

Dorota Sowa, Aneta Tomczak

1. PRAKTYKA KSZTAŁTOWANIA ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ NA POZIOMIE PLANOWANIA MIEJSCOWEGO

„Planowanie jest narzędziem oraz wyrazem polityki. Polityka przestrzenna jest sferą działań mających za zadanie ustalenie celów, środków i kierunków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. Polityka przestrzenna musi uwzględniać uwarunkowania realizacji celów. Uwarunkowania te najczęściej wynikają z kierunków rozwojowych o charakterze spontanicznym. Plan, zatem jako narzędzie i wyraz tej polityki, określa pole działań kontrolowanych, ograniczających rozwój spontaniczny...”
(Chmielewski 1996, s. 122).

1.1. Wprowadzenie

Aktualne prawodawstwo polskie umożliwia kształtowanie przestrzeni na trzech szczeblach działań planistycznych. Każdy z poziomów planowania ma odniesienie w odpowiedniej skali i szczegółowości. Pierwszym szczeblem w kształtowaniu polityki przestrzennej jest określanie kierunków w gospodarowaniu przestrzenią opracowywane dla obszaru całej jednostki administracyjnej. Przesądzenia planistyczne ustala się w strategicznym dokumencie nazywanym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jest to dokument normatywny, który nie stanowi w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawa miejscowego, ale ma bezpośrednie przełożenie na kształtowanie zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zapisy umieszczane w studium stanowią „szablon” do dalszych przesądzeń planistycznych.

Kolejnym krokiem w kształtowaniu przestrzeni jest określanie zasad zagospodarowania w skali szczegółowej na etapie prawa lokalnego. Podmiotem planowania miejscowego jest samorząd gminny, który realizuje własną politykę inwestycyjną oraz koordynuje i reguluje działania innych podmiotów uczestniczących w rozwoju miasta lub gminy. W planie

miejscowym określa się zakazy, nakazy i dopuszczenia określonych działań w przestrzeni. Działania te mają na celu ustalać zasady wyznaczania i zagospodarowywania działek budowlanych oraz wytyczne kształtowania form zabudowy. Na podstawie zasad ustalonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określa się wskazania do projektów budowlanych, a następnie uzyskuje pozwolenia na budowę dla konkretnych inwestycji.

Na terenach, które nie posiadają przesądzeń planistycznych w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przestrzeń kształtuje się w oparciu o decyzje administracyjne określające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest to najmniej przyjazna dla przestrzeni forma inwestowania w krajobraz. Decyzje, są instrumentem, który decyduje o realizacji zabudowy w sposób punktowy i jednostkowy. Indywidualne ustalanie zasad zagospodarowania i zabudowy pojedynczych działek naznaczone jest bardzo dużym ryzykiem utraty kontroli nad kompozycją danej jednostki urbanistycznej.

Każdy z aktów planowania lokalnego kształtuje zasady zagospodarowania w innej skali szczegółowości. Problematyka kształtowania przestrzeni, na poszczególnych etapach projektowania, charakteryzuje się odmiennymi zagadnieniami i innymi aspektami planowania. Czynniki takie jak: położenie opracowywanego obszaru w zasięgu aglomeracji miejskiej, występowanie na analizowanym obszarze form ochrony przyrody lub tereny zagrożone procesami naturalnymi mają duży wpływ na sposób prowadzenia polityki przestrzennej w skali jednostki administracyjnej przez samorządy lokalne, której efektem jest sporządzanie studium. Skala planu miejscowego generuje natomiast problemy o dużo większej szczegółowości detalu urbanistycznego. Do najczęściej występujących zaliczyć należy: problem własności i wielkości działki budowlanej, problem mieszania funkcji mieszkaniowej i usługowej, problem ochrony akustycznej i optycznej zabudowy oraz problem kształtowania jednorodnej przestrzeni mieszkaniowej. Trzeci, najniższy poziom planowania miejscowego, mający swoje odniesienie w decyzjach indywidualnych, jest w przekonaniu środowiska urbanistycznego – przestrzennie ułomny. Przy realizowaniu inwestycji wyłącznie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy brakuje możliwości panowania nad kompozycją przestrzeni sąsiadującej z działką inwestora oraz nad poprawnością kształtowania układu komunikacyjnego i funkcjonalnego dla całego obszaru.

W praktyce zawodowej urbanista musi zmierzyć się z wieloma interdyscyplinarnymi problemami przestrzennymi, które obejmują swoją problematyką w szczególności przestrzeń kubaturową, środowisko kulturowe, środowisko przyrodnicze oraz problemy społeczno-ekonomiczne. Każdy problem ma swoje odzwierciedlenie w tworzonej polityce przestrzennej.

1.2. Wybrane problemy kształtowania przestrzeni mieszkaniowej w granicach administracyjnych miasta i gminy

„W urbanistyce zapis reguł gry jest de facto próbą częściowego zaplanowania gry, określenia jej pożądaných wyników” (Bielecki 1996, s. 46).

Jak twierdzi autor książki „Gra w miasto” nie można skonstruować formy miasta czy gminy bez arbitralnego narzucenia woli. Przestrzennie wolę tę określa się na poziomie lokalnej jednostki administracyjnej w opracowaniu nazywanym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Nie stanowi ono aktu prawa miejscowego, ale na jego podstawie wyznacza się docelowo wytyczne do planów opracowywanych w skali szczegółowej.

Obszary peryferyjne miast czy terenów podmiejskich obecnie są obiektem dużego zainteresowania jako miejsca zamieszkania. Coraz bardziej widoczna jest presja na zamieszkanie pod miastem. Konsekwencją tego jest „rozlewanie się zabudowy” w sposób przypadkowy i chaotyczny. Codziennością w praktyce urbanistycznej jest lokalizowanie budynków mieszkalnych w terenach pięknych krajobrazowo. Popyt na tereny cenne przyrodniczo jest możliwy do poskromienia tylko wtedy, kiedy świadomość władz samorządowych przedkłada cel publiczny ponad dobro jednostki. Niestety taka praktyka jest trudno osiągalna w świadomości podmiotów mających władztwo planistyczne w gminach. Problem bezpośredniego sąsiedztwa funkcji podstawowych w obszarach o jednorodnej charakterystyce, wynikający często z presji inwestycyjnej czy problem przekształcania terenów rolnych i leśnych na cele mieszkaniowe, to zagadnienia rozpatrywane w skali całej gminy już na etapie określania kierunków jej rozwoju przestrzennego.

Rozprzestrzenianie się zabudowy mieszkaniowej

Rozprzestrzenianie się zabudowy mieszkaniowej można zauważyć w przestrzeni na każdym etapie planowania urbanistycznego. Najlepiej problem ten jest zobrazowany w skali ogólnej całej jednostki administracyjnej. Skala ta pozwala na analizę funkcjonalną bezpośredniego sąsiedztwa i związków przyczynowo-skutkowych w najbliższym otoczeniu. Przykładem na zobrazowanie problemu może być jedna z gmin zlokalizowana w aglomeracji łódzkiej, która obecnie charakteryzuje się rozproszoną zabudową zagrodową istniejącą głównie wzdłuż układów drogowych. Samorząd lokalny, w ramach prawnego władztwa planistycznego, wykonał kilkanaście planów miejscowych obejmujących swoim zasięgiem wyłącznie tereny posiadające bezpośredni dostęp do dróg publicznych. Jest to przykład pozytywnego podejścia w zakresie określania możliwości dostępu do terenów nie zainwestowanych w gminie. Blokada terenu rolnego z pozosta-

wieniem funkcjonującego zainwestowania w planach miejscowych jedynie wzdłuż dróg, jest przykładem działań racjonalnego kształtowania krajobrazu. W ramach procedury planistycznej mającej na celu opracowanie studium wpłynęło ponad 740 wniosków osób fizycznych z prośbą o zmianę przeznaczenia terenów rolnych i leśnych na tereny o przeznaczeniu mieszkaniowym. Zainteresowanie mieszkańców koncentrowało się głównie wokół przekształcania terenów dotychczas niezainwestowanych w działki budowlane z głównym przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Bezpośrednie sąsiedztwo dużego miasta miało w tym przypadku duży wpływ na popyt związany z indywidualnym budownictwem mieszkaniowym. W celu przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy w opracowanym dokumencie określającym kierunki rozwoju przestrzennego wskazanej gminy, ograniczono chaotyczność realizacji nowych inwestycji poprzez:

- wprowadzenie stref rozwoju z zastosowaniem obostrzeń krajobrazowych i przestrzennych w postaci minimalnych wskaźników zabudowy i dużych powierzchni biologicznie czynnych;
- wprowadzenie obowiązku opracowania prawa miejscowego w postaci kolejnych planów zagospodarowania przestrzennego, uzależniając poprzez takie działanie uruchamianie nowych terenów inwestycyjnych od zasobów finansowych gminy;
- wprowadzenie obowiązku wyposażenia terenów przeznaczonych pod inwestycje mieszkaniowe w niezbędną infrastrukturę techniczną przed realizacją zabudowy.

Celem powyższych ograniczeń było przeciwdziałanie, coraz częściej spotykanej, przypadkowości w przestrzeni. Obowiązek opracowania prawa miejscowego dla wskazanych obszarów gminy oraz konieczność wyposażenia tych terenów w podstawowe media techniczne wskazano jako instrumenty pozwalające uzależnić uruchamianie nowych terenów inwestycyjnych od możliwości ekonomicznych gminy.

Popyt na tereny cenne przyrodniczo

Krajobraz jest dobrem wspólnym, którego ochrona powinna być nadrzędnym kierunkiem działań przy kształtowaniu przestrzeni. Popyt na tereny cenne przyrodniczo ma odzwierciedlenie w dużej presji inwestycyjnej w krajobraz otwarty o dużym stopniu atrakcyjności widokowej. Piękny widok jest doceniany przez społeczeństwo, ale niestety najczęściej z okien własnego domu. Można przeciwdziałać zawłaszczaniu krajobrazu na poziomie lokalnym, ale wymaga to odpowiedzialności władz, planistów i mieszkańców. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy daje możliwość wprowadzenia zakazów zabudowy i ograniczeń inwestycyjnych na terenach cennych przyrodniczo, ale często możliwość ta nie jest wykorzystywana. Przykładem negatywnych działań może być wprowadzanie zabudowy w obrębie Chojnowskiego Parku

Krajobrazowego w jednej z gmin podwarszawskich (rys. 1). Opracowany plan ochrony dla tego parku¹ nonszalancko przeznaczył cały, kilkudziesięci-hektarowy obszar wzdłuż dużego kompleksu lasów państwowych pod realizację zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej. Studium przełożyło zapisy planu ochrony parku w sposób dosłowny i umożliwiło przekształcenie terenu rolnego w teren budowlany z podziałem na działki rezydencjonalne o powierzchniach nie mniejszych niż 2 500 m². Opierając się o zapisy Studium wykonano plany miejscowe obejmujące obszar planowanej zabudowy ekstensywnej, co w efekcie umożliwiło całkowite rozparcelowanie wielkich przestrzeni otwartych objętych formami ochrony. Co gorsza plany nie zakładały obowiązku wyposażenia obszaru w niezbędną, gminną infrastrukturę techniczną przed realizacją zabudowy, co w efekcie doprowadziło do lokalizacji zabudowy w sposób jednostkowy i przypadkowy.



Rys. 1. Negatywny przykład rozparcelowania na działki budowlane przestrzeni cennej przyrodniczo

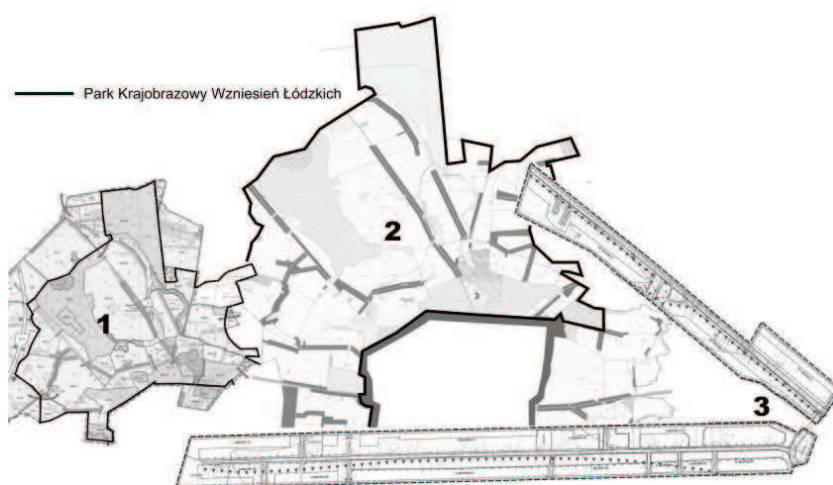
1. Plan Ochrony Chojnowskiego Parku Krajobrazowego; 2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra Kalwaria; 3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Wojciechowice, Dobiesz i Sierchów;

Źródło: oprac. własne na podstawie materiałów uzyskanych z Urzędu Gminy Góra Kalwaria

Pozytywnym przykładem działań w terenach cennych przyrodniczo może być inwestowanie w obszarach objętych ochroną w formie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich w gminach leżących w aglomeracji

¹ Plan Ochrony Chojnowskiego Parku Krajobrazowego – nie ma jeszcze formy legislacyjnej, ale został pozytywnie zaopiniowany uchwałą Nr 573/XLIII/2006 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 25 kwietnia 2006 r.

łódzkiej (rys. 2). Plan ochrony Parku² zakłada możliwość inwestowania w formie zabudowy mieszkaniowej w większości jedynie wzdłuż istniejących ciągów komunikacyjnych na działkach mających bezpośredni dostęp do drogi. W głębi obszarów, w strefach rolnych plan umożliwia jedynie zainwestowanie zabudową zagrodową i to tylko w przypadkach posiadania gospodarstwa rolnego związanego z zakładaną zagrodą. Zapisy planu ochrony parku umożliwiają ochronę przed zainwestowaniem terenów otwartych krajobrazowo i terenów rolnych. Ma to duży wpływ na odbiór przestrzeni całego parku.



Rys. 2. Pozytywny przykład działań planistycznych w przestrzeni cennej przyrodniczo

1. Plan Ochrony Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich; 2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeziny;
3. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Dąbrówka Mała;

Źródło: oprac. własne na podstawie materiałów uzyskanych z Urzędu Gminy Brzeziny

W aktach planistycznych na etapie kształtowania przestrzeni gminnych można przeciwdziałać ingerowaniu w tereny cenne przyrodniczo i krajobrazowo. Musi mieć to jednak podparcie w dokumentach wyższego rzędu określających zasady działania na terenach parku. Nie mniej ważna jest świadomość władz samorządowych dotycząca potrzeby ochrony takich terenów oraz konsekwencji dzisiejszych działań w przestrzeni w odbiorze przyszłych pokoleń.

² *Plan Ochrony Parku Wzniesień Łódzkich* – Rozporządzenie Nr 5/2003 Wojewody Łódzkiego z dn. 31 lipca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego, 2003, nr 231, poz. 2162).

Przekształcanie terenów leśnych i rolnych na cele mieszkaniowe

W czasach obecnej komercjalizacji przestrzeni często spotykana w planowaniu jest presja inwestowania w terenach leśnych oraz w obszarach użytkowanych rolniczo lub stanowiących nieużytki rolne. Dążenie do przekształcania takich terenów pod zabudowę związane jest z koniecznością wyłączenia terenów z użytkowania rolniczego lub leśnego. Zgodę na takie decyzje uzyskuje się na etapie prawa miejscowego, ale przesądzenia przestrzenne określone są już na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Często w opracowaniach planistycznych udaje się ograniczyć nadmierną chęć zabudowywania lasów i pól wokół lasów poprzez określenie odpowiednich zasad postępowania w przestrzeni. W celu przeciwdziałania presji zabudowywania terenów leśnych wprowadza się w studium gminy odpowiednie strefy buforowe w terenach przyleśnych z obostrzeniami pro-środowiskowymi. Ograniczenia dla budownictwa polegają na:

- obowiązku wprowadzania zieleni wysokiej stanowiącej równowagę dla ingerencji w obszary leśne;
- obowiązku ochrony korytarzy ekologicznych umożliwiających migracje zwierząt oraz dających możliwość przewietrzania terenów;
- możliwości zabudowy jedynie fragmentów działek z obowiązkiem zachowania dużych powierzchni biologicznie czynnych;
- możliwości wyłączenia z użytkowania leśnego jedynie fragmentów działek budowlanych, jedynie w koniecznej części dla posadowienia budynków i niezbędnej infrastruktury technicznej.

W planowaniu przestrzennym występuje również duża presja na przekształcanie terenów rolnych pod zainwestowanie. Mowa tu o terenach, które nie tylko mają bezpośredni dostęp do istniejących dróg publicznych, ale również o tych, które zlokalizowane są w głębi obszarów. Władze samorządowe często ulegają presji mieszkańców i planują w polityce przestrzennej swoich gmin zupełnie nowe parcelacje terenów rolnych. W celu przeciwdziałania chaosowi na takich terenach mieszkaniowych wprowadza się w studium gminy uwarunkowania rozwoju ograniczone koniecznością:

- pierwszoplanowego uzupełnienia zabudowy w obszarze zainwestowanym na działkach mających dostęp do istniejącej infrastruktury technicznej (w tym bezpośredni dostęp do drogi);
- wprowadzania zabudowy mieszkaniowej dopiero po wcześniejszym wprowadzeniu uzbrojenia terenu w infrastrukturę techniczną i komunikacyjną;
- opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w nim wprowadzenia minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek oraz wysokiego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Zapobiega to lokalizowaniu zabudowy w przypadkowych miejscach na działkach budowlanych bez odpowiedniej obsługi infrastrukturalnej i odpowiedniej kolejności ingerowania w krajobraz otwarty. Umożliwia to przekształcenie terenu rolnego w teren budowlany z zachowaniem podstaw cywilizacyjnego bytu oraz wprowadzeniem ładu przestrzennego w nowo kreowaną przestrzeń (rys. 3).



Rys. 3. Buforowanie przestrzeni leśnej i zurbanizowanej

1. Istniejąca struktura funkcjonalno-przestrzenna Miasta Głowno – osiedle Zabrzeźnia; 2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Głowno – strefa zurbanizowana krajobrazowa

Źródło: oprac. własne

Popyt na tereny zagrożone procesami naturalnymi

Duży popyt na tereny „ciekawe” krajobrazowo jest również w obszarach zagrożonych procesami naturalnymi, a w szczególności na terenach zagrożonych powodzią lub terenach narażonych na osuwanie się mas ziemnych. W Studium jest szansa przeciwdziałania presji inwestycyjnej, poprzez wprowadzanie jednoznacznych zakazów zabudowy na takich terenach.

Jako przykład można podać jedno z miast leżących w aglomeracji łódzkiej, gdzie obowiązujący plan miejscowy umożliwiał wprowadzenie na tereny jeszcze nie zainwestowane, ale leżące w strefie zagrożenia powodziowego zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Po wykonaniu szczegółowej inwentaryzacji oraz analizy stanu istniejącego okazało się, że szereg z tych działek jest regularnie zatapiała podczas powodzi. W opracowaniu studium dla miasta udało się na tych pojedynczych działkach ograniczyć możliwości inwestycyjne i wprowadzić zakazy zabudowy, pomimo iż władze miasta wiedziały, że będzie się to wiązało z odszkodowaniami z tytułu spadku wartości nieruchomości. Jest to przykład poprawnej polityki gminy, która

w centrum miasta postanowiła zabezpieczyć tereny jeszcze niezabudowane, przed skazanymi w przyszłości na powódź – inwestycjami.

Analogicznie wygląda presja inwestowania na obszarach o dużych różnicach terenowych w zakresie wysokości, gdzie otwarcia krajobrazowe są czynnikiem przyciągającym potencjalnych inwestorów. Należy jednak bacznie analizować procesy zmian i pamiętać, że takie tereny cechuje bardzo duże zagrożenie osuwania się mas ziemnych. Określanie możliwości przekształcenia powyższych terenów w obszary możliwe do zabudowy powinno być zawsze poprzedzone badaniami geologicznymi określającymi nośność gruntów i określenie zasięgów dla lokalizacji nowych kubatur budowlanych.

Tereny zagrożone naturalnymi procesami to najczęściej obszary otwartych przestrzeni z rozciągającymi się pięknymi widokami krajobrazowymi. Dążenie mieszkańców do zabudowywania tych terenów jest nieustanne. Odpowiedzią władz samorządowych na ten problem planistyczny musi być jednoznaczny brak akceptacji do inwestowania w terenach zagrożonych przez czynniki naturalne. Problem ten rozwiązuje się na etapie określania uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w dokumencie określającym politykę przestrzenną gminy.

1.3. Wybrane problemy kształtowania przestrzeni mieszkaniowej w skali miejscowego planu zagospodarowania

„Gra w przestrzeni stwarza nowe pole możliwości, jeżeli gracze odnajdą w niej radość tworzenia i zaakceptują głęboki sens ograniczeń” (Bielecki 1996, s. 177).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem tworzoną przez samorządy lokalne. Jak stwierdza *Nowa Karta Ateńska 2003*, planowanie jest częścią procesu politycznego zmierzającego do wdrożenia interesów publicznych i prywatnych w celu rozwiązania konfliktów dotyczących użytkowania przestrzeni i treści programów rozwojowych. Jednak, aby pogodzić wielu „graczy w przestrzeni” należy wypracować pewien zbiór zasad, na podstawie których ta gra się toczy. Zasady to zbiór reguł zapisywanych w planach w postaci zakazów, nakazów i dopuszczeń.

Kształtowanie jednorodnej przestrzeni mieszkaniowej

Jednorodna przestrzeń mieszkaniowa to przestrzeń, która w odbiorze wizualnym wzbudza odczucia ładu i uporządkowania. Wpływają na to takie elementy jak: lokalizacja budynku na działce w sposób tożsamy z zainwestowaniem na działce sąsiedniej, podobne kształty i barwy dachów, kolorystyka

elewacji budynków podobna w całej jednostce odbioru otoczenia. O jednorodności przestrzeni świadczą również wysokości zabudowy, ilość budynków w terenie, lokalizacja i wielkość nośników reklamowych oraz sposób lokalizacji i rodzaj ogrodzenia działek budowlanych. Wszystkie te elementy ustala się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Obszar, na którym grunt rodzimy przeznacza się pod budownictwo mieszkaniowe ma najczęściej strukturę rolną o charakterystycznych długich i wąskich działkach uprawowych lub nieużytkowych. Prawo daje urbanistcie możliwość wytyczania nowych działek budowlanych w oparciu o procedurę scalania i podziału terenu, zgodnie z przepisami z zakresu gospodarki nieruchomościami. Jest to jednak procedura czasochłonna i wymagająca dużego zaangażowania właścicieli działek. Udział społeczeństwa w tym procesie jest często barierą, którą gminy omijają przy opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego.

W takich przypadkach działki wydziela się przy zastosowaniu zapisów określających wielkości nowych działek budowlanych, minimalne i ewentualnie maksymalne szerokości frontów działek oraz kierunków wprowadzania nowych podziałów w stosunku do istniejących granic własnościowych. Działki rolne, które nie spełniają wyznaczonych parametrów dla nowych działek budowlanych określa się jako działki niesamodzielne, mogące stanowić grunt do realizacji zabudowy jedynie po wcześniejszym połączeniu z jedną z działek sąsiednich. Umożliwia to przekształcenie terenu rolnego w budowlany z wykorzystaniem łączenia działek bez obowiązku stosowania czasochłonnej procedury scaleniowej. Zasady podziału na działki i parametry dla przyszłych budynków uzupełniane są w planach miejscowych zapisami kształtującymi przestrzeń publiczną oraz zagospodarowanie pojedynczych działek. Parametry kształtowania powierzchni działki takie jak: wskaźnik intensywności zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna czy powierzchnia zabudowy mają na celu przeciwdziałać nadmiernemu zabudowywaniu lub niedoinwestowaniu terenów budowlanych (rys. 4).

Inaczej kształtują się w planach ustalenia dotyczące projektowania komunikacji i kompozycji przestrzennej w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, a inaczej wielorodzinnej. W zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, aby uniknąć chaosu przy geodezyjnym wydzieleniu działek i zapewnić ład przestrzenny, zapewnia się do każdej nowo wydzielanej działki budowlanej dostęp komunikacyjny z ulicy publicznej lub z ulicy wewnętrznej wskazanej jednoznacznie na załączniku graficznym do planu. Zasadą, którą należy uwzględnić w kształtowaniu zabudowy jednorodzinnej jest zakaz dowolnego wprowadzania dróg wewnętrznych i służebności



Rys. 4. Różne sposoby kształtowania zabudowy mieszkaniowej
jednorodzinnej i wielorodzinnej

1. Plan zagospodarowania fragmentu Miasta Konstantynowa Łódzkiego z podstawowym przeznaczeniem pod realizację zabudowy wielorodzinnej;
2. Plan zagospodarowania przestrzennego wsi Dobiesz w Gminie Góra Kalwaria z podstawowym przeznaczeniem pod realizację zabudowy jednorodzinnej

Źródło: oprac. własne

komunikacyjnych w kwartałach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Jednoznaczność w określeniu dojazdu do nowych działek budowlanych zapewnia porządek w przestrzeni. Takie postępowanie motywowane jest również faktem, że mamy tu do czynienia z różnymi właścicielami gruntów. Inaczej w praktyce postępuje się z terenami, w których wprowadzana jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna. W takich przypadkach realizuje się zabudowę na terenach stanowiących własność niewielkiej grupy właścicieli, co znacznie uelastycznia zagadnienie wprowadzania nowej komunikacji. W terenach mieszkaniowych wielorodzinnych projektuje się kwartały zabudowy z możliwością wprowadzania dróg wewnętrznych. Elementem kształtującym kompozycję układu są w takim przypadku linie zabudowy, osie widokowe, dominanty przestrzenne lub tereny obowiązkowej zieleni towarzyszącej.

Parametry budynków, zagospodarowanie działek, ilość zieleni oraz poprawność układu kompozycyjnego i komunikacyjnego w terenach mieszkaniowych mają duże przełożenie na samopoczucie mieszkańców i akceptację przestrzenną miejsca zamieszkania.

Ochrona zabudowy mieszkaniowej

Miejsce zamieszkania to teren chroniony pod względem akustycznym, optycznym i funkcjonalnym. O stopniu oddziaływania zabudowy lokalizowanej na obszarach sąsiednich decyduje się na etapie przesądzeń szczegółowych zagospodarowania przestrzeni.

W planowaniu często pojawia się problem przenikania różnego sposobu przeznaczenia terenu w obszarach jednorodnych krajobrazowo. Czasami zabudowę mieszkaniową lokalizuje się w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy o pewnej uciążliwości np. obok zabudowy magazynowo-składowej, czy nawet przemysłowej. Pomędzy funkcjami kolizyjnymi przestrzennie wprowadza się strefy przejściowe, tzw. buforowe mające na celu oddzielić tereny zabudowy mieszkaniowej od obiektów uciążliwych. Strefy te mogą mieć formę obszarową w postaci buforowych terenów usługowych lub formę liniową w postaci zieleni izolacyjnej. Bufory przestrzenne mają na celu chronić akustycznie i optycznie miejsce zamieszkania. Izolacja przestrzenna, aby spełnić swoje przeznaczenie musi być kształtowana poprzez zieleń wysoką zimozieloną o odpowiedniej szerokości pasa oddzielającego. Taki sposób rozgraniczenia stosuje się w sytuacjach o niewielkim oddziaływaniu przestrzennym zabudowy sąsiadującej z zabudową mieszkaniową. W przypadkach bardziej kolizyjnego sąsiedztwa wprowadza się w planach strefy funkcji przejściowej w postaci usług. Ma to na celu również dbałość o gradację przestrzenną wysokości i powierzchni zabudowy pomiędzy zabudową wielkokubaturową a jednostkowymi budynkami mieszkaniowymi. Ponadto w miejscowych planach określa się poziom akustyki dopuszczalnej na terenach zabudowy sąsiadującej z terenami zabudowy mieszkaniowej, ponieważ zgodnie z *Prawem ochrony środowiska* i rozporządzeniem wykonawczym określającym dopuszczalne normy hałasu w zabudowie, funkcja mieszkaniowa jest funkcją chronioną akustycznie (rys. 5).



Rys. 5. Rozwiązywanie konfliktów przestrzennych pomiędzy terenami o kolizyjnym przeznaczeniu – wprowadzanie stref buforowych obszarowych w postaci usług oraz stref liniowych w postaci zieleni wysokiej zimozielonej na przykładzie fragmentu Miasta Konstancyna Łódzkiego

Źródło: oprac. własne

Przeznaczenie terenów na cele mieszkaniowe i usługowe

Problemem często spotykanym i mającym znaczenie przy wyborze miejsca zamieszkania jest lokalizacja usług towarzyszących zabudowie mieszkaniowej. Dostępność podstawowych usług w życiu codziennym jest czynnikiem koniecznym do poprawnego funkcjonowania.

Zasady realizacji usług ustala się w planach miejscowych w różnorodny sposób. Najczęściej na terenach mieszkaniowych nowo parcelowanych wyznacza się obszarowo lokalizację zabudowy usługowej, określając przy tym jej zakaz oddziaływania poza granice nieruchomości. W celu poprawnej obsługi komunikacyjnej określa się wskaźniki parkingowe, kierunki obsługi technicznej budynków i dojścia piesze. Dotyczy to terenów przeznaczonych pod realizację dużych kubatur o przeznaczeniu usługowym publicznym oraz komercyjnym. Ponadto w indywidualnych budynkach mieszkalnych dopuszcza się usługi, mające na celu realizację potrzeb bytowych. Warunki techniczne, jakim muszą odpowiadać budynki umożliwiają lokalizowanie lokali usługowych w budynkach o przeznaczeniu mieszkalnym, warunkując tę realizację powierzchnią zabudowy usługowej w stosunku do powierzchni zabudowy o przeznaczeniu podstawowym. Usługi nie mogą zajmować

więcej niż 30% powierzchni całkowitej budynku lub budynków realizowanych na działce, na której podstawowym przeznaczeniem jest zabudowa mieszkaniowa. Taki sposób dopuszczania usług ma miejsce głównie w zabudowie jednorodzinnej. Inaczej rozwiązywany jest ten problem w zabudowie śródmiejskiej, gdzie przenikanie funkcji ma miejsce na każdym kroku. Na etapie tworzenia planu miejscowego trudno przewidzieć, czy w zabudowie pierzejowej wzdłuż głównej ulicy miasta, swoją siedzibę będzie miała siedziba banku, gastronomia lub inna forma usług koniecznych w centrum. Nie można też wykluczyć w takiej zabudowie kamienic mieszkalnych stanowiących podstawę tworzenia struktury śródmieścia miasta. Na takich terenach, przyjmuje się w planach miejscowych możliwość przenikania funkcji ze wskazaniem lokalizacyjnym np. w parterach budynków czy w całym obiekcie. Zabudowa wielorodzinna charakteryzuje się usługami w parterach budynków dostępnych z przestrzeni publicznych. Praktyką codzienną jest lokalizowanie w zabudowie mieszkaniowej zagrodowej usług związanych z prowadzonym gospodarstwem rolnym lub hodowlanym.

Przy realizacji usług istotnym elementem jest określenie parametrów zabudowy, obsługi technicznej i wpływu na sąsiadujące budynki mieszkalne. Mniejsze znaczenie ma rodzaj usług z wyłączeniem tych, które mogą mieć znaczący lub potencjalnie znaczący negatywny wpływ na środowisko zamieszkania.

1.4. Problemy degradacji terenów mieszkaniowych w kształtowaniu przestrzeni na podstawie decyzji indywidualnych

„Przestrzeń powstaje jako niepowtarzalna sekwencja wydarzeń, z punktami krystalizującymi wciąż rozrastającą się tkankę” (Bielecki 1996, s. 59).

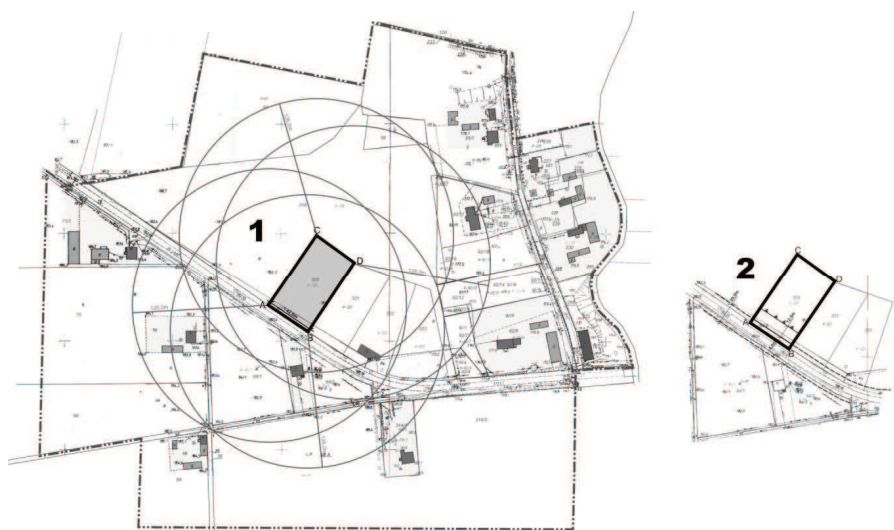
W myśl zasady Bolesława Szmidta (1998, s. 197), że „nie ma miejsc nieważnych w pojęciu kompozycji” należy zauważyć, że kompozycję przestrzeni można określać jedynie w opracowaniach obszarowych. Zabudowywanie terenów poprzez realizację inwestycji na podstawie indywidualnych warunków dla pojedynczych działek nie pozwala na świadome kształtowanie zasad kompozycji urbanistycznej. Brakuje wówczas możliwości eksponowania wartości przestrzeni poprzez wprowadzanie punktów krystalizujących takich jak: osie widokowe, zamknięcia kompozycyjne ulic czy dominanty wysokościowe. Bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ma też szans na wprowadzanie na nowych terenach poprawnego układu komunikacyjnego. Operując jedynie

inwestowaniem w ramach jednej lub kilku działek budowlanych, nie można również racjonalnie realizować inwestycji celu publicznego, np. dróg czy uzbrojenia. Układy liniowe (drogi, kanalizacja, wodociągi, linie energetyczne) są bowiem domeną obszarów, a nie pojedynczych działek. Kształtując przestrzeń na terenach gmin i miast jedynie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy władze samorządowe narażają wspólną przestrzeń na degradację. W ten sposób można nie tylko zniszczyć ład przestrzenny, lecz także tereny cenne przyrodniczo czy obszar wokół zabytków.

Określenie zasad zabudowy dla funkcji mieszkaniowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy jest poprzedzone badaniem tzw. obszaru dobrego sąsiedztwa. Analizuje się otoczenie działki, na której ma powstać inwestycja. Obszar analizowany musi obejmować nie mniej niż trzy szerokości frontu działki z wnioskowaną zabudową. W obszarze tym sprawdza się jaki typ zabudowy występuje w sąsiedztwie, jak kształtują się wskaźniki urbanistyczne takie jak: intensywność zabudowy, powierzchnie biologicznie czynne, powierzchnie zabudowy oraz bada się dostęp działki do drogi publicznej i możliwość wyposażenia projektowanej zabudowy w infrastrukturę techniczną. Ale nie analizuje się, czy dana projektowana inwestycja nie będzie wpływała negatywnie na występujący w oddali obiekt historyczny oraz czy w terenie otwartym ingerencja projektowanego budynku nie zakłóci w przyszłości odbioru krajobrazu. W decyzjach o warunkach zabudowy, jeżeli nie wynika to wprost z prawa, nie ma przeciwwskazań, aby ingerować w tereny rolne, jeżeli tylko spełniony jest warunek „dobrego sąsiedztwa”. Analogicznie, można ingerować w przestrzeń cenną przyrodniczo. Inwestycje realizowane na podstawie ustaleń w decyzjach mogą wprowadzać inwestycje kubaturowe na tereny objęte obszarami chronionego krajobrazu. Wynika to z braku „prawa krajobrazowego” w Polsce. Podobnie decyzje o warunkach zabudowy wydawane są dla terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Nie ma w przepisach prawa możliwości przeciwdziałania takiej praktyce inwestycyjnej przy decyzjach zabudowy. Nie można uchronić docelowego inwestora przed ryzykiem zalania niekontrolowaną wodą, jeżeli dla zlewni rzeki nie ma prawomocnego opracowania studium wylewu wielkiej wody.

Parcelowanie przestrzeni w oparciu o decyzje wydawane indywidualnie nie dają możliwości planowania zespołów mieszkaniowych w rozumieniu urbanistycznego kształtowania przestrzeni. Budynki realizowane o pojedyncze przesądzenia planistyczne w przyszłości nie stworzą układu, który będzie miał znamiona skomponowanego osiedla i w którym zostaną zapewnione nie tylko miejsca do zamieszkania, ale także podstawowe usługi konieczne do poprawnego funkcjonowania w przestrzeni codziennej. W takich realizowanych przypadkowo i indywidualnie osiedlach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej nie ma możliwości wyznaczenia dominanty wysokościowej na zamknięciu głównej drogi w osiedlu, czy określenia

najlepszego miejsca w całym układzie zabudowy pod realizację parku osiedlowego. Kształtowanie zespołów mieszkaniowych na podstawie zasad ustanawianych w decyzjach zabudowy nie daje gwarancji uzyskania w przyszłości ładu przestrzennego oraz satysfakcji mieszkańców z miejsca zamieszkania (rys. 6).



Rys. 6. Badanie i kształtowanie przestrzeni w decyzji o warunkach zabudowy

1. Graficzna analiza obszaru w zakresie badania zabudowy sąsiedniej;

2. Załącznik graficzny do decyzji o warunkach zabudowy

Źródło: oprac. własne

1.5. Podsumowanie

Różnorodność problemów spotykanych w projektowaniu przestrzeni mieszkaniowych świadczy o interdyscyplinarności jej kształtowania. Przesądzenia obszarowe, dokonywane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, mogą stanowić gwarancję prawidłowego kształtowania i zagospodarowania obszarowego. Na tym etapie planowania ustala się jednoznaczne zakazy ingerowania nową zabudową w obszary cenne kulturowo, przyrodniczo czy w obszary narażone na procesy naturalne. Wskazuje się obszary lokalizacji zabudowy mieszkaniowej z określeniem powiązań komunikacyjnych, kompozycyjnych i przestrzennych. Przełożenie kierunków rozwoju określonych dla całej gminy ma miejsce w planach zagospodarowania przestrzennego. Duża skala szczegółowości planów pozwala na rozwiązywanie problemów w zakresie kolizyjnych powiązań funkcjonalnych i przestrzennych. Podstawą osiągnię-

cia ładu przestrzennego jest stworzenie jednoznacznych zapisów w tworzo-
nym prawie miejscowym oraz konsekwentne ich egzekwowanie przy
realizacji zabudowy i zagospodarowywaniu terenu. Natomiast kształtowanie
przestrzeni mieszkaniowej na terenach gmin i miast jedynie na podstawie
decyzji o warunkach zabudowy jest narzędziem przypadkowej i jednostko-
wej parcelacji przestrzeni. W procesie długotrwałym może to doprowadzić
do jej degradacji.

Kształtowanie zabudowy mieszkaniowej to proces ciągły i wielo-
warstwowy. Różnorodność skali opracowań planistycznych ma przełożenie
na wielowątkowość problemów występujących w praktyce urbanistycznej.
Odpowiedzi na szereg pytań stawianych przy tworzeniu poszczególnych
opracowań planistycznych widać w otaczającym nas codziennym świecie.

LITERATURA

- Bielecki C., 1996, *Gra w miasto*, Wydawnictwo Fundacja Dom dostępny, Warsza-
wa.
Chmielewski J. M., 1996, *Teoria urbanistyki. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wy-
dawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
Szmidt B., 1998, *Ład przestrzeni*, Agencja Wydawnicza Kanon, Warszawa.

ŹRÓDŁA

- Nowa Karta Ateńska 2003*, Wizja miast XXI wieku, Lizbona 2003.
Plan Ochrony Chojnowskiego Parku Krajobrazowego – Uchwała nr 573/XLIII/2006
Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 25 kwietnia 2006 r.
Plan Ochrony Parku Wzniesień Łódzkich – Rozporządzenie nr 5/2003 Wojewody
Łódzkiego z dn. 31 lipca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego, 2003, nr 231, poz.
2162).
Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U., 2001, nr 62, poz. 627
z późniejszymi zmianami).
*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim
muszą odpowiadać budynki i ich usytuowanie* z dnia 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U.,
2002, nr 75, poz. 690).
*Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu
w środowisku* z dnia 14 czerwca 2007 r. (Dz. U., 2007, nr 120, poz. 826).
Ustawa prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U., 1994, nr 89, poz. 414 z póź-
niejszymi zmianami).
Ustawa o ochronie gruntów rolnych leśnych z 3 lutego 1995 r. (tekst jedn. Dz. U.,
2004, nr 121, poz. 1266 z późniejszymi zmianami).
Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U., 1997, nr
115, poz. 741 z późniejszymi zmianami).
Ustawa prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. (Dz. U., 2001, nr 115, poz. 1229 z póź-
niejszymi zmianami).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U., 2003, nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami).

ABSTRACT

PRACTICES OF SHAPING OF HOUSING AREA AT THE LEVEL OF TOWN AND COUNTRY PLANNING

The actual legislation in Poland enables to design space at three-level planning process. Aforementioned levels differ in terms of planning scale and minuteness. First level of shaping spatial policy is determined by creating general rules and directions of land use at the area of entire commune. Ways of spatial development are being established in the strategic document determining conditionings and policy of land use. In the light of polish legislation it is a normative act, which means it cannot be considered as a domestic law, but rather as a framework of further planning decisions.

Another level in space shaping leads by defining precise rules of land use in the land development plan. Minuteness of this document is much more advanced and the document itself has a status of domestic act, which means it determines writs, prohibitions and admissions towards particular activities in space. The aim of mentioned activities is to form rules of land use and form of development.

Areas, in which none of mentioned documents have not been established, possibility of shaping development and land use can be planned on the basis of administrative decision determining forms of development and land use. But it is not the most fortunate method for space itself, because decisions shape development in an isolated way.

Issue of shaping forms of land use and development differs in each mentioned levels. Location of housing space in the urban agglomeration area, occurrence of environmental protection forms in the analysed terrain or terrains endangered of natural processes have significant influence on creating space policy in the scale of administrative unit, commune in particular. The scale of land development plan generates problems in which much more minuteness of urban detail must be considered. The most significant are: mixing dwelling and service function, problem of acoustic and optic protection, problem of shaping homogeneous housing space. The third level of planning act (administrative decision determining forms of development and land use is highly imperfect. It does not make the possibility of creating space composition in plot adjacented to analysed and precludes creation of proper forms of communication and functional system in the entire area.

Urbanists in their professional experience have to force many interdisciplinary problems concerning space that cover issues of capacity, cultural environment, natural environment, socio-economical problems. Each one of problem reflects in planning acts and studies, elaborated by local governments.