

ARCHITEKTURA

CZASOPISMO TECHNICZNE
TECHNICAL TRANSACTIONS

ARCHITECTURE

WYDAWNICTWO

POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ

3-A/2010

ZESZYT 6

ROK 107

ISSUE 6

YEAR 107

DIANA POLKOWSKA*

KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI PUBLICZNYCH NOWYCH ZESPOŁÓW MIESZKANIOWYCH JEDNORODZINNYCH NA PRZYKŁADZIE STREFY PRZEDMIEŚĆ WARSZAWY

SHAPING THE PUBLIC SPACES OF NEW SINGLE-FAMILY HOUSING COMPLEXES ON THE EXAMPLE OF WARSAW'S SUBURBAN AREA

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono rozwój przedmieść Warszawy na przykładzie dynamicznie urbanizującej się dzielnicy Wawer. Pomimo znacznej ilości rozpoczętych procedur sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obszar ten nadal zabudowuje się głównie w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy, co prowadzi do chaosu przestrzennego. Nie wykształciły się tu bowiem miejsca ani przestrzenie publiczne, gdzie mogłyby przejawiać się zachowania społeczne, brak publicznych terenów zieleni czy usług publicznych. Czy i w jaki sposób może wykształcić się na tych terenach miejskie środowisko zamieszkania?

Słowa kluczowe: przestrzeń publiczna, przedmieścia, rozwój urbanistyczny, miejskie środowisko zamieszkania

Abstract

The paper presents the development of Warsaw's suburban area on the example of a dynamically urbanizing Wawer district. Despite the large number of local development plans procedures are begun, this area's development is still based primarily on the zoning decisions, which leads to spatial chaos. Neither the places nor the public spaces developed here. Is there a lack of public green areas and public services. Whether and how urban housing environment may develop in these areas?

Keywords: public space, suburban area, urban development, urban housing environment

* Mgr inż. arch. Diana Polkowska, Studia Doktoranckie, Wydział Architektury, Politechnika Warszawska.

1. Strefa przedmieść Warszawy

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy wyznaczyło w granicach miasta strefę przedmieść – tereny usytuowane na obrzeżach stolicy. Są to obszary w dużej części niezagospodarowane (porolne), o przewadze rozproszonej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Najmniejszy udział terenów zabudowanych i zurbanizowanych w powierzchni dzielnic (do 30%) jest w dzielnicach: Białołęka, Wesoła, Wawer i Wilanów (dane z 2005 r.) [1], zaś dzielnicami w całości zaliczonymi do strefy przedmieść są Wesoła i Wawer. Do dalszych badań przyjęto obszar dzielnicy Wawer ze względu na szybko postępującą w ostatnich latach urbanizację.

1.1. Charakterystyka dzielnicy

Wawer jest dzielnicą o charakterze mieszkaniowym z uzupełniającą funkcją usługową. Dzielnicą obejmuje tereny o różnym stopniu zaawansowania procesu urbanizacji oraz tereny wartościowe przyrodniczo – około 35% jej powierzchni stanowią lasy. Dominuje tutaj zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, rozproszona, o niskiej intensywności zagospodarowania. Jedynie część osiedli posiada bardziej skoncentrowany układ z małymi centrami organizującymi się przy stacjach kolei podmiejskiej.

W ostatnich latach najintensywniej rozwija się zachodni obszar dzielnicy położony pomiędzy Wisłą a linią kolei podmiejskiej. To przykład, jak dawne tereny rolnicze przekształcają się w miasto. Powstaje jednak pytanie – czy uda się wykształcić strukturę miejską, czy tylko wielkie osiedle zabudowy mieszkaniowej?

2. Rozwój przestrzenny w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy

W ostatnich latach dzielnica Wawer cieszy się coraz większą popularnością wśród zarówno inwestorów prywatnych, jak i deweloperów. Uczestników tego rynku nieruchomości scharakteryzowano poniżej.

2.1. Uczestnicy rynku nieruchomości – strona podaźowa

Pierwszą grupę stanowią właściciele gruntów rolnych (czasem jeszcze użytkowanych rolniczo). Dokonują oni podziałów swoich nieruchomości pod warunkiem, że działka ma dostęp do drogi publicznej, a jej szerokość pozwala na wydzielenie chociażby służebności gruntowej. Takie działki są najczęściej sprzedawane pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne indywidualne.

W sytuacji, gdy parametry działki nie pozwalają na jej podział i racjonalne zagospodarowanie, właściciele pól sąsiadnych decydują się na połączenie nieruchomości i ich ponowny podział na działki budowlane. Proces ten odbywa się bez udziału architekta i ma charakter wyłącznie inżynierski (wydzielenie działek z koniecznymi dojazdami).

Kolejną grupę uczestników rynku stanowią deweloperzy. Kupują oni najczęściej dwie lub kilka sąsiadujących działek, traktując je jako jedną działkę inwestycyjną. W ten sposób powstają osiedla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej bądź szeregowej – dwa rzędy jednakowych domów z drogą wewnętrzną pośrodku.

2.2. Charakterystyka powstającej zabudowy

Wspólną cechą ww. inwestycji jest ich zamknięty charakter. Powstają mniejsze lub większe enklawy domów położonych przy drogach wewnętrznych lub dojazdach (wydzielonych na zasadzie służebności), które często są zamknięte. Inwestycje te lokalizowane są chaotycznie, w dość przypadkowych miejscach. Zabudowują się pola nieraz kilkuset metrowej długości, „wchodząc” w otwarte tereny łąk i pól.

Powstają tereny monofunkcyjne – tylko mieszkaniowe, bez niezbędnej infrastruktury społecznej, bez zieleni publicznej i przestrzeni publicznych. Ponieważ istniejące szkoły czy przedszkola coraz częściej nie są w stanie przyjąć nowych mieszkańców, powstają prywatne placówki lub dzieci są wożone do innych szkół czy przedszkoli, położonych nawet w innych dzielnicach.

Brakuje tam również odpowiedniej dla obszarów miejskich infrastruktury technicznej. Zabudowa powstaje w oparciu o indywidualne ujęcia wody i szamba, a drogi dojazdowe pozostawiają wiele do życzenia.

Decyzje o warunkach zabudowy, oparte na analizie dobrego sąsiedztwa, a nie na uwarunkowaniach urbanistycznych, pozwalają na zabudowę na niewielkich działkach, przez co zwiększa się intensywność zabudowy tych terenów w sposób niekontrolowany. Również częstym zjawiskiem jest dopuszczanie zabudowy w liniach rozgraniczających projektowanych (w nieobowiązujących lub obecnie projektowanych planach miejscowych) dróg.

Jak można zauważyć z powyższej charakterystyki, decyzje o warunkach zabudowy dają dużą swobodę w lokalizowaniu nowej zabudowy.

2.3. Skutki przestrzenne

Skutki przestrzenne są niestety negatywne. Na cennych przyrodniczo obszarach, położonych niedaleko od centrum Warszawy, powstają tereny mieszkaniowe bez charakteru. Brak szkieletu urbanistycznego, przestrzeni publicznych, elementów krystalizujących wyróżniających poszczególne osiedla. Nie ma publicznych terenów zieleni, placów czy skwerów, które zachęcałyby do spotkań sąsiedzkich. Brak placów zabaw, terenów sportowych w bliskiej odległości od domu, gdzie dzieci i młodzież mogłaby nawiązywać kontakty. A przecież „zachowania społeczne to takie, które zależą od obecności innych ludzi w przestrzeniach publicznych” [2]. Wreszcie niewystarczająca jest ilość publicznych przedszkoli i szkół, do których mogłyby uczęszczać dzieci z sąsiedztwa.

Na przedmieściach stolicy nie wykształciło się miejskie środowisko zamieszkania. Powstają jedynie tereny sypialniane, z których przemierza się samochodem do pracy i usług zlokalizowanych w centrum miasta. „Ich mieszkańcy za duże pieniądze wykupują miejsce w nowo powstającej, ale już substandardowej przestrzeni urbanistycznej” [3]. Teraz, gdy tereny te są jeszcze fragmentarycznie zagospodarowane, nie każdy dostrzega, iż w przyszłości wartość tych nieruchomości będzie spadać. Lokalizacja, otoczenie i sąsiedztwo to najważniejsze cechy wpływające na wartość nieruchomości mieszkaniowych, dlatego tak ważna jest dbałość o otaczającą przestrzeń publiczną oraz rozwój infrastruktury publicznej i społecznej. Jaką drogą można do tego dojść?

3. Plany miejscowe

Sytuacja wygląda lepiej, gdy patrzymy na ilość rozpoczętych i uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W dzielnicy Wawer uchwalono 9 planów, a w trakcie procedury planistycznej jest 20 planów, co obejmuje ponad 2/3 obszaru dzielnicy (po odliczeniu terenów leśnych). Przy dokładnej analizie widać, że plany uchwalone stanowią tylko około 1/5 obszarów objętych działaniami planistycznymi, z czego zdecydowana większość dotyczy terenów wykształconych osiedli położonych po wschodniej stronie linii kolejowej. Co jest przyczyną takiego stanu rzeczy?

3.1. Oczekiwania mieszkańców

Patrząc w kontekście opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, współczesny mieszkaniec przedmieścia Warszawy ma bardzo niewielkie oczekiwania odnośnie kształtowania przestrzeni otaczającej oraz programu usług publicznych lub nie ma ich wcale. Protesty i uwagi do projektów planów miejscowych dotyczą likwidacji dróg publicznych, udowadniają, że projektowane place, skwery, poszerzenia ulic, a nawet szpalery drzew są nikomu niepotrzebne. To samo dotyczy usług publicznych, terenów sportowych czy terenów zieleni publicznej. Przeciętny protestujący twierdzi, że wszystko, czego potrzebuje, zawiera się w obrębie jego nieruchomości, a ulice publiczne i place generują ruch i gromadzą niechcianych obywateli.

W Polsce udział w dyskusjach planistycznych (dotyczących terenów rozwijających się) jeszcze ciągle biorą głównie inwestorzy, właściciele gruntów, deweloperzy, którzy na decyzjach planistycznych (dotyczących konieczności przeznaczenia części gruntów pod cel publiczny) tracą możliwość łatwego, szybkiego zysku. Nie jest to najczęściej głos przyszłych mieszkańców, którzy na tym etapie inwestycyjnym nie są znani albo nie interesują się jeszcze problemami nowego miejsca zamieszkania. Oczekiwania mieszkańców pojawią się dopiero za kilka lat. Porównując bowiem z prestiżowymi miejscowościami podwarszawskimi, zakładanymi wzdłuż linii kolejki podmiejskiej WKD, dochodzimy do wniosku, że ludzie potrzebują dobrej przestrzeni, gdyż tylko w „dobrym otoczeniu możliwe jest całkiem inne, szerokie spektrum ludzkich zachowań. Jeżeli przestrzeń jest marnej jakości, mają miejsce jedynie zachowania konieczne” [2].

4. Wnioski

4.1. Przyczyny

Omawiane problemy powodowane są między innymi:

- stanem własności i władania terenów – ponad 90% omawianego obszaru stanowi własność lub współwłasność osób prywatnych bądź instytucji i podmiotów gospodarczych;
- niedoskonałością mechanizmów wykupu terenów pod inwestycje celu publicznego – miasto nie chce wykupywać terenów zaraz po uchwaleniu planu miejscowego, więc blokuje tereny prywatne; często też nie dochodzi do wykupu terenów w formie umowy, a wyłączenie nieruchomości na cel publiczny zmusza miasto do realizacji danej inwestycji – nie pozwala na wykup działki na przyszłość;
- niechęcią miasta do ustawowego scalania i podziału gruntów, w związku z czym właściciele gruntów wolą dalej przeprowadzać podziały z uwzględnieniem kształtu działek rolnych;
- skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego nie są brane pod uwagę przy sporządzaniu budżetu miasta, a jak powiedział Dwight Eisenhower: „Plany są niczym – planowanie jest wszystkim”.

4.2. Działania

W celu poprawy istniejącej sytuacji konieczne wydaje się:

- uregulowanie mechanizmów wykupu gruntów pod inwestycje celu publicznego, w tym tereny zieleni; stworzenie narzędzi umożliwiających wykup terenów pod inwestycje planowane do realizacji w dalszej przyszłości;
- likwidacja lub znaczne ograniczenie możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy (np. tylko do terenów intensywnie zurbanizowanych) oraz skuteczny zakaz ich wydawania podczas procedowania planu miejscowego;
- przywrócenie zasady hierarchiczności planów oraz dopuszczenie zabudowy jedynie w oparciu o plany realizacyjne;
- stopniowe (wieloletnie) przekształcanie terenów rolnych (otwartych) na tereny budowlane – działanie planowe i przeprowadzane równocześnie z uzbrojeniem terenów oraz realizacją miejsc i przestrzeni publicznych, czyli kształtowaniem miejskiego środowiska zamieszkania (np. w oparciu o system niemiecki);
- skoncentrowanie się na współpracy pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym, współuczestniczenie inwestorów prywatnych w realizacji celów publicznych.

1. Suburban area of Warsaw

Spatial management conditions and directions study of Warsaw delimited the suburban areas within the city – they are located on the outskirts of the capital. These are largely undeveloped areas, with mainly diffused single-family housing. The smallest share of the built environment in the district's area (up to 30%) are in the districts: Białołęka, Wesoła, Wawer and Wilanów (2005) [1], while the all in suburban area are districts Wesoła and Wawer. To further studies the Wawer district was taken, because of rapidly progressive urbanization in recent years.

1.1. Wawer district characteristic

Wawer is a district of residential character and with complementary services function. The district includes areas of varied degrees of progress in urbanization and valuable natural areas – about 35% of its surface is covered by forests. Single-family housing with low-intensity development is dominating these area. Only a part of the settlements has a more focused system with small centers organized nearby railway stations.

The most intensively developing area in the last years is the western district, located between the Vistula and the suburban railway line. This is an example of how the former agricultural land has been converted into the city. But there is one question – is it possible to engage it into urban structure or just a big housing estate?

2. Spatial development based on the zoning decisions

In recent years, Wawer district has been enjoying growing popularity among both private investors and developers. The real estate market participants are characterized below.

2.1. The real estate market participants – the supply side

The first group are owners of agricultural land (sometimes still used for agricultural purposes). They divided their properties, provided that the land has access to a public road, and its width allows for the separation even road servitude. Such plots are often sold for the individual single-family housing.

In a situation, when the parameters of the property does not allow to its division and rational management, the owners of neighboring fields decide to merge their properties and then divide into building plots. This process takes place without the participation of an architect and has a purely engineering nature (separation of the plots with the necessary access roads).

Another group of market participants are developers. They usually buy two or more adjoining parcels, treating them as one investment parcel. In this way residential detached single-family housing or serial arise – two rows of identical houses with internal road in between.

2.2. Characteristics of the new development

Common feature of such investment is their closed nature. They are formed in greater or smaller enclaves of houses along the internal roads or accesses (road servitude) which are often closed. These investments are localized chaotically, in a fairly random locations. Development often occupy several hundred meters long fields, 'entering into' the open areas of meadows and fields.

There are created as monofunctional areas – only housing, without the necessary social infrastructure, with no public greenery and open spaces. Existing schools and kindergartens are increasingly often unable to accept new residents, and due to that fact private ones are being formed or children have to go to other schools or kindergartens, even located in another district.

In these areas there is also an insufficient infrastructure for city areas. Buildings are built according to the individual water intake and septic tanks and the access roads leave much to be desired.

The zoning decisions, based on an analysis of 'good neighborhood' rather than planning considerations, allow for building on small plots, what increases the intensity of the development of these areas in an uncontrolled manner. Also frequent is the acceptance of locating the buildings in the roads lines.

As can be seen from the characteristics above, the zoning decisions gives great freedom in locating a new building. What are the consequences of these actions?

2.3. Spatial Effects

Unfortunately, spatial effects are negative. Residential areas without character are being located on valuable natural areas, located not far from the center of Warsaw. Lack of urban structure, public spaces, distinctive elements crystallizing individual settlements is observed. There is no public green areas, squares, which would encourage neighborhood meetings. There are no playgrounds, sporting areas in close proximity to the house, where children and young people could get in touch. Yet "social behaviors are those that depend on the presence of other people in public spaces" [2]. Finally, there is an insufficient number of public kindergartens and schools which children from neighborhood could attend.

On the outskirts of the capital city an urban housing environment was not developed. Only bedroom areas arise there, from which people travel by car to work and services in the city center. "The inhabitants are buying expensive places in the newly creating, but already substandard urban space" [3]. Now, when these areas are still fragmentary managed, not everyone recognizes that the future value of these properties will decrease. Location, surroundings and the neighborhood are the most important real estate's attributes in due to residential property and this is why it is so important to care for the surrounding public space and the development of public and social infrastructure. In which way we can come to that?

3. Local development plans

The situation is better when we take a look at the number of initiated and passed local development plans. 9 plans have been enacted in Wawer district, and there are 20 plans are in process of planning, which covers more than two thirds area of the district (after deduction of the forest). But at closer analysis, the enacted plans are only about one fifth of areas covered by the planning, the majority of which relates to formed settlements in the east side of the railway line. What is wrong with this state of affairs?

3.1. Residents expectations

Experiences in drawing up the local development plans indicate that a contemporary inhabitant of the suburbs of Warsaw has a very low (if no at all...) expectations for the development of the surrounding area and public service program. Protests and comments on the local development plans projects concern about liquidation of public roads, prove that the proposed places, squares, streets widenings, and even rows of trees are useless. The same concerns public services, sport areas and public green spaces. The average 'protester' claims that everything he needs is contained within his or her property and public streets and squares only generate traffic and gather 'unwanted people'.

In Poland, still mainly investors, landowners, developers participate in urban discussions (concerning developing areas), who by the planning decisions (regarding the need to allocate some land for public purpose) lose on opportunity of easy, quick profit. This is not usually the voice of the future residents, who at this stage of the investment are not known or not yet interested in the problems of the new place of living. The expectations of residents will appear in a few years. After comparing with prestigious suburban villages, located along the suburban railway line WKD, we come to the conclusion that people need a good space, because "only in a good environment quite different, wide spectrum of human behavior is possible. If space is of poor quality, necessary behaviors take place only" [2].

4 Conclusions

4.1. The reasons

These problems are caused by, inter alia:

- state ownership and possession of the land – over 90% of the area is owned or jointly-owned by private individuals or institutions and businesses;
- imperfect mechanisms for the redemption of land for public investments - the city doesn't want to buy the land immediately after the local development plan has enacted, so it is blocking private areas; often there is no redemption in the form of sale contract and expropriation of property for a public purpose forces the city to implement an investment – it does not allow the redemption of land 'for the future';
- the city's reluctance to the procedure of statutory land merging and division, so that the owners will continue to divide plots on their own, taking into account the shape of the agrarian parcels;
- the financial forecasts for the adoption of local development plans are not taken into account when the city budget is being prepared, and as Dwight Eisenhower said: *Plans are nothing – planning is everything.*

4.2. Activities

In order to improve the existing situation, it necessary appears to be:

- regulation of mechanisms of redemption the land for public investments, including green spaces; creating tools of redemption the land for investments which will be implemented in the more distant future;
- eliminating or substantially reducing the possibility of building based on zoning decisions (for example, only to the intensively urbanized areas) and an effective ban decision when the local development plan is being formed;
- restoring the principle of hierarchy of urban plans and admissioning the building only on the basis of realization plans;
- gradual conversion of agricultural land (and other open areas) on building areas – the planned and carried out operation taken simultaneously with arranging places and public spaces, that is shaping the urban housing environment (for example, based on the German planning system);
- focusing on cooperation between public and private sectors, participation of private investors in implementing public purposes.

Literatura/References

- [1] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, Uchwała Nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10.10.2006 r.
- [2] Gehl J., *Życie między budynkami*, 1971, wyd. polskie, Kraków 2009.
- [3] Chwałibóg K., *Krajobraz i polityka*, publikacja oparta na materiałach konferencji „Krajobraz Polski i polityka”, Urbanista, Warszawa 2007.
- [4] Kopietz-Unger J., *Oplaty urbanistyczne. Podatki i opłaty w następstwie planowania przestrzennego w Niemczech*, Materiały Międzynarodowej Konferencji UN-Habitat: „Financing affordable housing and infrastructure in cities: towards innovative land and property taxation”, Warszawa 2009.
- [5] Schäfer R., *Instrumenty zarządzania urbanistycznego*, praca zbiorowa pod red. Piotra Lorensa: *System zarządzania przestrzenią miasta*, Zakład Poligrafii Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2002.