

Jerzy Duda

Ewolucja pojęć dotyczących ulic i jej rola w procesie urbanizacji i odnowy miast

Problemy Rozwoju Miast 1/3-4, 117-129

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jerzy Duda

EWOLUCJA POJĘĆ DOTYCZĄCYCH ULIC I JEJ ROLA W PROCESIE URBANIZACJI I ODNOWY MIAST

Abstrakt. Ewolucja definicji ulicy i klasyfikacji ulic według przepisów i wytycznych projektowania w XX wieku. Krytyczne uwagi na temat stanowiska w sprawie ulic, wyrażonego w Karcie ateńskiej z 1943 r., oraz nowe podejście zapisane w Karcie ateńskiej z 2003 r. Określenie funkcji ulic w świetle zapisów ustawy o planowaniu przestrzennym oraz rozporządzeniu o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Wybrana literatura: 22 pozycje.

Słowa kluczowe: ulice, drogi w miastach, klasyfikacja ulic, funkcje ulic, warunki techniczne, wytyczne projektowania ulic

W historycznym procesie rozwoju polskich miast wiek XX zaznaczył się wieloma niekorzystnymi zdarzeniami i tendencjami w urbanistyce, które u schyłku wieku poddawano ostrej krytyce. Przez Polskę przetoczyły się działania wojenne trzech wojen, które spowodowały olbrzymie zniszczenia miast, szczególnie gęsto zabudowanych śródmieść, skupiających największe wartości kulturowe. Odbudowa zniszczonych miast a także ich rozbudowa polegająca na wznoszeniu nowych osiedli mieszkaniowych, jak również budowa i rozbudowa zakładów przemysłowych nie zawsze prowadzone były zgodnie z zasadami „sztuki budowy miast”, a nawet – jak się twierdzi – przypadają na okres upadku myśli urbanistycznej. Pisano w latach osiemdziesiątych, że *„planowanie przestrzenne straciło kontakt z rzeczywistym miastem i procesem jego bieżącej transformacji, widząc przede wszystkim mapowy i wyidealizowany schemat – model przyszłego miasta”* [19].

Wobec ogromu zniszczeń miast, szczególnie po II wojnie światowej, więcej miejsca zarówno w pracach teoretycznych, jak i w działaniach gospodarczych poświęcano biernej ochronie zachowanych zespołów zabytkowych oraz działaniom zmierzającym do integrowania ich z organizmami miejskimi, głównie poprzez korekty, modyfikacje oraz rozbudowę systemu komunikacyjnego, szczególnie układów drogowych. Dostyc szybko okazało się jednak, że prowadzenie biernej ochrony zespołów zabytkowych nie wystarcza do właściwego funkcjonowania miasta, wobec czego podjęto działania prowadzące do czynnej ochrony, a więc działania adaptacyjne, co określono mianem rewaloryzacji. Rewaloryzacja w latach osiem-

dziesiątych XX w. definiowana była jako suma działań modernizacyjnych przeprowadzanych zastosowaniem metod konserwatorskich, zmierzających do przywrócenia zespołom i obszarom zabytkowym dawnych wartości przestrzennych i kulturowych, a poprzez podniesienie walorów użytkowych przystosowanie ich do współczesnych funkcji, podjęta została w polskich miastach na szeroką skalę [11, 9]. Dotyczyła ona także układów drogowych i poszczególnych ulic w wielu miastach [7].

Zamiana systemu sprawowania władzy w latach dziewięćdziesiątych na system samorządowy, zmiana stosunków własnościowych oraz przechodzenie do gospodarki rynkowej spowodowały zahamowanie procesów rewaloryzacyjnych ze względu na powstanie nowych wyzwań gospodarczych a mianowicie, potrzeby restrukturyzacji terenów przemysłowych, działań modernizacyjnych na terenie wielu osiedli mieszkaniowych typu blokowisk oraz rewitalizacji zespołów miejskich. Suma tych nowych wyzwań złożyła się na pojęcie odnowa miast. *Odnowa miast „wiąże się z ...koniecznością przebudowy niesprawnych układów komunikacyjnych w centrach dużych miast i kształtowaniem miejskich systemów terenów otwartych, które spełniają ważne funkcje aerosanitarnie, rekreacyjne, kompozycyjne, produkcyjne. W wielu miastach wystąpiła potrzeba wymiany zużytych i zniszczonych elementów infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej i zmiana systemów grzewczych. Pojęcie „odnowa” obejmuje także inwestowanie o charakterze uzupełniającym w takich dziedzinach, jak układ komunikacyjny, infrastruktura techniczna, usługi, miejsca pracy. Z odnową wiąże się potrzeba zachowania istniejących terenów zabudowanych, które wymagają różnorodnych zabiegów, takich jak bieżąca konserwacja i remonty” [14].*

Tak rozumiana odnowa miast odnosi się w znacznej części do zagadnień związanych z tzw. drogownictwem miejskim, tzn. drogami znajdującymi się w granicach administracyjnych miast, określanymi w ustawie o drogach publicznych jako ulice, wchodzącymi w skład układów komunikacyjnych, także układów drogowych, oraz ściśle powiązanymi z infrastrukturą techniczną, tzn. sieciami wodociągowo-kanalizacyjnymi, grzewczymi, telekomunikacyjnymi i innymi.

1. Ewolucja definicji i klasyfikacji ulic

Współcześnie obowiązująca definicja ulicy, zapisana w Ustawie o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r. z późniejszymi zmianami (tekst jednolity Dz. U. nr 204 z 2004 r.) brzmi następująco: *„Ulica jest to budowla wraz z drogowymi /ulicznymi/ obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym znajdująca się na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe, a które może stanowić część ulicy między skrajnymi szynami wraz z zewnętrznymi pasami bezpie-*

czerństwa o szerokości 0,5 m każdy.” Jest to zapis, który łączy podane w ustawie definicje /określenia/ drogi, pasa drogowego i torowiska tramwajowego.

W XX wieku definicja ulicy ewoluowała bardzo często, co świadczyło o poszukiwaniu rozwiązań adekwatnych do szybko zmieniających się warunków i możliwości rozwoju miast, wyznaczanych przede wszystkim przez rozwój komunikacji i mobilność mieszkańców. W początkach wieku ulicą nazywano *„drogę gęściej obudowaną, w osiedlu bardziej skupionym, przyczem droga ta zostaje nieco odmiennie urządzona od części przebiegającej otwartą przestrzenią*”. W okresie międzywojennym opracowano w Krakowie lokalny akt prawny pt. *„O używaniu i ochronie ulic oraz o ruchu ulicznym w Stoł. Król. Mieście Krakowie*”, wydany w 1927 r., w którym zapisano następującą definicję: *„(przez) ulicę należy rozumieć wszelkie urządzenia przeznaczone do komunikacji, jak drogi, place, mosty, deptaki, ścieżki na plantacjach i w ogródkach publicznych, tory dla rowerzystów lub jazdy wierzchem, służące do ruchu publicznego. Pojęcie ulicy obejmuje jezdnię i chodniki oraz wszelkie budowle i urządzenia nadziemne, jako też podziemne, związane z istnieniem i przeznaczeniem ulicy, jak np. ścieżki, krawężniki, poręcze, przepusty, szkarpy, rowy, uzbrojenia przewodów kanałowych, wodociągowych, gazowych i elektrycznych, latarnie, drzewa, skwery, pomniki, tablice ostrzegawcze i informacyjne itp. przedmioty i urządzenia, które stanowią przynależność ulicy”* [14]. Po II wojnie światowej jedna z definicji podana w wytycznych projektowania ulic z 1982 r. określała ulicę jako *„...pas terenu przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych, a ponadto do prowadzenia ciągów uzbrojenia inżynierskiego: ulica jest drogą publiczną leżącą na obszarze zurbanizowanym lub przeznaczonym do urbanizacji, przeznaczona między innymi do obsługi bezpośredniego otoczenia z ewentualnymi ograniczeniami”* [17]. Już te wybrane określenia ulicy stosowane w ciągu krótkiego jak na dzieje miast okresu dają pogląd o trudnościach z definiowaniem – także w aktach prawnych i wytycznych – pojęcia ulica z określeniem jej roli i znaczenia w mieście.

Ewolucja definicji ulicy wpływała bezpośrednio na dwa istotne dla planowania przestrzennego i gospodarki miejskiej elementy, a mianowicie na klasyfikacje ulic oraz ich szerokość pomiędzy liniami rozgraniczającymi. Oba te elementy również ewoluowały, zarówno w nazewnictwie jak i wartościach liczbowych. Odwołam się tutaj raz jeszcze do najbliższej nam historii.

Wykorzystując wydaną w 1912 r. książkę Eugena Fassbendera *„Zasady nowoczesnej budowy miast”* (tłumaczoną i wydaną w 1916 r. w Krakowie), wśród powierzchni komunikacyjnych znajdujących się na terenach miast wyróżniano: *„place, rynki, wolnice, ulice obwodowe, ulice pochodowe, ulice wycieczkowe, ulice, uliczki, deptaki (ul. dla przechadzek), aleje, przejścia (pasaże), dziedzińce uliczne, ścieżki, groble, ulice nadbrzeżne (bulwary), drogi, drogi dla jeźdźców, tory dla kolarzy. Dla podkreślenia roli i znaczenia ulic i placów w percepcji miasta wyróżniano ulice i place architektoniczne, czyli takie, w których – jak pi-*

sano – „przeważa architektura”, oraz ulice dywanowe, czyli „ulice szerokie, których powierzchnia nie służy wyłącznie do komunikacji. Mają one albo w środku, albo po obu stronach znaczniejsze pasy, ozdobione trawnikami, zielenią i kwiatami”. Hierarchę ulic pod względem ważności w układzie komunikacyjnym określał podział na ulice komunikacyjne i ulice mieszkaniowe. Za podstawę klasyfikacji ulic przyjmowano szerokość ulic, określaną liczbą „torów”, czyli pasów ruchu. Były więc ulice jednotorowe, dwutorowe, trzytorowe, a nawet czterotorowe. Jezdnie szersze od czterotorowych zalecano dzielić na węższe przez stosowanie pasów rozdziału, np. rzędu słupów oświetleniowych, torowiska tramwajowego, chodników.

W krótkim czasie okazało się, że wspomniana klasyfikacja ulic wyrażona w nazewnictwie wynikającym z ich charakteru nie wystarcza, szczególnie w przypadku określenia warunków projektowania. Problem projektowania ulic ze względu na swoją wagę znalazł się w programie Międzynarodowego Kongresu Drogowego w Istambule w 1955 r. i od tego roku podjęto prace nad nową kategoryzacją i klasyfikacją dróg i ulic.

Projekt pierwszych powojennych (po 1945 r.) przepisów projektowania dróg przewidywał cztery podstawowe klasy ulic oznaczone cyframi I-V. Do klasy I zaliczano tzw. magistrale tranzytu dalekobieżnego, przeznaczone do transportu tranzytowego przez miasto i jednocześnie do lokalnego transportu miejskiego. Do klasy II zaliczano magistrale tranzytu wewnętrznego przeznaczone do transportu między poszczególnymi dzielnicami miasta. Do klasy III zaliczano główne arterie miasta przeznaczone do transportu między poszczególnymi częściami jednej dzielnicy lub też między częściami dzielnic sąsiednich. Do klasy IV i V zaliczano ulice przeznaczone do ruchu miejscowego w obrębie jednej dzielnicy oraz do ruchu miejscowego wewnątrz dzielnic mieszkaniowych. Przed wprowadzeniem tej klasyfikacji stosowano nieco inne określenia i klasyfikację. Ulice dzielono na arterie komunikacyjne ogólnomiejskie, arterie śródmiejskie, arterie dzielnicowe (z torowiskiem tramwajowym wydzielonym lub bez), ulice komunikacyjne w dzielnicach mieszkaniowych i przemysłowych, ulice mieszkaniowe. Ulice mieszkaniowe dzielono jeszcze na dwie klasy, a mianowicie na tzw. ulice dobiegowe oraz ulice pieszo-jezdne.

Pierwszym aktem prawnym regulującym sprawy klasyfikacji ulic oraz warunki techniczne projektowania ulic było Zarządzenie nr 5 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 4 lutego 1965 r. w sprawie ustanowienia normatywu technicznego projektowania ulic i placów miejskich. Zarządzenie to wypełniało delegację ustawy Prawo budowlane z 1961 r. i obowiązywało przy projektowaniu nowo budowanych ulic położonych w granicach administracyjnych miast i osiedli, a także częściowo przy przebudowie i rozbudowie ulic, „o ile istniejące warunki techniczne na to pozwalają”.

Ulice w miastach podzielono zgodnie z cytowanym zarządzeniem na 4 kategorie: E – ulice ruchu ekspresowego, P – ulice ruchu przyspieszonego, N – ulice ruchu normalnego,

W – ulice ruchu wolnego w zależności od „szybkości projektowej” (od 100 km/godz. w kategorii E do 30 km/godz. w kategorii W) oraz 13 klas w zależności od „ilości pasm na 1 jezdni”. Klasy oznaczane były cyframi od I-V, i literami, np. II a. Dla każdej z kategorii i klas podane zostały orientacyjne założenia projektowe dotyczące m.in. szerokości pasów ruchu, promieni łuków, usytuowania chodników i poboczy, rozwiązań skrzyżowań i węzłów. Do najważniejszych elementów zarządzenia zaliczono „schematy przekrojów poprzecznych jezdni” z podaniem ich szerokości.

Zarządzenie nr 5 spowodowało nieco zamieszania wśród projektantów z tego powodu, że wcześniejsze klasy potraktowano jako kategorie, a przede wszystkim dlatego, że wprowadzono niezwykłą różnorodność klas ulic. Wprowadzono także zupełnie nową klasyfikację placów miejskich (place komunikacyjne, place dojazdowe i postojowe, place przeładunkowe i składowe, place niekomunikacyjne). Jakby tego nie dosyć w 1966 r. wprowadzono „Normatyw techniczny projektowania ulic, dojazdów, chodników i parkingów na terenach mieszkaniowych zainwestowania miejskiego” (Dz. Bud. nr 11/66). W normatywie tym podano kolejną klasyfikację ulic osiedlowych i mieszkaniowych, dzieląc kategorię W na 3 podkategorie oraz 5 podklas (np. kategoria W klasa IV a – ulica osiedlowa zbiorcza; kategoria W klasa V b – dojazd wewnętrzny) oraz wprowadzając dodatkowe kategorie, a mianowicie kategorię W-S (ciąg pieszo-jezdny), kategorię R – ścieżka rowerowa oraz kategorię S – chodnik wydzielony.

W 1966 r. wydano również wytyczne określania szerokości dróg (ulic) w wiejskich jednostkach osadniczych, wprowadzając w nich 7 rodzajów dróg publicznych, w tym ulicę mieszkaniową (M), ulicę osiedlową (O), ulicę gospodarczą (G1 i G2) oraz drogi przelotowe w ciągu drogi państwowej (T1, T2, T3).

Kto nie zginął w gąszczu kategorii i klas ulic, a doczekał roku 1982, mógł zapoznać się z nową klasyfikacją ulic zapisaną w „Wytycznych projektowania ulic”. Były to wytyczne bardzo nowoczesne pod względem treści i formy, a zarazem istotnie zmieniające ideę projektowania. Przede wszystkim ulice klasyfikowano „ze względu na spełniane funkcje komunikacyjne oraz zasięg powiązań, a klasa ulicy jest podstawą określenia rozwiązania geometrycznego oraz dostępności”, nie zapomniano także o innych nietransportowych funkcjach ulicy, zwrócono też uwagę na sprawę ubezpieczeństwa ruchu. Rozróżniono także funkcje ulic (tranzytowa lub obszarowa) w zależności od ich rodzaju. Dokonano podziału ulicznego układu komunikacyjnego w mieście na układ podstawowy oraz układ obsługujący. W układzie podstawowym znalazły się 3 klasy ulic, a mianowicie ekspresowa, główna i zbiorcza, co przy podziale na tranzytową i obszarową dawało 6 klas (np. E t, E o; Z t, Z o). Układ obsługujący miał bogatszą klasyfikację, chociaż zastosowano 2 klasy, a mianowicie ulice lokalne (L) i dojazdowe (D). Zwiększenie do 7 klas wynikało z przyjętych podziałów oraz uwzględnienia rodzaju obsługiwanego terenu. Dlatego np. ulica lokalna w osiedlu lub na wsi na obszarze

przemysłowo-składowym była sklasyfikowana jako Lp, albo ulica dojazdowa do obiektu handlowo-usługowego miała klasę Dh.

Po dziesięciu latach od zalecenia stosowania „Wytycznych projektowania ulic” przez ówczesny naczelny organ zarządzający drogami w miastach, czyli Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, nowy już organ, czyli Generalny Dyrektor Dróg Publicznych zalecił stosowanie nowych „Wytycznych do projektowania ulic” (wniosek nr D-55/18/91 z dnia 29.10.1991 r.). W nowych wytycznych pozostawiono podział układu komunikacyjnego miasta na układ podstawowy i układ obsługujący, a klasyfikacji ulic dokonano ze względu na pełnione funkcje komunikacyjne. Pozostawiono zatem klasyfikację funkcjonalną, uzupełniając ją pewnymi funkcjami technicznymi. Oznaczało to przyjęcie klasyfikacji określanej jako funkcjonalno-techniczna z uwzględnieniem także innych funkcji, jakie pełnią ulice. Sprecyzowano także cel klasyfikacji ulic. Według wytycznych „klasa ulicy jest podstawą określenia wymogów rozwiązań technicznych (parametrów geometrycznych i wyposażenia ulicy), dostępności jezdni, dopuszczenia stopnia wykorzystania przepustowości, ewentualnie wymaganego poziomu swobody ruchu”.

Po 1992 r. nastąpiła zmiana klasyfikacji ulic polegająca na zmniejszeniu liczby klas oraz dostosowaniu klas ulic do kategorii dróg publicznych wprowadzonych Ustawą o drogach publicznych z marca 1985 r. (z późniejszymi zmianami). Wprowadzono aneksie nr 8 pojęcie strefy ruchu uspokojonego, ale nie miało to wpływu na klasyfikację ulic. Przyjęto następującą klasyfikację ulic: droga I klasy jako połączenie układu ulic z autostradą, klasa E – miejska droga ekspresowa, klasa GP – ulica główna ruchu przyspieszonego, klasa G – ulica główna, klasa Z – ulica zbiorcza, klasa L – ulica lokalna, klasa D – ulica dojazdowa. Wprowadzono także zasadę, według której ulice wyższych klas (E, GP, G) mogą pełnić funkcje klas niższych (Z, L, D). Wymaga to projektowania dodatkowych jezdni bocznych. W przypadku pełnienia dwóch funkcji klasa ulicy oznaczana jest np. E + Z, GP + D.

Najnowsza klasyfikacja ulic znalazła się w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U nr 43 z dnia 14 maja 1999 r.). Wprowadzono podział dróg na 7 klas „w celu określenia wymagań technicznych i użytkowych”: autostrady, oznaczone symbolem A, ekspresowe – S, główne ruchu przyspieszonego – G, zbiorcze – Z, lokalne – L oraz dojazdowe – D. Przepisy rozporządzenia stosuje się „przy projektowaniu, wykonywaniu dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także ich odbudowie, rozbudowie, przebudowie oraz przy remontach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę”. Ostatnia nowelizacja ustawy o drogach publicznych z 14 listopada 2003 r. rozszerzyła jednak klasyfikację dróg również na drogi obecnie użytkowane [15].

Należy podkreślić, że każda nowa lub znowelizowana klasyfikacja ulic powodowała nowe rozwiązania przekrojów poprzecznych, nowelizację parametrów technicznych, w tym także szerokości poszczególnych elementów ulic, a także parametrów ulic w planie, np. promienie łuków, rozwiązania geometrii skrzyżowań.

Z tego krótkiego przeglądu zmian w zakresie klasyfikowania ulic, z którymi mieliśmy do czynienia w ciągu ostatniego półwiecza, można odczytać zarówno kierunki przemian w podejściu do ulic, jak i sposób ich wprowadzania. Jeszcze do lat osiemdziesiątych podstawowym elementem klasyfikującym drogi i ulice była „szybkość projektowa”. Kolejne lata przeniosły nacisk na funkcje ulic, a więc i klasyfikacja odbywała się ze względu na pełnione funkcje komunikacyjne oraz zasięg połączeń. Należy pamiętać, że był to okres dyskusji, a następnie ustawowej regulacji, która wprowadziła podkategorię dróg, czyli „drogi lokalne miejskie”. Ostatnie lata, w których zrezygnowano z prawnego pojęcia ulicy na rzecz „drogi na terenie zabudowy”, przyniosły klasyfikację funkcjonalno-techniczną, w której „przyporządkowuje się drodze odpowiednie parametry techniczne, wynikające z jej cech funkcjonalnych”.

Istotnym zagadnieniem jest, moim zdaniem, sposób, tempo i efekty wprowadzania w życie kolejnych klasyfikacji ulic ze względu na częstotliwość zmian w tym zakresie, także zmian systemowych w drogownictwie, polegających na zmianach przynależności poszczególnych kategorii dróg do różnych zarządców, czy wreszcie zmiany kategorii dróg, jak to miało miejsce w roku 1999. Zmiany, których częstotliwość wynosi kilka lat, w najlepszym przypadku kilkanaście lat, nałożone na zmiany prawa w zakresie gospodarki przestrzennej, która z kategoryzacji ulic przecież korzysta, nie są obojętne dla miast i ich układów komunikacyjnych, pozostających przecież w stałym rozwoju. Innym problemem jest klasyfikowanie użytkowanych dróg z punktu widzenia spełniania przez nie warunków technicznych zapisanych czy to w wytycznych projektowania ulic, czy w prawie, np. w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Problemy te wymagają stosownych badań i ocen, podobnie jak sprawy dotyczące wykorzystywania ulic do umieszczania w ich liniach rozgraniczających infrastruktury technicznej niezwiązanej z pełnioną przez nie funkcją komunikacyjną.

Do problemów, które wynikały z doświadczeń i rozważań dotyczących samych tylko ulic dochodziły także inne problemy związane z nowymi koncepcjami czy nawet doktrynami urbanistycznymi. Najdobitniej są one wyrażone w dwóch dokumentach. Pierwszy – to Karta ateńska, a szczególnie jej artykuł 27 (wersję najbardziej rozpowszechnioną w Europie opublikował Le Corbusier w 1943 r.), w którym zapisano, że „obrzeżna mieszkaniowa zabudowa dróg komunikacyjnych musi być zabroniona” (za [10]). Drugi, najnowszy – to „Raport w sprawie przestrzeni miejskiej”, stanowiący integralną część uchwalonej w 2003 r. nowej Karty ateńskiej, będącej dokumentem Europejskiej Rady Urbanistów. „Sztuka budowy miast i kompozycja przestrzenna staną się podstawowym elementem odrodzenia miast. Pozwolą

one na prowadzenie w miastach właściwej polityki przestrzennego rozwoju i różnego rodzaju potrzeb interwencji, w których urbanista będzie odgrywał kluczową rolę. Ich zadania polegają m.in. na ochronie, podnoszeniu wartości ulic, placów, ścieżek dla pieszych i innych przestrzeni publicznych jako elementów więzi społecznej i ciągłości miasta” (za [21]). Z Karty ateńskiej z 1943 r. wynikało, że miasta zostaną pozbawione ulic, a na to miejsce powstaną miejskie drogi (tak zresztą stało się u nas podczas kolejnej nowelizacji ustawy o drogach publicznych w 2000 r.).

Le Corbusier mający zasadniczy wpływ na sformułowania zawarte w Karcie przewidywał „śmierć ulicy” w jej tradycyjnej postaci, proponując zamianę „tego oburzającego anachronizmu” na zupełnie nową przestrzeń. Ponad pół wieku później, tzn. obecnie okazuje się, że nie udało się całkowicie przebudować istniejących miast zgodnie z nowymi zasadami. Ulice istnieją nadal, a nawet dokonuje się ich przewartościowania, nakazując ochronę ulic oraz upowszechnienie wiedzy o ich roli i znaczeniu dla miast. W wielu miastach i w wielu osiedlach mamy jednak rozwiązania, które przeszczepione zostały z idei Corbusiera. Pozbywając się ulic w nowych częściach miast czy w osiedlach mieszkaniowych liczących nawet po kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców, „...dokonano znaczących, ale nie zawsze akceptowanych społecznie przeobrażeń zarówno w formach przestrzennych miast, w sferze semiotyki i informacji, w relacjach człowiek – środowisko, a nawet w sferze społecznej i socjologicznej” [19].

Wydaje się zatem, że za punkt odniesienia dyskusji na temat ulic należy przyjąć funkcje pełnione przez ulice, do których zalicza się:

- umożliwienie ruchu pojazdów i działania komunikacji zbiorowej,
- obsługę przyległego zagospodarowania z umożliwieniem ruchu pieszego,
- funkcję komunalną, tj. prowadzenie ciągów uzbrojenia inżynierskiego,
- kształtowanie przestrzenne elementów zagospodarowania obszaru zurbanizowanego,
- tworzenie osi organizujących przestrzeń uwzględniającą postulaty architektury krajobrazu,
- tworzenie więzi społeczności miejskiej [22].

Należy także zwrócić uwagę na tzw. zabytkowość komunikacyjną, która jest reprezentowana zarówno przez strukturę sieci jak i wybrane jej elementy, w tym obiekty inżynierskie, nawierzchnie jezdni i chodników, budowle związane z zarządzaniem drogami, a nawet przyziemia budynków [15].

2. Wybrane problemy ulic związane z odnową miast

Pewnym potwierdzeniem proponowanego założenia dyskusji na temat ulic są zapisy Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. nr 80 z 2003 r. poz. 717), w której uwzględnia się 9 istotnych wymagań, m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,

- walory architektoniczne i krajobrazowe,
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych,
- prawo własności,
- potrzeby interesu publicznego.

Na szczególną uwagę zasługują także określenia i definicje zawarte w rozdziale 1 cytowanej ustawy, a dotyczące ładu przestrzennego, interesu publicznego oraz obszaru przestrzeni publicznej. Wymienione trzy wymagania ustawowe odnoszą się bowiem w sposób zasadniczy do problemów dotyczących pasa drogowego i jego przestrzeni, mają też istotny wpływ na kształtowanie tego pasa. Drogi publiczne, a w szczególności drogi publiczne znajdujące się na obszarach zabudowy i obszarach przeznaczonych do zabudowy, są obszarem przestrzeni publicznej i tak były i są traktowane. Stanowią bowiem obszar o znaczeniu szczególnym dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców (nie tylko w znaczeniu komunikacyjnym), poprawy jakości ich życia, sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na swoje położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne. Tak określona rola drogi (ulicy) mieści się w ustawowej definicji obszaru przestrzeni publicznej.

Niezwykle istotną rolę przypisuje się drogom (ulicom) w tworzeniu ładu przestrzennego. Jest on w ustawie definiowany jako „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Drogi (ulice) są elementem struktury o podstawowym znaczeniu dla przestrzeni miejskiej, są też elementem strukturalizującym w mieście. To dzięki drogom (ulicom) zostaje zorganizowana przestrzeń miejska, która staje się zrozumiała, atrakcyjna, zindywidualizowana i stwarza wrażenie uporządkowania w szerokim tego słowa znaczeniu, a zarazem ładu przestrzennego.

Wreszcie sprawa dotycząca interesu publicznego definiowanego jako „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. I w tym przypadku drogi (ulice) nabierają szczególnego znaczenia już przez samo określenie, że są one publiczne, a więc przeznaczone dla wszystkich, z czego wynikają określone prawa i obowiązki zarówno dla właścicieli, zarządców, jak i użytkowników. Realizowanie interesu publicznego wymaga często naruszenia prawa własności, co jest szczególnie wyraźnie odczuwane w planowaniu tras komunikacyjnych czy dostosowywaniu dróg do wymagań określonych w warunkach, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Te zagadnienia są przedmiotem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ale przede wszystkim planów miejscowych.

Cytowana ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie jest jedynym aktem prawnym regulującym sprawy odnoszące się do działalności planistycznej i technicznej w zakresie dróg w miastach. Działalność tę regulują również zapisy innych ustaw, takich jak ustawy Prawo budowlane, ustawy o gospodarce gruntami, ustawy o ruchu drogowym, ustawy o ochronie środowiska. Podstawowe regulacje prawne zapisane są jednak w ustawie o drogach publicznych z 1985 r. z późniejszymi zmianami (jednolity tekst w Dz. U. nr 204 z 17 września 2004 r. poz. 2086) oraz dwóch rozporządzeniach. Pierwsze z nich to Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. nr 43 z 14 maja 1999 r. poz. 430). Rozporządzenie to stanowi akt wykonawczy do ustawy Prawo budowlane i reguluje sprawy dotyczące między innymi klasyfikacji dróg i ich usytuowania oraz parametrów technicznych, warunków połączenia dróg, wyposażenia technicznego, a także spraw związanych z drogowymi konstrukcjami ziemnymi i konstrukcją nawierzchni oraz ochroną środowiska. Przepisy tego rozporządzenia mają zastosowanie w projektowaniu, wykonywaniu dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także ich odbudowie, rozbudowie, przebudowie oraz przy remontach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, a według znowelizowanej ustawy o drogach publicznych również do zaliczania dróg publicznych do odpowiedniej klasy. Druga regulacja prawna to Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz. U. nr 48 z 1986 r. poz. 239 z późniejszymi zmianami), w którym znajdują się zapisy dotyczące zajmowania pasa drogowego, zieleni przydrożnej oraz zarządzania drogami wewnętrznymi.

Zastosowanie w praktyce zapisów rozporządzenia z 1999 r. okazało się dosyć trudne o czym może świadczyć liczba zgłaszanych odstępstw od „Warunków”. Podjęte zostało więc opracowanie komentarza opartego na postulatach zgłaszanych przez zainteresowanych, rozpoczęto też pracę nad nowelizacją rozporządzenia. Pierwszy etap prac w postaci komentarza został wykonany i opublikowany przez byłą Generalną Dyрекcję Dróg Publicznych w 2000 r. [8]. Drugi etap, o wiele trudniejszy, wymaga zgromadzenia odpowiednich informacji o problemach wynikających z realizacji zapisów rozporządzenia a także analizy zmian, które następują w sposobie gospodarowania na drogach oraz w warunkach zewnętrznych zasadniczo wpływających na drogownictwo w kraju.

Do zasadniczych problemów, które wymagają zarówno wyjaśnień, komentarza jak i modyfikacji zapisów rozporządzenia o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie w odniesieniu do dróg w miastach (ulic) w pracach przy procesie odnowy miast, należą niewątpliwie;

- ustalenie szerokości dróg w liniach rozgraniczających,

- zagospodarowanie dróg w liniach rozgraniczających, w szczególności sprawa pasów drogowych przeznaczonych pod infrastrukturę techniczną,
- zasady ochrony pasów drogowych z uwzględnieniem ograniczonej dostępności,
- kształtowanie przekrojów poprzecznych dróg na odcinkach prostych i krzywoliniowych, w tym przy uspokojeniu ruchu,
- kształtowanie skrzyżowań i węzłów,
- urządzenia odwodnienia dróg w dostosowaniu do wymagań ochrony środowiska,
- wyposażenie techniczne dróg w zależności od ich klas funkcjonalno-technicznych,
- zasady kształtowania i projektowania nawierzchni dróg [17].

Wymienione problemy związane z modyfikacją cytowanego rozporządzenia nie wyczerpują wszystkich zagadnień związanych z drogami (ulicami), które pojawiają się przy odnowie miast. W pracach Zakładu Drogownictwa Miejskiego natrafiamy na problemy związane z określaniem i wyznaczaniem linii rozgraniczających ulic, z brakiem kryteriów klasyfikowania ulic już istniejących, brakiem warunków, jakim powinny odpowiadać drogi (ulice) istniejące, które wymagają prac zaliczanych do tzw. utrzymania bieżącego, a nie są przewidywane w najbliższym czasie do remontu.

Sprawą ważną dla mieszkańców miast jest wyposażenie ulic w elementy nazywane dawniej małą architekturą, stanowiące umeblowanie ulicy, ale także jej bezpośrednie sąsiedztwo. Kioski, budki telefoniczne, latarnie, ławki, kwietniki a także przyziemia i partery domów, bramy wejściowe do budynków, reklamy są częścią krajobrazu miejskiego, a przede wszystkim wnętrza urbanistycznego tworzonego przez ulice i place. Szczególnego znaczenia, głównie na obszarach, z których usunięto ruch pojazdów samochodowych, a więc przeznaczonych do ruchu pieszego, nabrały nawierzchnie ulic, zarówno zastosowany do ich wykonania materiał jak i kompozycja oraz jakość wykonania. Od dłuższego już czasu nawierzchnie zaliczane są do tych elementów ulicy, które mają duży udział w percepcji krajobrazu miejskiego, wpływają na ocenę wnętrza urbanistycznego, a nawet na psychikę człowieka [1, 20, 2].

W odnowie miast słusznie kładzie się nacisk na przebudowę niesprawnych układów komunikacyjnych w centrach dużych miast, na inwestowanie w te układy dla poprawy dostępności obszarów i obiektów, nie należy jednak zaniedbywać czy zaniechać dbałości o istniejące tereny zabudowane. Powinno się zachować odpowiednie proporcje między działalnością inwestycyjną a koniecznymi zabiegami remontowymi, utrzymaniem należytego standardu dróg, a także działaniami o cechach synergetycznych, powodującymi powstawanie nowej jakości ulic i wnętrza urbanistycznych.

Przewidując i realizując śmiało zamierzenia drogowe polegające na budowie arterii komunikacyjnych, wielopoziomowych węzłów, przepraw mostowych, niezbędnych do funkcjonowania współczesnego miasta i jego rozwoju, należy mieć także na uwadze uliczki i ulice

najbliższe mieszkańcom miast, dzięki którym stają otworem wielkie arterie i autostrady. To od tych ulic, mających niekiedy niewielkie znaczenie w systemie transportowym miasta, zaczyna się bowiem podróż i one stanowią pierwszy kontakt z tym systemem, a od ich stanu i jakości zależy w znacznej mierze ocena stanu całego miasta.

Literatura

1. Böhm A., *O budowie i synergii wewnątrz urbanistycznych*, Kraków 1981.
2. Duda J., *Bruki w krajobrazie Krakowa*, Towarzystwo Miłośników Historii i Zabytków Krakowa, Kraków 1998.
3. Duda J., *Rola, znaczenie i funkcje ulic*, „Przegląd Komunalny” nr 1 i 2/2000.
4. Duda J., *Co to są ulice*, „Polskie Drogi” nr 1-2/2003.
5. Duda J., *Szerokość ulic*, „Polskie Drogi” nr 4/2003.
6. Duda J.; *Ulice – znaczenie i funkcje w kształtowaniu przestrzeni miejskiej oraz rozwoju miast*, cz. I „Autostrady” nr 8-9/2004; cz. II nr 10/ 2004.
7. Gawlikowski A., *Ulica w strukturze miasta*, Centralny Ośrodek Badawczo-Projektowy Budownictwa Ogólnego, Warszawa 1989.
8. *Komentarz do warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, cz. I. *Wprowadzenie*. Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, Warszawa 2001.
9. Latour St., *Rewaloryzacja zabytkowych miast na Pomorzu Zachodnim*. Warszawa 1981.
10. Ostrowski W., *Urbanistyka współczesna*, Warszawa 1975.
11. Pawłowski K., *Zasady ochrony, odbudowy i rewitalizacji historycznych zespołów urbanistycznych* [w:] *Zabytki urbanistyki i architektury w Polsce*, t. 1, Warszawa 1986.
12. Podolak Sł., *O kształtowaniu ładu przestrzennego*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Warszawa 1993.
13. *Prawo budowlane*. Zbiór ustaw i rozporządzeń z zakresu ustawodawstwa budowlanego, Lwów 1939.
14. Ptaszycka-Jackowska D., *Odnowa miast – zarys problemu*, [w:] *Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja, odnowa miast*; Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków 2000.
15. Rudnicki A., *Komunikacja w naukowych badaniach nad rewitalizacją zespołów zabytkowych*, „Transport Miejski” 4/1986.
16. Sandecki T., *Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi powiatowe*, Materiały I Spotkania Zarządców Dróg Powiatowych, Licheń 14-16 września 2000.
17. Sandecki T.; *Komentarz do warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, Materiały II Spotkania Zarządców Dróg Powiatowych, Elbląg 13-15 września 2001.
18. *Sieć uliczna*, *Materiały konferencji na temat „Sieć uliczna jako osnowa struktury przestrzennej współczesnych miast polskich” Instytutu Urbanistyki i Planowania Przestrzennego Politechniki Warszawskiej*, PWN, 1989.
19. Sumień T., *Forma miasta, kontekst i anatomia*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1992.
20. Wallis A., *Socjologia i kształtowanie przestrzeni*, PIW, Warszawa 1971.
21. Wyganowski St., *Karta Ateńska o środowisku i przestrzeni*, „Urbanista” nr 2/2004.
22. *Wytyczne projektowania ulic*, Ministerstwo Administracji i Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1982.

Streszczenie

Zniszczenia wojenne polskich miast w XX wieku spowodowały podjęcie prac związanych z ich odbudową i rewitalizacją, które w znacznej mierze obejmowały układy komunikacyjne, szczególnie w śródmieściach miast. Projektowanie i budowanie nowych osiedli

mieszkaniowych po II wojnie światowej opierało się na nowych doktrynach urbanistycznych, w których wyraźnie ograniczano rolę i znaczenie ulic. Dużego znaczenia nabrały arterie komunikacyjne i podstawowy parametr ich projektowania, a mianowicie prędkość. Po sześćdziesięciu z górą latach i krytycznej ocenie rezultatów z większą uwagą traktuje się ulice, analizując ich funkcje i wskazując na potrzebę ich rehabilitacji, szczególnie w świetle odnowy miast.

Autor analizuje ewolucję definicji ulicy stosowanej w różnych latach XX wieku oraz klasyfikacji ulic według różnych przepisów urbanistycznych i technicznych zawartych w wytycznych projektowania ulic. Zjawiskiem wielce niepokojącym była częsta zmiana przepisów i klasyfikacji. Autor artykułu przypomniał zapisane w 1982 r. podstawowe funkcje ulic, zarówno komunikacyjne jak i komunalne, a nawet socjologiczne. Na tym tle odnosi się do możliwości ich realizacji w świetle przepisów ustawy o planowaniu przestrzennym oraz warunków technicznych, którym powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

EVOLUTION OF TERMS RELATED TO STREETS, AND THE ROLE OF STREETS IN THE URBAN DEVELOPMENT AND RENEWAL PROCESSES

Summary

War damages of the Polish towns in the 20th century caused the need to start works related to road reconstruction and remodelling. Such projects mostly concerned complete transportation systems, especially in town centres. Design and construction of new housing projects after World War II was based on new urban planning doctrines, in which the roles and significance of town roads were clearly limited. More significant became transportation routes and the basic design parameter, the allowed speed. After more than sixty years and a critical evaluation of previous results, town roads are treated with more attention, with analysis of their functions and indication of the needs of rehabilitation, especially in the context of urban renewal projects.

The author considers the evolution of the definitions of roads applied in various periods of the 20th century, as well as town road classifications in accordance with various urban planning or technical requirements included in street planning guidelines. Frequent revisions of regulations and classifications were very controversial. The author mentioned basic road and street functions for transportation, municipal or even social use, as recorded in 1982. On that background, the author refers to the possibilities of implementing such functions in the light of Physical Planning Law and the technical conditions adopted for public roads and their locations.

Key words: roads, town roads, streets, road classification, road functions, technical conditions, road design guidelines

Dr inż. Jerzy Duda
Instytut Rozwoju Miast – Kraków