarczane przez <i>St Leger Homes of Doncaster</i> (organizacja typu non profit, która zajmuje się mieszkalnictwem dostępnym z ramienia miasta) - <i>stowarzyszeń mieszkaniowych (Housing Association)</i> dostarczane przez <i>Registered Social Landlords</i>;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan rozwoju działania w związku z imigrantami ekonomicznymi oraz uchodźcami (str. 60) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mieszkania socjalne otrzymują także uchodźcy przybywający do Doncaster, w przybliżeniu 10 rodzin miesięcznie, osoby samotne otrzymują wsparcie w postaci możliwości zajmowania socjalnego hotelu typu <i>bed & breakfast</i>;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "St. Leger Homes of Doncaster. Annual review 2008" ▪ "St. Leger Homes of Doncaster. Raport roczny 2008" 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ podstawową rolą organizacji jest zarządzanie i zapewnienie miejskich mieszkań socjalnych w gminie Doncaster; ▪ baza mieszkaniowa gminy wynosi: - 21 070 zamieszkałych mieszkań - 242 niezamieszkałych (w marcu 2008)
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ w latach 2007/2008 ponad 10 000 nieruchomości socjalnych zostało zmodernizowanych w ramach programu <i>Decent Homes</i>,
OCENA:		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
nie dotyczy		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM

A/2.3.1.4. Doncaster - jakość

Wytyczne jakościowe w polityce mieszkaniowej;

(patrz niżej)

System współpracy samorządów z podmiotami odpowiedzialnymi za zabudowę mieszkaniową (zarówno prywatnymi jak i publicznymi) podczas projektowania i realizacji mieszkań;

(patrz niżej)

Konkursowy sposób wyboru ofert dla projektów oraz wykonawców zabudowy mieszkaniowej (dotyczy jedynie sektora dostępnego);

(patrz niżej)

Kontrola jakości realizacji mieszkaniowych;

1.	2.	3.		
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE				
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011" ▪ "Strategia Mieszkaniowa i Plan Realizacji, 2008 – 2011" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wstęp burmistrza (str. 3) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Po pierwsze rozwój gospodarczy, żeby miasto mogło zyskać międzynarodowe znaczenie i przyciągać inwestorów, musi mieć odpowiednią bazę mieszkaniową: dobrej jakości, dostępne mieszkania w przyzwoitym sąsiedztwie. ▪ Po trzecie musimy mieć pewność, że powstająca mieszkaniówka jest najwyższej jakości, jest zrównoważona i ma minimalny odcisk ekologiczny (<i>enviromental footprint</i>) ▪ (...) po czwarte należy przygotować istniejącą zabudowę mieszkaniową do sprostania wymogom 21 wieku. Stowarzyszenie St Leger Homes of Doncaster – zrobiło dobry pierwszy krok w kierunku zmiany standardów mieszkań publicznych na lepsze, zgodne z <i>Decent Homes Standard</i>; ▪ będziemy pracować nad publicznymi zasobami mieszkaniowymi, aż staną się wartościowym elementem sektora mieszkaniowego; 	[O] [d]	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Główne założenia polityki (str. 7) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ osiągnięcie poziomu <i>Decent Home</i> (zob. Rozdział 2.2.4) przez cały zasób mieszkaniowy gminy do 2013/14 roku. 		[O] [d]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stan obecny (str. 19) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ żeby odpowiedzieć na potrzeby mieszkaniowe Doncaster podejmuje współpracę z prywatnymi deweloperami oraz z wybranymi RSL. Rada Miasta podejmuje przegląd ziemi którą może przeznaczyć pod zabudowę mieszkaniową, a następnie ogłasza konkurs dla deweloperów. Wybrani w wyniku konkursu deweloperzy będą budować mieszkania w gminie. Przed deweloperami postawione są wymagania: <ul style="list-style-type: none"> - 30% dostępnego budownictwa mieszkaniowego w każdej inwestycji; - wszystkie inwestycje muszą osiągnąć srebrny standard z „<i>Building for life</i>”; - oraz poziom trzeci z „<i>code for Sustainable Housing</i>” (zob. Rozdział 2.2.4). ▪ rada Miasta jest przygotowana na zrzeczenie się swojej części dochodów miasta w celu zapewnienia tych trzech standardów. Deweloperzy mają ustalony poziom zysku i zabezpieczony program prac. Społeczność Doncaster, która jest zaangażowana w konsultacje społeczne, otrzymuje w zamian bardzo dobrej jakości nowe domy dostępne, które pomogą w transformacji poszczególnych dzielnic. taki model zapewnia miastu realistyczną i osiągalną szansę sprostania potrzebom mieszkaniowym w sposób godny XXI wieku – zaspokajając potrzeby społeczności, oraz dbając o dostępność i jakość inwestycji. 		[O] [d]
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dostępne budownictwo mieszkaniowe: Kluczowe zagadnienia (str. 21) 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Przed przystąpieniem do współpracy z sektorem prywatnym, przy realizacji mieszkaniówki zgodnie z zapisami <i>section 106</i>, zespół ds. polityki mieszkaniowej będzie musiał ściśle współpracować z zespołem planowania i rozwoju w celu ustalenia ścisłych wytycznych dla deweloperów, przeprowadzenia negocjacji z deweloperami, negocjacji z partnerami z RSL, ustalenia założeń prawnych dla umów z zakresu <i>section 106</i>. W trakcie budowy zespoły muszą monitorować postępy prac budowlanych oraz przeprowadzać akcje pomagające gdzie konieczne. 	[O] [d]	

2. INNE			
RODZAJ	ŹRÓDŁO	INFORMACJA	
▪ Wywiad	▪ z Alyson Linnegar, <i>Affordable Housing Officer</i> w regionie Selby	▪ W pewnych wypadkach dla <i>Housing Corporation</i> opłacalne jest niewystępowanie o grant mieszkaniowy gdyż wytyczne dla mieszkań, które otrzymały grant są znacznie wyższe niż wytyczne dla mieszkań niedotowanych, a w związku z tym wzrasta koszt ich realizacji.	[d]
OCENA (wytyczne jakościowe w polityce mieszkaniowej):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	[Q]	(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	
	[%]	(0) – NIE WYSTĘPUJE ⁴⁴³	
OCENA (system współpracy samorządów z podmiotami odpowiedzialnymi za zabudowę mieszkaniową):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	
OCENA (konkursowy sposób wyboru ofert dla projektów oraz wykonawców):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
n.d.		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	
OCENA (kontrola jakości realizacji mieszkaniowych):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
brak danych		brak danych	

⁴⁴³ Dotyczy zmniejszenia wymogów dla lokali z sektora dostępnego.

A/2.3.2. Doncaster – przedmiotowe aspekty polityki mieszkaniowej.

A/2.3.2.1. Doncaster – lokalizacja terenów mieszkaniowych.

Promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową w obrębie istniejących układów osadniczych;

(patrz niżej)

Promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową na terenach uprzednio zainwestowanych (brownfields);

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011" ▪ "Strategia Mieszkaniowa i Plan Realizacji, 2008 – 2011" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorytety przestrzenne (str. 11 - 13) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ o lokalizacji nowych terenów mieszkaniowych decydują dokumenty strategiczne: regionalne: RSS (<i>Regional Spatial Strategy</i>) oraz lokalne: LDF (<i>Local development Framework</i>); ▪ podstawą rozwoju dla terenów mieszkaniowych są tereny miejskie, zurbanizowane; ▪ zostały jednak wytypowane pewne ośrodki pozamiejskie (<i>New Growth Points</i>), w których występują braki mieszkaniowe i gdzie należy wspierać rozwój mieszkalnictwa (głównie Thorne i Mexborou, także Adwick/Woodlands, Armthorpe, Askern i Conisbrough oraz w mniejszym stopniu Rossington and Stainforth/Hatfield), ▪ w pozostałych wioskach działania związane z budownictwem mieszkaniowym będą ograniczone do renowacji tkanki mieszkaniowej – nie przewiduje się możliwości ich wzrostu. ▪ celem wyznaczonym w strategii jest lokalizowanie 50% nowej zabudowy mieszkaniowej na terenach wcześniej zagospodarowanych (<i>brownfields</i>); 	[O] [d]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Program wzrostu ilości mieszkań (str. 19) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>New Growth Points</i> są punktami koncentracji wzrostu zabudowy mieszkaniowej ustalonymi w takich miejscach żeby najczęściej zyskała na tym gmina jako całość. ▪ dziedzictwo przemysłowe sprawia, że Doncaster ma rozproszoną sieć osadniczą, i koncentracja całej nowej zabudowy mieszkaniowej w jednym miejscu mogłoby mieć negatywny wpływ na istniejące układy przestrzenne. Dlatego postanowiono nowe inwestycje mieszkaniowe rozdzielone zostały, zgodnie z hierarchią osiedleńczą, pomiędzy wiele zrównoważonych zespołów połączoną siecią zrównoważonego transportu. 	[O] [d]
OCENA (promocja lokalizacja terenów pod zabudowę mieszkaniową w obrębie istniejących układów osadniczych):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	
OCENA (promocja lokalizacji terenów pod zabudowę mieszkaniową na terenach uprzednio zainwestowanych (brownfields);			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	

Ograniczenia dla zabudowywania terenów otwartych:

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011" ▪ "Strategia mieszkaniowa i plan realizacji, 2008 – 2011" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorytety przestrzenne (str. 12) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wg strategii, z zainwestowania zabudową mieszkaniową, wykluczone są tereny narażone na powodzie, a także pasy zieleni okalające tereny zurbanizowane (<i>green belt</i>); ▪ wszystkie inwestycje muszą być zgodne ze strategią zrównoważonego rozwoju; ▪ celem wyznaczonym w strategii jest lokalizowanie 50% nowej zabudowy mieszkaniowej na terenach wcześniej zagospodarowanych (<i>brownfields</i>); 	[O]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorytety przestrzenne: ▪ wzrost 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ na obszarach innych niż przeznaczone do rozwoju funkcji mieszkaniowych, w uzasadnionych wypadkach, mogą powstawać mieszkania socjalne, na podstawie <i>exceptions sites housing</i> (zob. str. 101, niewielkie zespoły zabudowy socjalnej, które mogą powstawać na terenach niemieszkaniowych, ale jedynie pod warunkiem, że są przeznaczone dla rdzennych mieszkańców danej społeczności). 	[d]
2. INNE			
RODZAJ	ŹRÓDŁO	INFORMACJA	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wywiad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ z Alyson Linnegar, <i>Affordable Housing Officer</i> w regionie Selby 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Polityka mieszkaniowa dopuszcza zabudowę terenów otwartych w wyjątkowym wypadku gdy mieszkańcy danego obszaru są zagrożeni bezdomnością. Mieszkania takie mogą być przeznaczone tylko dla długoletnich mieszkańców danego obszaru. 	
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		[Q]	(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM
		[%]	(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM ⁴⁴⁴

A/2.3.2.2. Doncaster - przeznaczenie terenów mieszkaniowych

Świadome stosowanie wskaźnika ilości mieszkań, oraz gęstości zabudowy jako narzędzia polityki mieszkaniowej

(brak danych)

Promocja zabudowy mieszkaniowej o wysokim wskaźniku ilości mieszkań:

(brak danych)

A/2.3.2.3. Doncaster – funkcje (powiązania terenów mieszkaniowych z innymi funkcjami)

Powiązanie realizacji mieszkaniowych z transportem publicznym:

(patrz niżej)

Powiązanie realizacji mieszkaniowych z infrastrukturą społeczną typu socjalnego:

⁴⁴⁴ Dotyczy przepisów ułatwiających lokalizację obiektów budownictwa dostępnego na terenach wykluczonych z zainwestowania komercyjnego.

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011" ▪ "Strategia mieszkaniowa i plan realizacji, 2008 – 2011" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorytety przestrzenne (str. 11) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ponieważ wzrost ilości mieszkań jest sprawą priorytetową, którą należy ostrożnie łączyć z odnawianiem zasobów istniejących, władze miasta postanowiły skoncentrować rozwój nowych obiektów mieszkaniowych w taki sposób żeby pomóc w rozwoju całej gminy. ▪ w tym kontekście konieczne jest myślenie strategiczne o lokalizacji nowych miejsc pracy, nowych szkół oraz infrastruktury transportowej: dróg i transportu publicznego w powiązaniu z zabudową mieszkaniową ▪ dzięki takim połączeniom nowe założenia będą zrównoważone, ale także uzasadnione rynkowo. 	[O] [d]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorytety przestrzenne (str. 12) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ tam gdzie planuje się rozwój zabudowy mieszkaniowej jest on skorelowany z działaniem z zakresu zarządzania sąsiedzkiego, rozwoju szkół, rozwoju transportu i rozwoju ekonomicznego; ▪ główne inwestycje Doncaster związane ze szkołami, służbą zdrowia, rozwojem ekonomicznym mają wymiar przestrzenny, muszą zająć się z rozwojem mieszkalnictwa, częściowo po to by infrastruktura i budynki obsługujące były wykorzystane efektywnie, ale także żeby zapewnić korzyści które może przynieść synergia równoczesnego rozwoju. ▪ w strategii przedstawione są analizy które wskazują na zasięg powiązań między rozwojem mieszkaniówki a innymi głównymi inwestycjami. ▪ programowanie połączeń jest ułatwione przez system planowania i indywidualnych managerów. <i>Capital Asset Management Strategy</i> synchronizuje inwestycje w gminie. ▪ obecnie wysiłki skierowane są głównie na dostosowanie ilości nowopowstającej zabudowy mieszkaniowej do ilości szkół. 	[O] [d]
OCENA (powiązanie realizacji mieszkaniowych z transportem publicznym):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	
OCENA (dla usług typu społecznego):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	



Dzięki *Capital Asset Management Strategy* nowe zespoły mieszkaniowe powstają symultanicznie z usługami społecznymi oraz z transportem publicznym i drogami.

Zachęty dla wprowadzania infrastruktury społecznej typu komercyjnego do terenów mieszkaniowych;

(brak danych)

Powiązania realizacji mieszkaniowych z wybranymi elementami przestrzeni publicznych;

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011" ▪ "Strategia mieszkaniowa i plan realizacji, 2008 – 2011" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ program operacyjny: Jakość zasobów mieszkaniowych oraz kształtowanie otoczenia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ tereny zielone i otwarte przestrzenie publiczne powinny towarzyszyć wszystkim terenom mieszkaniowym: - z powodu społecznych korzyści, które przynoszą, - lepszej retencji wody oraz - redukcji efektu betonowej pustyni. 	[O]

2. PRZYKŁADY			
NAZWA/ LOKALIZACJA	OPIS	PRZYKŁAD	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ „College Gardens”; ▪ Doncaster, Bessacarr; ▪ domy i mieszkania własnościowe oraz z sektora dostępnego; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ tereny rekreacyjne towarzyszące osiedlu (boisko, ogólnofunkcyjny trawnik, place zabaw, zieleń (fot. autor 09.2009) 		[O] [d]
<ul style="list-style-type: none"> ▪ „Grangefields” ▪ Doncaster ▪ domy i mieszkania własnościowe oraz z sektora dostępnego 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ plac zabaw i fragment boiska na osiedlu „Grangefields” ▪ (fot. autor 09.2009) (zob grangefields pdf - plan) 		
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	

A/2.3.3. Doncaster – kontekstowe aspekty polityki mieszkaniowej

A/2.3.3.1. Doncaster - zasoby istniejące: adaptacja i regeneracja



Zachęty do adaptacji pomieszczeń, lub obiektów o innym przeznaczeniu, na cele mieszkaniowe

(patrz niżej)

Ochrona obecnych lokatorów przed procesem gentryfikacji podczas odnowy zasobów;

(brak danych)

Powiązania polityki mieszkaniowej z polityką ochrony zabytków;

1.	2.	3.		
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE				
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011" ▪ "Strategia mieszkaniowa i plan realizacji, 2008 – 2011" 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ w strategii położony jest nacisk na odnowę zasobów rynku mieszkaniowego; 	[O] [d]	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Program wzrostu ilości mieszkań (str. 20) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ trzeba dopilnować , żeby plany rozbudowy sektora mieszkaniowego były dobrze zintegrowane z planami odnowy istniejących zasobów mieszkaniowych. – żeby uniknąć lokalnych nadwyżek mieszkań. (często odnowione mieszkania mogą zastąpić budowę nowych mieszkań); ▪ program musi być dobrze przemyślany i uwzględnić kwestie związane z istniejącymi pustostanami, środowiskiem o niskiej jakości, brakami infrastruktury i bezpieczeństwa; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ trzeba dopilnować , żeby plany rozbudowy sektora mieszkaniowego były dobrze zintegrowane z planami odnowy istniejących zasobów mieszkaniowych. – żeby uniknąć lokalnych nadwyżek mieszkań. (często odnowione mieszkania mogą zastąpić budowę nowych mieszkań); ▪ program musi być dobrze przemyślany i uwzględnić kwestie związane z istniejącymi pustostanami, środowiskiem o niskiej jakości, brakami infrastruktury i bezpieczeństwa; 	[O] [d]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Program operacyjny: Jakość zasobów mieszkaniowych oraz kształtowanie otoczenia (str. 29) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ odnowa rynku mieszkaniowego jest priorytetem dla całego regionu South Yorkshire a także dla samego Doncaster; ▪ jako lekarstwo na słabości rynku mieszkaniowego powstały całościowe plany odnowy dla 5 krytycznych obszarów: (6. ulic w Hyde Park, Obszar Dearne Pathfinder, osiedli Green Corridor, Willow Estate w Thorne oraz Kingsway Estate w Stainforth) gdzie odnowa tkanki mieszkaniowej będzie prowadzona razem z działaniami z zakresu szkolnictwa, transportu, służby zdrowia i zarządzania. Plany będą realizowane w porozumieniu z zarządami wspólnot i członkami społeczności; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ odnowa rynku mieszkaniowego jest priorytetem dla całego regionu South Yorkshire a także dla samego Doncaster; ▪ jako lekarstwo na słabości rynku mieszkaniowego powstały całościowe plany odnowy dla 5 krytycznych obszarów: (6. ulic w Hyde Park, Obszar Dearne Pathfinder, osiedli Green Corridor, Willow Estate w Thorne oraz Kingsway Estate w Stainforth) gdzie odnowa tkanki mieszkaniowej będzie prowadzona razem z działaniami z zakresu szkolnictwa, transportu, służby zdrowia i zarządzania. Plany będą realizowane w porozumieniu z zarządami wspólnot i członkami społeczności; 	[O] [d]
1.	2.			
2. PRZYKŁADY				
NAZWA/ LOKALIZACJA	OPIS	PRZYKŁAD		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ „Grammar school”; ▪ Doncaster, Thorne; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ szkoła podstawowa z 1920 roku, za mała na potrzeby lokalnej społeczności, po wybudowaniu nowej została zamieniona na zespół mieszkań z sektora <i>affordable</i>. Zobacz także str.114. (fot. autor, 09.2009). 		[d]	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ stary budynek szkoły publicznej; ▪ centrum Doncaster; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ stara szkoła, której funkcja przeniesiona została do nowego budynku, czeka na remont i zamianę na funkcje mieszkaniowe, (fot. autor, 09.2009). 		[O] [d]	

OCENA (zachęty do adaptacji pomieszczeń, lub obiektów o innym przeznaczeniu, na cele mieszkaniowe):		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
brak danych		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM
OCENA (powiązania polityki mieszkaniowej z polityką ochrony zabytków):		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	[Q]	(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM
	[%]	brak danych ⁴⁴⁵

Odnowa zasobów mieszkaniowych jest ważnym elementem polityki mieszkaniowej Doncaster. Z rozmów odbytych z pracownikami urzędu miejskiego wynika, że miasto wspiera także odnowę zasobów prywatnych poprzez rozpowszechnianie wytycznych (jak należy odnawiać dany typ domu, żeby nie stracił wartości), oraz w drodze programów finansowych.

A/2.3.3.2. Doncaster - polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska

Ograniczenia w lokalizacji terenów mieszkaniowych na terenach otwartych lub w inny sposób cennych przyrodniczo:

Żeby sprostać wysokiemu zapotrzebowaniu na nowe budownictwo gmina uchyliła całkowity zakaz inwestowania na terenach zielonych (*greenfield moratorium*). Obecnie do 50% mieszkań może powstawać na terenach zielonych (starannie wyznaczonych), pozostałe 50% jedynie na terenach uprzednio zainwestowanych (zob. pkt A/2.3.2.1.)

Ocenę przeprowadzono na podstawie danych z pkt A/2.3.2.1.)

OCENA:		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	[Q]	(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM
	[%]	(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM ⁴⁴⁶

Minimalizacja użycia indywidualnych środków transportu poprzez dobór lokalizacji i/lub świadome zastosowanie środków transportu publicznego:

Ocenę przeprowadzono na podstawie danych z pkt A/2.3.2.1., dotyczącego lokalizacji obiektów mieszkaniowych, a także pkt A/2.3.2.3. dotyczącego transportu publicznego.

OCENA:		
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM

Promocja ekologicznych i/lub lokalnych materiałów budowlanych w zabudowie mieszkaniowej:

(patrz niżej)

Energooszczędność: dążenie do minimalizacji zużycia energii i/lub użycia odnawialnych źródeł energii:


⁴⁴⁵ Dotyczy złagodzeń w przepisach dla budownictwa dostępnego.



⁴⁴⁶ Dotyczy złagodzeń w przepisach dla budownictwa dostępnego, pozwalających na lokalizowanie budownictwa dostępnego na terenach na których wykluczona jest zabudowa komercyjna.

1.	2.	3.	
1. DOKUMENTY STRATEGICZNE			
NAZWA DOKUMENTU	MIEJSCE W DOKUMENCIE	ZAPIS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Housing Strategy and Delivery Plan, 2008-2011" ▪ "Strategia mieszkaniowa i plan realizacji, 2008 – 2011" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kluczowe zagadnienia strategii mieszkaniowej ▪ Budownictwo mieszkaniowe względem zmian klimatu (str. 38) ▪ najważniejsze działania 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Po trzecie musimy mieć pewność, że powstająca mieszkaniówka jest najwyższej jakości, jest zrównoważona i ma minimalny odcisk ekologiczny (<i>enviromental footprint</i>) 	[O] [d]
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzmocnienie stopnia energooszczędności istniejącego zasobu mieszkaniowego: <ul style="list-style-type: none"> - badanie ilości zużywanej energii w celu określenia obszarów które najbardziej potrzebują pomocy; - opracowanie pełnego kosztorysu poprawy energooszczędności w zadanym obszarze; - realizacja założeń programu <i>Decent Homes</i> (zob. Rozdział 2.2.4) ▪ Promocja zabudowy typu <i>zero carbon</i>: <ul style="list-style-type: none"> - budowa innowacyjnych domów ekologicznych; - obserwacja i nauka od istniejących w Anglii założeń tego typu; 	[O] [d]
OCENA (promocja ekologicznych i/lub lokalnych materiałów budowlanych w zabudowie mieszkaniowej):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(0) – NIE WYSTĘPUJE		(0) – NIE WYSTĘPUJE	
OCENA (energooszczędność: dążenie do minimalizacji zużycia energii i/lub użycia odnawialnych źródeł energii):			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM		(3) – WYST. W STOPNIU INTENSYWNYM	

A/2.3.3.3. Doncaster - segregacja przestrzenna społeczeństwa

Ograniczenia w tworzeniu zespołów homogenicznych przestrzennie i społecznie, (np.: różne typy zabudowy mieszkaniowej w obrębie jednego sąsiedztwa, *pepperpotting*, *mixed communities*, etc.)

1.	2.	3.	
1. INNE			
RODZAJ	ŹRÓDŁO	INFORMACJA	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wywiad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ z Alyson Linnegar, <i>Affordable Housing Officer</i> w regionie Selby ▪ z Adamem Goldsmithem, Policy and Partnerships Officer w Doncaster 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generalną zasadą jest, że każda inwestycja mieszkaniowa musi część zasobów przeznaczyć na cele mieszkalnictwa dostępnego, zgodnie z section 106 może to być podstawa uzyskania pozwolenia na budowę. ▪ W okresie kryzysu, odsetek mieszkań jakie da się wynegocjować od deweloperów zmniejszył się. ▪ W Doncaster jest sotsowana świadoma polityka negocjacyjna, według której zezwala się na wybudowanie zespołu bez mieszkań dostępnych w zamian za obietnicę większej liczby mieszkań w innym zespole mieszkaniowym. 	[Q] [d]
2. PRZYKŁADY			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ „College Gardens”; ▪ Doncaster, Bessacarr; ▪ domy i mieszkania własnościowe oraz z sektora dostępnego 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wśród zabudowy jednorodzinnej są także kilkumieszkaniowe domy mieszkalne przeznaczone dla mieszkańców z sektora affordable, (fot. autor, 09.2009). 		[Q] [d]

<ul style="list-style-type: none"> ▪ „<i>Lakeside Boulevard</i>” ▪ Doncaster, w pobliżu zbiornika wodnego 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zabudowa w bardzo dobrej lokalizacji nad malowniczym zbiornikiem wodnym, ▪ Miasto Doncaster zgodziło się na wybudowanie zespołu bez prowizji na rzecz dostępnego budownictwa, żeby uzyskać za grunt maksymalną cenę i w zamian, po drugiej stronie ulicy wybudować zespół z nieco większą ilością mieszkań dostępnych, (fot. autor, 09.2009). 		[Q]
<ul style="list-style-type: none"> ▪ „<i>Grammar school</i>”; ▪ Doncaster, Thorne; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zespół w którym znajdują się jedynie mieszkania z sektora affordable, jednak z różnych jego segmentów, (fot. autor, 09.2009). 		[d]
OCENA:			
budownictwo mieszkaniowe ogółem		dostępne budownictwo mieszkaniowe	
(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM		(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM	

Przeciwdziałanie grodzeniu przestrzeni w obrębie centrów miast (zespołów mieszkaniowych i/lub przestrzeni otwartych)

1.	2.	3.	
1. INNE			
RODZAJ	ŹRÓDŁO	INFORMACJA	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wywiad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ z Alyson Linnegar, <i>Affordable Housing Officer</i> w regionie Selby ▪ z Adamem Goldsmithem, Policy and Partnerships Officer w Doncaster 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nie stosuje się ogrodzeń w centrum miasta. ▪ Dopuszczalne jest ogradzanie budynków mieszkalnych wraz z otoczeniem poza centrum miasta. 	[Q] [d]

2. PRZYKŁADY

- „Rectory Court”;
- Doncaster,
- poza strefą śródmieścia

- ogrodzony zespół mieszkaniowy, z mieszkaniami prywatnymi oraz z sektora affordable;
- ogrodzenie jest niskie i estetyczne, nie jest dominującym elementem otoczenia; (fot. autor, 09.2009)



[Q]
[d]

OCENA:

budownictwo mieszkaniowe ogółem	dostępne budownictwo mieszkaniowe
(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM	(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM

Promocja zasad *defensible space* w zagospodarowaniu terenu.

W dokumentach strategicznych dla budownictwa mieszkaniowego w Doncaster nie ma mowy na temat zagospodarowania zespołów zgodnie z zasadami *defensible space*. Wiadomo jednak, że model bezpiecznego zagospodarowania przestrzeni jest w Anglii bardzo promowany. Niewielka skala zespołów mieszkaniowych, najbardziej popularna w pozametropolitalnej Anglii sprzyja bezpiecznemu zagospodarowaniu terenu. Także żaden z zespołów mieszkaniowych, które autorka miała okazję zobaczyć podczas wizyty studialnej w Doncaster, nie zawierał elementów sprzecznych z zasadami *defensible space*.

OCENA:

budownictwo mieszkaniowe ogółem	dostępne budownictwo mieszkaniowe
(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM	(2) – WYST. W STOPNIU UMIARKOWANYM