

Regulacje urbanistyczne dotyczące tymczasowości



dr inż. arch.

WIKTOR WRÓBLEWSKI

Politechnika Łódzka

Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska

ORCID: 0000-0002-6821-908X

Nowelizacja przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2023 roku usankcjonowała jednolite wzorce obowiązujące w urbanistyce w zakresie tymczasowości procesów i struktur przestrzennych.

W dobie przyspieszonego rozwoju miast oraz szybkiego postępu technologicznego, zmian klimatu, globalnej niepewności społeczno-gospodarczej tradycyjna architektoniczna trwałość jest poddawana rewizji. Celem opracowania jest analiza i ocena wpływu ustawowych zmian regulacji tymczasowości na adaptacyjność struktur oraz dynamikę procesów urbanistycznych. Artykuł identyfikuje określone w prawie procesy oraz analizuje regulacje procedur tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania w planowaniu przestrzennym. Ponadto, w odpowiedzi na problem: Jak różne elementy miejskiego środowiska mogą być planowane w sposób tymczasowy i elastyczny zarazem, podjęto próbę znalezienia odpowiednich przykładów form i funkcji.

Przegląd używanych terminów opiera się na analizie literatury naukowej dotyczącej trwałości architektury i urbanistyki, a także na badaniu prawnych aspektów planowania przestrzennego w nowelizacji przepisów i dotychczasowym orzecznictwie. Studia praktyk tymczasowości ze Szkocji i Szwajcarii ilustrują problem i uzupełniają przeprowadzone analizy. Praca łączy dwa współczesne podejścia planistyczne [1], czyli orientację zarówno na proces tymczasowej zmiany, jak i na strukturę elementów środowiska zbudowanego różniących się pod względem trwałości i podatności na zmiany.

Tymczasowe procesy w planowaniu

Nowelizacja [2] ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp) [3] pozostawiła w dotychczasowym brzmieniu przepis art. 15 ust. 2. pkt 11.: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów”. Ponadto, w odniesieniu do wymienionych

tymczasowych procesów, został dodany przepis w art. 27b. ust. 1. pkt. 2) f), który dopuszcza zastosowanie nowo wprowadzonego postępowania uproszczonego do zmiany planu miejscowego, jeżeli jego zmiana dotyczy wyłącznie „zmiany ustaleń dotyczących sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów”. Pomimo długiego już funkcjonowania pierwszego przepisu wydaje się, że rozróżnienie wymienionych w nim procesów nie jest powszechnie stosowane, wymaga zatem analizy terminów i ich upowszechnienia.

Zagospodarowanie to termin z zakresu prawa administracyjnego, oznacza przystosowanie terenu (rzadziej obiektu) do i dla potrzeb danej funkcji, czyli zapewnienie niezbędnych warunków do egzystencji lub specyficznej działalności. Pochodzi od czasownika zagospodarować – „racjonalnie wykorzystać teren lub zasoby” [4] – którego najbliższym odpowiednikiem w zagranicznej literaturze przedmiotu jest ang. *to develop*. Wydaje się jednak, że odpowiednikiem sposobu zagospodarowania terenu jest angielski termin *land use*, który oznacza cel, dla którego pokrycie terenu zostało przeznaczone wraz z wynikającymi z niego relacjami funkcjonalno-przestrzennymi elementów środowiska.

Urządzenie to historyczny termin prawny występujący w prawie budowlanym w okresie II Rzeczypospolitej [5]. Ówczesnie słowo to oznaczało kompleksowy proces związany z przygotowaniem i organizacją, zakładaniem, konstrukcją i wyposażeniem, adaptacją oraz utrzymaniem i pielęgnacją terenów inwestycji, osiedli, ulic, ogrodów oraz budynków i lokali, zgodnie z określonymi normami i regulacjami. Obejmowało zarówno aspekty techniczne, jak i estetyczne, z uwzględnieniem bezpieczeństwa, funkcjonalności i zgodności z celami społeczno-gospodarczymi. Termin urządzenie jest także stosowany współcześnie w leśnictwie jako termin techniczny

i prawniczy, który oznacza kompleks działań mających na celu organizację lasu pod kątem różnych funkcji: produkcyjnych, ochronnych, edukacyjnych itd. [6] Pochodzi od czasownika urządzić, którego pierwszym znaczeniem jest – wyposażyć coś w odpowiednie sprzęty [4]. Zatem wydaje się, że sposób urządzania terenu w powszechnym rozumieniu odnosi się do estetycznie przyjemnej i funkcjonalnej aranżacji i wyposażenia przestrzeni. Konkretnie działania zmierzające do uporządkowania tego procesu nie są regulowane przez prawo w takim samym stopniu jak zagospodarowanie czy użytkowanie, chyba że weźmiemy pod uwagę normy budowlane lub przepisy dotyczące bezpieczeństwa.

Użytkowanie w odniesieniu do nieruchomości to termin z zakresu prawa cywilnego [7], oznacza ograniczone względem własności prawo rzeczowe. Rzecz można obciążyć prawem do jej używania i do pobierania jej pożytków. Lecz użytkowanie jest niezbywalne i nie daje prawa do pełnego zużycia lub zniszczenia rzeczy. Odpowiednikiem w prawie międzynarodowym jest ang. *usufruct*. Jednocześnie w kontekście prawa budowlanego użytkowanie to są konkretne prawa i obowiązki. Prawo do korzystania z danego obiektu w sposób zgodny z jego przeznaczeniem, zasadami technicznymi i wymogami prawnymi. To prawo jest uwarunkowane przez konieczność spełnienia różnych formalności, takich jak pozyskanie pozwolenia na użytkowanie lub zgłoszenie zakończenia budowy. Dodatkowo użytkowanie niesie ze sobą obowiązek utrzymania obiektu w stanie gwarantującym bezpieczeństwo osób i mienia oraz ochronę środowiska. Obejmuje to konieczność przeprowadzenia niezbędnych napraw, remontów i modernizacji. Użytkowanie w języku potocznym pochodzi od czasownika użytkować – korzystać z czegoś w sposób racjonalny, przynoszący jak największy pożytek [4] – którego odpowiednikiem

jest ang. *to use*. W konsekwencji wydaje się, że sposób użytkowania terenu jest bliższy praktycznemu, indywidualnemu korzystaniu z danej przestrzeni lub obiektu i odnosi się do efektywnego i optymalnego wykorzystania nieruchomości w danym momencie i w określonych warunkach rynkowych. W szczególności sposób użytkowania zależy od następujących warunków: bezpieczeństwa pożarowego i powodziowego, pracy, zdrowotnych, higieniczno-sanitarnych, ochrony środowiska oraz wielkości lub układu obciążenia.

Definicje tymczasowości

Przegląd przykładów zagranicznych pokazuje, że definicji tymczasowości należy poszukiwać nie tylko w regulacjach ustawowych, ale również w *soft law*, czyli wskazówkach, poradnikach i kodeksach dobrych praktyk związanych z tymczasowym użytkowaniem przestrzeni miejskich [8]. Federalny Urząd Środowiska Szwajcarii w wytycznych do planowania tymczasowości [9] zwraca uwagę, że sformułowanie wyczerpującej definicji tymczasowego użytkownika (niem. *Zwischennutzung*) nie jest możliwe. Tymczasowe użytkowanie dotyczy zarówno pomieszczeń, jak i przestrzeni otwartych na pewien czas, pomiędzy poprzednim a przyszłym użytkowaniem. Tymczasowe użytkowanie nieruchomości to wypełnianie odzyskanych luk poza okresami popytu na zabudowę i przestrzeń wysokiej jakości. Definicja nie uwzględnia ani rodzaju, ani intensywności użytkowania, ani nawet czynszów. Charakterystyczny jest jedynie fakt, że „teren lub budynek są tymczasowo przejęte do prowadzenia innych działań i mają funkcję zmienioną w stosunku do pierwotnie zaprojektowanej”. Używany w Szwajcarii termin *Zwischennutzung* mógłby być tłumaczony jako „międzyużytkowanie” przez analogię do *Zwischenzeit*, tłumaczonego jako „w międzyczasie”, czyli w czasie między jakimiś wydarzeniami. „Międzyużytkowanie” lepiej oddawałoby przejściowy charakter procesu, bo jest wolne od negatywnej konotacji tymczasowości w języku polskim.

Polskie przepisy regulują trzy stany prawne stosowania rozwiązań tymczasowych. Po pierwsze, w prawie budowlanym [10] definiuje się jako tymczasowe obiekty i konstrukcje niezwiązane na stałe z podłożem „przeznaczone do użytku w okresie krótszym niż ich trwałość techniczna i które mogą być przeniesione w inne miejsce”. Dodatkowo jest wymieniony katalog form: tymczasowe płoty, baraki, kioski i pawilony handlowe lub wystawowe, namioty, kontenery oraz wagony i inne. Jeśli okres użytkowania jest krótszy niż 120 dni, to są one zwolnione z pozwolenia na budowę. Szczególnym przypadkiem na terenie nieobjętym planem miejscowym jest w upzp możliwość jednorazowej, krótkoterminowej (tzn. do roku) zmiany zagospodarowania z użyciem

objektów i prac niewymagających zgłoszenia ani pozwolenia na budowę. Nowelizacja upzp rozszerza ten katalog możliwości o wybrane zmiany wymagające zgłoszenia, jak na przykład obiekty małej architektury w miejscach publicznych [2].

Po drugie, w odniesieniu do regulacji tymczasowości w planie miejscowym Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) we Wrocławiu wyrokiem II SA/Wr 116/14 [11] wskazał, że do ustaleń tymczasowych zastosowanie ma § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [12]. Zatem „tymczasowe ustalenia planistyczne powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu”, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane.

Po trzecie, upzp również pozwala na tymczasowość rozumianą jako „kontynuacja dotychczasowego użytkowania, jeżeli plan miejscowy przewiduje już zmianę przeznaczenia terenu na inne, ale nie ustala tymczasowego zagospodarowania”. Do czasu realizacji nowych inwestycji lub do czasu zupełnego zużycia technicznego można użytkować istniejący obiekt. Jednocześnie nie musi to być określone w planie miejscowym, ponieważ wynika wprost z upzp i zostało potwierdzone w wyroku WSA w Poznaniu II SA/Po 376/15 [13].

Podatność i trwałość struktur urbanistycznych

W kontekście krótkotrwałych interwencji w strukturze urbanistycznej uwagę zwraca zmiana w art. 2 pkt. 22. upzp. „Uchwały ustalające zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”, które wcześniej zostały dodane w art. 37a jako zadanie gminy w nowelizacji upzp zostały uznane za akt planowania przestrzennego. W rezultacie uchwały regulujące najbardziej płynne struktury przestrzenne zyskały rangę równą planom zagospodarowania przestrzennego.

Aby zrozumieć istotę zmiany, należy wyjść z dwóch kryteriów, czyli podatności na interwencję oraz trwałości elementów środowiska zbudowanego. Proponuję w tym celu przyjąć za radzieckim architektem urbanistą Aleksiejem Gutnowem [14] podział struktur miasta na **szkielet** (ros. *каркас*), czyli bardzo trudno przekształcalną ramę układu funkcjonalno-komunikacyjnego, parcelację, kataster i inne elementy, których trwałość liczy się w stuleciach. Łatwiejsze do dokonania są interwencje w **tkankę** (ros. *ткань*), która jest mniej stałą w czasie materialną obudową szkieletu. Tkanka miejska, czyli zabudowa

bloku urbanistycznego oraz budowa ulic, placów i dziedzińców wewnętrznych – jej trwałość powinna być liczona w dziesięcioleciach. Najbardziej podatna na przeobrażanie się jest **plazma** (ros. *плазма*), czyli zmienna w czasie część środowiska przedmiotowo-przestrzennego, która płynnie wypełnia wszelkie luki w tkance elementami efemerycznymi o niskiej odporności. Elementy płynnego środowiska morfologicznego są przekształcane lub zastępowane innymi, pozwalają szybko reagować na zmiany warunków zewnętrznych oraz nie mają istotnego wpływu na funkcjonowanie całego układu. Na tak rozumianą plazmę urbanistyczną składa się mała architektura, obiekty tymczasowe, sezonowe upiększanie obszarów miejskich zielenią, reklama zewnętrzna, elementy charakterze dekoracyjnym, elementy konstrukcji i wyposażenia ulic, system informacji i komunikacji wizualnej oraz inne elementy zmieniające się okresowo, których trwałość liczona jest w miesiącach lub latach.

Formy i funkcje tymczasowe

Wyzwaniem jest uruchomienie procesów, dla których długoterminowa forma i funkcja przestrzeni nie są ustalone w planie lub są nieosiągalne ze względów ekonomicznych, a motywacją do działania jest jedynie chęć poprawy jakości samej przestrzeni. Doświadczenia praktyków tymczasowego użytkowania wskazują, że za każdym razem forma i funkcja wynikające z zapoczątkowanego procesu mają charakter eksperymentalny i prototypowy [15]. Jednakże studia dotychczasowych przypadków testowych pozwalają już formułować rekomendacje do dalszego działania. Formy tymczasowe użytkowania mogą dotyczyć zarówno obiektów kubaturowych, jak i pustych działek.

Niekubaturowe formy i funkcje tymczasowe promuje szkocka agencja rządu Architecture & Design Scotland w ramach projektu *Stalled Spaces Scotland* [16]. Po eksperymentach, prototypach oraz konsultacjach z interesariuszami organizacja opublikowała porady, narzędzia oraz katalog inspiracji. Rekomendowane formy i funkcje tymczasowego zagospodarowania zawsze wymagają dostosowania do miejsca, do danej pustki miejskiej i do potrzeb danej społeczności. Mogą to być formy i funkcje:

- zieleni (aktywizującej, jak uprawa warzyw i owoców lub w późniejszym czasie bezobsługowej, jak np. deszczowy ogród lub łąki dziko rosnących kwiatów);
- kultury (aktywnej jako tymczasowa przestrzeń na wydarzenia organizowane przez uczestników, kultury na żywo jako miejsca do organizowania występów lub innych pokazów dla publiczności oraz biernego odbioru jako tymczasowe galerie plenerowe, wystawy lub instalacje);



- rekreacji (jako siłownia na świeżym powietrzu, zielona siłownia, naturalny plac zabaw dla dzieci);
- handlu (jako tymczasowe targowisko);
- lokalnej produkcji (farmy stoneczne).

W przypadku wypełnienia pustek kubaturowych wybór funkcji zależy w znacznym stopniu od wielkości lokalu. Federalny Urząd Środowiska Szwajcarii zwraca uwagę, że pewne funkcje łatwiej wprowadza się do małych i średnich lokali, inne do wielkich hal [9]. Obiekty kubaturowe są tymczasowo przejmowane na:

- lokale kulturalne (wytwórnie, warsztaty, sale prób, studia, salony oraz galerie przemysłów kreatywnych i innowacyjnego rzemiosła),
- sklepy (tradycyjny handel detaliczny i oparty na internecie innowacyjny handel oraz inne magazyny),
- usługi czasu wolnego (gastronomia, rozrywka, sale zabaw dla dzieci i sale treningowe dla młodzieży, modne sporty),
- usługi (biurowe, szkoleniowe, działania i instytucje społeczne),
- rzadziej na tymczasowe mieszkalnictwo.

Przywołane szkockie i szwajcarskie podejście do tymczasowych form i funkcji w przestrzeni miasta wywodzi się z doświadczeń taktyk, a nawet tzw. partyzantki urbanistycznej. Jednakże zebrane, jako *soft law*, wskazówki i wytyczne tworzą profesjonalne instrumenty urbanistyki eksperymentalnej [1].

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone badania regulacji prawnych, podatności na zmianę środowiska zbudowanego oraz praktyk tymczasowości urbanistycznej prowadzą do następujących wniosków.

Uelastycznienie procedur planistycznych tymczasowego zagospodarowania może mieć znaczący wpływ na dynamikę zmian i adaptacyjność struktur miejskich. Ponadto zagraniczne przykłady wskazówek i wytycznych tymczasowego użytkowania pustych przestrzeni i obiektów kubaturowych wykazują, że planowe podejście do tymczasowości może być „międko” regulowane.

Różne elementy środowiska miejskiego wykazują różne poziomy trwałości i podatności na zmiany. Wymaga to różnorodnych podejść planistycznych. W tym kontekście istotne jest podniesienie uchwał regulujących „plazmę” miejską do rangi aktu planowania przestrzennego. Stanowi to formalnie uznanie krótkotrwałych elementów struktury za przedmiot planowania i projektowania urbanistycznego.

Podsumowując, tymczasowość dotyczy procesów: zagospodarowania, urządzania i użytkowania, natomiast podatność na czasowe zmiany dotyczy struktur i jest różna dla szkieletu, tkanki i „plazmy” urbanistycznej. Rozróżnienie tymczasowych procesów i struktur wydaje się istotnym przyczynkiem do dalszych badań.

Bibliografia

- [1] Wróblewski W., Zasina J., Urbanistyka współczesna. Wybrane nurty oraz przykłady ich realizacji [w:] Przekształcenia współczesnych miast. Nurty i instrumenty E. Boryczka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2022 DOI: 10.18778/8220-973-0.1.
- [2] Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw [DU2023.1688].
- [3] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [DU2003.80.717 i DU2023.977].
- [4] Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów, (red.) Bralczyk J., Warszawa 2007.
- [5] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli [DU1928.23.202].
- [6] <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/urzadzanie-lasu/> [dostęp 10.09.2023].
- [7] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny [DU1964.16.93].
- [8] Urbact REFILL, A Journey Through Temporary Use, (red.) Tytgadt E., Ghent 2018.
- [9] Bundesamt für Umwelt, Leitfaden Zwischennutzung, (red.) Bürgin, M. Berno: BAFU, 2010.
- [10] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane [DU2023.682].
- [11] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 116/14.
- [12] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [DU2021.2404].
- [13] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2015 r. sygn. akt II SA/Po 376/15.
- [14] Gutnov A., Будущее города. Стroyиздат, Moskwa 1977.
- [15] Wróblewski W., Prototypowanie urbanistyczne a inne metody urbanistyki, „Builder” 10 (303) 2022, DOI: 10.5604/01.3001.0015.9781.
- [16] Architecture and Design Scotland: Toolkit: support and advice on stalled spaces, A&DS, Edenburg 2014.

DOI: 10.5604/01.3001.0054.0105

PRAWIDŁOWY SPOSÓB CYTOWANIA
Wróblewski Wiktor, 2023, Regulacje urbanistyczne dotyczące tymczasowości, „Builder” 12 (317).
DOI: 10.5604/01.3001.0054.0105

Streszczenie: Celem publikacji jest analiza i ocena wpływu zmian w regulacjach urbanistycznych, ze szczególnym uwzględnieniem nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na elastyczność procesów i adaptacyjność struktur miejskich. Przeglądu dokonano, korzystając z analizy literatury naukowej, aktów prawnych i orzecnictwa oraz studiów przypadków ze Szkocji i Szwajcarii. Przeprowadzone badania pokazują, że uelastycznienie regulacji może mieć znaczący wpływ na adaptacyjność struktur urbanistycznych. Różne elementy środowiska miejskiego, określane jako szkielet, tkanka i „plazma”, wykazują zróżnicowaną podatność na zmiany. Podkreślenie rangi „plazmy” miejskiej jako przedmiotu planowania podnosi znaczenie krótkotrwałych elementów w urbanistyce. Kluczową refleksją jest to, że tymczasowość obejmuje procesy, a podatność na zmiany odnosi się do struktur miejskich.

Słowa kluczowe: tymczasowe użytkowanie, tymczasowe zagospodarowanie, plazma miejska

Abstract: URBAN PLANNING REGULATIONS FOR TEMPORARY USE. The aim of the paper is to analyse and assess the impact of changes in urban planning regulations, with particular emphasis on the amendment to the Act on Spatial Planning and Development, on the flexibility of processes and adaptability of urban structures. The research contains the analysis of scientific literature, legal acts and case law, as well as case studies from Scotland and Switzerland. The conducted research shows that making regulations more flexible can have a significant impact on the adaptability of urban structures. Various elements of the urban environment, referred to as frame, tissue and “plasma”, show varying adaptability. Emphasizing the importance of urban “plasma” as a design subject increases the importance of short-term elements in urban planning. The key reflection is that temporality involves processes and adaptability relates to urban structures.

Keywords: temporary use, temporary land use, urban plasma