

Sposoby wyznaczania stref w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego największych polskich miast

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 4(86)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499548604

Maciej Pilny

Politechnika Wrocławska, Wydział Architektury, Katedra Urbanistyki i Procesów Osadniczych, ul. Bolesława Prusa 53/55, 50-317 Wrocław; e-mail: maciej.pilny@pwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-6634-7475

Streszczenie

Artykuł stanowi badanie porównawcze studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sześciu największych miast Polski pod kątem sposobu strefowania wewnątrz poszczególnych ośrodków. Ze względu na brak szczegółowych przepisów w tym zakresie miasta te wypracowały własną metodykę strefowania. Autorzy studiów w wyznaczaniu stref kierują się trzema przesłankami: funkcjonalną, morfologiczną i administracyjną, przy czym poszczególne przesłanki w różnym stopniu determinują sposoby wyznaczania stref w badanych miastach.

Słowa kluczowe

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, planowanie, strefowanie, układ funkcjonalno-przestrzenny

Approaches to zoning in land management and spatial development studies of the biggest Polish cities

Abstract

The paper provides a comparative analysis of so-called land management and spatial development studies of the biggest Polish cities regarding the scope of functional and morphological delimitation and zoning. Due to the lack of detailed regulations, individual cities developed their own zoning methodologies. The authors of such studies take into account three factors: functional, morphological and administrative aspects. The zoning in the analysed cities is determined by individual factors which vary from city to city.

Keywords

study of conditions and directions of spatial planning, planning, zoning, functional-spatial layout

Wstęp – Koncepcje kształtowania przestrzeni miast a narzędzia planistyczne w Polsce

Strefowanie jako podział obszaru objętego planem zagospodarowania przestrzennego na strefy, czyli obszary wyodrębnione za pomocą zestawu określonych kryteriów (Podolak 1998, s. 300), odgrywa ważną rolę w planowaniu rozwoju przestrzennego miast. Jest sposobem odniesienia języka idei do rzeczywistości przestrzennej. Poprzez definiowanie specyficznych stref miejskich możliwe jest budowanie różnorodnych modeli rozwoju miast. Filozof Arnold Berleant (2011, s. 133–140) wyróżnia trzy modele urbanistyczne opisujące strukturę przestrzenną miast: aleatoryczny, mechaniczny i ekosystemowy. W pierwszym z nich forma miasta jest postrzegana jako efekt zastanych i niezależnych uwarunkowań „geograficznych, klimatycznych, politycznych, ekonomicznych i społecznych”, zatem stanowi wynik przypadku i okoliczności. Miasto według tego modelu rozwija się poprzez narastanie kolejnych struktur wokół historycznego rdzenia. Przeciwnieństwem modelu aleatorycznego jest model mechaniczny, który opisuje strukturę miasta zgodnie z regułami modernistycznego funkcjonalizmu. Z kolei w modelu ekosystemowym „obszary miejskie traktuje się jako

kompleksowe jednostki składające się z wielu różnych, ale wzajemnie powiązanych komponentów” (tamże, s. 139). Miasta idealne bądź modele rozwoju miast opisywane przez teoretyków urbanistyki stanowią wariacje trzech opisanych przez Berleanta modeli. Historycznie pojawiały się opisy struktury miast, w których podział na strefy wynikał z odmiennej roli poszczególnych monofunkcyjnych stref w strukturze miasta, jak w mieście przemysłowym Tony’ego Garniera (Tölle 2018), czy z konieczności zapewnienia ludności zamieszkującej dany teren równego dostępu do transportu, usług i środowiska naturalnego, jak w wizji „Broadacre City” – miasta zdecentralizowanego, złożonego z wielu samowystarczalnych stref połączonych siatką ulic, którą propagował Frank Lloyd Wright (Andrzejewska 2019).

Współcześnie dwie najszerzej oddziałujące na kształt miast idee urbanistyczne to koncepcja miast ogrodów oraz Karta ateńska (Solarek 2011). Obie te koncepcje kształtowania struktury przestrzennej miast zawierają w sobie opis wyszczególnionych stref przestrzennych.

Ebenezer Howard w swojej koncepcji miasta ogrodu (Howard 1965) jednoznacznie wytyczył ramy przestrzenne stref miejskich oraz wyznaczył ich krańcowe możliwości rozwoju. Punkt centralny miasta ogrodu miał stanowić park wraz z rozmieszczonymi wokół niego budynkami usług publicznych. Dalszą część miast miały stanowić pierścienie promenad z rozmieszczonymi między nimi domami jednorodinnymi, a największa z nich – wielka promenada – miała mieścić w sobie miejsca użyteczności publicznej, takie jak szkoły, kościoły, place zabaw, boiska. Dalej, w strefie zewnętrznej, miały się znajdować pola uprawne i przemysłowe. Po osiągnięciu liczby 30 000 mieszkańców rozwój miasta miałby się zatrzymać, a dalszy napływ ludności miałby odbywać się do nowego, satelitarne miasta ogrodu (Szczepańska 2011).

Kolejną wyrazistą ideę, która w znacznym stopniu wpłynęła na myślenie o projektowaniu miast, przyniósł nurt modernizmu. W 1933 roku podczas czwartej konferencji CIAM opracowano założenia Karty ateńskiej. Przedstawiona w nich koncepcja miasta funkcjonalnego cechowała się ścisłym podziałem na strefy funkcjonalne, wzajemnie na siebie oddziałujące, ale wyraźnie odizolowane. Strefy przemysłowe miały być oddzielone od stref mieszkalnych terenami neutralnymi, osobną kategorię stanowić miały strefy handlowe (*Charter of Athens... 1933*).

Narastająca krytyka realizacji miast według zasad funkcjonalizmu znalazła swój wyraz w postulatach amerykańskiego ruchu nowego urbanizmu (Solarek 2011). W 1998 roku Europejska Rada Urbanistów przyjęła Nową Kartę ateńską, która promuje wizję miasta spójnego (tamże). Zrywa ona z ideą izolacji funkcjonalnej stref miejskich i kładzie nacisk na tworzenie obszarów, w których obędzie znajdują się mieszkania i miejsca pracy. Nowy urbanizm kładzie większy nacisk na istniejące uwarunkowania historyczne, środowiskowe i społeczne. W miejsce strefowania funkcjonalnego Andrés Duany i Elizabeth Plater-Zyberk proponują podział miasta na strefy różniące się intensywnością zabudowy, gęstością zaludnienia, formami zabudowy i udziałem środowiska naturalnego w miejskim krajobrazie (Duany i Talen 2007; Duany i Falk 2020).

Bez względu na to, która z idei kształtowania przestrzennego obrazu miasta jest obecnie uważana za optymalną i wartą wdrażania, nie ulega wątpliwości, że do świadomego kształtowania procesów rozwoju miast niezbędne jest przełożenie koncepcji na konkretne zapisy polityki przestrzennej i prawa miejscowego. Jakie są narzędzia kształtowania polityki przestrzennej w Polsce i czy dają realną szansę na wdrażanie założeń głównych koncepcji urbanistycznych?

W Polsce na mocy Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003) gminy są zobowiązane do prowadzenia polityki przestrzennej. Dokumentem stanowiącym wyraz tej polityki jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium sporządzane jest dla całego terytorium gminy, a jego formę, zakres oraz procedurę sporządzania określa Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tamże) wraz z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury (2004).

Ustawa określa minimalny, obligatoryjny zakres studium, do którego należą elementy takie, jak analiza dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu oraz analiza stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony. Studium określa zatem strukturę przestrzenną gminy i dokonuje kwalifikacji poszczególnych terenów. Bardziej szczegółowymi dokumentami uchwalanymi przez samorząd gminny są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Należy tutaj zauważyć różnicę w umocowaniu prawnym obu rodzajów dokumentów. Plany miejscowe są bowiem obowiązującymi aktami prawa miejscowego, stanowionego w Polsce przez gminy.

Natomiast studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest tylko aktem polityki przestrzennej oraz aktem prawa – ale tylko wewnętrznego – wiążącego organy gminy jedynie do uchwalania planów miejscowych zgodnych z zapisami studium. W związku z taką różnicą pomiędzy dwoma rodzajami aktów polityki przestrzennej gminy inne są zakres i forma, ale przede wszystkim poziom regulacji. Podczas gdy dla planów miejscowych obowiązują sztywne regulacje co do ich treści i zapisów, w przypadku studium występuje tutaj duża dowolność.

Ustawa nakłada obowiązek ujęcia w studium opisu uwarunkowań wynikających z przeznaczenia i zagospodarowania terenu oraz stanu ładu przestrzennego, a także wskazanie obszarów przeznaczonych pod rozwój konkretnych funkcji. Z kolei Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa przede wszystkim wymogi formalne stawiane części tekstowej i rysunkowej studium. Chociaż par. 6 rozporządzenia mówi o konieczności zawarcia w części tekstowej „ustaleń dotyczących kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy”, to rozporządzenie, podobnie jak ustawa, nie dostarcza szczegółowych wytycznych regulujących dokładny sposób określania owej struktury przestrzennej i kwalifikacji poszczególnych terenów. Przepisy pozostawiają w tym miejscu przestrzeń do kreatywnego działania autorów studiów. Każda gmina wypracowuje w tej kwestii swoje własne praktyki. W związku z tym studia poszczególnych gmin różnią się od siebie metodyką i poziomem szczegółowości kategoryzacji obszarów gminy, co wykazał niniejszy artykuł. Jego celem jest również identyfikacja przesłanek decydujących o definiowaniu poszczególnych stref miejskich.

Aby rozpoznać wspomniane różnice, prześledzono dokumenty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego największych pod względem liczby ludności miast w Polsce. Do badania wybrano gminy miejskie, których liczba ludności według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS 2017) przekracza 450 tys. mieszkańców: Warszawę (1 754 tys.), Łódź (696 tys.), Kraków (765 tys.), Poznań (540 tys.), Wrocław (638 tys.) oraz Gdańsk (464 tys.) Zbadano teksty studiów wybranych miast w częściach dotyczących uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i porównano zapisy odnoszące się do wydzielania poszczególnych stref miast oraz wyznaczania innych jednostek obszarowych. Analizie pod tym samym kątem poddano załączniki graficzne. Podstawowe pytanie badawcze brzmiało: w jaki sposób poszczególne studia określają strefy morfologiczne miasta? Według jakich kryteriów dokonuje się podziału terytorialnego na poszczególne strefy oraz jakimi jednostkami ów podział się posługuje?

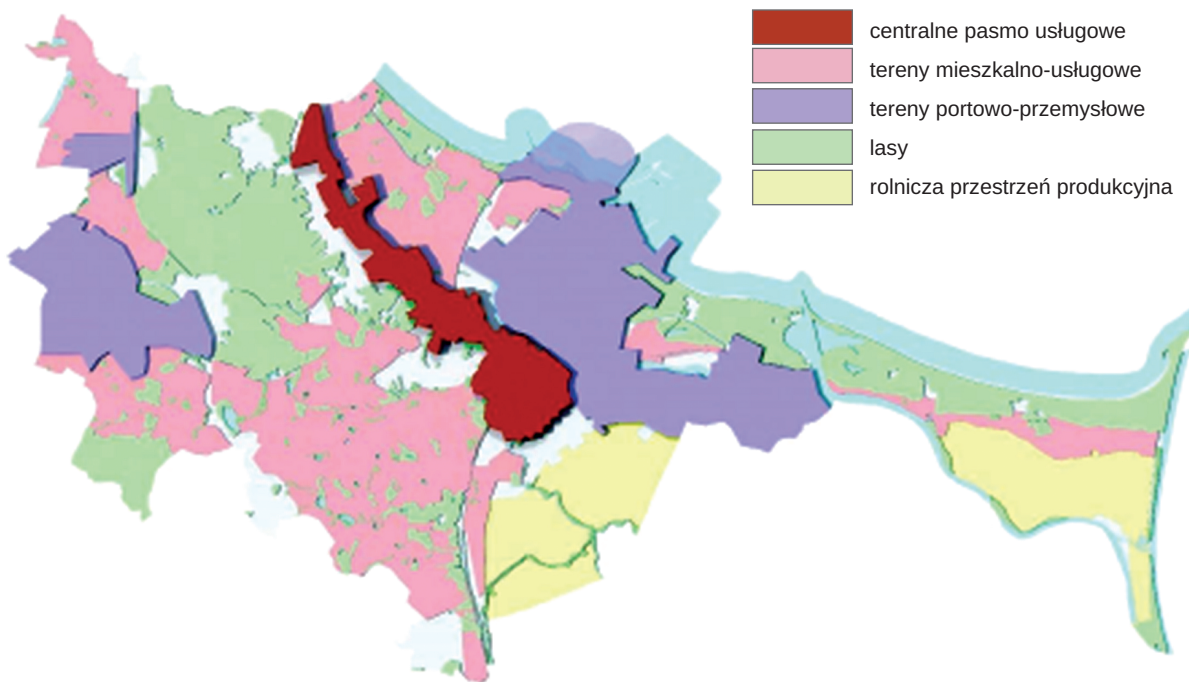
Gdańsk

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gdańska stanowi załącznik do uchwały Rady Miasta Gdańska z dnia 23 kwietnia 2018 roku zmienionej uchwałą z dnia 27 czerwca 2019 roku.

Mapa obrazująca podział miasta dla celów planistycznych została zamieszczona bezpośrednio po stronie tytułowej. Podziały administracyjne i funkcjonalne Gdańska dokładnie opisuje zaś rozdział 3 „Strefa zarządzania”. Miasto podzielono na sześć dzielnic urbanistycznych, każda z dzielnic składa się z od trzech do sześciu jednostek urbanistycznych. Łącznie wydzielono 28 jednostek urbanistycznych. Autorzy studium podają, iż kryteriami delimitacji struktur urbanistycznych były czynniki funkcjonalno-przestrzenne oraz historyczne. „Jednostki urbanistyczne wyróżniają się określonym charakterem zagospodarowania i dominującą funkcją” (SUiKZP Gdańska 2019, s. 29) Na mapach zawierających podział na jednostki urbanistyczne przedstawiono współczynnik powierzchni mieszkaniowej w m²/ha oraz liczbę mieszkań oddanych w latach 2007–2015 w każdej z jednostek. Według podziału na jednostki urbanistyczne opisano również wskaźniki przyjęte dla terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo-usługowych, takie jak dominujący wskaźnik intensywności zabudowy, średni udział typów zabudowy mieszkaniowej (jednorodzinna i wielorodzinna) oraz założony udział usług w powierzchni terenu stref mieszkaniowo-usługowych. Z kolei przyjęte dominujące wskaźniki intensywności zabudowy terenów usługowych opisano według podziału na sześć dzielnic.

Rysunek przedstawiający główne kierunki rozwoju (ryc. 1) dzieli terytorium miasta na ściśle funkcjonalne obszary: centralne pasmo usługowe, tereny mieszkalno-usługowe, tereny

portowo-przemysłowe i logistyczne, lasy oraz rolniczą przestrzeń produkcyjną. Co ciekawe, granice wyznaczonych stref nie pokrywają się z granicami jednostek urbanistycznych. W tekście studium nie występuje też żadna inna forma kategoryzacji bądź systematyzacji jednostek.



Ryc. 1. Główne kierunki rozwoju

Źródło: SUIKZP Gdańska 2019, s. 214.

Kraków

Dokument pn. Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa Uchwalonego Uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r. stanowi załącznik do uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 roku. Dokument podzielony jest na dwa tomy: Tom I „Uwarunkowania”, Tom II „Zasady i kierunki polityki przestrzennej”.

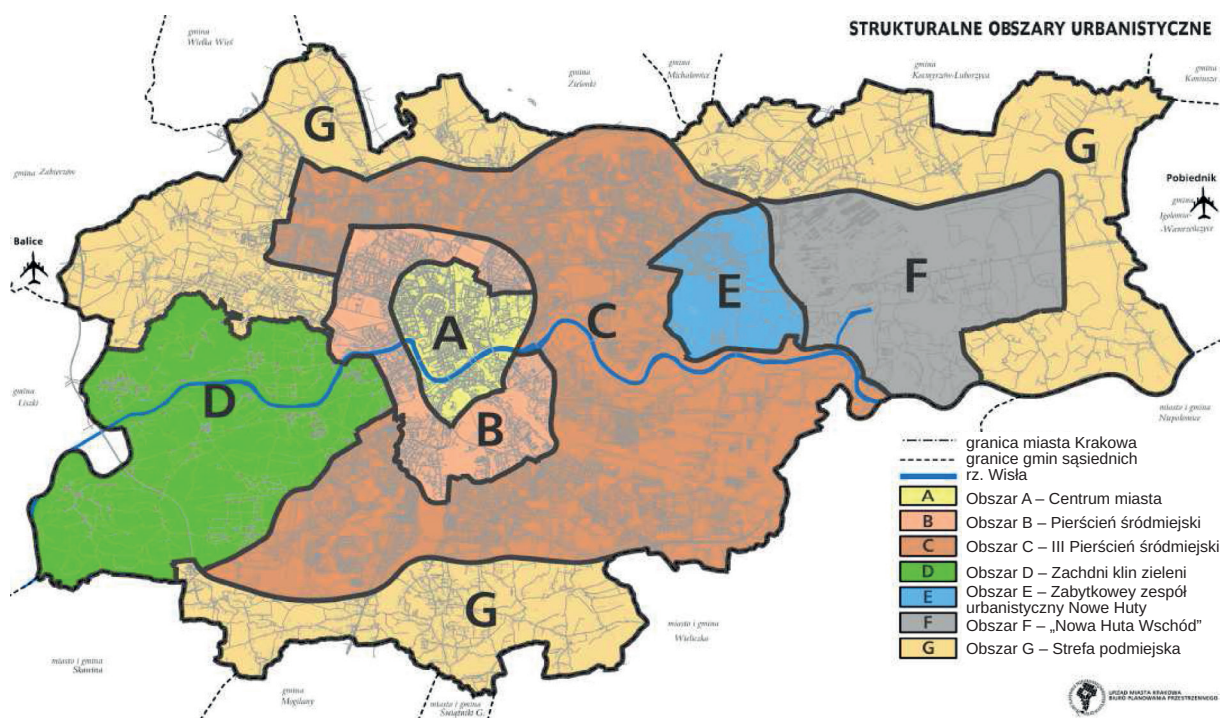
W studium uwarunkowań znajduje się punkt 2.2 „Struktura przestrzenna Krakowa” (ZSUiKZP Krakowa 2014a). Miasto podzielono na 18 dzielnic, a każda z dzielnic składa się z jednostek urbanistycznych. Fragment ten zawiera opis każdej z dzielnic uwzględniający historię, charakter zabudowy, strukturę pracy oraz przedstawiający główne problemy rozwojowe danego terytorium. W ramach wspomnianego opisu wszystkie jednostki wchodzące w obszar dzielnicy wymieniono wyłącznie w przypadku jednej dzielnicy (Czyżyny).

Punkt 2.2.4.1 studium uwarunkowań wprowadza pojęcie „rejonów miejskich” jako jednostek obszarowych budujących strukturę miasta. „Drobnoziarnistość struktury funkcjonalnej Krakowa nie sprzyja wyznaczaniu rejonów według kryterium funkcji. Dla ich delimitacji ważniejsze jest kryterium fizjonomiczne” (tamże, s. 49). W punkcie wymieniono następujące rejony miejskie: Stare Miasto, rejony zwartej zabudowy z XIX i początku XX wieku, rejony osiedli zakładanych w okresie PRL, rejony nowych osiedli, rejony kampusów wyższych uczelni, rejony skupiające skoncentrowane usługi i obiekty związane z pracą biurową i produkcją, obszary zieleni urządzonej, parków, cmentarzy, terenów sportowych i ogródków działkowych.

Podział na jednostki urbanistyczne występuje na ilustracjach przedstawiających następujące współczynniki: zmiana gęstości zaludnienia, przyrost liczby mieszkańców i przyrost liczby domów.

W punkcie II.3 kierunków zagospodarowania przestrzennego zarysowano podział miasta na: 7 strukturalnych obszarów urbanistycznych, 63 strukturalne jednostki urbanistyczne, tereny o różnym sposobie zagospodarowania (ZSUiKZP Krakowa 2014b).

Granice obszarów urbanistycznych A–G wytyczono, biorąc pod uwagę historyczny rozwój terenu, przyrodnicze i kulturowe elementy przestrzeni geograficznej miasta, policentryczność miasta, zasady sformułowane w dokumentach planistycznych, wspólne cechy kierunków polityki przestrzennej, politykę w zakresie ochrony cennych wartości, rozwoju systemu komunikacji i rewitalizacji, lokalizację kombinatu metalurgicznego i Nowej Huty oraz inne decyzje wpływające znacząco na rozmieszczenie elementów strukturotwórczych. Granice obszarów pokrywają się często z liniowymi przebiegami ważnych arterii komunikacyjnych. Na przykład granica strefy A pokrywa się z przebiegiem trasy II obwodnicy, obszaru B – III obwodnicy, a granica południowej części obszaru G biegnie wzdłuż IV obwodnicy.



Ryc. 2. Strukturalne obszary urbanistyczne

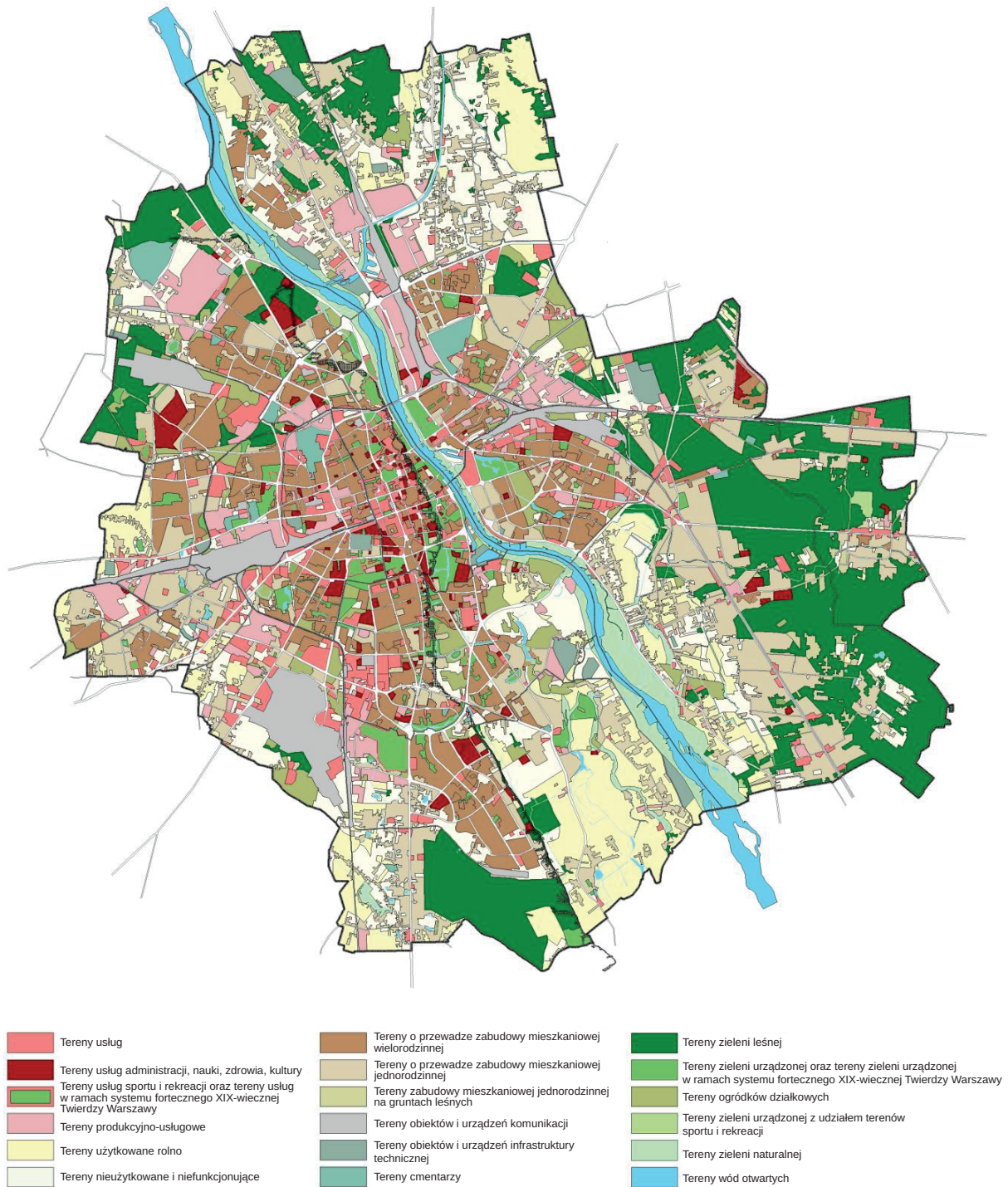
Źródło: ZSUiKZP Krakowa 2014b, s. 34.

Warszawa

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Stołecznego Warszawy stanowi załącznik do uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 października 2006 roku zmienionej uchwałą z dnia 1 marca 2018 roku.

Studium Warszawy dzieli terytorium miasta na 18 dzielnic. W punkcie 3. „Struktura przestrzenna i układ przestrzeni publicznych” (SUiKZP Warszawy 2018) pojawia się rozróżnienie obszarów morfologicznych składających się na „kształt miasta”: obszar śródmiejski, obszar koncentracji wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej, obszar koncentracji funkcji produkcyjno-usługowej, obszar zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej. Każdemu z wymienionych obszarów, oprócz obszaru koncentracji funkcji produkcyjno-usługowej, przyporządkowano odpowiadające mu dzielnice. Niektóre dzielnice przyporządkowano do dwóch kategorii obszarów – przykładowo Białołęka jest częściowo określona jako obszar koncentracji wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej, a częściowo jako obszar zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej.

Oprócz obszarów zabudowy pojawia się kategoryzacja „charakterystycznych elementów kształtujących tożsamość i indywidualny obraz Warszawy”. Wymieniono wśród nich: Dolinę Wisły i Skarpę, przestrzenie publiczne, obszary zieleni.



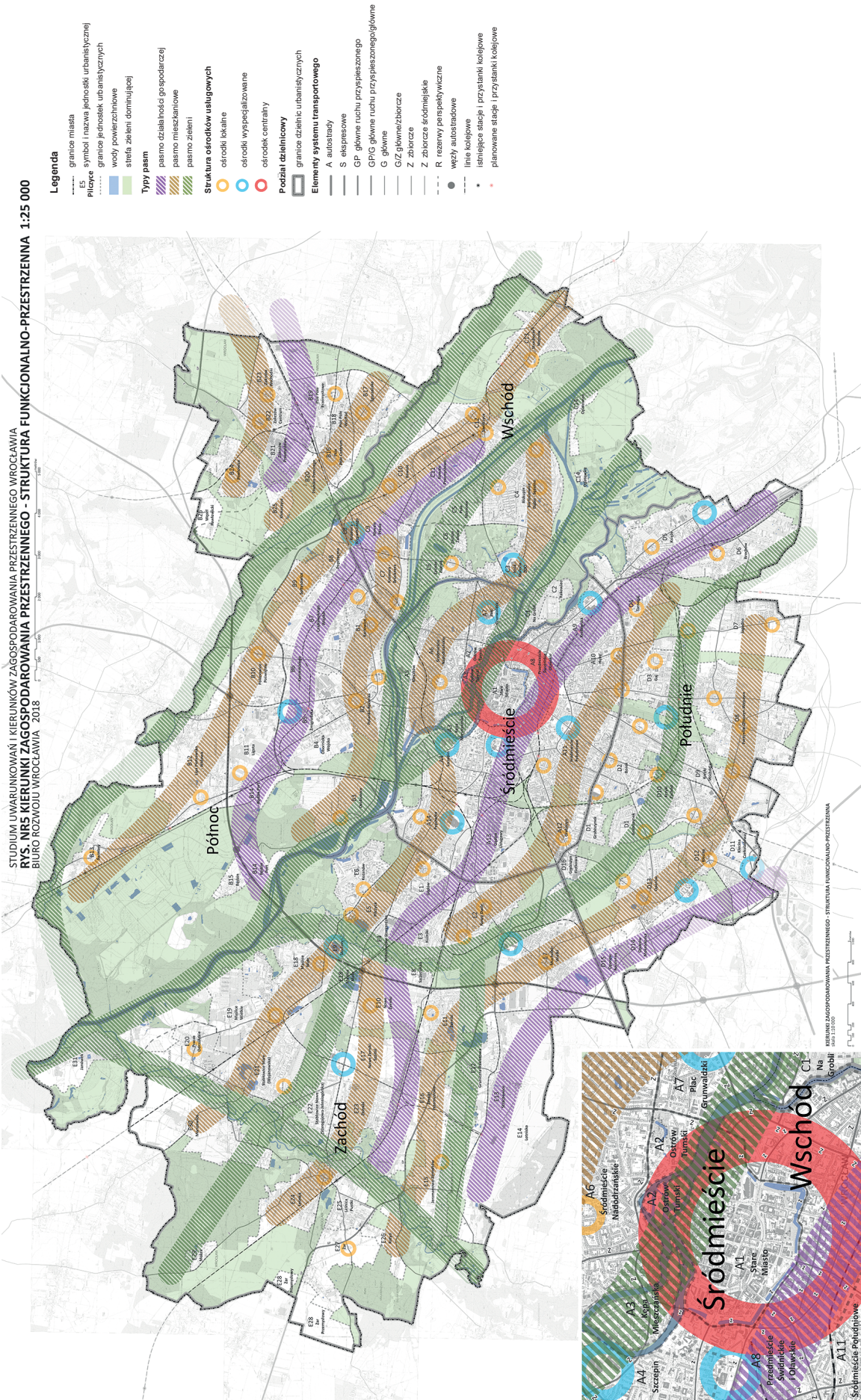
Ryc. 3. Struktura funkcjonalna miasta

Źródło: SUIKZP Warszawy 2018, s. 21.

Studium nie zawiera uogólnionej mapy przedstawiającej podział na odrębne, charakterystyczne części miasta. Schemat „Struktura funkcjonalna miasta” posiada podział terenu dokładnością zbliżony do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wrocław

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Wrocławia stanowi łącznik do uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 roku.



Ryc. 4. Kierunki zagospodarowania przestrzennego – struktura funkcjonalno-przestrzenna
Źródło: SUKZP Wrocławia 2018.

Rozdział 1. „Struktura funkcjonalno-przestrzenna” wprowadza pasmowy układ funkcjonalny miasta (SUIKZP Wrocławia 2018). Występują tu pasma mieszkalne, pasma aktywności gospodarczej, pasma zieleni. Schemat pasmowy pokazuje rycina 4. Pasma przebiegają równolegle do nurtu Odry. Obszary pasm są oznaczone schematycznie i wyznaczone opisowo, nie mają jednak wytyczonych konkretnych granic przestrzennych.

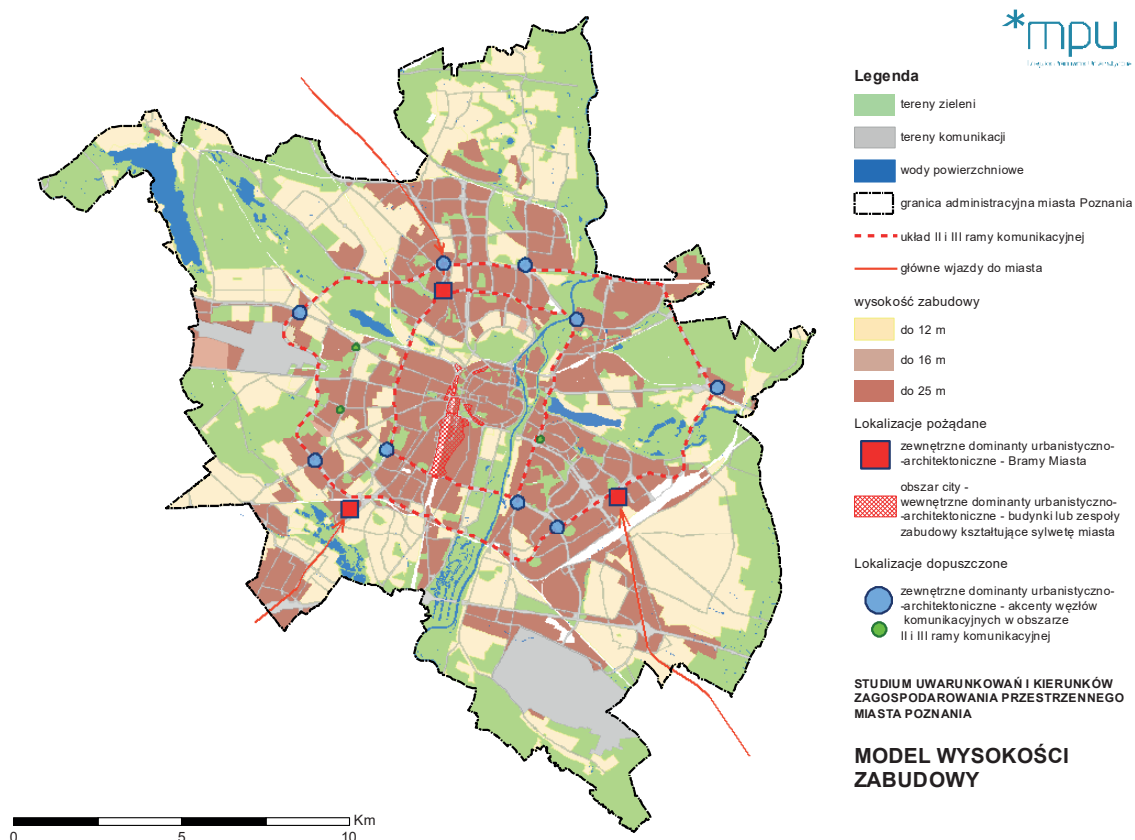
Studium Wrocławia dzieli obszar miasta na 5 dzielnic urbanistycznych i 101 jednostek urbanistycznych. Wśród dzielnic wyróżniono Śródmieście jako obszar odznaczający się intensywnością zabudowy, dużą gęstością sieci komunikacji i znacznym nasyceniem obiektami usługowymi, zamknięty między biegiem Starej Odry, Odry i Oławy oraz zachodnią obwodnicą Wrocławia. Pozostałe dzielnice to: Północ, Wschód, Południe, Zachód.

Każda spośród 101 jednostek została opisana w aneksie zawierającym karty jednostek urbanistycznych. Każdej z jednostek przyporządkowano określone w studium kategorie „styl zamieszkiwania” zgodnie z ryciną 8 „Kierunki zagospodarowania przestrzennego – polityka zamieszkiwania”. Wyróżniono osiem stylów zamieszkiwania: śródmiejski, kameralny, osiedlowy, osiedli blokowych, indywidualny, małomiasteczkowy, sielski oraz mozaikowy. Kryteriami podziału były nie tylko fizyczne cechy zabudowy, lecz także kwestie przestrzenne, funkcjonalne i społeczne. Oprócz określenia stylów zamieszkiwania karty jednostek zawierają wskaźniki, takie jak dopuszczalne wysokości, zalecana maksymalna wartość wskaźnika powierzchni zabudowy różnych funkcji, zalecana minimalna wartość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Karty jednostek określają też kierunki rozwoju w kategoriach takich, jak zamieszkiwanie, gospodarka i usługi, zieleń, rzeki/woda, przestrzenie publiczne, kompozycja, dziedzictwo, mobilność, infrastruktura.

Poznań

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Poznania stanowi załącznik do uchwały Rady Miasta Poznania z dnia 23 września 2014 roku i składa się z trzech tomów. W tomie pierwszym pt. „Wprowadzenie i uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania”, w punkcie 2.4.1. „Charakter zabudowy”, opisuje się zabudowę śródmiejską jako „zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze funkcjonalnego śródmieścia, stanowiącego faktyczne centrum miasta” (SUIKZP Poznania 2014a, s. 27). Pozostałe opisane typy zabudowy – zabudowa blokowa, zabudowa kwartałowa, zabudowa z przewagą obiektów o charakterze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowa wielkogabarytowa, zabudowa o charakterze tymczasowym i zabudowa mieszana – nie odnoszą się już do lokalizacji w ramach konkretnych stref miejskich. Autorzy studium charakteryzują również strefy miasta w rozdziale dotyczącym krajobrazu kulturowego. W punkcie 4.2.1 „Wielkie struktury przestrzenne” (tamże, s. 64) pojawiają się następujące strefy: „Stare Miasto w obrębie średniowiecznych fortyfikacji, dzielnice wielkomiejskie Poznania, pierścień poforteczny wewnętrzny, zewnętrzny pierścień fortów, strukturalne kliny zieleni”. W studium uwarunkowań znajduje się również punkt 2.4.5 „Struktury funkcjonalno-przestrzenne”. Zawiera on krótki (jedna, niepełna strona tekstu) opis rozkładu poszczególnych funkcji w mieście. Strefowanie w tym punkcie nie jest jednak określone za pomocą żadnych konkretnych przestrzennych granic, a jedynie opisane określeniami takimi, jak „strefa centralna”, „wokół centrum”, „w miarę oddalania się od centrum”, „w części peryferyjnej”.

Dokładne wyznaczenie granic stref miejskich obejmujących całe terytorium miasta następuje w tomie drugim pt. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania”. W punkcie 2.1. „Zasady polityki przestrzennej i kierunki zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta” (SUIKZP Poznania 2014b) podzielono terytorium miasta na trzy strefy, których obszar wyznacza ramowy układ komunikacyjny miasta. Strefa I (strefa wewnętrzna) zawiera się w obszarze zamkniętym II ramą komunikacyjną. Wewnątrz strefy I wydzielono strefę Ia i Ib oddzielone od siebie I ramą komunikacyjną. Analogicznie granice II i III ramy komunikacyjnej wyznaczają granice strefy II i strefy III. Podział na strefy jest następnie wykorzystywany w późniejszych rozdziałach Studium do określenia takich współczynników nowej zabudowy, jak przeważająca w danej strefie wysokość zabudowy, możliwość lokalizowania ekranów akustycznych, lokalizacja stref ruchu uspokojonego, lokalizacja obiektów generujących natężenie ruchu drogowego, sposób zaspokajania potrzeb parkingowych i lokalizacja punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK).



Ryc. 5. Model wysokości zabudowy

Źródło: SUIKZP Poznania 2014b.

W punkcie 2.3.1. „Standardy zagospodarowania i wykorzystania przestrzeni” zdefiniowano strefę funkcjonalnego śródmieścia jako teren obejmujący „Ostrów Tumski, Śródkę, strefę centralną (w tym Stare Miasto), historycznie ukształtowane dzielnice: Jeżyce, Łazarz, Wilda, Sołacz oraz wskazane tereny prawobrzeżnej Warty, w tym obszar tzw. Łaciny i Głównej”. Granice śródmieścia funkcjonalnego przedstawiono na rysunku „model funkcjonalny zabudowy – kierunki przeznaczenia terenów”.

Łódź

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Łodzi stanowi załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 marca 2018 roku. W części dotyczącej uwarunkowań, w punkcie 5.2 „Struktura funkcjonalno-przestrzenna” (SUIKZP Łodzi 2018a), definiuje się podział miasta na trzy strefy. Strefę wielkomiejską opisano jako „obszar wielofunkcyjny, z głównym udziałem zabudowy mieszkaniowej i usługowej, posiadający zróżnicowaną typologię zabudowy z dominacją układów pierzejowych” (tamże, s. 33). Kolejną strefą jest obszar współczesnego rozwoju strefy wielkomiejskiej (OWRSW) charakteryzujący się przewagą zabudowy wielorodzinnej i usługowej z dodatkiem zieleni urządzonej i obszarów przemysłowych. Dalej od centrum wyznaczono strefę obszarów obrzeżnych. Obszary obrzeżne obejmują tereny o różnych funkcjach – tereny wielkich zespołów mieszkaniowych, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zabudowy przemysłowej, usługowej i innej, jednak przewagę mają tutaj obszary niezurbanizowane. Granicę między OWRSW a obszarami obrzeżnymi stanowi przebieg kolei obwodowej. Ustalony podział na trzy strefy pojawia się w kolejnych rozdziałach SUIKZP – Uwarunkowania, opisujących uwarunkowania związane z zielenią, krajobrazem, historią i stanem zabytków, demografią, komunikacją, przestrzeniami publicznymi. Ogółem zwrot „Strefa Wielkomiejska” pojawia się w tekście Uwarunkowań 188 razy.



Ryc. 6. Granice miasta Łodzi

Źródło: SUIKZP Łodzi 2018a, s. 20.

W części „Kierunki rozwoju” (SUIKZP Łodzi 2018b) zaprezentowano podział terytorium miasta na jednostki funkcjonalno-przestrzenne. Każdą z jednostek przyporządkowano do jednej z 23 kategorii, zaś każdą z kategorii – do odpowiedniej strefy spośród trzech stref miejskich: strefy wielkomiejskiej, strefy ogólnomiejskiej i strefy terenów wyłączonych z zabudowy. Dla każdej kategorii jednostek przedstawiono karty ustaleń jednostek funkcjonalno-przestrzennych. Karty zawierają informacje takie, jak charakterystyka jednostki, główne cele polityki przestrzennej w obrębie jednostki, przeznaczenie terenów w jednostce oraz ustalenia dotyczące struktury przestrzennej, kształtowania zieleni, kształtowania nowej zabudowy, komunikacji oraz działań operacyjnych. Podział terytorialny na jednostki poszczególnych kategorii przestrzennych ukazano na siedmiu załączonych do tekstu schematach.

Wnioski

Zbiorcze wnioski z przeprowadzonego badania przedstawiono w tabeli nr 1. Zgodnie z tezą założoną we wstępie wykazano duże zróżnicowanie w stopniu szczegółowości, metodzie strefowania oraz sposobie delimitacji obszarów stref.

W studiach czterech spośród sześciu badanych miast podstawowymi jednostkami przyjętymi do podziału obszaru miasta są jednostki urbanistyczne (w przypadku Łodzi nazywane jednostkami funkcjonalno-przestrzennymi). Największą rolę podział miasta na jednostki urbanistyczne odgrywa w studium Łodzi i Wrocławia. W obu dokumentach znajdują się karty jednostek urbanistycznych zawierające charakterystykę jednostek, w tym przypisanie jednostek do stworzonych kategorii, przy czym w przypadku Wrocławia kategorie owe stanowią „style zamieszkiwania”, a w przypadku Łodzi kategorie związane z charakterem istniejącej zabudowy, ale także planowanym kierunkiem rozwoju (np. tereny przekształcania historycznej struktury przestrzennej). Ponadto w przypadku Łodzi kategoryzacja jest dwupoziomowa.

Tab. 1. Zestawienie sposobów strefowania w SUIKZP sześciu największych miast w Polsce

Gdańsk		Kraków			Warszawa	
dzielnice urbanistyczne i jednostki urbanistyczne	obszary funkcjonalne	dzielnice i jednostki urbanistyczne	strefy funkcjonalno-urbanistyczne	strukturalne obszary urbanistyczne	dzielnice	charakterystyczne obszary zabudowy
7 dzielnic urbanistycznych/ 24 jednostki urbanistyczne	centralne pasmo usługowe	18 dzielnic/ 63 jednostki urbanistyczne	strefa śródmiejska	A – Centrum miasta (II obwodnica)	18 dzielnic	obszar śródmiejski
	tereny mieszkalno-usługowe			B – Pierścień śródmiejski (III obwodnica)		
	tereny portowo-przemysłowe i logistyczne		strefa osiedli mieszkaniowych	C – Pierścień Miejski		obszar koncentracji wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej
	lasa oraz rolnicza przestrzeń produkcyjna			E – Nowa Huta		
	lasa oraz rolnicza przestrzeń produkcyjna		strefa obrzeży miasta	F – Nowa Huta Przyszłości		obszar zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej
	D – zachodni klin zieleni					

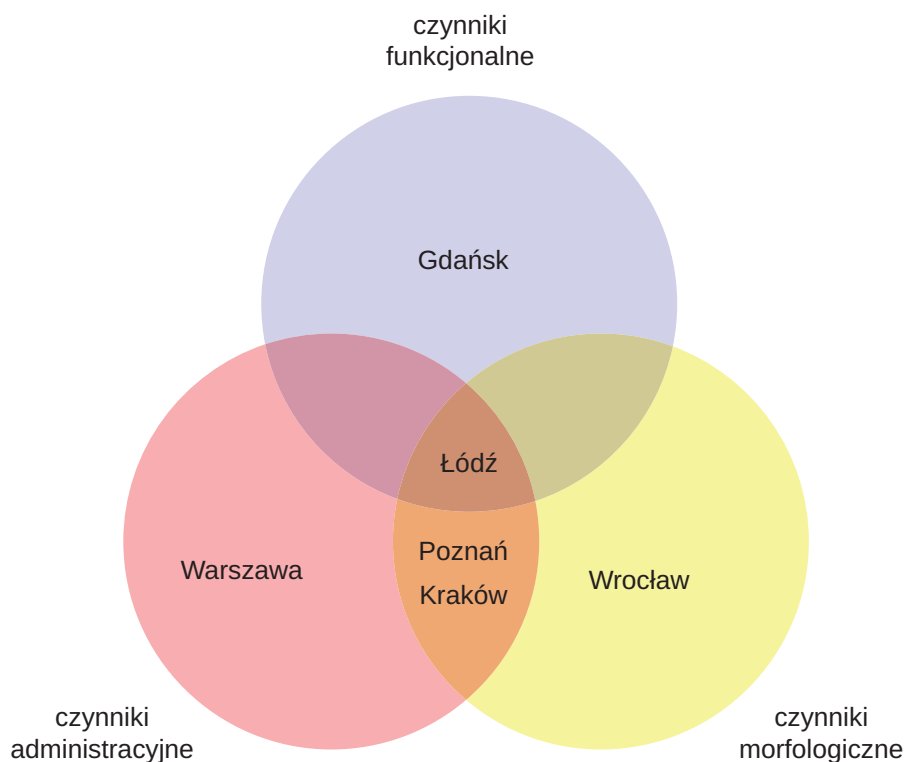
Wrocław		Poznań		Łódź			
dzielnice urbanistyczne i jednostki urbanistyczne	style zamieszkiwania	strefy	charakter zabudowy	typ jednostek funkcjonalno-przestrzennych	kategorie jednostek funkcjonalno-przestrzennych	jednostki funkcjonalno-przestrzenne	
5 dzielnic urbanistycznych/ 101 jednostek urbanistycznych	śródmiejski	strefa I (wewnętrzna) zamknięta II ramą komunikacyjną	śródmiejska	strefa wielkomiejska	W1 – tereny zachowania historycznej struktury przestrzennej	W1a – wielofunkcyjne kwartały śródmiejskie I	
	osiedli blokowych	strefa II zamknięta III ramą komunikacyjną	blokowa			W1b – zespoły zabudowy wielofunkcyjnej Księżego Młyna i Centrali Scheiblera	
	małomiastecz-kowy	strefa III	zabudowa z przewagą obiektów o charakterze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej		kwartałowa	W2 – tereny porządkowania i uzupełniania historycznej struktury przestrzennej	W2a – wielofunkcyjne kwartały śródmiejskie II
	osiedlowy						W2b – zespoły zabudowy wielofunkcyjnej w dolinie rzeki Jasień
	kameralny				W3 – tereny przekształcania historycznej struktury przestrzennej		W3a – zespoły zabudowy usługowej wzdłuż trasy W-Z
	indywidualny					W3b – wielofunkcyjne kwartały śródmiejskie	
	sielski					W3c – Nowe Centrum Łodzi	
				strefa ogólnomiejska	WZ – tereny zabudowy wielofunkcyjnej		
					M1 – tereny wielkich zespołów mieszkaniowych		
					M2 – tereny zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej niskiej		
					M3 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej		
					M4 – tereny zabudowy jednorodzinnej na dużych ulicach		
					PM – tereny zabudowy mieszkaniowej w układach ulicowych		
				tereny wyłączone spod zabudowy	0 – tereny aktywne przyrodniczo, w tym użytkowane rolniczo; L – tereny lasów o pow. min. 3 ha; Z – tereny zieleni urządzonej o pow. min. 3 ha i dolin rzecznych w strefie zurbanizowanej; tereny rekreacyjno-wypoczynkowe; tereny ogrodów działkowych; tereny cmentarzy		

Źródło: opracowanie własne.

We wszystkich zbadanych studiach miast, z wyjątkiem Wrocławia, podjęto próbę zdefiniowania stref lub obszarów funkcjonalno-przestrzennych w ramach konkretnych granic, jednak w przypadku Gdańska i Warszawy owe strefy nie pokrywają się z granicami jednostek urbanistycznych lub dzielnic. Spośród sześciu zbadanych miast cztery posiadają podział na jednostki urbanistyczne lub funkcjonalno-przestrzenne, przy czym zdecydowanie różnią się skalą tych jednostek – Wrocław ma ich aż 101, a Gdańsk zaledwie 24 przy zbliżonej powierzchni miasta i liczbie ludności około ¼ większej w przypadku Wrocławia.

W niektórych przypadkach na etapie studium uwarunkowań wydziela się strefy, które następnie nie mają zastosowania na etapie studium kierunków zagospodarowania. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku krakowskich „rejonów miejskich”, co może wynikać z faktu, iż krakowskie studium opracowały dwa odrębne zespoły, zajmujące się oddzielnie tomem dotyczącym uwarunkowań i tomem dotyczącym kierunków zagospodarowania.

Analiza zebranych danych pozwala wysnuć wniosek, że autorzy studiów, decydując o sposobie wydzielenia stref, kierują się trzema przesłankami: podziałem administracyjnym, podziałem funkcjonalnym i podziałem morfologicznym. Podział administracyjny dominuje w przypadku Warszawy, gdzie studium podaje wyłącznie rozdział miasta na dzielnice, którymi posługuje się również w opisie charakterystycznych obszarów zabudowy. Podział funkcjonalny jest najbardziej widoczny w przypadku studium Gdańska, natomiast w studium Wrocławia położono największy nacisk na aspekt morfologiczny.



Ryc. 7. Schemat ideowy dominujących czynników wyznaczania stref w studiach miast

Źródło: opracowanie własne.

Dyskusja

Duża elastyczność w sporządzaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, którą daje obowiązujące prawo, stanowi szansę polegającą na możliwości „szycia na miarę”, ale też zagrożenie ze względu na brak standardów stanowiących punkt odniesienia dla autorów studiów. Każde miasto posiada swoją unikatową historię, niepowtarzalne uwarunkowania geograficzne czy społeczne, a co za tym idzie, poszczególne jego strefy powstają w wyniku zróżnicowanych, długotrwałych, skomplikowanych i często przypadkowych procesów. Autorzy studiów,

opisując obecną i planowaną strukturę miast, muszą pogodzić ze sobą zastane uwarunkowania oraz cele rozwojowe miejskiej polityki. Jednocześnie powinni mieć na uwadze, że sporządzany dokument strategiczny musi być wystarczająco elastyczny, by jego cele były możliwe do realizacji w zmieniających się warunkach rynkowych, prawnych, społecznych czy środowiskowych. Nie dziwi zatem różnorodne podejście do wydzielenia stref w dokumentach planistycznych poszczególnych polskich miast. Fakt, że czynnikiem morfologicznym, administracyjnym i funkcjonalnym nadano różną wagę w procesie wydzielenia stref w badanych miastach, świadczy o dużym zróżnicowaniu potrzeb i celów, które mają spełniać poszczególne studia. Wydaje się jednak, że wprowadzenie pewnych standardów w zakresie wydzielenia stref miejskich ułatwiłoby porównywanie studiów różnych miast, a przez to współpracę między samorządami i wymianę dobrych praktyk w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Podstawową jednostką w wyznaczaniu stref mogłyby być „jednostki urbanistyczne”. Pojawiły się one pod różnymi nazwami w czterech z sześciu przeanalizowanych dokumentów, co wskazuje na duże możliwości wykorzystania ich w przypadku różnych miast.

Obecnie coraz większej krytyce poddawany jest fakt, iż studium jako dokument określający założenia polityki przestrzennej nie może stanowić źródła prawa, w związku z czym występują sytuacje wydawania decyzji niezgodnych z założeniami studium (*Informacja...* 2017). Przykład Łodzi i Wrocławia pokazuje, jak daleko idące i szczegółowe mogą być zapisy studium. Takie podejście wzmacnia rolę dokumentu studium w procesie przygotowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i może wspierać konsekwentne prowadzenie polityki przestrzennej, jednocześnie nie wchodząc w zakres regulacji właściwy MPZP, które stanowią uszczegółowienie i sformalizowanie wytycznych określanych dla poszczególnych jednostek.

W sytuacji prowadzonej debaty nad reformą systemu planowania przestrzennego i wzmocnienia umocowania prawnego studium (lub innego, proponowanego w miejsce studium dokumentu) należy rozważyć unifikację sposobu podziału funkcjonalno-przestrzennego miast, przy jednoczesnym zapewnieniu elastyczności i możliwości dostosowania go do unikatowych uwarunkowań występujących w każdym ośrodku. Zgodnie z panującymi dziś trendami, stawiającymi za priorytet rozwój miast „do środka” poprzez dopełnianie, uzupełnianie i tworzenie zwartej tkanki urbanistycznej o mieszanej funkcji, rozsądnym wydaje się staranne wydzielenie i opisywanie stref miejskich. Przy czym dla tak określonych priorytetów słusznym kierunkiem wydaje się kładzenie nacisku nie na strefowanie funkcjonalne, a morfologiczne, co jest postulowane przez urbanistów związanych z nurtem nowego urbanizmu. W tym kontekście ciekawym kierunkiem do dalszego rozwijania są zaproponowane przez autorów wrocławskiego studium „style zamieszkiwania”, które w połączeniu z wydzieleniem większych stref funkcjonalnych (ale nie monofunkcyjnych), jak ma to miejsce w studium Łodzi, mogą stać się standardem porządkującym i wzmacniającym konsekwencję samorządowej polityki przestrzennej.

Literatura

- Andrzejewska A., 2019, „Modernistyczni mistrzowie urbanistyki jako prekursorzy współczesnego trendu »zielonej infrastruktury« i »urban garden« w kontekście zachodzących procesów przestrzennych”, *Architectus*, t. 60, nr 4, s. 53–64.
- Berleant A., 2011, *Wrażliwość i zmysły. Estetyczna przemiana świata człowieka*, tłum. S. Stankiewicz, Kraków: Universitas.
- Charter of Athens*, 1933, The Getty Conservation Institute, https://www.getty.edu/conservation/publications_resources/research_resources/charters/charter04.html.
- Duany A., Falk B., 2020, *Transect Urbanism – Readings in Human Ecology*, ORO Editions.
- Duany A., Talen E., 2007, „Transect planning”, *Journal of the American Planning Association*, t. 68, nr 3, s. 245–266.
- GUS, 2017, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2017 roku*, Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2017-r-,7,14.html (dostęp: 06.11.2021).
- Howard E., 1965, *Garden Cities of To-Morrow*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Informacja o wynikach kontroli – System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, 2017, Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 193/2016/KIN.

- Podolak S., 1998, „Podstawowe pojęcia i definicje”, w: S. Podolak (red.), *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. 3, London – Kraków: Llewelyn-Davies, Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz „Know-How”.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233.
- Solarek K., 2011, „Współczesne koncepcje rozwoju miasta”, *Kwartalnik Architektury i Urbanistyki*, t. 56, z. 4, s. 51–71.
- SUiKZP Gdańska, 2019, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Gdańska, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr LI/1506/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 kwietnia 2018 r. zmienionej Uchwałą Nr XII/218/19 z dnia 27 czerwca 2019 r.
- SUiKZP Łodzi, 2018a, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Łodzi – Uwarunkowania, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr LXIX/1753/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 Marca 2018 r.
- SUiKZP Łodzi, 2018b, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Łodzi – Kierunki rozwoju, Załącznik Nr 12 do Uchwały Nr LXIX/1753/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 Marca 2018 r.
- SUiKZP Poznań, 2014a, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Poznań, Tom I: Wprowadzenie i uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego miasta Poznań, Załącznik Nr 2 do Uchwały Rady Miasta Poznań Nr LXXII/1137/VI/2014 z dnia 23 września 2014 r.
- SUiKZP Poznań, 2014b, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Poznań, Tom II: Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta Poznań, Załącznik Nr 3 do Uchwały Rady Miasta Poznań Nr LXXII/1137/VI/2014 z dnia 23 września 2014 r.
- SUiKZP Warszawy, 2018, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Stołecznego Warszawy ze zmianami, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr LXII/1667/2018 Rady m.st. Warszawy z dnia 1 marca 2018 r. – ujednolicona forma Załącznika Nr 1 do Uchwały Nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10.10.2006 r.
- SUiKZP Wrocławia, 2018, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Wrocławia, Załącznik Nr 1 do uchwały Nr L/1177/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 r.
- Szczepańska M., 2011, „Miasto-ogród jako przestrzeń zamieszkania, pracy i rekreacji – dawniej i dziś”, *Zeszyty Naukowe Wielkopolskiej Wyższej Szkoły Turystyki i Zarządzania w Poznaniu*, t. 6, s. 77–89.
- Tölle A., 2018, „Rozrastanie się miasta w krajobrazie. Dawne i współczesne utopijne koncepcje”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, t. 15, s. 9–21.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2021 poz. 741 ze zm.
- ZSUiKZP Krakowa, 2014a, Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa, Tom I: Uwarunkowania, Załącznik Nr 4 do Uchwały Nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r.
- ZSUiKZP Krakowa, 2014b, Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa, Tom II: Zasady i kierunki polityki przestrzennej, Załącznik Nr 4 do Uchwały Nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r.