DOROTA JOPEK
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

STREFOWANIE JAKO NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA STRUKTURY PRZESTRZENNEJ MIASTA

Abstract: The Zoning as a Tool for Shaping a Spatial City Form. The interdependence of the city planning with a process of its development is undisputed. The city, through a transparent management system of its urban space becomes an attractive place for potential investors. The high quality of urban spaces, not only improves the aesthetics of the city, but also greatly increases the value of his property. In the American system of spatial planning there are the several, defined types of regulations which are based on the zoning. They constitute an attempt to make the evolution of the urban space management system in the United States. That attempt is being done according to the different conditions and directions of development of individual urban regions. The analysis not only presents an interesting solution to the city›s spatial policy but it can also be useful in the study of the development of the urban landscape management system in Polish cities.
Key words: Spatial planning, urban landscape, zoning.

Wstęp

Każde miasto stanowi indywidualną strukturę urbanistyczną z charakterystycznymi dla siebie uwarunkowaniami. Jej prawidłowy rozwój i funkcjonowanie zależy od prowadzonej przez władze polityki miejskiej, czyli sposobu zarządzania miastem. Zakres zarządzania obejmuje m.in. obszar ekonomii, transportu, ekologii, oraz planowania przestrzennego. Markowski [1999, s. 15] definiuje *zarządzanie* jako działanie polegające na *„oddziaływaniu na ludzi* w *celu skłonienia ich do wykonania wyznaczonych zadań, oraz takim wykorzystaniu zasobów organizacji, aby osiągnąć założone cele”*. Zdaniem Regulskiego natomiast *„doświadczenie uczy, że* w *systemach miejskich nie działają wystarczająco silnie sprzężenia samoregulacyjne, które likwidowałyby wewnętrzne napięcia, przywracające równowagę. Odwrotnie, możemy stwierdzić, że warunkiem sprawnego funkcjonowania* i *rozwoju miasta jest istnienie ośrodka władzy* i *koordynacji, który by tym kryzysom zapobiegał”* [Regulski 1984]. Polityka miejska, jako zarządzanie, polega więc nie tylko na określeniu stra-

tegii rozwoju miasta, ale także na wprowadzeniu mechanizmów jej realizacji oraz kontroli nad jej egzekwowaniem.

We współczesnych miastach poddawanych przekształceniom, związanych m.in. ze zjawiskiem suburbanizacji czy kurczenia się, konieczne jest określenie zasad ich funkcjonowania przez jednoznacznie zdefiniowany system legislacyjny. Dotyczy to także procesu planowania miast, w którym przepisy prawne, a może nawet bardziej ich brak, mają duży wpływ na wymiar przestrzenny struktury miejskiej. W podobnym tonie wypowiada się Kantarek [2008, s. 11]: *„(...) miasta, które* w *istocie potrzebują wizji, strategii* i *planów, muszą posiadać mądry* i *syntetyczny system uwarunkowań* – a *jest to zawsze poziom przestrzenny dotyczący ich formy"*.

Rozwijające się miasta potrzebują więc takiego systemu zarządzania ich przestrzenią, który będzie tak restrykcyjny, że zapewni efektywną kontrolę nad kształtowaniem ich przestrzennej formy oraz ochronę wartości kulturowych i środowiskowych. System ten powinien być jednak tak elastyczny, aby mógł być dostosowywany do zmieniających się uwarunkowań i pozwalając na sterowanie kierunkami ich rozwoju. Böhm [2006, s. 94] zwraca jednak uwagę, że systemy prawne uwzgledniające jakiekolwiek formy interpretacji planowania przestrzeni mogą dobrze funkcjonować jedynie w warunkach bardzo dojrzałej demokracji i niskiego poziomu korupcji. Warto również postawić pytanie czy efektywny i uniwersalny dla większości ośrodków miejskich system jest możliwy do opracowania. W tym kontekście przydatną wydaje się, zdaniem autorki, analiza systemu planistycznego opartego na strefowaniu funkcjonalnym i przestrzennym terenów miejskich. Stało się ono formą kontroli sprawowaną nad prywatnymi nieruchomościami, a dzięki temu sposobem kształtowania miejskiego krajobrazu w Stanach Zjednoczonych.

1. Geneza zoningu (strefowania)[1]

Początkowo system strefowania jako metoda kształtowania zabudowy, według przyjętych regulacji prawnych, został zapoczątkowany w Niemczech i szybko zyskał popularność w wielu państwach na świecie [Basset 1922, s. 319-320]. Opierał się na dwóch zasadniczych częściach: planie miasta, który określał lokalizację ulic, placów, parków i innych elementów struktury przestrzennej miasta, i przepisach prawnych regulujących parametry, charakter, lokalizację i intensywność poszczególnych rodzajów zabudowy. Ze względu na to, że większość miast niemieckich pierwotnie była zespołami obronnymi, otoczonymi murami, to właśnie ten obszar wyznaczał główny zakres strefowania, nawet po późniejszym częściowym lub całkowitym wyburzeniu murów. Termin *strefa* początkowo odnosił się do kolejnych pierścieni zabudowy wokół centralnej części miasta, stąd nazwa całego systemu *zone system* czyli system strefowy.

[1] Autorka w tekście opracowania posługuje się tymi terminami wymiennie.

W Stanach Zjednoczonych, wywodzące się z Niemiec zasady strefowania funkcjonalnego terenów miejskich uległy przekształceniu ze względu na odmienne uwarunkowania rozwoju miast amerykańskich i stały się formą kontroli sprawowaną przez władze nad sposobem i formą zabudowy terenów prywatnych. Po raz pierwszy regulacje te oficjalnie zostały uchwalone w formie prawa strefowego (zoningowego) w 1916 r. w Nowym Jorku [zob. Makielski 1966, s. 7-40]. Bassett napisał: *„Pierwsze przepisy zoningowe* w *Stanach Zjednoczonych zostały uchwalone* w *Bostonie. (...) Nowy Jork był pierwszym miastem, który opracował kompleksowe prawo zoningowe"*[2].

Na europejską genezę nowojorskiego prawa zoningowego z 1916 r., wskazuje również analiza niemieckiego systemu strefowania. Analiza ta została zawarta w Raporcie z 1913 r. [*Report*...1913, s. 94-119], który stanowił podsumowanie szczegółowych kilkuletnich prac badawczych poprzedzających opracowanie nowojorskiego prawa. Podjęte w Nowym Jorku działania legislacyjne polegające na uchwaleniu prawa zoningowego stały się początkiem podobnych procesów w innych miastach w Stanach Zjednoczonych (z wyjątkiem Houston w stanie Teksas). Jednak w wyniku zmian, jakie zachodziły m.in. w zakresie projektowania urbanistycznego oraz miejskiej polityki planowania przestrzennego w poszczególnych ośrodkach miejskich, prawo zoningowe poddawane było pewnym przekształceniom. Zmiany te zmierzały zarówno do lepszego dostosowania ich do zmieniających się, w procesach rozwoju cywilizacyjnego uwarunkowań rozwoju miast, jak również do ciągłych poszukiwań najbardziej optymalnej formy całego systemu.

2. Transformacja regulacji zoningowych

W toku działania tych procesów ewolucyjnych dotyczących regulacji zoningowych sklasyfikowano ich cztery główne rodzaje.

Pierwszym z nich jest **Zoning Euclidean**, którego nazwa pochodzi od miasteczka Euclid w stanie Ohio. Jest to najbardziej rozpowszechniony typ strefowania w Stanach Zjednoczonych, a jego zasadą jest podział gruntów na charakterystyczne strefy geograficzne, w których obowiązują wskaźniki regulujące zasady zabudowy i zagospodarowania terenu. Ten typ zoningu reguluje zabudowę przez klasyfikację gruntów i obowiązujące w nich standardy urbanistyczne. Typowy podział funkcjonalny obejmuje strefy zabudowy jednorodzinnej, wielorodzinnej, komercyjnej, instytucjonalnej, przemysłowej i rekreacyjnej. Dla każdej z powyższych grup określono wskaźniki dotyczące wysokości i kubatury budynków. Celem tych regulacji było zapewnienie dogodnych warunków rozwoju danego terenu z kontrolowaną gęstością zabudowy i nieuciążliwym rozmieszczeniem poszczególnych funkcji. Zoning ten

[2] Różnica polegała na tym, że w Bostonie określono jedynie maksymalne wysokości budynków i dopiero w Nowym Jorku podzielono obszar całego miasta na strefy funkcjonalne i określono dla nich wskaźniki zabudowy, [zob. Bassett 1922, s. 321].

często był krytykowany za brak elastyczności i niedostosowanie do specyfiki współczesnych miast. Duża część zabudowy suburbialnej powstała na bazie *Euclidian zoning*, który wprowadza sztywny podział funkcjonalny na strefy mieszkaniowe, usługowe i przemysłowe. Była to wypadkowa rewolucji przemysłowej, kiedy to pożądane było oddalenie budynków mieszkalnych od uciążliwego przemysłu. Z biegiem lat tak restrykcyjny sposób rozmieszczenia funkcji w miastach przestał być właściwy ze względu na to, że nie dopuszczał nawet łączenia uzupełniających się sposobów użytkowania (mieszkaniowo i w zakresie podstawowych usług).

Drugim rodzajem strefowania jest **Performance zoning** tłumaczony jako *strefowanie przez ocenę skutków* lub *strefowanie przez standardy* [Zuziak 1988, s. 87]. Standardy i kryteria, które stanowią podstawę tego systemu są określane dla osiągnięcia zamierzonego celu lub dla oceny skutków danej inwestycji w aspekcie ekonomicznym, ekologicznym, społecznym i przestrzennym. Analiza parametrów zabudowy dla konkretnych inwestycji zapewniała elastyczność i racjonalność działań planistycznych, które mogły lepiej odpowiadać na zmieniające się potrzeby rynku. Problemem tego sposobu zarządzania przestrzenią miejską jest duża uznaniowość decyzji władz administracyjnych oraz potrzeba prawnych rozstrzygnięć pewnych kwestii, szczególnie tych dotyczących kompozycji architektoniczno-urbanistycznej. Ten typ strefowania nie stał się zbyt popularny [Böhm 2006, s. 93-94], głównie z powodu kłopotów implikacyjnych.

Trzecim typem jest **Incentive zoning**, czyli tzw. strefowanie motywacyjne [Zuziak 1988, s. 90], rodzaj instrumentu planistycznego opartego na bonusach, czyli zapewnieniu dodatkowych korzyści dla inwestorów w zamian za realizowanie miejskiej polityki urbanistycznej. Korzyści te dotyczą najczęściej większych wskaźników intensywności zabudowy, powierzchni użytkowej i wysokości budynku. Bazą systemu jest prawo sformułowane w formie kodeksu strefowania (*zoning resolution*), które określa zasady kształtowania zabudowy i obszary, na których zwiększone wskaźniki są możliwe do osiągnięcia po spełnieniu określonych warunków[3]. System określa także poziom nieprzekraczalnych limitów oraz zakres możliwych do uzyskania korzyści. Ten typ strefowania został wprowadzony m.in. w Chicago i Nowym Jorku, jednak jego duża elastyczność, a przede wszystkim złożoność jest dużym wyzwaniem dla władz administracyjnych.

Czwartym rodzajem strefowania jest **Form-based zoning**, czyli strefowanie oparte na formie, polega na szukaniu odpowiedniej relacji między budynkiem i jego otoczeniem, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzeni publicznych. Określona zostaje forma budynku, jego skala oraz typy i charakter ulic i kwartałów zabudowy. Szeroki wachlarz dozwolonych funkcji na danym terenie pozwala zaś dostosować optymalne użytkowanie do wymagań rynkowych. Ten typ strefowania jest oparty na

[3] Przykładami określonymi w prawie strefowym mogą być premie stosowane za tworzenie prywatnych przestrzeni publicznych (*plaza bonus*) czy też mieszkań dla osób słabiej zarabiających (*inclusionary housing program*).

aktywnej współpracy ze społecznością lokalną, która uczestniczy w kształtowaniu wspólnej wizji danego miasta, co z kolei wpływa na to, że ten typ narzędzia planistycznego jest najczęściej realizowany w mniejszych ośrodkach miejskich [Schindler 2012; Rangwala 2012].

Współczesne miasta podlegają ciągłym zmianom, które dotyczą wielu dziedzin życia, dlatego też system zarządzania przestrzenią miejską wymaga nieustających poszukiwań nowych rozwiązań organizacyjno-prawnych. Proces ten najczęściej polega na ewolucji obowiązujących systemów prawnych, ich modyfikacji wynikających zarówno z własnych, jak i z doświadczeń z innych ośrodków, oraz analizy uwarunkowań zewnętrznych. Na tym tle, obok czterech podstawowych typów strefowania w Stanach Zjednoczonych, powstały dwa dodatkowe rodzaje. Pierwszym z nich jest strefowanie modularne (**Modular Zoning**), które zostało utworzone, aby zapobiec tendencji mnożenia rodzajów stref, które w rezultacie niewiele się różnią od siebie, a wprowadzają dezorientację w gąszczu zawiłych i zbyt rozbudowanych przepisów. Podczas gdy w klasycznym układzie zasad strefowania dany obszar podzielony jest na strefy o przypisanym im zestawie wskaźników, to główną zasadą strefowania modularnego jest ustalenie modułów określających poszczególne elementy niezbędne dla kształtowania przestrzeni na danym terenie[4]. Jak zawsze ścierają się poglądy przeciwników i zwolenników tego rozwiązania. Pierwsza grupa krytykuje strefowanie oparte na modułach ze względu na złożoność całego systemu (szczególnie przy większych miastach) oraz jego dużą czasochłonność, niezbędną ze względu na analizy dotyczące możliwości grupowania poszczególnych modułów i ich wzajemnych relacji. Natomiast zwolennicy argumentują swoje zdanie lepszym, indywidualnym dopasowaniem przepisów do specyfiki danej lokalizacji, małym ryzykiem radykalnych zmian w obowiązujących wskaźnikach zabudowy, a dzięki temu większą przewidywalnością przyszłej zabudowy oraz większą elastycznością regulacji prawnych przez uproszczoną formę ewentualnych zmian[5].

Innym podejściem do regulacji planistycznych, dotyczącym sposobu zarządzania nimi prezentuje drugi z ostatniej wymienionej grupy – **Web-based Code**, czyli „internetowy kodeks prawny". We współczesnym świecie, coraz bardziej uzależnionym od technologii komputerowych, zastąpienie tradycyjnych wydawnictw papierowych i przeniesienie całego systemu informacji prawnej do sieci internetowej, jest raczej spodziewanym następstwem niż nieoczekiwaną zmianą. Co więcej taka platforma komunikacji między miejską jednostką planistyczną a inwestorami, zapewniająca dostęp do najnowszych zmian w prawie, informacji i bezprecedensowych interpretacji,

[4] Zilustrować to można następującym przykładem: w hipotetycznej strefie modularnej R-3-B pierwszy moduł oznaczony literą „R" mógłby wskazywać na opcjonalne sposoby użytkowania danego terenu, drugi moduł „3" mógłby określać liczbę dozwolonych kondygnacji, natomiast trzeci człon „B" to np. wskaźnik dotyczący miejsc parkingowych.

[5] Uproszczona forma polega na tym, że inwestor może ubiegać się o zmianę tylko jednego z modułów np. dotyczącego wysokości budynku, przez co tylko ten element jest przedmiotem analizy co znacznie zmniejsza czas całej procedury.

to oszczędność czasu i pieniędzy dla obu stron [*Clarion Associates* 2009, s. 30-36]. Ten rodzaj strefowania, przede wszystkim z powodu trudności związanych zarówno z procesem implikacyjnym, jak również efektywnym jego administrowaniem nie jest systemem powszechnie stosowanym, ale niewątpliwie jego potencjał będzie wzrastał wraz z postępem technologicznym i rozwojem społeczeństwa informacyjnego.

Podsumowanie

Odpowiedź na zadane, we wstępie tego opracowania, pytanie dotyczące możliwości występowania uniwersalnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie kształtowania miejskiej przestrzeni wydaje się trudna. Wypracowane w Stanach Zjednoczonych różne formy regulacji zoningowych wskazują na to, że nie zdołano zaaplikować jednego uniwersalnego systemu zarządzania przestrzenią miejską (za który początkowo mógł być uznany pierwszy kompleksowy system strefowania w Nowym Jorku). Nie udało się tego dokonać nawet tylko w obrębie miast amerykańskich, co tym bardziej będzie niemożliwe w szerszym ujęciu geograficznym. W amerykańskim systemie zdefiniowano natomiast wspólne wzorce, na podstawie których władze poszczególnych ośrodków miejskich mogą dokonywać zindywidualizowanej ewolucji ich głównych założeń.

Miasta, ze względu na swą skomplikowaną naturę, nigdy nie będą stanowić idealnych struktur przestrzennych, wolnych od błędów. Regulacje prawne dotyczące zasad kształtowania przestrzeni miejskiej nie uchronią od występowania patologii w miejskim krajobrazie, ale mogą pomóc w zminimalizowaniu negatywnych skutków wynikających z niekorzystnych działań inwestycyjnych. Z tego powodu tworzenie lub zmiana zapisów w ustawach rządowych powinna być poparta szczegółowymi analizami ich potencjalnych i rzeczywistych efektów działania na krajobraz miasta – także w kilku wariantach przewidywalnego tempa rozwoju gospodarczego.

Niemożliwe jest bezpośrednie adaptowanie mechanizmów amerykańskiego planowania przestrzennego do warunków miast polskich ze względu na różnice w uwarunkowaniach gospodarczych, politycznych, przestrzennych, geograficznych, historycznych i społecznych. Niezależnie jednak od tego, analiza zastosowanych tam rozwiązań prawnych może okazać się przydatna w poszukiwaniu efektywnej polityki przestrzennej w Polsce.

Literatura

Bassett E. M., 1922, *Zoning, National Municipal League.* New York.

Bassett E. M., Williams F. B., Bettman A., Whitten R., 1935, *Model Laws for Planning Cities, and States Including Zoning, Subdivision Regulation, and Protection of Official Map.* Harvard University Press, Cambridge.

Böhm, A., 2006, *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji.* Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków.

Clarion Associates, LLC, Duncan Associates, New Philadelphia Zoning Code Best Practices Report, Philadelphia Zoning Code Commission, 2009.

Hall P., 2002, *Cities of Tomorrow.* Blackwell Publishing, London, s. 61.

Kantarek A. A., 2008, *O orientacji w przestrzeniach miasta.* Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków.

Makielski S. J., 1966, *The Politics of Zoning.* Columbia University Press. New York and London.

Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miasta*. Wyd. Naukowe. PWN, Warszawa.

Rangwala K., 2012, *Form-based Codes*. Economic Development Journal, t. 11, nr 3.

Regulski J., 1984, *Elementy teorii polityki urbanistycznej*, [w:] *Miasto i jego władze*, J. Regulski (red.). PAN, Wrocław.

Report of the Heights of Buildings Commission to the Committee on the Height, Size, and Arrangement of Buildings of the Board of Estimated Apportionment of the City of New York, December 23, New York, 1913.

Schindler K., 2012, *Advantages of Form-based Zoning Account for Its Growing Popularity.* Wyd. Michigan State University Extension, Michigan, http://formbasedcodes.org/articles, odczyt: 12.10. 2014).

Zuziak Z. K., 1998, *Strefowanie przez standardy w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego*. „Człowiek i środowisko", 22(1).