

ŁUKASZ PANCEWICZ

Politechnika Gdańska

PLANISTYCZNE NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA JAKOŚCI ZAMIESZKANIA W IRLANDII W LATACH 90.

Abstract: The Planning Tools for the Housing Quality in Ireland since the Nineties. The text comprises the evaluation of relationship between the qualitative planning tools and the Irish housing policy in the pre-crisis period, during the crisis (2009-2013) and the recovery. The tools that affect housing are understood as spatial planning, including governmental regulations on densification of the development and the housing quality as well as the special tools such as the urban design. Those regulatory tools were deployed with aims to safeguard the sustainable and socially viable housing structures. The Irish case illustrates the considerable innovation in introducing new housing standards and challenges with their efficiency. This can be attributed to the lack of integration with other elements that shaped the market – financing and actions of the private market, low efficiency of planning or the lack of the scale effect for the model developments. Despite their drawbacks these tools are continuously being used, as their foundational principles are still valid.

Keywords: Housing and urban development, housing standards, housing supply.

Wstęp

W tekście opisano dwa narzędzia, wprowadzone do irlandzkiego systemu planowania w latach 90., których celem stało się kształtowanie jakości zabudowy. Są to wytyczne planistyczne (ang. *planning regulations*) oraz szczegółowe wytyczne regulacyjne, wdrażane w ramach tzw. Strategicznych Obszarów Rozwoju (ang. *Strategic Development Zones*). Pierwsze narzędzie, będące wzorowane na brytyjskim systemie wytycznych pełniło funkcję dyrektywy dla samorządów, wskazującej jak należy realizować politykę planistyczną, aby spełnić postulaty budowy „miasta zwarte”. Narzędzia te wykraczały poza standardowy zestaw regulacji stosowanych w planowaniu przestrzennym – plany miejscowe (ang. *zoning plans*), wytyczne techniczne (ang. *building regulations*), a ich głównym atutem było wykorzystanie holistycznego

spojrzenia na kształtowanie środowiska mieszkaniowego. Narzędzia te funkcjonują do dzisiaj.

1. Budowanie jakości mieszkaniowej przez regulacje planistyczne w kontekście rozwijającego się rynku mieszkaniowego

Planowanie przestrzenne w kształtowaniu rynku mieszkaniowego może być postrzegane jako forma publicznej interwencji – regulacji procesów podaży i popytu mieszkalnictwa. Jej celem w założeniu jest optymalizacja kształtowania i wykorzystania zasobu mieszkaniowego. Wśród uzasadnienia dla tego typu interwencji można wymienić zapewnienie spójnego standardu zasobu, zadbanie o zapewnienie jego dostępności czy sprawienie, że podaż mieszkalnictwa jest zagwarantowana we fragmentach przestrzeni gminy, które z punktu widzenia polityki publicznej będzie najefektywniejsze, czyli np. zminimalizuje koszty ponoszone przez rząd czy gminy, związane np. z kosztami zewnętrznymi suburbanizacji.

Dyskusję o regulacji rynku znacznie utrudnia fakt, że mieszkalnictwo w kontekście europejskim, w ciągu ostatnich dwóch dekad było jedną z wielu sfer istotnej deregulacji i prywatyzacji, idącej w parze z wycofywaniem się sfery publicznej z aktywnego działania, jak i rosnącej finansjalizacji – roli instrumentów finansowych [Hegedusz, Horvath 2015: 13]. Wynikiem tego działania jest malejący pod względem prawnym i finansowym, udział strony publicznej w kształtowaniu mieszkalnictwa. Niesie to ze sobą konsekwencje związane z brakiem zrównoważenia zaangażowania publicznego [*ibidem*]. Efektami wywołanymi niedoskonałością rynku, są np.: niedostosowanie zasobu do możliwości finansowych kupujących, nieefektywność wywołująca koszty użytkowania, w tym np. rozbudowę na terenach pozbawionych infrastruktury publicznej czy podaży typów mieszkań ograniczających powszechny dostęp do mieszkań. W sprywatyzowanym rynku, strona publiczna staje się decydującym graczem, gdyż to prywatne siły i zasoby są angażowane w zapewnienie mieszkań tracąc „suwerenność” na tym polu [Herbst 2015]. Skrajnym przypadkiem konsekwencji negatywnego efektu niedoskonałości rynku był kryzys finansowy 2009 r., wywołany m.in. przez spekulacje na rynku nieruchomości, będący m.in. tematem rozważań w tym opracowaniu.

Dyskusję o roli planowania utrudnia złożony charakter rynku mieszkaniowego, na funkcjonowanie którego wpływa wiele czynników – procesy demograficzne i migracyjne, mechanizmy związane z finansowaniem zakupu, dostępnością środków na zakup, potrzeby i preferencje mieszkaniowe, mechanizmami podaży – dostępnością gruntu, technologiami i kosztami zabudowy. W polskiej debacie o polityce mieszkaniowej planowanie przestrzenne niezwykle rzadko [Herbst 2013, 2015; Muzioł-Węclawowicz, Salamon 2015] jest wskazywane jako decydujący czynnik czy narzędzie sprawcze, pozwalające na aktywne kształtowanie polityki mieszkaniowej

w kontekście szczegółowych normatywów jakościowych czy budowania środowiska zamieszkania. Przy sprywatyzowanym rynku planowanie jest raczej postrzegane w kontekście zapewnienia odpowiedniej podaży terenów pod zabudowę, wpływając na cenę mieszkań, jak i tworząc ramy dla działań inwestorów i ich architektów. W podstawowej postaci plany determinują podstawowe parametry – sposób użytkowania gruntów, gabaryty zabudowy itp. Zgodnie z przepisami prawa najczęściej pozostają one w kontroli samorządów, podobne zadanie w założeniu miał spełniać system planowania w Irlandii.

Dyskusja o jakościowym wymiarze jest jednak tak kluczowa, że mieszkanie nie jest jedynie towarem podlegającym prawom rynkowym, ale przede wszystkim, ma za zadanie zaspokoić najbardziej podstawowe potrzeby mieszkańców, czyli zapewnienia bezpieczeństwa, godności, komfortu zamieszkania, potrzeby identyfikacji z miejscem czy mieszkania w sposób minimalizujący wpływ na środowisko, np. dostępny do sieci transportu zbiorowego czy usług podstawowych. Sposobem na zapewnienie części z tych postulatów może być m.in. działanie systemu planowania przestrzennego, jako mechanizmu dbającego o poprawę jakości przestrzeni.

Przypadek irlandzki jest w tej dyskusji dlatego interesujący, że dyskusja o roli planowania przestrzennego, odbywała się w okresie jego gwałtownego rozwoju do 2009 r., w wyniku chęci poprawy jakości realizowanego zasobu mieszkaniowego. W tekście wybrano te narzędzia, które miały osiągnąć ten cel przez regulację, jak i aktywne kształtowanie środowiska zamieszkania (strona publiczna jako współinwestor). Irlandia była także krajem dotkniętym znacznym załamaniem rynku prywatnego i próbą jego odbudowy, co pokazuje, na ile przyjęte rozwiązania utrzymały się w użyciu, a na ile były poddane zmianom w wyniku kryzysu.

2. Metodologia

Do analizy studiów przypadku w tekście wybrano przede wszystkim narzędzia, które są powiązane z etapem planowania inwestycji i uzyskaniem pozwolenia na budowę, a które wykraczają poza bazowe narzędzia regulacyjne (jak wytyczne) lub je uszczegóławiają (np. szczegółowe plany regulacyjne). Są to:

- **Wytyczne mieszkaniowe** – są to zapisy określające wymagania dotyczące parametrów urbanistycznych i jakościowych, jakie powinny spełniać budynki mieszkaniowe. Ich realizacja opiera się na wprowadzeniu tych wytycznych do narzędzi regulacyjnych – planów gminnych (*development plans*) i kontroli na etapie pozwolenia na budowę. Wytyczne są zatem formą dyrektywy rządowej, wdrażanej przez poszczególne samorzady – irlandzkie hrabstwa (ang. *counties*).
- **Regulacje urbanistyczne w strategicznych obszarach zagospodarowania**, realizowane na podstawie koncepcji zagospodarowania, gdzie spójność projektu architektonicznego gwarantowała uzyskanie przyspieszonego pozwolenia na bu-

dowę; projekty te zawierały szczegółowe wytyczne dotyczące realizacji zabudowy i infrastruktury i były przygotowywane i wdrażane przez ministerstwo.

W tekście wskazano genezę wdrożenia tych narzędzi, ich rolę w kształtowaniu środowiska zamieszkania i charakterystykę. Należy pamiętać, że opisane powyżej narzędzia były i są elementem szerszego systemu kształtowania przestrzeni, ich wdrażanie było także powiązane z innymi narzędziami kształtowania rynku mieszkaniowego (np. fiskalnymi – ulgami podatkowymi). W opracowaniu określono przede wszystkim rolę narzędzi w kształtowaniu jakości przestrzeni i efektywności ich wykorzystania, pozostałe aspekty zostały opisane w bazowym stopniu, koniecznym do zrozumienia kontekstu funkcjonowania opisywanych narzędzi.

3. Rozbudowa terenów podmiejskich i potrzeba tworzenia „miasta zwartego”

Kontekst wdrożenia i stosowania narzędzi był czasem wyjątkowego w historii kraju *boomu* mieszkaniowego. W okresie do 1971-2016 średnia produkcja mieszkań wynosiła ok. 20 000-25 000, w szczytowym, największym okresie rozbudowy przed kryzysem, czyli 2005-2007 rocznie realizowano od 80 000 do 90 000 mieszkań, aby w wyniku pęknięcia bańki spekulacyjnej spaść do średniej wartości rocznej produkcji do poziomu 10 000 mieszkań w okresie 2011-2016 [*Housing Agency* 2017]. Załamanie podaży nie zmniejszyło potrzeb mieszkaniowych, rządowe agencje oceniały potrzeby rozbudowy na ponad 80 000 nowych mieszkań w dużych ośrodkach miejskich do 2020 r.

Konsekwencją *boomu* była silna presja inwestycyjna oraz niekontrolowany rozwój terenów podmiejskich. Przykładem problemów wywołanych tzw. *sprawlem* był obszar metropolitalny stolicy Irlandii. Ze względu na swoją rangę, Dublin zdominował rozwój przestrzenny kraju pod względem gospodarczym, ekonomicznym i demograficznym [Bannon *et al.* 2000]. W 2016 r. obszar metropolitalny Dublina (Greater Dublin Area)¹ liczył ponad 1,9 mln mieszkańców. Prognozy demograficzne wskazywały na to, że ludność miasta wzrośnie do 2,1 mln do 2021 r. Mimo kryzysu liczba ludności kraju stale wzrastała.

Analiza danych spisowych z ostatniej dekady wskazuje, że prawie 50% wzrostu demograficznego lokalizowało się na terenach hrabstw usytuowanych na sub- i eksurbiach Dublina – Meath, Fingal i Kildare [McDonald 2006]. Migracja ludności na przedmieścia miała swój konkretny wymiar przestrzenny, którego wyrazem w zabudowie była „przewaga osiedli rozproszonych, nieskomunikowanych transportem publicznym, o niskiej gęstości zabudowy, sytuowanych na terenach niezabudowa-

¹ Dokładniej obszar tzw. County Dublin – albo regionu miejskiego Dublina, składającego się na obszar centrum miasta (Dublin City) oraz hrabstw Fingal, South Dublin oraz DunLaoghaire-Rathdown.

nych” [NESC 2004]. Sytuacja znalazła swoje odbicie w statystykach budowlanych, do 2005 r., blisko 77-79% realizowanej zabudowy w Irlandii to domy jednorodzinne: wolno stojące i w zabudowie bliźniaczej. W 2005 r. zaledwie 10% krajowych zasobów mieszkaniowych było mieszkaniami w budynkach wielorodzinnych i większość z nich powstawała w Dublinie². Rozproszona zabudowa oraz migracja mieszkańców miast do nowych satelit nie tylko spowodowała wzrost dystansu pokonywanego samochodami osobowymi, podważając cele redukcji emisji CO₂ zapisane w protokole z Kyoto³, ale także powodując spore trudności z zapewnieniem dla tych terenów infrastruktury społecznej czy usługowej [McDonald 2005].

Do problemów ze *sprawlem* przyczyniło się wiele czynników. Raport NESCU sugerował, że suburbanizacja była nieuniknioną konsekwencją problemów z brakiem dostępu do terenów inwestycyjnych w centrach miast, w związku z ich wysoką wartością, ograniczoną infrastrukturą komunikacyjną oraz brakiem mechanizmów planistycznych, prawnych i ekonomicznych pozwalających na ich szybkie udostępnienie dla potrzeb rynku mieszkaniowego [NESC 2004]. Istotnie były także rosnące ceny nieruchomości powodujące, że nowe mieszkania w centrach miast okazały się dostępne wyłącznie dla zamożniejszej grupy społeczeństwa. Nie bez znaczenia okazała się także słabość regionalnego systemu planowania w kontroli rozwoju struktur osadniczych oraz leseferyzm w polityce planistycznej hrabstw usytuowanych w otoczeniu Dublina, oferujących łatwy dostęp do terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową [McDonald 2005]. Decydujące były także kwestie kulturowe związane z preferencjami dla tradycyjnego, „wiejskiego” modelu zamieszkania, uznawanym przez Irlandczyków za ideał [Mitchell 2004]. Nie bez znaczenia pozostała także niska jakość nowych mieszkań budowanych w osiedlach deweloperskich. Wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie władz miejskich Dublina potwierdziły, że choć ogólnie poziom zadowolenia z mieszkań był dobry, spora część respondentów była niezadowolona z mieszkań deklarując, że nie spełniają one oczekiwań rodzin z dziećmi. Ponad 77% respondentów wyrażała chęć wyprowadzenia się z nich w ciągu najbliższych 5 lat, a zaledwie 24,7% deklarowało, że wybierze mieszkanie w budynku wielorodzinnym w przyszłości [Redmond *et al.* 2007]. Czynnikiem zniechęcającymi do mieszkań, oprócz względów społecznych jest także wysoki poziom opłat eksploatacyjnych (ang. *service charge*).

4. Wytyczne mieszkaniowe – rola intensyfikacji zabudowy i kształtowania jej jakości w Irlandii

W Irlandii debata o konieczności intensyfikacji zabudowy na terenach mieszkaniowych, jak i potrzeby większej kontroli nad tym, gdzie ma się ona lokalizować

² Dane z CSO ‘Construction and Housing in Ireland’ 2005 i 2008.

³ W 1994 r. wskaźnik wynosił 24400 km na rok, 30% więcej niż w USA, 50% więcej niż w Wlk. Brytanii, [Banister, Berechman 2000].

toczyła się już od początku lat 90. Impulsem do jej rozpoczęcia były wspomniane wcześniej priorytety ochrony środowiska, potrzeba odnowy zdegradowanych centrów irlandzkich miast, jak i ewolucja rynku mieszkaniowego. W 1992 r. Irlandia ratyfikowała traktat z Kyoto, zobowiązując się do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Powyższe priorytety znalazły swoje odbicie w takich inicjatywach, jak *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Irlandii 1999* czy lokalnie w Dublin Transport Initiative 1995 oraz *Krajowej Strategii Zagospodarowania Przestrzennego [National Spatial Strategy 2002]* i planach regionalnych. Drugim impulsem były długotrwałe efekty rozwoju gospodarczego i wzrostu demograficznego oraz potrzeba przekształceń istniejącego zasobu mieszkaniowego. Ten, pod względem ilości, jak i jakości nie odpowiadał potrzebom ich użytkowników, jak i nie zaspokajał potrzeb wynikających ze wzrostu liczby ludności kraju [Kitchin *et al.* 2015]. Rozwój mieszkalnictwa był kluczowy dla rozwoju głównych miast kraju, w tym główne metropolii – Dublinia.

Argumenty zwolenników intensyfikacji znajdowały swoje odbicie w światowej debacie toczącej się w latach 90., a dotyczącej poszukiwań modelu miasta przyjaznego dla środowiska. Warto przytoczyć takie koncepcje, jak *compact city* (pol. miasto zwarte) [Jenks, Dempsey 2006], gdzie mieszanie funkcji, intensyfikacja zabudowy oraz jej integracja z rozwojem transportu publicznego miały pozwolić na ograniczenie ruchu samochodowego. Intensyfikacja pozwalała także na lepsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury i dostępu do usług. Na irlandzkie rozwiązania wpłynęły także prace prowadzone przez brytyjski zespół pod kierownictwem R. Rogersa – Urban Task Force. Zespół ekspercki w swoim raporcie *Towards an Urban Renaissance* [Rogers 1999]⁴ opublikowanym w 1999 r. rekomendował zagospodarowanie terenów przemysłowych, plomb w śródmieściach oraz terenów powojkowych jako remedium na niekontrolowaną suburbanizację. Warto dodać, że zarówno irlandzkie, jak i brytyjskie źródła za gęstość zamieszkania, która spełnia postulaty zrównoważonego rozwoju, uważały wskaźniki rzędu 35-50 jednostek mieszkalnych na hektar⁵.

W Irlandii za koniecznością budowy gęściej na obszarach centralnych stała także dużo bardziej paląca kwestia potrzeb mieszkaniowych, które ówczesnie w dużym stopniu przewyższały podaż, oraz potencjalnych rezerw inwestycyjnych dostępnych na obszarach śródmiejskich [Bacon 1998]. Raport Bacona⁶ analizujący przyszłe potrzeby mieszkaniowe zasygnalizował konieczność zerwania z dotychczasową dominującą tradycją w Irlandii polegającą na niskiej intensywności zabudowy mieszkaniowej, realizowanej w formie domów szeregowych lub tzw. bliźniaków (*semi-detached*

⁴ Raport podsumowywał prace komisji, której celem było oszacowanie, jak prognozowany wzrost o 4 mln nowych mieszkań w ciągu następnych 25 lat, mógłby zostać zlokalizowany na terenach miejskich, bez potrzeby naruszania tzw. *green belts* terenów zieleni stanowiących barierę rozwojową dla miast. Więcej na temat raportu na: [www.urbantaskforce.org/UTF_final_report.pdf].

⁵ Za: Dept. of Environment Residential Density Guidelines for Planning Authorities, 1999; Urban Task Force 1999 oraz Planning Policy Guidance Note 3 (PPG 3), przykłady brytyjskie za: [Jenks, Dempsey 2006].

⁶ Mowa o *An Economic Assessment of Recent Housing Price Developments*.

housing). Realizacja zespołów zabudowy o wyższej intensywności zabudowy⁷ wymagała nowego zestawu regulacji prawnych i planistycznych, odpowiedzialnych za wyznaczenie standardów projektowych. Regulacja miała stać się szczególnie istotna w perspektywie zmniejszenia udziału władz samorządowych w programach realizacji zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenia zaangażowania sektora prywatnego. Wytyczne planistyczne nie były jedynym mechanizmem, kluczową zachętą do budowania w śródmieściach był bowiem system ulg w podatku dochodowym, jak i liberalizacja planowania, dopuszczająca zagęszczanie zabudowy.

W efekcie tych działań Irlandia w ciągu ostatniej dekady była jednym z najdynamiczniej rozwijających się rynków budowlanych w Europie, co wiązało się zarówno z realnymi potrzebami, jak i spekulacją na rynku nieruchomości. W 2005 r. produkcja domów osiągnęła rekordowy wynik realizacji z 25 mieszkaniami na 1000 mieszkańców [CSO 2005], sytuując w tym okresie Irlandię na pierwszym miejscu w Europie przed dominującą dotychczas Hiszpanią. Przemysł budowlany stanowił jedną z ważniejszych gałęzi gospodarki, generując prawie 9,4% dochodu narodowego brutto. Za 7% odpowiadała produkcja mieszkaniowa [CSO 2005]. Za bezprecedensowy rozwój budownictwa mieszkaniowego odpowiadało kilka czynników. Jednym za nich był wzrost demograficzny. Tempo budowy nowych mieszkań rosło do załamania rynku w 2006 r.

5. Wytyczne ministerialne z 1999 r. **– *Department of Environment Residential Density Guidelines*** ***for Planning Authorities***

Odpowiedzią na wymienione potrzeby były wytyczne ministerialne z 1999 r. Irlandzka *Ustawa o planowaniu przestrzennym*⁸ pozwoliła ministrowi środowiska na sporządzenie wytycznych, które muszą być uwzględniane przy wykonywaniu ustawowych obowiązków planistycznych przez gminy. Stały się one formą normatywu oraz rządową wykładnią dla priorytetów krajowej polityki planistycznej. W przypadku dokumentu z 1999 r., wytyczne wskazywały na konieczność intensyfikacji zabudowy na odpowiednich terenach w centrach miast, terenach przemysłowych⁹, miejskich plombach¹⁰ oraz terenach dawnych zespołów instytucjonalnych – szpitali, klasztorów, terenów powojkowych. Istotnym rozwiązaniem była promocja intensyfikacji zabudowy wzdłuż korytarzy oraz planowanych i istniejących węzłów transportu publicznego. Wytyczne ustalały także rekomendowane poziomy intensywności zabudowy dla poszczególnych stref miejskiej zabudowy.

⁷ Bacon wspominał o przykładzie Doków w Dublinie i gęstości zamieszkania rzędu 160 mieszkań na hektar.

⁸ *Planning and Development Act 2000*, (No. 30 of 2000) ze zmian., Section 28.

⁹ Ang. *Brownfield sites*.

¹⁰ Ang. *Infill sites*.

Uzyskanie wyższych intensywności było jednak obwarowane wieloma zastrzeżeniami standardów jakościowych gwarantujących zapewnienie jakości zamieszkania oraz dostosowanie zespołów wysokiej intensywności do istniejącego kontekstu miejskiego. O ile szczegółowe określenie standardów należało do zadań poszczególnych gmin, o tyle wytyczne ministerialne wymagały, aby dotyczyły one m.in.:

- ograniczeń wynikających z kontekstu urbanistycznego – ograniczenia zabudowy, charakteru architektonicznego nowych zespołów;
- zapewnienia i dostępu do prywatnych i publicznych przestrzeni rekreacyjnych (*open spaces*);
- zróżnicowania typów projektowanych jednostek mieszkalnych;
- zapewnienia prywatności i jakości zamieszkania (określenie odległości pomiędzy budynkami, tak aby uniknąć zacieniania i nadmiernej obserwacji¹¹ przez sąsiadów);
- określenia minimalnych rozmiarów dla poszczególnych typów mieszkań;
- określenia standardów parkingowych¹².

Co jest dość istotne w kontekście późniejszej ewolucji wytycznych planistycznych, były to głównie standardy techniczne, koncentrujące się na określonych aspektach projektowych, ignorując kwestie użytkowe czy społeczne. Ze względu na naturę irlandzkiego systemu planowania miały one także relatywnie reaktywny charakter. Oprócz wpływu na zapisy planów zagospodarowania, odgrywały rolę dokumentu pomocniczego przy kontroli nowych projektów w procesie uzyskiwania pozwolenia na budowę.

6. Nowe kierunki polityki planistycznej i mieszkaniowej po 2007 r. – ewolucja systemu planowania i jej efektywność

Sporządzony w 2004 r. w ramach rządowego programu „Towards 2016 – Social Partnership” raport Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej (NESC) o sytuacji mieszkaniowej stanowił pierwszy krok w ewolucji systemu planowania i kształtowania polityki mieszkaniowej. Wśród rekomendacji, które miałyby zaradzić pogarszającej się sytuacji na rynku mieszkaniowym oraz przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom *sprawl-u*, pojawiły się takie postulaty, jak tworzenie warunków do kształtowania „trwałych wspólnot mieszkaniowych”¹³ lub przyjaznych dla środowiska sąsiedztw. W dążeniu do realizacji tych celów raport wsparł sformułowane wcześniej postulaty intensyfikacji zabudowy, konsolidacji zagospodarowania terenów miejskich czy zwiększenia dostępu do usług i transportu publicznego. Istotniejszą zmianą było jednak zasygnalizowanie, że ich uzyskanie wymaga zastosowania proaktywnej polityki planistycznej, opierającej się na nowych instrumentach, związanych z m.in. z projektowaniem urbanistycznym (tzw. *design-led approach*) [NESC 2004].

¹¹ Ang. *overlooking*.

¹² Na podstawie DoEHLG ‘Residential Density Guidelines for Planning Authorities’ 1999.

¹³ Ang. *Sustainable communities* i *Sustainable neighbourhoods*.

Idee zawarte w raporcie NESC odnalazły swoje odzwierciedlenie w wielu nowych wytycznych planistycznych. Dokumentem koordynującym działania polityki mieszkaniowej i planistycznej była deklaracja ‘Delivering Homes, Sustaining Communities’ z 2007’ r. sygnalizująca potrzebę zwiększenia jakości projektowej nowych osiedli jako kluczowej dla trwałości zamieszkującej ich wspólnoty mieszkańców. Kontynuacją tej polityki było opracowanie wielu wytycznych ministerialnych – wśród nich takich dokumentów, jak:

- Guidelines for Planning Authorities on Sustainable Residential Development in Urban Areas, 2009,
- Urban Design Manual – A Best Practice Guide, 2009,
- Design Standards for New Apartments, 2007,
- Quality Housing for Sustainable Communities, 2007.

Nowe podejście zawarte w tych dokumentach podkreśla holistyczną naturę planowania oraz większą potrzebę koordynacji i kontroli w planowaniu i realizacji nowych osiedli. Dlatego też projektowanie urbanistyczne, ze względu na swoją negocjacyjną naturę, zostało wskazane w wytycznych jako idealne narzędzie spełniające te zadania. Ma ono także stać się sposobem na zapewnienie jakości projektowanych osiedli. Masterplany i kody mają stać się przestrzenną interpretacją polityki planistycznej samorządu. Ze względu na swoją negocjacyjną naturę projektowanie urbanistyczne powinno ułatwić integrację działań różnych aktorów procesów inwestycyjnych.

Nowe wytyczne ministerialne wprowadziły m.in. obowiązek uwzględnienia postulatów związanych z dobrą jakością projektowania oraz zastosowaniem projektowania urbanistycznego w planach zagospodarowania¹⁴, sporządzanych w Irlandii obligatoryjnie. Lokalne plany miejscowe¹⁵ sporządzane dla terenów zurbanizowanych powinny zawierać szczegółowe wytyczne dotyczące lokalnego charakteru przestrzennego oraz wytyczne projektowe dotyczące kształtowania układów urbanistycznych. Wśród rekomendowanych narzędzi pojawiły się masterplany, kody urbanistyczne oraz lokalne wytyczne projektowe¹⁶, które powinny być integrowane z aktami prawa lokalnego. Dodatkowo Ministerstwo Środowiska opracowało oficjalny podręcznik projektowania urbanistycznego¹⁷ – dokument określający kryteria projektowe, jakim powinny sprostać oraz cechy, jakimi powinny się kierować projekty nowych osiedli. Wśród nich znalazły się m.in: kontekst urbanistyczny, dostępność, różnorodność, inkluzywność osiedli, efektywność, unikalność i czytelność układu osiedla, kształtowanie przestrzeni publicznych, prywatność i jakość zamieszkania czy wytyczne transportowe. W zamysle dokument miał pomóc samorządom w formułowaniu postulatów lokalnej poli-

¹⁴ Ang. *Development Plan* – odpowiednik stadium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

¹⁵ Ang. *Local Area Plan* – dokument sporządzany dla obszarów miejskich, nie ma odpowiednika w polskim systemie planowania, jest dokumentem pośrednim między studium a planem miejscowym.

¹⁶ Ang. *Development Brief*.

¹⁷ *Urban Design Manual – A Best Practice Guide* 2009.

tyki przestrzennej oraz stanowić materiał referencyjny w dyskusjach z deweloperami w trakcie procesu pozyskiwania pozwolenia na budowę.

Cechy przyjaznemu sąsiedztwu (*sustainable*) środowiska, określono w nowych dokumentach planistycznych. Ilustrowały one odejście od wąskich ‘technicznych’ kryteriów projektowych, charakterystycznych dla dokumentu z 1999 r., do dużo szerszego zestawu postulatów społecznych i ekologicznych. Według nowych wytycznych ministerialnych przyjazne środowisku osiedle powinno m.in.:

- Zapewnić trwałość i integrację społeczną dzięki dostarczeniu odpowiedniego zaplecza – szkół, przedszkoli, dzielnicowych ośrodków społecznych i przychodni zdrowia oraz różnorodności pod względem typów jednostek mieszkalnych oraz typów własności (mieszkań własnościowych i socjalnych).
- Wspierać efektywne wykorzystanie surowców naturalnych oraz redukcję emisji gazów cieplarnianych m.in. przez kształtowanie zwartego układu przestrzennego, wspieranie transportu publicznego oraz przyjaznych środowisku sposobów podróży.
- Być efektywne pod względem zużycia energii – postulat powinien być spełniony nie tylko przez zastosowanie rozwiązań projektowych względem poszczególnych budynków, ale także na szczeblu dzielnicy np. dzięki zastosowaniu zbiorczych kotłowni generujących prąd i ciepło (*Combined Heat and Power*).
- Zapewnić dobry poziom jakości zamieszkania przez jakość projektową, dostęp do wysokiej jakości przestrzeni publicznej i terenów zieleni – lokalnych parków i placów zabaw.
- Zapewniać bezpieczeństwo zarówno pod względem osobistym, jak i ruchu drogowego.
- Wspierać ochronę środowiska naturalnego m.in. poprzez wsparcie planów bioróżnorodności, ochronę istniejących walorów środowiskowych, ograniczenie zabudowy na terenach zalewowych oraz zastosowanie przyjaznych dla środowiska systemów kanalizacji deszczowej (SUDS)¹⁸.

Wytyczne z 2009 r. zostały wprowadzone zbyt późno, aby odegrać ważną rolę w kształtowaniu zabudowy przed spowolnieniem rozwoju zabudowy, wywołanym kryzysem. W chwili sporządzania tego tekstu obowiązują one w irlandzkim systemie planowania.

7. *Strategic Development Zones*, rozwój nowych dzielnic na podstawie mechanizmów projektowania urbanistycznego

Drugim z omawianych mechanizmów jest rozwój nowych dzielnic na podstawie szczegółowych planów regulacyjnych, skoordynowanych z rozwojem infrastruktury. *Strategic Development Zone* (SDZ) były jednym ze specjalnych mechanizmów plani-

¹⁸ Opracowane na podstawie wytycznych *Guidelines for Planning Authorities on Sustainable Residential Development in Urban Areas*, 2009.

stycznych rekomendowanych przez wytyczne w 2007 r. Jest to narzędzie, w ramach którego zostaje wyznaczona specjalna strefa planistyczna. Jest ona zarządzana przez agencję publiczną, której zagospodarowanie jest realizowane na podstawie szczegółowego planu urbanistycznego lub masterplanu (ang. *planning scheme*). Przypomina ona zbliżone rozwiązania, stosowane od lat w innych, europejskich systemach planistycznych np. francuskie ZAC (fr. *zone d'aménagement concerté*).

Pierwotnie w Irlandii mechanizm agencji deweloperskiej został wykorzystany przy zagospodarowaniu dublińskich Docklands – nowej dzielnicy w latach 90. Irlandzka praktyka jest dlatego interesująca, że wcześniej tzw. agencje deweloperskie¹⁹ z reguły były stosowane jako specjalne narzędzie interwencji przy realizacji terenów dzielnic biznesowo-biurowych, na terenach przemysłowych lub portowych wymagających przebudowy [Moore 2008].

SDZ jako narzędzie planistyczne zostało zawarte w *Ustawie o planowaniu z 2000 r.* i funkcjonuje do dzisiaj. W myśl ustawy strefa jest ustalana przez rząd, dla obszaru, którego w ocenie Ministerstwa *zagospodarowanie jest ważne dla Państwa ze względu na czynniki społeczne lub ekonomiczne* (Section 165. Planning 7 Development Act 2000). Ustanowienie strefy wyłączało teren spod władztwa planistycznego lokalnego samorządu oraz ustanawiało agencję, która miała zarządzać procesem zagospodarowania terenu. Rząd decydował także o typie zagospodarowania dopuszczonym w strefie. Agencje miały szerokie kompetencje – były odpowiedzialne za stworzenie masterplanu determinującego sposób zagospodarowania terenu²⁰, mogły wchodzić w partnerstwa publiczno-prywatne w celu realizacji swoich zadań, miały także prawo do wykupu nieruchomości (w tym przymusowego²¹) w celu realizacji swoich zadań.

Podstawową zaletą SDZ była szybkość realizacji procedur administracyjnych oraz integracja zarządzania procesami inwestycyjnymi. Wydawanie pozwoleń na budowę w strefie podlega specjalnemu reżimowi planistycznemu i leży w gestii agencji deweloperskiej. W Irlandii od decyzji wydanej na terenie strefy nie przysługiwało także odwołanie do tzw. Izby Odwoławczej²², co ograniczało prawa stron trzecich w procesie, ale znacznie przyspieszało uzyskanie pozwoleń na budowę. Pod względem jakości przestrzeni, gwarantem jej realizacji były szczegółowe wytyczne urbanistyczne. Minusem był relatywnie ograniczony zasięg ich działania, co ograniczało efekt skali w stosowaniu SDZ.

Pierwszym zrealizowanym przykładem nowej dzielnicy mieszkaniowej na podstawie Strategicznej Strefy Zagospodarowania było osiedle Adamstown w Dublinie. Główna koncepcja nowej dzielnicy opierała się na idei tzw. TOD (*Transit Oriented Development*) – osiedla zbudowanego na bazie węzła transportu publicznego, dostęp-

¹⁹ Ang. *Development Agency* – instrument stosowany w latach 90. przez Brytyjczyków i Amerykanów m.in. przy regeneracji terenów doków w Londynie.

²⁰ Section 168, Planning & Development Act 2000.

²¹ Tak zwany *Compulsory Purchase Order*.

²² Irl. *An Bord Pleanála* – instytucja zajmująca się arbitrażem w kwestiach związanych z decyzjami planistycznymi, nie jest to sąd administracyjny, ale rządowa izba nadzoru planistycznego.

nego pieszo. W przypadku Adamstown jest nim stacja kolejki podmiejskiej. Strefa objęła 215 ha terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Według planów na terenie strefy ma powstać od 8250-10 150 nowych jednostek mieszkaniowych realizowanych w zespołach zabudowy o wysokiej i średniej intensywności, w tym 15% z nich jako mieszkania socjalne, 125 000 m² nowych funkcji komercyjnych oraz 32 600 m kw. usług publicznych. Procesy administracyjne związane z przygotowaniem planów dla strefy były relatywnie długie i trwały 5 lat, pierwsze pozwolenia na budowę zostały wydane w 2004 r. Lokalny samorząd – South Dublin County Council został ukonstytuowany jako agencja deweloperska dla terenu, co było jednoznaczne z nadaniem władzom hrabstwa specjalnych uprawnień planistycznych. Warto dodać, że teren objęty strefą był w większości w rękach właścicieli prywatnych.

Realizacja projektu Adamstown okazała się sukcesem dla władz hrabstwa South Dublin. W 2007 r. ukończono budowę nowej stacji kolejowej, dwóch szkół podstawowych. W 2009 r. powstało nowe centrum rekreacyjno-sportowe oraz szkoła średnia. Nowe centrum handlowe miało być realizowane w 2010 r., jednak kryzys na rynku nieruchomości wstrzymał jego budowę. Sprawna realizacja infrastruktury stała się możliwa dzięki powołaniu wspólnego konsorcjum w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z deweloperami, agencjami rządowymi i samorządem. Zapisy masterplanu ograniczały także możliwość realizacji zabudowy do terenów już uzbrojonych, ustalały również wymagane elementy infrastruktury, które powinny być zrealizowane, aby pozwolić na zagospodarowanie kolejnych etapów strefy. W Adamstown, do momentu rozpoczęcia kryzysu w 2009 r. zrealizowano ok. 15% założonej skali projektu. Inny z projektów „strategicznych”, korzystających ze specjalnych uprawnień SDZ, Doki, zostaną ostatecznie zabudowane w ciągu najbliższej dekady, prace nad projektem rozpoczynano pod koniec lat 80.

W 2009 r. projekt uzyskał prestiżową nagrodę RTPI (*Royal Town Planning Institute*) dla wzorcowego projektu nowej dzielnicy mieszkaniowej. Wyniki badania opinii publicznej mieszkańców przeprowadzone w 2008 r. przez South Dublin County Council potwierdziły wysoki poziom satysfakcji mieszkańców – 71% z nich stwierdziło, że w Adamstown ‘czuje się jak w domu’, 77% że jest ‘bardzo zadowolona’ z życia w tej dzielnicy. Ponad połowa mieszkających tam rodzin ma co najmniej jedno dziecko [SDCC 2008]. Oceny projektu po dekadzie pokazały, że jest on oceniany pozytywnie, jako bezpieczne miejsce zamieszkania, mimo słabszego wyposażenia w usługi niż w przypadku osiedli śródmiejskich [Meagher 2015]. Mechanizm SDZ został zachowany po 2009 r. Przykładem jego zastosowania było ustanowienie nowych stref w ramach terenów zabudowy Doków w Dublinie.

Podsumowanie – regulacja

Przykład Irlandii ilustruje ewolucję sposobu myślenia o priorytetach związanych z ochroną środowiska i kształtowaniem struktur mieszkaniowych. Wprowadze-

nie zapisów jakościowych było wynikiem chęci zapobiegania negatywnym efektom działania rynku, jak i zapewnieniem lepszej trwałości budowanych struktur. Mimo kryzysu i załamania produkcji mieszkań, obydwie formy regulacji zostały zachowane w użytkowaniu przez władze Irlandii i są nadal używane. Dzieje się tak, ponieważ powód, dla którego je wdrożono, konieczność budowania dobrych przestrzeni zamieszkania, nie zmienił się.

Doświadczenie irlandzkie pokazuje jednak, że same narzędzia jakościowe nie zapewnią sprawnej i skutecznej realizacji dobrych zespołów zabudowy, konieczna jest ścisła integracja tych narzędzi z planowaniem i finansowaniem. Brak integracji narzędzi, może prowadzić do ich osłabienia lub nieskuteczności, na co wskazywali krytycy irlandzkiego systemu planowania w obliczu kryzysu [Kitchin *et al.* 2015].

Co więcej, w obliczu deficytu w podaży mieszkań, co było jednym z efektów kryzysu, władze kraju mogą być skłonne do przewartościowania części priorytetów i dążenia przede wszystkim do ograniczenia barier dla szybkiej realizacji zabudowy. Przykładem takiego działania może być *specnarzędzie* ang. *Strategic Housing Development* (SHD) wprowadzone reformą 2016, pozwalające na szybkie pozwolenie na budowę dla dużych zespołów zabudowy (ponad 100 jednostek), bez specjalnych wymagań jakościowych, jak w przypadku wspomnianych SDZ.

W kontekście polskim, rozmowa o doświadczeniu irlandzkim ma znaczenie zarówno w odniesieniu do działań rządowych, jak i prywatnych. W przypadku działań strony publicznej możliwym polem wdrażania analogicznych rozwiązań mogą być projekty mieszkaniowe, takie jak Mieszkanie+. Irlandzkie projekty mogą być także referencją dla takich narzędzi, jak OZI (obszary zorganizowanego inwestowania), planowane do wdrożenia w Kodeksie Urbanistyczno-Budowlanym.

Literatura

- Bacon P., 1998, *Why Increase Housing Densities? The Role of Housing in Creating Sustainable Development*. Konferencja *The Housing Crisis – Is Higher Density a Solution?*. 12 listopada, Dublin.
- Banister D., Berechman J., 2000, *Transport Investment and Economic Development*. Wyd. UCL, Londyn.
- Bannon M. J., Thomas S. R., Cassidy A., 2000, *The Role of Dublin in Europe, a Research Paper Prepared for the National Spatial Strategy Team*. Wyd. DOELG, Dublin.
- Central Statistics Office, *Census of Population* 1996, 2004, 2006, wyd. Central Statistics Office, Dublin.
- Central Statistics Office, *Construction and Housing in Ireland*, 2005, 2008, wyd. Central Statistics Office, Dublin.
- European Environmental Agency, 2006, *Urban Sprawl in Europe – the Ignored Challenge*, EEA Report, nr 10, 2006.
- Hegedusz J., Horvath V., 2015, *Housing in Europe*, [w:] *Housing Review 2015, Affordability, Livability, Sustainability*. Wyd. Habitat for Humanity, Bratysława.

- Herbst I., 2013, *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce – dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej*. Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa.
- Herbst I., 2016, *W poszukiwaniu rozsądnej polityki mieszkaniowej*. Manuskrypt, [<https://wiedzadlapolityki.files.wordpress.com/2016/03/w-poszukiwaniu-rozsc485dnej-polityki-mieszkaniowej.pdf>], dostęp 24.09.2018.
- Housing Agency, 2017, *National Statement of Housing Supply and Demand 2016 and Outlook for 2017-18*, wyd. NHI, Dublin.
- Jenks M., Dempsey N., 2006, *The Language and Meaning of Density*, [w:] *Future Forms and Design for Sustainable Cities*, M. Jenks, N. Dempsey (red.). Wyd. Elsevier, Oxford.
- Kitchin R., Hearne R., O’Callaghan C., 2015, *Housing in Ireland: From Crisis to Crisis*. NIR-SA Working Paper, nr 77.
- McDonald F., 2006, *Road to God-Knows-Where*, [w:] *SubUrban to SuperRural Ireland at the Venice Biennale 10th International Architecture Exhibition*. Wyd. Gandon Books, Dublin.
- McDonald F., 2007, *Urban Chaos*. UCD Connections.
- McDonald F., Nix J., 2005, *Chaos at the Crossroads*. Wyd. Gandon Books, Dublin.
- Meagher J., 2015, *The Suburban Dream: Adamstown Ten Years on Independent*, 8 luty.
- Mitchell C. J. A., 2004, *Making Sense of Counterurbanization*. Journal of Rural Studies, nr 20: 15-34.
- Moore N., 2008, *Dublin Docklands Reinvented. The Post Industrial Regeneration of a European City Quarter*, Wyd. Four Courts Press, Dublin.
- Muzioł-Węclawowicz A., Salamon M. (red.), 2015, *Mieszkalnictwo w Polsce, Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*. Habitat for Humanity, Warszawa.
- National Economic and Social Council (NESCC), 2004, *Housing in Ireland: Performance and Policy*, nr 112, Dublin.
- Redmond D., Scott M., Howley P., 2007, *Quality of Life and Apartments Living in Dublin*. Wyd. Dublin City Council, Dublin.
- Rogers R. (red.), 1999, *Towards an Urban Renaissance*. Wyd. Urban Task Force, Londyn.
- Royal Institute of the Architects of Ireland (RIAI) and Royal Town Planning Institute (RTPI), 1998, *The Housing Crisis – is Higher Density a Solution? – A Joint Conference by RIAI and RTPI*, wyd. RIAI i RTPI, Dublin.
- South Dublin County Council, Amarach Research, 2008, *Adamstown Household Survey 2008*, Dublin.

Akty prawne:

- Department of Environment, Heritage and Local Government (DoEHLG), 1999, *Residential Density Guidelines for Planning Authorities*, wyd. Public Stationery Office, Dublin.
- DoEHLG, 2009, *Guidelines for Planning Authorities on Sustainable Residential Development in Urban Areas*, wyd. Public Stationery Office, Dublin.
- National Spatial Strategy 2002-2020 *People, Places and Potential*, Public Stationery Office, Dublin *Planning and Development Act 2000* (S.I. 30 of 2000).
- Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016*.
- Planning and Development (Strategic Housing Development) Regulations 2017*.