

ELŻBIETA CZEKIEL-ŚWITALSKA\*

## PLANOWANIE PRZESTRZENNE A ZAGROŻENIA

### SPATIAL PLANNING AND THREATS

---

#### Streszczenie

Ustawodawstwo dotyczące planowania przestrzennego w Polsce nie chroni przed zagrożeniami. Możliwość budowania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy powoduje powstawanie budynków na terenach, gdzie nie powinno ich być. Istnieje wiele rodzajów zagrożeń związanych z zabudową mieszkaniową, których rozwiązanie leży w planach miejscowych. Zieleń jest dobroczynnym elementem w zagospodarowaniu obszarów zurbanizowanych, która ogranicza wiele zagrożeń.

*Słowa kluczowe: zagrożenie, planowanie przestrzenne, powódź, zieleń*

#### Abstract

The legislation concerning spatial planning in Poland does not protect against threats. The fact that buildings may be erected on the basis of a decision on development conditions leads to the situation in which buildings are built where they should not be. There are many threats related to housing development and flood prevention that may be resolved through urban development planning. Urban green is a positive element in development planning of urbanized areas, that may reduce some of the threats.

*Keywords: threat, spatial planning, flood, urban green*

---

\* Dr inż. arch. Elżbieta Czekiel-Świtalska, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego, Wydział Budownictwa i Architektury, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

## 1. Ustawodawstwo w Polsce w zakresie planowania przestrzennego a ochrona przed zagrożeniami

Obecne ustawodawstwo w Polsce w zakresie planowania przestrzennego jest dalekie od doskonałości. Z jednej strony ustawa wymaga zachowania ładu przestrzennego, a jednocześnie dopuszcza zagospodarowanie obszaru na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Dzisiaj już nie ma wątpliwości, że możliwość budowy na tej podstawie nie zapewnia ładu przestrzennego i niesie ze sobą zagrożenia nawet dla życia ludzi. Gmina, która jest dysponentem zagospodarowania przestrzennego, właściwie nie ma wpływu na wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, które nawet nie muszą być zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Jeżeli decyzje o warunkach zabudowy nie zostaną w sposób istotny ograniczone, to nadal na terenach, na których nie powinno się budować, będą powstawały nowe obiekty. Decyzja o warunkach zabudowy powinna dotyczyć tylko infrastruktury technicznej i ewentualnie obszarów z zakazem zabudowy, z dopuszczeniem małej architektury oraz zabudowy plombowej. Taka regulacja prawna powinna sprzyjać zachowaniu ładu przestrzennego oraz uniknięciu zagrożeń, takich jak np. zabudowywanie terenów zalewowych.

## 2. Nowe zespoły zabudowy mieszkaniowej i związane z nimi zagrożenia

Zagrożenia to nie tylko powodzie, pożary i inne klęski żywiołowe, to również urbanizacja nowych obszarów bez zapewnienia odpowiedniej infrastruktury.

„W Polsce, zwłaszcza w ostatnich latach, obserwuje się wzrost terenów zabudowy mieszkaniowej na terenach peryferyjnych i w gminach otaczających wielkie miasta (...) Powstają tu, głównie na podstawie podziałów geodezyjnych, ogromne obszary jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej, często bez kompleksowego rozwiązania planistycznego całego obszaru, bez usług i miejsc rekreacyjnych, jak i bez odpowiednio zaprojektowanego systemu komunikacyjnego łączącego te enklawy zabudowy z miastem” [4]. Ta niekontrolowana urbanizacja, dotycząca również zespołów zabudowy wielorodzinnej, niesie ze sobą wiele zagrożeń. Powstawało wiele enklaw

mieszkaniowych bez podstawowej infrastruktury. Usługi handlowe wcześniej czy później powstają we wszystkich większych zespołach zurbanizowanych. Jednak zaspokojenie w usługi szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego często nie jest brane pod uwagę. Gminy zamiast budować czy rozbudowywać istniejącą szkołę, wolą zapewnić dzieciom transport do placówek szkolnych, wynika to z obowiązku ustawowego, jeżeli odległość do szkoły przekracza 3 km dla klasy I–IV podstawówki i 4 km dla klasy V–VI i gimnazja. Duża odległość do placówki szkolnej, z którą wiąże się dowóz dzieci, wpływa negatywnie na proces nauczania. Wymusza to przebywanie przez dłuższy czas poza domem, ograniczenie korzystania z zajęć dodatkowych, edukację przez rodziców i mały kontakt, a nawet powoduje całkowitą separację od środowiska zamieszkania [3]. Zdażają się gminy, które biorą to pod uwagę i nie dopuszczają do rozwoju zabudowy mieszkaniowej w rejonach, gdzie na przykład istniejąca szkoła nie jest w stanie przyjąć większej liczby uczniów. Oczywiście ograniczenie funkcji mieszkaniowej następuje poprzez uchwalenie miejscowego planu. Niestety na powstawanie budynków na podstawie decyzji o warunkach zabudowy obecnie gmina nie ma wpływu.

Odległość do podstawowych usług, w tym również medycznych wpływa na poczucie bezpieczeństwa. Szczególnie dotyczy to ludzi starszych, matek z dziećmi, chorych, dla których droga, która nie powoduje zmęczenia wynosi do 1000 m.



II. 1. Przestrzeń zabudowy wielorodzinnej – w miejscu gdzie powinna być rekreacja przydomowa jest parking. Przełęcz koło Szczecina

III. 1. Collective housing space – one can see the car park designed instead of recreation area

Dużym problemem jest brak dostępu do rekreacji przydomowej i ogólnodostępnej. Deweloperzy szukający oszczędności, zamiast wybudować np. garaże podziemne pod budynkami, tworzą miejsca postojowe, tam gdzie powinno być podwórko. To jest poważne zagrożenie społeczne. Dzieci nie mają gdzie się bawić, a dorośli miejsc do spotkań. Brakuje również miejsc douprawiania sportu. Ograniczona liczba garaży i bezpiecznych miejsc postojowych również wpływa negatywnie na właścicieli samochodów, wywołując stres spowodowany obawą o kradzież.

Zabudowa mieszkaniowa w formie kwartałów, gdzie wewnątrz ma ograniczoną dostępność dla osób z zewnątrz, ogranicza zagrożenia. Dostęp do rekreacji przydomowej tylko dla mieszkańców zwiększa bezpieczeństwo bawiących się dzieci, utrudnia kradzież. Możliwość zabawy i spotkań na terenie własnego podwórka sprzyja integracji społecznej. Dlatego tak ważne jest przy projektowaniu nowych zespołów mieszkaniowych tworzenie wewnątrz rekreacji przydomowej, a w istniejących, zaniedbanych kwartałach, zmiana ich wizerunku. W wielu miastach wewnątrz kwartałów starej zabudowy są „wielkim śmietnikiem”. W XXI wieku czas na zmianę tych przestrzeni, które mogą stać się estetyczne i sprzyjające odpoczynkowi oraz zabawie. Projekt „zielone podwórka” był świetnym pomysłem, a jego realizacja dała bardzo dobre efekty.

Istotna jest zieleń na terenach zurbanizowanych, a szczególnie w zespołach mieszkaniowych. Zieleń oddzielająca chodnik od okien zwiększa poczucie bezpieczeństwa, zwłaszcza mieszkańców parterów. Bardzo ważną rolę pełni zieleń ogólnodostępna,



II. 2. Rekreacja przydomowa zagospodarowana w ramach programu „zielone podwórko”. Szczecin

III. 2. Recreation area created in the framework of the “green yard” programme. Szczecin



II. 3. Zieleń oddzielająca chodnik od okien budynku. Szczecin

III. 3. Green area separating the pavement from the windows of the building. Szczecin

k która pomaga likwidować lub ograniczać zagrożenia. Między innymi oczyszcza ona powietrze z pyłów i spalin oraz pochłania dwutlenek węgla a emituje tlen, prowadzi do poprawy warunków życia i ogranicza zagrożenie powstawania smogu. W upalne dni zieleń wysoka między innymi chroni przed nadmiernym przegrzaniem organizmu. Duża ilość zieleni na terenach zurbanizowanych pomaga unikać wielu zagrożeń. W dużym stopniu pełni funkcję zdrowotną, oczyszczającą i ochronną.

Przestrzenne zagrożenia rzeczywiste i wpływające na brak poczucia bezpieczeństwa są bardzo istotne dla funkcjonowania ludzi w takim środowisku.

### 3. Planowanie przestrzenne jako czynnik wpływający na ograniczenie zagrożenia powodzią

Ochrona przed powodzią ma wiele aspektów. Jednym z podstawowych to pozostawienie terenów zalewowych wolnymi od zabudowy. Ograniczy to nie tylko straty materialne, ale również utratę zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt. Nasze obecne prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwia zabudowę obszarów zagrożonych m.in. powodzią na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Gdyby taka decyzja musiała być przynajmniej zgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, można by uniknąć takich sytuacji. Brak możliwości niewydania decyzji o warunkach zabudowy, często na terenach, gdzie nie można z różnych względów budować czegokolwiek, prowadzi do chaosu przestrzennego, ale również do



II. 4. Zagospodarowanie koryta rzeki Turii. Walencja

III. 4. Development of the old bed of the river Turia. Valenciar

zagrożenia mienia i życia ludzi. Następnym aspektem to planowanie odpowiednich zabezpieczeń w formie zbiorników retencyjnych i wałów przeciwpowodziowych.

Istnieją też inne rozwiązania przestrzenne, które prowadzą do unikania zalewania miasta. Przykładem skrajnego, ale bardzo pozytywnego, jak okazało się po latach, podejścia do uniknięcia zagrożenia powodzią jest rozwiązanie w Walencji. Przepływała przez nią rzeka Turia, która wiele razy zalewała miasto, a przez większość miesięcy w roku brakowało w niej wody. Szczególnie uciążliwa i tragiczna w skutkach była powódź w 1957 roku. Oprócz zniszczonych budynków, ich wyposażenia i zagospodarowania terenu, straciło życie kilka osób. Po tej tragedii zaczęto zastanawiać się, co z tym zrobić, żeby w przyszłości uniknąć takiej sytuacji. Pierwszym pomysłem była zmiana przebiegu koryta rzeki, a na jej miejscu wybudowania trasy szybkiego ruchu. Z wielu względów pomysł z drogą przebiegającą

przez środek miasta nie został zrealizowany. Stało się bardzo dobrze, ponieważ następnym pomysłem na zagospodarowanie koryta po rzecze było zrobienie w jej wnętrzu ogrodów. Sprzyjały ku temu warunki, ponieważ koryto miało żyzną glebę.

Tak z zagrożenia i nieszczęścia powstał piękny ciąg pieszy, w którym znajdują się ogrody, tereny sportu, rekreacji, obiekty nauki i sztuki.

Innym przykładem zalewania jest Plac Świętego Marka w Wenecji. Został on posadowiony za nisko w stosunku do poziomu morza i przy silnych deszczach lub przyptywach jest on zalewany wodą. Wówczas ustawiane są na placu platformy, po których mogą poruszać się piesi. Woda stanowi zagrożenie dla całego miasta. Powstało wiele pomysłów jak ochronić miasto przed zaglądą. Jeden z nich to wybudowanie ruchomej tamy. Jest to projekt, który liczy już dziesiątki lat, jednak nie jest realizowany ze względu na duże koszty inwestycji i sprzeciw ekologiczny.

Niedoceniana jest rola zielonych terenów biologicznie czynnych w miastach. Obszary te i zieleń chłoną część wody pochodzącej z opadów i tym samym ograniczają jej ilość, która spływa do rzeki i kanalizacji deszczowej. Tereny te to zieleń towarzysząca ciągom komunikacyjnym, skwerom, parkom.

Bardzo dużą rolę w ograniczaniu i likwidacji wielu zagrożeń odgrywa planowanie przestrzenne. Jeżeli dany obszar objęty jest obowiązującym miejscowym planem, to projektowane tam inwestycje muszą dostosować się do jego ustaleń. Do 2003 r. większość obszarów miała obowiązujące plany zagospodarowania przestrzennego, na podstawie

których wydawana była decyzja o warunkach zabudowy. Zmiana ustawy z 1994 roku wprowadzająca możliwość budowy bez miejscowego planu, a jednocześnie utrata mocy planów uchwalonych przed 1995 r. doprowadziła, że do dzisiaj większość obszarów nie posiada prawomocnych miejscowych planów. Unikanie opisanych w artykule zagrożeń wiąże się ściśle z planowaniem przestrzennym, które musi zostać w Polsce zmienione. Dotyczy to dwóch podstawowych kwestii: zmiany możliwości budowania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i uwzględnianie w miejscowych planach elementów ograniczających różnorodne zagrożenia.

## Literatura

- [1] Biedroń I., Walczykiewicz T., *Problemy w określaniu zagrożenia powodziowego oceny ryzyka powodziowego na terenach górskich*, Czasopismo Techniczne, z. 2-A/2009, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2009.
- [2] Ostrowska M., *Człowiek a rzeczywistość przestrzenna*, Oficyna Wyd. Nauka i Życie, Szczecin.
- [3] Swieniewicz P., Herbst M., Marchlewski W., Raport: *Diagnoza systemu finansowania i realizowania zadań oświatowych na obszarach wiejskich*, Publikacje online ESEP, 2005.
- [4] Węćławska-Bilska E.M., *Wpływy idei ochrony środowiska na kształtowanie przestrzeni. Tendencje światowe i działania w regionie Krakowskim*, Czasopismo Techniczne, 7-A/2007, Wydawnictwo PK, Kraków 2007, 47.
- [5] Zuziak Z.K., *Ekologiczne definiowanie urbanistyki*, Czasopismo Techniczne, 7-A/2007, Wydawnictwo PK, Kraków 2007.