

Lidia Groeger

1. ASPEKT SPOŁECZNY W KSZTAŁTOWANIU PRZESTRZENI MIESZKANIOWEJ

1.1. Wprowadzenie

Na temat zasad kształtowania przestrzeni miejskiej, a w tym społecznie wytwarzanej przestrzeni mieszkaniowej, wypowiadało się wielu specjalistów reprezentujących podejścia socjologiczne, geograficzne, psychologiczne, architektoniczne i inne pokrewne (Jałowiecki 1988, 1999, 2000; Pióro 1982; Chmielewski 2001; Parysek 2007).

Najczęściej zwracano uwagę na charakter przestrzeni i w związku z tym odmienne formy i metody jej kształtowania. W latach 60. S. Chermayeff i Ch. Alexander wyróżnili podstawowe typy struktury przestrzeni. Były to – miejska przestrzeń publiczna, która na terenach mieszkaniowych miała charakteryzować się powszechnym dostępem do dróg, ścieżek, parków oraz przestrzeń semipubliczna z miejscami użytku publicznego kontrolowanymi przez określone instytucje, np. szkoły, parkingi, świetlice, boiska sportowe i inne. Inny rodzaj stanowi przestrzeń grupowa publiczna położona na styku systemów publicznych i terenów prywatnych, która wymaga wspólnego działania, dostępu i wspólnej odpowiedzialności, mogą to być obszary śmietników, dojazdów, dróg przeciwpożarowych. Kolejną jest przestrzeń grupowa prywatna, charakteryzująca się różnorodnymi terenami pomocniczymi kontrolowanymi przez zarządzających w imieniu prywatnym lub publicznym, mogą to być, np. przestrzenie komunikacyjne, wspólne ogrody, place zabaw. Następne dwa rodzaje przestrzeni mają charakter prywatny. Przestrzeń rodzinna prywatna jest kontrolowana przez rodzinę i jest miejscem spotkań domowników związanych z jedzeniem, rozrywką, czynnościami higienicznymi i gospodarczymi. Przestrzeń indywidualna prywatna jest najmniej dostępna, jest miejscem gdzie można odizolować się od rodziny. Każdemu z tych typów przestrzeni powinien odpowiadać odpowiedni program zagospodarowania. Najbardziej indywidualne prywatne przestrzenie rodziny i jednostki są w największym stopniu wyrazem naszej indywidualności, ale w ramach naszych zasobów finansowych przy zachowaniu ogólnych zasad współżycia społecznego. Jest to pole do wyrażenia swojej osobowości, eksperymentów, najłatwiej je przekształcać niewielkimi nakładami finansowymi. Kształtowanie przestrzeni publicznej i grupowej wymaga dostosowania jej do potrzeb dużo większej grupy i raz wprowadzo-

ne zagospodarowanie będzie wpływać na jej wartość przez dziesiątki lat. Odpowiedzialność urbanistów w tym względzie jest ogromna, przy braku dobrych wzorców chwilowe nie przemyślane decyzje, często jednoosobowe, zmieniają najważniejszą dla każdego człowieka przestrzeń mieszkaniową na wiele lat. Nie bez przyczyny rzeczoznawcy majątkowi twierdzą, że o wartości nieruchomości decyduje jej lokalizacja oraz otoczenie a nie sam stan danej nieruchomości.

Kształtowanie przestrzeni mieszkaniowej w okresie PRL-u podporządkowane było woli władzy politycznej, która decydowała o sposobach i kierunkach rozwoju we wszystkich sferach miejskiej przestrzeni w tym i mieszkaniowej. Przestrzeń mieszkaniowa nie miała ekonomicznego charakteru, nie dotyczyło jej prawo popytu i podaży, a jedynie decyzje władzy, która w arbitralny sposób starała się rozwiązać ciągły problem braku mieszkań. W okresie transformacji ustrojowej po 1990 r. na skutek wprowadzenia ustawy uwłaszczeniowej oraz ustawy o nieruchomościach pojawiły się w przestrzeni mieszkaniowej nowe podmioty dążące do osiągnięcia korzyści przestrzennych. Takim zupełnie nowym i nie doświadczonym podmiotem jest gmina, która ma znaczący wpływ na kształtowanie przestrzeni mieszkaniowej dzięki dysponowaniu narzędziem, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pojawiły się głównie prywatne firmy zajmujące się zawodowo budownictwem. Ich kryterium działalności jest osiągnięcie jak najwyższych zysków. Wśród podmiotów funkcjonujących na nowych warunkach w przestrzeni mieszkaniowej znaczną rolę zaczęły odgrywać osoby fizyczne posiadające zasoby finansowe lub zdolności kredytowe do nabycia fragmentu przestrzeni, jak również dawni właściciele dążący do uzyskania zwrotu im wcześniej odebranej własności w warunkach gospodarki socjalistycznej. W praktyce każdy z tych podmiotów ma sprzeczne interesy, dlatego w przestrzeni mieszkaniowej odbywa się swoista walka o przestrzeń, jako dobro ograniczone i posiadające przeważnie coraz wyższą wartość. Argumentami są: wartość nieruchomości, bezpieczeństwo, pogorszenie jakości środowiska, potrzeby społeczne.

Aspekt społeczny zaczyna odgrywać coraz większą rolę ze względu na czynny udział społeczeństwa na pierwotnym i wtórnym rynku nieruchomości mieszkaniowych, zwiększoną mobilność przestrzenną związaną z zmianami miejsca zamieszkania, spowodowanymi cyklami życia rodziny, miejscem zatrudnienia, potrzebą prestiżu lub przebywania w znanym sobie środowisku.

1.2. Potrzeby i preferencje człowieka w przestrzeni mieszkaniowej

W literaturze dyscyplin naukowych takich jak geografia, socjologia i psychologia można spotkać wiele badań i formułowanych na ich podstawie wniosków dotyczących potrzeb społecznych (Karwińska 1998, 2008). Większość klasyfikacji szczególną wagę przywiązuje do podstawowych potrzeb, które nie mają substytutów, a ich odpowiednie zabezpieczenie na danym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego stanowi o satysfakcji z odgrywanym ról społecznych przez poszczególne jednostki i w sumie przez całe społeczeństwo. Z przestrzenią mieszkaniową związana jest podstawowa potrzeba, ujawniana we wszystkich okresach historycznych rozwoju ludzkości, a mianowicie najbardziej i współcześnie pożądana potrzeba bezpieczeństwa fizycznego i psychicznego. W poprzednich okresach historycznych w zależności od stopnia zagrożenia zewnętrznego miejsca zamieszkania były odgradzane od zewnętrznego otoczenia naturalnymi barierami środowiskowymi, jak przykładowo gród w Biskupinie położony na bagnach, w celu utrudnienia dostępu. Naturalne zabezpieczenia ówczesnej przestrzeni mieszkaniowej w postaci skalistych wzgórz, bagien, zakoli rzecznych uzupełniano murami obronnymi. Współcześnie, przy mniejszych bezpośrednich zagrożeniach niż wcześniej, wydaje się że osiągnięcie poczucia bezpieczeństwa jest nadal bardzo dużym problemem we współczesnym świecie. Problem narasta wraz z wielkością jednostek osadniczych. W dużych miastach przy daleko posuniętej anonimowości ich mieszkańców, intensywnym tempie życia, ciągłych zmianach miejsca zamieszkania, trudno utożsamiać się z daną przestrzenią mieszkaniową. Poczucie zagrożenia i alienacji jest na tyle duże, że często podświadomie mieszkańcy dużych miast poszukują w strefach podmiejskich przestrzeni kontaktu z naturalnym środowiskiem, które ma bardziej ludzki wymiar niż gęsto zabudowane, betonowe osiedla wielkich miast. Świadomość tego procesu jest wyzwaniem dla urbanistów, muszą oni opracować odpowiednie standardy kształtowania przestrzeni mieszkaniowej tak aby sprostać potrzebom obecnym i przyszłym pokoleniom. Niezwykle istotna jest wzajemna wymiana informacji między socjologami, psychologami, geografami i architektami w celu określenia trwałych zasad kształtowania publicznej przestrzeni mieszkaniowej. W zależności od warunków fizycznogeograficznych, uwarunkowań kulturowych i aktualnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego występuje wyraźne zróżnicowanie oczekiwań względem przestrzeni, którą się zamieszkuje. Przykładem może tu być, w kulturze arabskiej zwrócenie do wewnątrz przestrzeni mieszkaniowej i oddzielenie jej wyraźne od otoczenia choćby przez formę zabudowy mieszkaniowej w postaci zabudowy atrialnej. Natomiast w kulturze państw Europy Zachodniej widoczne jest większe otwarcie na otoczenie, a nawet wystawianie swego życia prywatnego prowadzonego w zaciszu domowym na widok

zewnątrzny, dzięki dużym przeszkleniom w ścianach domów. Polska jest zawieszona trochę między wschodem z poczuciem prywatności przestrzeni domu i otwarciem kultury zachodniej. Na specyfikę współcześnie artykułowanych potrzeb, względem przestrzeni mieszkaniowej znaczący ma wpływ ponad 40 lat funkcjonowania społeczeństwa w gospodarce socjalistycznej. Miała ona zabezpieczać wszelkie potrzeby społeczeństwa, być podstawą wszechstronnego rozwoju. Te kilkudziesięcioletnie doświadczenia spowodowały, że społeczeństwo polskie względem przestrzeni mieszkaniowej artykułuje obecnie trochę inne potrzeby niż rozwinięte i funkcjonujące od wielu lat w demokracji społeczeństwa zachodu. Można przypuszczać, że po przejściu kolejnych faz postrzegania przestrzeni mieszkaniowej, podobnych jak wcześniej w państwach kapitalistycznych osiągniemy współczesny, a może i lepiej skonstruowany dzięki wykorzystaniu ich wieloletnich doświadczeń, model planowania i zagospodarowania przestrzeni mieszkaniowej zgodnej z ogólnospołecznymi zasadami racjonalnego jej kształtowania.

Ponadczasowa i uniwersalna potrzeba bezpieczeństwa przejawia się współcześnie poprzez możliwość regulowania kontaktów, poprzez izolację fizyczną, bezpośrednio zamkniętej, prywatnej przestrzeni mieszkaniowej – samego mieszkania. Współcześnie coraz rzadsze są niezapowiedziane kontakty, nawet rodzinne. Prywatna przestrzeń mieszkania coraz częściej jest zamkniętym światem, a potrzeba prestiżu, kontaktów towarzyskich jest realizowana na zewnątrz. Dlatego tak dynamicznie w ostatnich latach rozwija się sektor usług typu puby, kawiarnie, restauracje, kluby fitness i inne. Funkcje, które wcześniej pełniło mieszkanie, np. miejsca spotkań towarzyskich, spożywania posiłków, spełniane są na zewnątrz mieszkania. Nasiloną współcześnie potrzeba izolacji od otoczenia przejawia się w niebezpiecznym zjawisku grodzenia i zawłaszczania przestrzeni. Po okresie gdy „wszystko było wspólne” wyraźnie nasiliła się potrzeba wyznaczenia swego stanu posiadania w przestrzeni mieszkaniowej. Nowo powstałe, ogrodzone osiedla w odczuciu znaczącej części społeczeństwa są czymś lepszym, dających poczucie większego bezpieczeństwa. Czy faktycznie druciana siatka i furtka są barierą dla potencjalnego złodzieja, chyba iluzorycznie. Dla przeciętnych mieszkańców w poruszaniu się w przestrzeni osiedla jest barierą wymuszającą dłuższe przejścia wzdłuż ogrodzeń. Grodzenie przestrzeni mieszkaniowej doszło do takich rozmiarów, że nawet poszczególne bloki mają swoje ogrodzenia, a mieszkańcy poruszają się korytarzami wzdłuż ich ogrodzeń, utrudniony jest dostęp służb miejskich typu policja, straż, pogotowie. To co miało gwarantować bezpieczeństwo może prowadzić niekiedy do zagrożenia życia mieszkańców, gdyż zamknięte ulice, utrudniony dojazd wydłużają czas dotarcia na wezwania mieszkańców.

W sferze społecznej podziały na „my” za ogrodzeniem i „oni” na zewnątrz prowadzą do segregacji przestrzennej ludności i złudnego poczucia

wyższości jednej grupy nad inną. W środowisku społecznym może to prowadzić do antagonizmów i wzajemnej wrogości. Zjawisko gettoizacji było szeroko opisywane i komentowane we współczesnej literaturze (Jałowiecki 2007; Węclawowicz 2003). Większość autorów wskazuje na negatywne skutki tego zjawiska bowiem mamy do czynienia z nasiloną swoistą selekcją społeczeństwa, która powoduje zaburzenia wyobrażenia o wartości miejsca zamieszkania. To do czego dostęp jest ograniczony, choćby ogrodzeniem, jest postrzegane jako coś lepszego, dostępnego dla wybranych, choć często otoczenie bloków za ogrodzeniem nie różni się od tego ogólnie dostępnego. Ta sytuacja rodzi potrzebę, wśród wielu dotąd zadowolonych ze swego miejsca zamieszkania, subiektywnego zwiększenia poczucia bezpieczeństwa i prestiżu poprzez zmianę miejsca zamieszkania. W świadomości społecznej firmy deweloperskie zabiegami marketingowymi ugruntowują przekonanie o wyjątkowości nowego miejsca zamieszkania, bowiem dotychczasowe mieszkanie w bloku określane jest apartamentem, a nazwa osiedla, np. Teofilów lub Rekinia obecnie nazywa się „Słoneczną Doliną” lub np. „Osiedlem pod sosnami” (choć sosen tam prawie nie ma). Innym zabiegiem wpływającym na odbiór społeczny danego miejsca jest określanie lokalizacji za pomocą użycia określeń kojarzących się z dobrymi miejscami zamieszkania w powszechnym odbiorze społecznym, np. osiedle na Julianowie choć w rzeczywistości położone kilka przecznic dalej niż faktyczny Julianów, osiedle w otulinie Lasu Łagiewnickiego, choć faktycznie lasu tam w ogóle nie widać. Oddziaływanie na sterowane wyobrażenia przestrzeni lepszej i gorszej przez firmy deweloperskie ma służyć zwiększeniu ich zysków. W warunkach gospodarki kapitalistycznej wydaje się uzasadnione. Powstaje jednak pytanie czy w gospodarce przestrzennej nie będziemy mieć do czynienia z wieloletnimi negatywnymi skutkami społecznymi, np. segregacją przestrzenną ludności w miastach? Negatywne skutki tego zjawiska podnosiło wielu socjologów i geografów (Jałowiecki, Majer, Szczepański 2005; Gorzelak, Szczepański, Ślęzak-Tazbir 2009; Kotus 2005; Sagan 2003), szczególnie, że stosunkowo dobra sytuacja odziedziczona w tym względzie po okresie ustroju socjalistycznego – dzięki wymieszaniu ludności może zostać zaprzepaszczone i spowodować cofnięcie się w rozwoju społecznym w stosunku do innych rozwiniętych państw, które z tym problemem walczą od wielu lat, na przykład określając udział mieszkań komunalnych w nowobudowanej zabudowie mieszkaniowej. Ma to służyć wymieszaniu ludności, propagowaniu dobrych wzorców korzystania z przestrzeni mieszkaniowej oraz likwidacji osiedli, a niekiedy i dzielnic substandardowej zabudowy zamieszkiwanej przez biednych ludzi podatnych na patologie społeczne. Zobrazowaniem tego problemu może być sytuacja w podmiejskich blokowych osiedlach Paryża zamieszkiwanych głównie przez ludność napływową, gdzie brak dobrych wzorców ścieżki życiowej,

stałe bezrobocie i świadomość gorszej pozycji w społeczeństwie doprowadziły do wielu zamieszek i radykalnego obniżenia poczucia bezpieczeństwa.

Nieracjonalne kształtowanie przestrzeni mieszkaniowej w kategoriach przestrzennych i społecznych może prowadzić do obniżenia poczucia ładu, pewności w życiu, akceptacji społecznej i satysfakcji. Ludzie dla pełnej satysfakcji z zajmowanego miejsca w przestrzeni potrzebują możliwości bezpośrednich kontaktów z rodziną, sąsiadami, znajomymi. Dają one poczucie przynależności do określonego środowiska lub grupy społecznej. Przez odpowiednie do aspiracji określonej grupy społecznej miejsce zamieszkania pozwala odczuwać poczucie spełnienia prestiżu i satysfakcji życiowej. Zadaniem gospodarki przestrzennej jest takie projektowanie zagospodarowania przestrzennego, aby w danym środowisku wykonywane były różne potrzeby i aby obok siebie funkcjonowały osiedla z zabudową blokową oraz domy jednorodzinne, a ich otoczenie dawało możliwość wspólnego spędzania czasu przez ich mieszkańców na tradycyjnych niedzielnych spacerach, terenach sportowych czy również w osiedlowej pizzerii i pubie. Te miejsca dają możliwość wspólnych przeżyć dla mieszkańców konkretnego osiedla i w przestrzeni ogniskują wartości emocjonalne, co ma niewątpliwie wpływ na utożsamianie się z daną przestrzenią i realizację oddźwięku emocjonalnego i uznania społecznego. Zobrazowaniem funkcjonowania tej zależności jest zadowolenie z zajmowanej przestrzeni mieszkaniowej choć dla obserwatora z zewnątrz może być ona mało atrakcyjna. Świadczy to o więziach emocjonalnych i zadowoleniu z zajmowanej przestrzeni, co w dobie dużej mobilności ludzi i poznawania innych miejsc dowodzi dobrze zagospodarowanej przestrzeni. Wskaźnikiem zadowolenia z zajmowanej przestrzeni jest udział wśród mieszkańców osób nie zamierzających zmienić obecnego miejsca zamieszkania lub chcących pozostać na danym osiedlu w przypadku zmiany mieszkania. Powstała w ten sposób mapa miejskiej przestrzeni mieszkaniowej może stanowić cenne źródło informacji na temat zagospodarowania przestrzeni, która odpowiada aktualnej skali potrzeb ludności na danym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Planowanie przestrzenne musi zabezpieczać aktualne potrzeby, ale powinno wybiegać także w przyszłość i w przyszłym zagospodarowaniu przestrzeni uwzględnić przyszłe potrzeby, które są artykułowane przez społeczeństwa, które podobne etapy rozwoju już mają za sobą. Dzisiejsze przeznaczenie konkretnej przestrzeni i zaplanowanie jej zagospodarowania będzie miało długookresowe konsekwencje. Inwestycje w przestrzeń mieszkaniową przeważnie są bardzo kapitałochłonne, dlatego też tylko najbardziej atrakcyjne tereny mogą podlegać nowemu zagospodarowaniu. Doświadczenia Polski z ostatnich 40 lat w zakresie potrzeb względem przestrzeni mieszkaniowej, wskazują na daleko posuniętą ewolucję potrzeb. W latach 60. i 70. Polacy głównie chcieli mieszkać w zabudowie blokowej.

Spowodowane to było możliwością korzystania z mediów typu bieżąca woda, kanalizacja, centralne ogrzewanie. Niewielkie mieszkanie, przydzielane przez spółdzielnię mieszkaniową było szczytem szczęścia w tych latach. Współcześnie dzięki powszechnemu dostępowi do mediów podstawowe wyposażenie w urządzenia infrastrukturalne jest traktowane jak coś oczywistego, powszechnie dostępnego na poziomie zabezpieczenia podstawowych potrzeb. Przemiany ustrojowe zapoczątkowane w latach 80. oraz otwarcie na państwa zachodniej Europy spowodowało ewolucję potrzeb w zakresie preferowanego typu zabudowy mieszkaniowej. Współcześnie ok. 80% społeczeństwa chciałoby mieszkać w zabudowie jednorodzinnej, wyraźnie wzrosła potrzeba posiadania własności, a przestrzeń mieszkaniowa stała się cennym towarem. Nowe warunki funkcjonowania społeczeństwa oraz kształtowanie się nowych potrzeb względem przestrzeni zauważyli również architekci. To z ich inicjatywy zostały przeprowadzone ogólnopolskie badania przez CBOS w 2005 r.¹², mające na celu określenie aktualnych potrzeb względem przestrzeni. Uzyskane wyniki wskazywały, że najważniejsze są potrzeby związane są z miejscem zamieszkania. Stała i niezmiennie najwyżej oceniana była potrzeba bezpieczeństwa, jednak nie rozumiana tylko w kategoriach braku przestępczości, ale również stabilności przestrzeni, ładu, porządku, braku zagrożeń spowodowanych nieprzewidywalnymi decyzjami lokalizacyjnymi obiektów niepożądanych lub pogarszających warunki funkcjonowania w obecnie zajmowanej przestrzeni. Drugą najsilniej artykułowaną potrzebą na poziomie ok. 60% była potrzeba niskich kosztów utrzymania, która w sposób pośredni wiąże się z poczuciem bezpieczeństwa. Stałe zwiększanie opłat za korzystanie z mediów, częściowe uwolnienie czynszów za mieszkania oraz sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych wymagają coraz większych nakładów finansowych na pozyskanie, a następnie utrzymanie swego miejsca zamieszkania. Do kosztów utrzymania coraz większa grupa osób musi doliczać koszt kredytu mieszkaniowego, który często jest największym obciążeniem dla osób nabywających swój własny fragment przestrzeni mieszkaniowej. Często potrzeba stabilności i bezpieczeństwa osiągnana przez uzyskiwanie na własność mieszkania, którą w szczególny sposób chroni prawo, jest ograniczona wysoką hipoteką, która obniża znacząco poczucie niezmienności i stabilności potencjalnego właściciela. Wysokie znaczenie, na poziomie 30–40% respondenci przywiązywali do funkcjonalności budynku i samego mieszkania, zwracano uwagę na przestrzeń i usłonecznienie mieszkań. W bezpośrednim otoczeniu miejsca zamieszkania wciąż istotna jest komunikacja miejska oraz połączenia drogowe, duża ilość zieleni oraz wolnej przestrzeni wokół miejsca zamieszkania. Dużo mniejsze znaczenie w wyborze miejsca zamieszkania ma

¹² Ogólnopolskie badanie CBOS zostało przeprowadzone w maju 2005 r. na reprezentatywnej próbie 1073 dorosłej ludności Polski.

wyposażenie w usługi typu basen, kino, szkoła i przedszkole. Natomiast formułowano zaskakujące opinie na temat cech wizualnych budynków mieszkalnych. Nadrzędna zawsze była ich funkcjonalność oraz koszty związane z ich użytkowaniem. Natomiast estetyka, dopasowanie do otaczającej architektury lub proekologiczne technologie wykonania, były istotne dla zaledwie od 2 do 5% respondentów. Na obecnym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, po latach pomijania kryterium estetyki, urody miejsca zamieszkania, społeczeństwo w ogólnej masie nie artykułuje większych oczekiwań. Natomiast grupy lepiej wykształcone o wyższych dochodach mają w tym względzie zwiększone oczekiwania względem przestrzeni mieszkaniowej.

Bardzo zbliżone wyniki preferencji względem miejsca zamieszkania uzyskano w badaniach prowadzonych w Łodzi w końcu lat 90. na mniejszej liczbie próbie klientów biur obrotu nieruchomościami (Groeger 2004). Już wówczas zauważono wyraźną tendencję zwrotu w kierunku zabudowy jednorodzinnej niskiej, szczególnie w grupach o wyższym poziomie wykształceniu i wyższych dochodach. Również ta grupa wykazała zwiększone zainteresowanie możliwością uniezależnienia swego miejsca zamieszkania od miejskich sieci infrastruktury typu gazociąg, kanalizacja, wodociąg. Wiązało się to z większą wiedzą w tej grupie, na temat nowych technologii budowy i eksploatacji urządzeń infrastrukturalnych oraz możliwości ograniczenia kosztów eksploatacyjnych, dzięki zastosowaniu odpowiednich technologii na etapie projektu i budowy budynku mieszkalnego. Nowe technologie przeważnie wiążą się początkowo z większymi nakładami finansowymi. Dopiero długotrwale stosowanie daje rezultaty w zakresie oszczędności. W latach 70. kiedy budowano najczęściej mieszkania, dominowała technologia budowy z dużej betonowej płyty. Wskaźniki przenikania ciepła miały małe znaczenie przy projektowaniu budynków mieszkalnych, liczyła się ilość, a nie jakość. Stawiano więc na ilość. Obecnie w kategoriach potrzeb społecznych coraz większe znaczenie mają koszty eksploatacji związane głównie z ogrzewaniem. Symptodem ważności tego elementu w zabudowie mieszkaniowej jest wprowadzony ustawowo obowiązek posiadania świadectwa energetycznego budynku od 2009 r., w chwili jego odbioru technicznego lub w chwili sprzedaży, a nawet wynajęcia.

W latach 60. nastąpiły wyraźne zmiany w kwestii preferowanych typów zabudowy. Największa część ludności marzyła o zamieszkaniu w bloku, wyposażonym we wszystkie urządzenia infrastrukturalne, które wyeliminowały noszenie węgla, palenie w piecu czy noszenie wody (Barszczewska, Guzek, Pindor 1971). Preferencje ludności zróżnicowane były przestrzennie. Badania Jałowieckiego we Wrocławiu w końcu lat 60. wskazywały na dominujące preferencje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Natomiast w Łodzi w latach 90. zaledwie około 50% respondentów chciało mieszkać w tym typie zabudowy, przy wciąż wysokim udziale preferujących mieszka-

nia w blokach (41%). Na wyniki badań preferencji względem typu zabudowy największy wpływ miał poziom wykształcenia respondentów oraz możliwości finansowe. Utrzymuje się tu stała zależność im wyższe wykształcenie tym wyższe możliwości finansowe i oczekiwania względem jakości oraz cech przestrzeni mieszkaniowej.

Badania prowadzone w Łodzi w końcu lat 90. wśród klientów biur obrotu nieruchomości, czyli osób posiadających potencjalną możliwość nabycia nieruchomości wykazały już 70% udział osób preferujących zabudowę jednorodziną. Na typ preferowanej zabudowy znaczący ma wpływ wielkość gospodarstwa domowego. Osoby samotne bez względu na wiek w najwyższym stopniu preferowały niską zabudowę blokową. Wyniki tych badań jasno wskazują, że planiści powinni uwzględniać obecne i prawdopodobne przyszłe potrzeby ludności skoro znane są funkcjonujące od wielu lat w tym zakresie prawidłowości. Dlatego też przeznaczanie nowych terenów pod wysoką zabudowę blokową wydaje się mało uzasadnione. Ludzie w wieloosobowych gospodarstwach generalnie marzą o małym domku z ogródkiem, na uboczu gwarnych terenów handlu i usług. Chcą posiadać ten fragment przestrzeni na własność, czuć się swojsko, u siebie, odseparowani od miejskiego otoczenia. Takie enklawy spokoju, gdzie zna się sąsiadów i ich dzieci dają poczucie bezpieczeństwa, satysfakcji i zadowolenia z zajmowanego miejsca w przestrzeni. Rolą planistów w zakresie kształtowania zabudowy mieszkaniowej jest oddzielenie zabudowy niskiej jednorodzinnej od gwarnej zabudowy blokowej, przeważnie wyższej, której obecność w sąsiedztwie zabudowy jednorodzinnej powoduje brak prywatności i spokoju sennych uliczek z zabudową jednorodziną wolnostojącą. Nie znaczy to, że w przestrzeni mieszkaniowej powinna powstawać tylko zabudowa jednorodzinna. Te same badania wskazały, że niska zabudowa blokowa ma swoich zwolenników w grupie emerytów i osób samotnych i młodych małżeństw bez dzieci. Znajomość tych współczesnych prawidłowości jest realną wskazówką dla kształtowania centrów miast z funkcjonującą tam zabudową mieszkaniową, która dzięki ograniczeniu czasu dojazdów i bliskości wszelkich instytucji jest obszarem niezwykle atrakcyjnym do lokalizacji mieszkań dla tej określonej grupy ludności. W centrach miast powinny powstawać niewielkie mieszkania najlepiej wokół miejskich parków, które będą zapewniać namiastkę kontaktu z przyrodą, na co wskazują, jedną z podstawowych potrzeb, respondenci. Zurbanizowane obszary miast w większości posiadają utwardzone i oświetlone ulice, są to elementy zagospodarowania terenów mieszkaniowych oceniane przez badaną społeczność bardzo wysoko, zatem wdrożenie odpowiednich programów budownictwa mieszkaniowego w centrach miast może zahamować wyludnianie tych rejonów i pobudzić zamierające miasta.

W zakresie pozostałych elementów zagospodarowania przestrzeni mieszkaniowej bardzo pożądana jest lokalizacja sklepu spożywczego, apteki,

ośrodka zdrowia, oraz poczty. Poczucie komfortu i bezpieczeństwa mieszkańcom daje cisza w otoczeniu miejsc zamieszkania, odseparowanie od źródeł zanieczyszczeń oraz obecność instytucji warunkujących wyższy poziom bezpieczeństwa (Groeger 2004).

Problemem w kształtowaniu przestrzeni mieszkaniowej jest łączenie zabudowy blokowej z jednorodziną. Ta druga ze względu na swe mniejsze gabaryty w sąsiedztwie z dominującą przeważnie wyższą zabudowa blokową może tracić na komforcie, ponieważ trudno ograniczyć w takiej sytuacji udział sąsiadów z bloku w codziennym życiu domku jednorodzinnego. Podstawowa potrzeba odseparowania od hałasu, inwigilacji i czucia się u siebie jest ograniczona, więc właściciel nie odczuwając komfortu w danym miejscu odczuwa również wymierny na rynku nieruchomości spadek wartości jego nieruchomości.

Planiści kształtując przestrzeń mogą te dwa typy zabudowy oddzielić ciągami spacerowymi z zielenią na dużym obszarze. Zwiększy się wówczas publiczna przestrzeń mieszkaniowa zagospodarowana zielenią miejską. Wyraźnie zyskają na wartości w ogólnym rozrachunku wszystkie okoliczne nieruchomości. Jednak powszechna praktyka oceny projektów osiedli przez deweloperów pod kątem maksymalnych zysków ze sprzedaży mieszkań nie odpowiada oczekiwaniom społecznym. W sytuacji ciągłego niedoboru mieszkań wiele gmin przystaje na oczekiwania deweloperów i pod ich wskazówki przygotowuje warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest to bardzo krótkowzroczne działanie, bowiem nie odpowiada faktycznym potrzebom komfortu w miejscu zamieszkania. Dlatego najwyższe ceny osiągają grunty zlokalizowane w sąsiedzie terenów zielonych, prawnie chronionych, które dają podstawę sądzić, że nie będą ściśle zabudowywane. W rezultacie można połączyć bezkonfliktowo te dwa typy stosując zabiegi architektoniczne, opisywane na przykład przez Chmieleckiego (2001) w pozycji poświęconej humanizacji osiedli mieszkaniowych.

1.3. Kształtowanie publicznej przestrzeni mieszkaniowej

Kształtowanie przestrzeni publicznej wymaga odmiennego podejścia do jej zagospodarowania, ponieważ powinna być ona rozpatrywana od strony sposobu użytkowania, a nie od strony własności. Prawo własności w tym przypadku ma drugoplanowe znaczenie i nie należy utożsamiać przestrzeni publicznej z własnością państwową. Przestrzeń publiczna jest formą dobra wolnego, wytworem ludzkiej działalności użytkowników miasta, zatem jest dobrem ekonomicznym posiadającym swoją wartość, więc tym bardziej konieczna jest kontrola społeczna jej wytwarzania i użytkowania (Markowski 2007; Kiciński 2005; Magdziarska 2008). Przestrzeń publiczna może mieć wartość pozytywną jak i negatywną, przez co wpływa na wartość nierucho-

mości. W zależności od form zagospodarowania i funkcji tam zlokalizowanych podnosi lub obniża wartość sąsiednich nieruchomości. Wpływa zatem w sposób pośredni na rynek nieruchomości i zachowania jej użytkowników. Brak planowego rozwoju i jego kontroli może prowadzić do zawłaszczania i dewastacji przestrzeni publicznej w wyniku gry rynkowej pomiędzy różnymi podmiotami nastawionymi na efekty w krótkim czasie. Przykładem może być ekspansywne działanie deweloperów na terenach atrakcyjnych np. przyrodniczo, dobrze zlokalizowanych w stosunku do centrum miasta. Wysoki koszt działek, a częściej również dążność do osiągnięcia dużego zysku powodują naciski na wydawanie decyzji o warunkach zabudowy nie odpowiadających faktycznemu zagospodarowaniu danego obszaru. Chodzi tu o wymuszanie jak największej liczby kondygnacji zabudowy na terenach z niską zabudową lub zwiększania współczynnika zabudowy tak aby osiągnąć jak największą intensywność zabudowy na danym fragmencie przestrzeni mieszkaniowej. Deweloper zainteresowany jest daną przestrzenią przez okres 2–3 lat, w okresie trwania inwestycji. To właśnie na atrakcyjność jego inwestycji i późniejsze zyski wpływa otoczenie jednak po oddaniu inwestycji sąsiedztwo w takiej sytuacji może stracić. Dewelopera nie obchodzi co na danym terenie będzie dalej, że nie będzie wolnej przestrzeni, nie będzie terenów zieleni, alei spacerowych, ścieżek rowerowych, a jedynie wzrosnie hałas i natężenie ruchu samochodów przy bardzo intensywnej zabudowie. Dany rejon dotychczas atrakcyjny stanie się w krótkim czasie jeszcze jednym zatłoczonym osiedlem bez odpowiedniej infrastruktury, a mieszkańcy mogą czuć się jak w getcie odizolowani ogrodzeniami bez terenów publicznych. W dłuższym czasie, przy takiej polityce organizowania mieszkaniowej przestrzeni publicznej miasta będą miały coraz większy problem z odpływem ludności na tereny podmiejskie, które dają poczucie kontaktu z przyrodą, ciszę oraz nawiązanie kontaktów w mniejszych zbiorowościach społecznych. Często władze miasta nie są w stanie pozytywnie zmienić zagospodarowania przy już wydanych nietrafionych decyzjach.

Sposób kształtowania i funkcjonowania publicznej przestrzeni mieszkaniowej zależy od społecznego systemu wartości jego lokalnych uwarunkowań jak również od jakości prawa i konsekwencji w jego stosowaniu. Znaczącą rolę w tym względzie mają instytucje władzy lokalnej oraz inne instytucje publiczne jak również każdy obywatel. Po latach ograniczenia inwencji władz lokalnych oraz pozbawienia wpływu społecznego na decyzje w zakresie kształtowania przestrzeni, mimo że funkcjonują nowe uregulowania prawne, jest niska świadomość społeczna możliwości wpływania na decyzje odnoszące się do otaczającej nas przestrzeni. Odnosi się wrażenie, że władze lokalne nie nadążają za działaniami różnorodnych podmiotów, które według krótkookresowych potrzeb starają się kształtować przestrzeń mieszkaniową. W tej sytuacji powstaje wiele konfliktów między właścicielami określonej przestrzeni. Deweloperzy dążą do osiągnięcia jak najwięk-

szego zysku, starają się budować z maksymalną intensywnością, jak najwięcej mieszkań i jak najgęściej. Lokalne społeczności dążą do ograniczenia hałasu, wszelkich uciążliwości, utrzymania jak największych terenów zielonych, alei spacerowych, podstawowych obiektów handlowych i usługowych, obszarów rekreacyjnych. Te odmienne oczekiwania względem przestrzeni mieszkaniowej powinny podlegać regulacji na podstawie przepisów prawnych dotyczących planowania przestrzennego, a na ich straży powinny stać odpowiednie urzędy. W praktyce, w tym względzie nie obowiązują stałe standardy, w powszechnym odczuciu, im większy inwestor, tym ma większą siłę przebicia w starciu o określoną przestrzeń mieszkaniową. Wydaje się że w tej „grze o przestrzeń” niezorganizowane grupy mieszkańców mają obecnie ograniczone możliwości wpływania na kształtowanie przestrzeni mieszkaniowej. Dodatkowo zaszłości z okresu funkcjonowania ustroju socjalistycznego w społeczeństwie polskim, spowodowały przekonanie, że decyzje podejmowane są przez instytucje i urzędy, tak jak to miało miejsce wcześniej, a wpływ społeczny jest znikomy. Dlatego na straży zagospodarowania przestrzennego i racjonalnego planowania przestrzennego uwzględniającego potrzeby obecnych i przyszłych mieszkańców powinny stać instytucje planistyczne, które zabezpieczą rozwój przestrzenny zgodnie z zasadami kształtowania ładu przestrzennego, jak również powinien być zagwarantowany i powszechnie stosowany szeroki udział społeczny w określaniu zagospodarowania terenów mieszkaniowych zgodnie z oczekiwaniami ich mieszkańców.

1.4. Przepisy prawne regulujące udział społeczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

W polskim prawodawstwie mamy szereg przepisów prawnych regulujących udział społeczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni mieszkaniowej. Od 2003 r. obowiązuje nowa *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Szeroki udział społeczny został uwzględniony na poziomie planowania miejscowego, wykonywanego w gminie. Świadomość społeczna możliwości wpływania na kształt i zagospodarowanie przestrzeni jest wśród społeczeństwa wyjątkowo ograniczona. Na żadnym poziomie kształcenia nie przekazuje się informacji o praktycznych zasadach stosowania przepisów prawnych. W praktyce dopiero na studiach kierunkowych z planowania przestrzennego zwiększa się świadomość społeczna możliwości udziału w procesie przygotowania opracowań planistycznych. Wśród urzędników gminnych często występuje swobodna interpretacja przepisów prawnych, jak również błędne ich stosowanie, co widoczne staje się w sytuacjach odwołań od decyzji dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustawa określa

zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej jak również wyznacza zakres i sposoby postępowania w sprawach dotyczących przeznaczenia terenów na określone funkcje oraz ustala zasady ich zabudowy i zagospodarowania zgodnie z ładem przestrzennymi¹³ i zasadami zrównoważonego rozwoju¹⁴. W przygotowywaniu opracowań planistycznych powinno się uwzględniać walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, ochrony zabytków, dóbr kultury współczesnej, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa. W opracowaniach planistycznych musi być respektowane prawo własności jak i walory ekonomiczne przestrzeni oraz potrzeby interesu publicznego. Ten szeroki zakres elementów wymagających uwzględnienia przy opracowaniach planistycznych wymaga fachowego zespołu ekspertów z różnych dziedzin, których współpraca może dać w efekcie finalnym profesjonalne opracowanie planu zagospodarowania. Doraźne, wydawane jednoosobowo decyzje o warunkach zabudowy w obecnych warunkach ekonomicznych i społecznych nie dają rękojmi uwzględniania wszystkich czynników i zasad kształtowania przestrzeni mieszkaniowej zgodnie z obowiązującym prawem.

W praktyce planistycznej udział społeczny na podstawie obowiązujących przepisów prawnych jest uwzględniany przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przy sporządzaniu planu miejscowego oraz w sytuacji braku planu istnieje możliwość odwołania się od wydanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z punktu widzenia planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzennego najistotniejszym opracowaniem planistycznym jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jest to opracowanie planistyczne, które na podstawie obowiązujących przepisów prawnych powinno powstać w każdej gminie i powinno obejmować cały jej obszar. Ze względu na zakres opracowania, ustalony w przepisach ustawy, konieczny jest jego opracowaniu udział urbanistów z szerokim przygotowaniem geograficznym w zakresie elementów środowiska fizycznego ze

¹³ Ład przestrzenny – „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania, wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne” (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.*).

¹⁴ Zrównoważony rozwój – „Rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” (*Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.*).

specjalnościami z dziedziny geologii, gleboznawstwa, geomorfologii, hydrologii, klimatologii. W zakresie środowiska społeczno-ekonomicznego konieczny jest udział socjologów, ekonomistów, architektów, inżynierów budowlanych z różnych dziedzin, geografów ekonomicznych, historyków oraz służb bezpieczeństwa publicznego. Zgodność ustaleń z obowiązującym prawem oraz zasadami współżycia społecznego powinni zagwarantować prawnicy. Aby zespół specjalistów przy sporządzaniu opracowania planistycznego nie opierał się jedynie na własnych często subiektywnych, nie popartych obiektywnymi badaniami wyobrażeniach o potrzebach społecznych na danym terenie, konieczna jest konsultacja społeczna. Ustawodawca przewidział udział społeczny na etapie przystąpienia do sporządzania studium określając formę i termin składania wniosków dotyczących studium¹⁵. W czasie opracowania studium zbiera się informacje dotyczące aktualnego stanu zagospodarowania przestrzennego danego obszaru oraz uwzględnia się ustalenia strategii jeśli dana jednostka administracyjna ją posiada. Kolejnym etapem jest opracowanie studium, które zawiera część graficzną z przestrzennym rozmieszczeniem podstawowych funkcji, które mają być wykonywane na danym terenie oraz z innymi mapami, które pokazują analizowane zjawiska w sposób przestrzenny. Studium posiada również część opisową wyjaśniającą stosowane oznaczenia na rysunkach oraz opis uwzględnionych form zagospodarowania terenu oraz przesłanek przyjętych przy ich opracowywaniu. Szczegółowy zakres studium określa artykuł 10 wspomnianej ustawy. Zbiór wszystkich informacji oraz ustaleń studium jest ponownie udostępniany do publicznej wiadomości wraz z prognozą skutków oddziaływania na środowisko przez okres co najmniej 30 dni. W tym czasie każdy obywatel ma możliwość wzięcia udziału w publicznej dyskusji nad ustaleniami studium. Kolejne 21 dni od zakończenia wyłożenia studium i publicznej dyskusji jest ustawowo zarezerwowane na wnoszenie uwag do sporządzonego studium. Składać wnioski w początkowym stadium przygotowania studium jak i uwag po jego wyłożeniu mogą wszystkie osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki nie posiadające osobowości prawnej i nie ma znaczenia czy są właścicielami lub użytkownikami nieruchomości na obszarze podlegającym opracowaniu studium. Zatem ustawodawca założył bardzo szeroki udział społeczny na etapie sporządzania i uchwalania studium, tym bardziej, że złożone a nie uwzględnione uwagi do studium są przedstawiane radzie gminy wraz z projektem uchwały studium. Ponieważ studium jest obligatoryjnie sporządzane dla całego obszaru gminy dlatego zawiera pełną informację na temat aktualnego zagospodarowania i planów na przyszłość, stanowi więc najpełniejsze źródło informacji dla

¹⁵ Obowiązuje forma pisemna z podaniem danych osobowych, a wnioski muszą zostać złożone w ciągu 21 dni od dnia ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania studium.

każdego obywatela. Niestety to opracowanie planistyczne nie posiada mocy prawnej. Skutkuje to brakiem możliwości powoływania się na ustalenia studium w postępowaniu przed instytucjami takimi jak sądy i urzędy. Z tego powodu ustalenia studium nie są wiążące dla potencjalnych inwestorów i odpowiednich urzędów w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to bardzo niebezpieczna sytuacja dla kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dopiero posiadanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę przesądza pod względem prawnym przeznaczenie terenu i granice występowania różnych form zagospodarowania. Ustawodawca zaleca sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całej gminy, jednak nie jest to obowiązkiem. W rezultacie żadne duże miasto w Polsce nie posiada dla całego swego obszaru miejscowego planu, który stanowiłby prawo na danym terenie w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jest to sytuacja patologiczna bowiem przeciętny obywatel nie może powoływać się na ustalenia planu, którego nie ma. Procedura sporządzania planu jest zbliżona do obowiązującej przy sporządzaniu studium. Każdy ma prawo wnosić wnioski do planu po ogłoszeniu o przystąpieniu do jego sporządzania w przeciągu 21 dni. Kolejny trzytygodniowy okres poświęcony jest na rozpatrywanie wniosków i sprawdzanie ich zgodności z ustaleniami studium. W tym momencie ujawnia się ogromne znaczenie studium dla planowania zagospodarowania przestrzennego bowiem musi istnieć zgodność między jego ustaleniami, a planem miejscowym. Zatem o przeznaczeniu przesądza studium mimo, że nie ma mocy prawnej, którą natomiast według aktualnie obowiązującego prawa posiada plan miejscowy. Obowiązkowy zakres ustaleń planu miejscowego określa art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W stosunku do studium znajdują się tu istotne szczególności dotyczące przeznaczenia terenu, szczegółowe zasady ochrony środowiska, krajobrazu kulturowego, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, szczegółowe zasady scaleń i podziałów nieruchomości, granice obszarów chronionych, zakazy zabudowy i inne. O szczególności planu świadczy skala większości opracowań 1:1000. To właśnie miejscowy plan przeznaczają tereny pod nową zabudowę i określa jej parametry budowlane oraz sposób wyposażenia w infrastrukturę, a także ogranicza lub wyłącza spod zabudowy określone tereny. Rodzi to wyraźne skutki społeczne dla właścicieli nieruchomości – wzrostu lub spadku wartości nieruchomości oraz przesądza na wiele lat o funkcji i parametrach zagospodarowania danej przestrzeni. Wprowadza uporządkowanie i zasady kształtowania ładu przestrzennego w obowiązujące przepisy prawne. Również na etapie wyłożenia planu możliwe jest składanie uwag do planu, tak jak i w przypadku studium.

Artykuł 30 ustawy określa, że „Każdy ma prawo wglądu do studium i planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wyrysów”. Niestety

doświadczenia wskazują, że przepis ten jest bardzo często nie respektowany przez urzędników, a gminy strzegą studium i planu jako prawie tajnego dokumentu przeznaczonego do czynności wewnętrznych w gminie. Takie podejście funkcjonuje całkowicie wbrew obowiązującemu prawu i w ogromnym stopniu ogranicza udział społeczny przy zbieraniu informacji na temat przestrzeni w której żyjemy.

Ludzie dla własnego poczucia bezpieczeństwa potrzebują stabilności i przewidywalności tego co będzie w otoczeniu ich miejsca zamieszkania. Daje im to plan miejscowy, będący obowiązującym prawem na danym terenie, sporządzony według standardów urbanistycznych z uwzględnieniem oczekiwań społecznych formułowanych na etapie sporządzania studium i planu miejscowego.

W sytuacji obowiązywania planu właściciele lub użytkownicy nieruchomości mogą dochodzić swoich praw do odszkodowania lub wykupienia nieruchomości od gminy w przypadku zmiany dotychczasowego przeznaczenia lub ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Również gmina może żądać renty planistycznej ze względu na wzrost wartości nieruchomości na skutek nowych ustaleń planu. Zasady są w tym przypadku jasno określone, więc każdy podmiot czyli również obywatel wie jakich rozwiązań może się spodziewać.

Natomiast w sytuacji braku planu miejscowego kształtowanie przestrzeni mieszkaniowej jest wykonywane w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Są one podejmowane przeważnie jednoosobowo na podstawie wątpliwych analiz urbanistycznych, pod presją potencjalnego inwestora. Udział społeczny w tym przypadku ograniczony jest do ewentualnych stron uczestniczących w postępowaniu – czyli właścicieli nieruchomości graniczących z terenem dla którego jest wydawana decyzja o warunkach zabudowy. Ich udział ogranicza się jedynie do uzyskania informacji o podjętej decyzji i ewentualnej możliwości jej zaskarżenia, w drodze postępowania administracyjnego. Ponieważ znajomość przepisów prawnych w społeczeństwie jest bardzo ograniczona, a na odwołanie ma się tylko 14 dni, więc często takie wątpliwe ustalenia co do przeznaczenia terenu i parametrów zabudowy przechodzą bez aktywnego udziału społecznego. Jest to bardzo niebezpieczna sytuacja, dotycząca planowania przestrzennego, szczególnie na terenach mieszkaniowych, ponieważ „przeciętny” obywatel nie jest tak wyedukowany jak prawnicy firm deweloperskich, którzy w imieniu deweloperów kierują się kryterium zysku. Jeżeli już obywatel zdecyduje się na wyrażenie swoich zastrzeżeń co do ustaleń decyzji naraża się na starcie z silnym podmiotem i jego szanse są bardzo ograniczone.

1.5. Przykład kontroli społecznej nad decyzjami o warunkach zabudowy w przestrzeni mieszkaniowej

W powszechnym odczuciu społecznym wpływ środowisk społecznych na kształt zagospodarowania przestrzennego jest bardzo ograniczony. Zobrazowaniem tej sytuacji może być tocząca się od 3 lat sprawa dotycząca decyzji o warunkach zabudowy osiedla mieszkaniowego położonego na 3 hektarowej działce, przez którą przepływa ciek wodny. W okresie tym zostały wydane trzy decyzje o warunkach zabudowy, pisane pod dyktando przyszłego inwestora. Mimo, że podstawowym warunkiem wydania decyzji jest obecność uzbrojenia lub podpisana umowa wstępna na realizację uzbrojenia terenu zabezpieczającego realizację inwestycji na danym terenie, to inwestor chce budować bez faktycznego stwierdzenia możliwości podłączenia do infrastruktury miejskiej nowego osiedla. Wydział Urbanistyki wydawał pozytywne decyzje dla inwestora opierając się nawet na karkołomnych pomysłach podłączenia 200 mieszkań do przydomowych oczyszczalni zlokalizowanych w sąsiedztwie cieków wodnych na podmokłym terenie. Nikt nie pokusił się lub też nie chciał wnikać czy ten pomysł i przedstawione parametry oczyszczalni są w rezultacie możliwe do wykonania. Pomysły przedstawiane przez inwestorów w dokumentacji, rzadko są weryfikowane. Kolejne elementy decyzji o parametrach zabudowy powstają w oparciu o specjalnie wybrane nieruchomości bez uwzględnienia obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa i ich wykładni. W sumie po odwołaniach od decyzji o warunkach zabudowy, wydawanych przez urzędy, które powinny stać na straży prawidłowego kształtowania ładu przestrzennego, właściciele sąsiednich nieruchomości muszą wykazać się szybką reakcją i dobrą znajomością obowiązującego prawa, bowiem na zakwestionowanie decyzji mają zaledwie 14 dni. Droga prawna prowadzi do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które bada zgodność wydawanej decyzji z obowiązującym prawem. Jeśli kilkakrotnie nie jest ona prawidłowo wydana, rodzi to podejrzenie o korupcyjnych zależnościach między urzędem a inwestorem. Opisywana praktyka pomijania interesu i udziału społeczności lokalnej, a nawet obowiązujących przepisów, źle świadczy o obecnej sytuacji w zakresie racjonalnego kształtowania przestrzeni mieszkaniowej. Wspomniana sprawa jest szeroko udokumentowana, trafiła do Sądu Administracyjnego. Takich przykładów wydawania decyzji na terenach, które są przeznaczone pod inne funkcje lub są wyłączone z zabudowy w sądach jest wiele. Świadczy to o deficycie kultury społecznej i prawnej w naszym społeczeństwie. Dlatego konieczna jest edukacja społeczna, oraz szkolenie urzędników tak aby w nich wzbudzić świadomość wieloletnich i trwałych skutków przestrzennych i społecznych. Powszechna świadomość praw społecznych jest bardzo ograniczona, gdyż funkcjonują one dopiero od 20

lat. Konieczna jest tu powszechna edukacja, gdyż „przeciętny” obywatel ma wciąż małe szanse na dochodzenie swych praw.

1.6. Podsumowanie

Specyfika przestrzeni mieszkaniowej, kształtowanej w różnych warunkach ustrojowych, wymaga nowego podejścia do jej badania, uwzględniającego zasady współczesnej gospodarki rynkowej. Problem ten jest podnoszony przez przedstawicieli ekonomii, socjologii, geografii, architektury.

W przestrzeni mieszkaniowej funkcjonuje oraz prowadzi działalność gospodarczą wiele podmiotów dążących do uzyskania jak największych korzyści. W grupie tych podmiotów są gminy, deweloperzy, prywatni przedsiębiorcy i mieszkańcy, którzy dzięki przemianom ustrojowym i nowym regulacjom prawnym uzyskali większy wpływ na kształtowanie przestrzeni mieszkaniowej. Interesy tych podstawowych grup funkcjonujących w przestrzeni mieszkaniowej często są sprzeczne. Niskie zorganizowanie społeczeństwa, mała znajomość przepisów prawnych oraz ich praktycznego stosowania, stawia przeważnie na gorszej pozycji inicjatywy społeczne w starciu o przestrzeń z innymi podmiotami.

Znaczenia nabierają badania poświęcone potrzebom społecznym względem przestrzeni miejskiej, która jako najbardziej skomplikowana wymaga racjonalnego kształtowania zgodnie z aktualnie formułowanymi potrzebami społecznymi. Coraz większej wagi nabierają postulaty zrównoważonego rozwoju oraz prawidłowego kształtowania ładu przestrzennego. Istnieje pilna potrzeba wspólnych interdyscyplinarnych badań nad zasadami kształtowania przestrzeni miejskiej, po to aby wyeliminować często subiektywne rozwiązania problemów planowania przestrzennego na obszarach miejskich. W podejmowaniu decyzji rodzących wieloletnie skutki przestrzenne, czynnik społeczny jest często marginalizowany, ponieważ przeważnie nie posiada odpowiednio przygotowanej reprezentacji społecznej. Dlatego pożądanym jest szerzenie wiedzy na temat możliwości udziału społecznego w procesie planowania przestrzennego oraz prowadzenie aktualnych badań na temat potrzeb społecznych i możliwości ich realizowania zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i w poszanowaniu ładu przestrzennego.

Abstract

Social Aspect in Living Space Creating

In the chapter author explain what living space is and what is its structure. Among many factors which determine living space the social one was emphasised. Society (community) needs and preferences was detailed discussed. Author also paid attention on risks which market economy may cause in pro-social attitudes towards living space. Planners' tasks were pointed as far as public space was considered, giving also legal regulations. At the end citizens rights were presented.