

Planning Tools for Creating and Protecting Urban Landscape – Poznan Experience Towards Legal Changes after 2003

Wojciech Skórzewski

DOI: 10.30825/5.ak.173.2019.64.3

Planistyczne narzędzia kształtowania i ochrony krajobrazu miejskiego – poznańskie doświadczenia wobec zmian prawnych po 2003 r.

Key words: spatial planning, city landscape, greenery, zoning plans

Introduction

The condition of urban landscape is the result of various types of investment, maintenance and protection enterprises. Creating new landscape architecture arrangements as well as the maintenance or transformation of existing areas with valuable landscape are not only the result of the actions of their owners and visions of designers, but they take place in specific legal reality. The realisation of each such investment must comply with binding regulations, including local law, as it usually entails the necessity to obtain a building permit (or to notify about the intention to start works). Due to that, acts of local law (which are, in Poland, mainly local spatial development plans) and superior acts of municipal spatial policy (the study of land use conditions and directions) are an important factor in shaping and protecting urban landscape. The Polish spatial planning system determines the role of planning documents with respect to the protection of the natural and cultural landscape of cities and influences the practice of creating such documents.

Legal conditions

The role of specific documents in the Polish spatial planning system

with respect to the protection and creation of landscape was defined in the Act on Spatial Planning and Management of 2003¹. Already the beginning of the Act, in Art. 1 (art. 1, item 2 (2)) states that spatial planning and management should take into account architectural and landscape values. The main source of regulation in the Polish system is the local spatial development plan that must specify, among others, the principles for creating landscape (Art. 15, item 2 (3a)) as well as the principles of protecting cultural heritage and monuments, including cultural landscape and contemporary cultural works (item 4), boundaries and ways of land or objects to be protected, as well as priority landscape specified in the landscape audit and voivodeship zoning plans (item 7). This last provision results from the introduction of the so-called Landscape Act² in 2015.

However, this was not the only change in the legal system that influenced the reality of urban landscape protection. The adoption of the so-called Special Act on Housing³ of July 2018 that offered investors who developed residential buildings the possibility to use an additional formal path in form of the Resolution on determining the location of a housing investment also complicated the situation in terms of protecting areas of valuable landscape against development. The practical influence of this Act on urban landscape and on the preservation of green areas in cities remains unknown, as it has been in

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, krajobraz miejski, zieleń, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Wprowadzenie

Stan krajobrazu miejskiego jest wynikiem różnego rodzaju przedsięwzięć inwestycyjnych, utrzymaniowych i ochronnych. Tworzenie nowych założeń w zakresie architektury krajobrazu, jak i konserwacja lub przekształcenie istniejących cennych krajobrazowo terenów są nie tylko rezultatem działań właścicieli (inwestorów) i wizji projektantów, ale odbywają się w określonych realiach prawnych. Realizacja każdego takiego przedsięwzięcia musi być zgodna z obowiązującymi przepisami, w tym z prawem miejscowym, jako że zazwyczaj wiąże się z koniecznością uzyskania pozwolenia na budowę (lub zgłoszenia zamiaru robót). Dlatego istotnym czynnikiem kształtowania i ochrony krajobrazu miejskiego są narzędzia planowania przestrzennego w postaci aktów prawa miejscowego (którymi w Polsce są przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego) oraz nadrzędnych wobec nich aktów polityki przestrzennej gminy (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy). System planowania przestrzennego w Polsce determinuje rolę dokumentów planistycznych w zakresie ochrony krajobrazu przyrodniczego

i kulturowego miasta, ale także wpływa na praktykę tworzenia tych dokumentów.

Uwarunkowania prawne

Rola poszczególnych dokumentów w systemie planowania przestrzennego w Polsce w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu wynika z Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku¹. Już w art. 1 (Art. 1 ust. 2 pkt. 2) tej ustawy wskazano na konieczność uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym walorów architektonicznych i krajobrazowych. Podstawowym źródłem regulacji w polskim systemie jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym obowiązkowo określa się m.in. zasady kształtowania krajobrazu (art. 15 ust. 2 pkt. 3a), a także zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej (pkt. 4), granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, jak i krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa (pkt. 7). Ten ostatni punkt jest rezultatem wprowadzenia tzw. ustawy krajobrazowej² w 2015 roku.

Nie była to jedyna zmiana w systemie prawnym, mająca wpływ na realia ochrony krajobrazu miejskiego. Uchwalenie tzw. specustawy mieszkaniowej³ w lipcu 2018 r., dającej inwestorom realizującym zabudowę mieszkaniową możliwość skorzystania z dodatkowej ścieżki formalnej w postaci Uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, skomplikowało również sytuację w zakresie ochrony terenów cennych krajobrazowo przed zabudową. Praktyczny wpływ tej ustawy na krajobraz miejski oraz zachowanie terenów zielonych w miastach nie jest jeszcze znany ze względu na krótki okres jej obowiązywania i niewielką liczbę inwestycji zrealizowanych na jej podstawie. Może być to przedmiotem przyszłych badań po kilku latach jej funkcjonowania. Niemniej można wskazać pewne zależności pomiędzy poszczególnymi instrumentami planowania przestrzennego, które przedstawiono na poniższych schematach: przed (ryc. 1) i po wejściu w życie ustawy (ryc. 2).

Jak można zauważyć, dodanie nowego trybu realizacji zabudowy w postaci Uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wpływa na znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu ochrony krajobrazu. Ze względu na brak wymagania zgodności takiej uchwały z planem miejscowym nie jest on już ostatecznym gwarantem ochrony wskazanych terenów przed zabudową. Do tej pory ryzyko

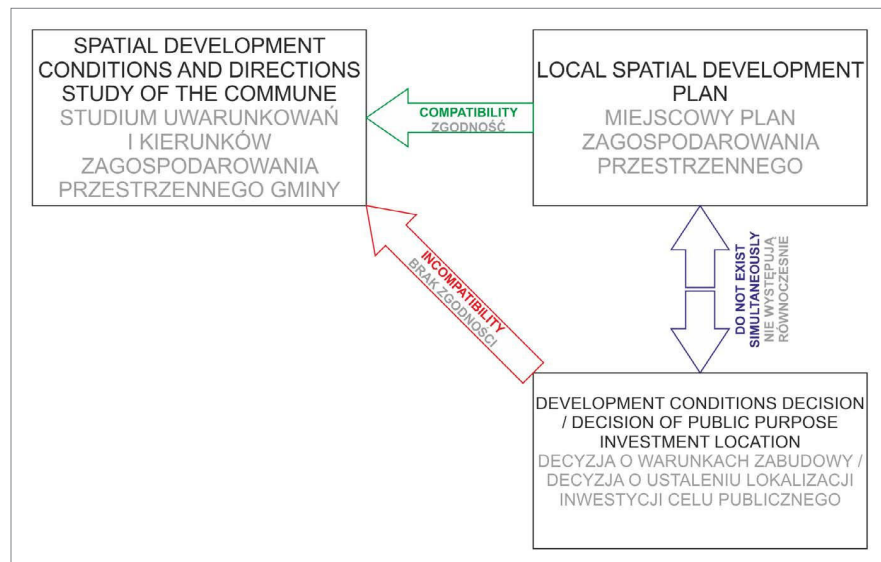


Fig. 1. Diagram of relations between specific spatial planning tools before July 5, 2018 (elaborated by W. Skórzewski)

Ryc. 1. Schemat zależności pomiędzy poszczególnymi narzędziami planowania przestrzennego przed 5 lipca 2018 r. (oprac. W. Skórzewski)

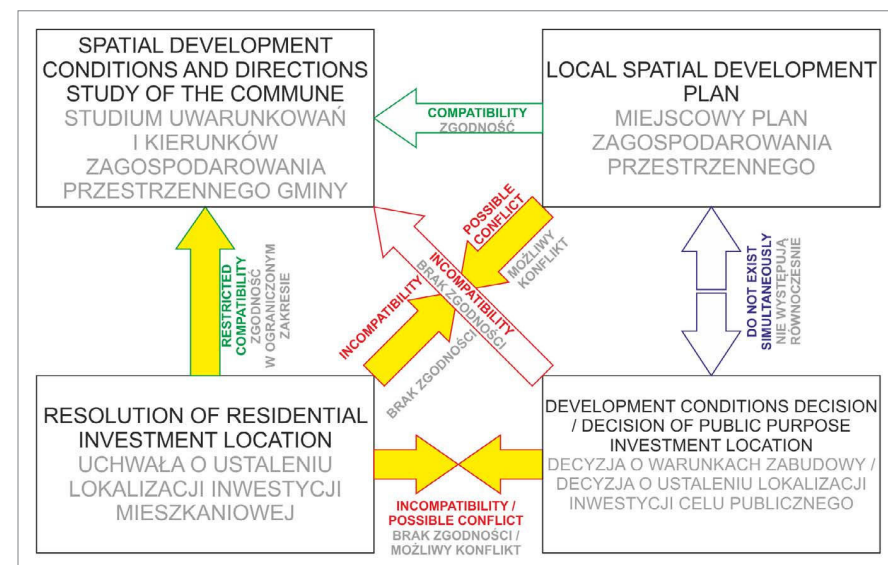


Fig. 2. Diagram of relations between specific spatial planning tools after July 5, 2018, i.e. after adopting the Special Act on Housing (elaborated by W. Skórzewski)

Ryc. 2. Schemat zależności pomiędzy poszczególnymi narzędziami planowania przestrzennego od 5 lipca 2018 r., tj. po uchwaleniu specustawy mieszkaniowej (oprac. W. Skórzewski)

force for a relatively short time and it has been the basis for only a few investments. However, it may be the subject of future research after several years from its implementation. Nevertheless, certain relations between individual spatial planning instruments may be found. They are presented in the diagrams below: Before (Fig. 1) and after the implementation of the Act (Fig. 2).

One may easily notice that adding a new mode of development in form of the Resolution on determining the location of a residential investment affects the importance of local spatial development plan as a landscape protection tool. Due to the fact that such resolution is not required to comply with the zoning plan, the latter is no longer a final guarantee that specific areas will be protected against development. Before that, the risk of uncontrolled development applied only to areas not covered by local spatial development plans, where investments could be realised based on land development conditions decisions, which are not bound by the provisions of the study.

Due to that, zoning plans were prepared, first of all, for areas with valuable nature and landscape in order to protect them from development (so-called protective plans, Fig. 3). In Poznań, nearly 70 per cent of various types of green areas are currently covered by such plans (Fig. 4), compared to only approx. one third of other areas of the city.

niekontrolowanej zabudowy dotyczyło jedynie terenów nieobjętych planami miejscowymi, gdzie mogła się dokonywać na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, które nie są związane zapisami studium.

Z tego powodu w pierwszej kolejności zaczęto sporządzać plany miejscowe dla terenów cennych krajobrazowo i przyrodniczo, w celu ochrony ich przed zabudową (tzw. plany ochronne, ryc. 3). W Poznaniu

różnego rodzaju tereny zieleni są obecnie pokryte planami w prawie 70 procentach (ryc. 4), podczas gdy pozostały obszar miasta zaledwie w ok. jednej trzeciej.

Tło historyczne i stan badań

Konsekwencją opisanych wyżej zmian prawa jest między innymi przerwanie ciągłości planistycznej, także w zakresie ochrony krajobrazu. Ustawa z 2003 roku unieważniła dotychczas obowiązujące plany uchwalone przed 1995 r., w tym plan ogólny miasta Poznania z 1994 roku⁴. Tym samym straciły ważność zawarte w nim regulacje chroniące walory terenów cennych przyrodniczo i krajobrazowo, będące w dużej części kontynuacją idei z lat wcześniejszych. Chodzi przede wszystkim o spójny system zieleni obejmujący ciągi ekologiczne i krajobrazowe wykraczające poza granice miasta [Wodniczko 1932]. Mamy więc tu do czynienia z przerwaniem ciągłości planistycznej nie tylko czasowej, ale i przestrzennej, gdyż zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą planowanie przestrzenne znajduje się w gestii gmin i nie zawsze jest kompatybilne na ich styku. Powstała sytuacja luki planistycznej, którą stopniowo w następnych latach wypełniano nowo uchwalonymi planami. Po wprowadzeniu specustawy z 2018 r. ciągłość planistyczna ponownie jest zagrożona, a walory krajobrazowe



Fig. 3. Areas covered by binding local spatial development plans in comparison to green areas, services, sport and leisure services and the fortifications specified in the Study of land use and development conditions of the city of Poznań of 2014 (elaborated by W. Skórzewski, data based on the Register of local spatial development plans of the Municipal Town-planning Office in Poznań, from the website mpu.pl – as of the 24th of January 2019)

Ryc. 3. Tereny pokryte obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego na tle terenów zieleni, usług sportu i rekreacji oraz fortów wyznaczonych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania z 2014 r. (oprac. W. Skórzewski, dane na podstawie Rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu ze strony mpu.pl – stan na dzień 24 stycznia 2019 r.)

Historical background and state of research

The aforementioned legal changes resulted, among others, in disrupting the continuity of planning, also with respect to landscape protection. The Act of 2003 cancelled the previously binding plans adopted before 1995, including the general plan of the city of Poznan of 1994⁴. Thus, the regulations contained therein that protected the value of areas of great natural and landscaping values that were the continuation of some ideas from the previous decades, became invalid. This applies, first of all, to a consistent system of greenery that included environmental and landscape corridors reaching beyond the city limits [Wodziczko 1932]. In this case we are thus dealing with an interruption not only of temporal, but also of spatial continuity, because, pursuant to the currently binding Act, spatial planning has become one of the competences of the municipalities and the systems are not always compatible in border areas. A planning gap emerged, which was later, in the subsequent years, filled by newly adopted plans. After the implementation of the Special Act of 2018, planning continuity is threatened once again, and landscape values are partially devoid of protection. The issues of shaping and protecting landscape in spatial planning have been the subject of numerous academic publications, both on historical experiences

[Czarnecki 1968, Rafalski et al. 1981, Kodym-Kozaczko 2005] and on the actions taken currently in urban, suburban, and rural areas [Ociepa-Kubicka 2014, Raszeja 2002, 2015, Śleszyński, Solon 2010, Śleszyński 2013, Szczepańska 2017].

Case studies

The issues of shaping and protection of urban landscape discussed in the introduction were analysed based on selected examples of areas of valuable landscape in Poznan, especially green areas, sport and leisure areas and the local spatial development plans that cover these parts of

the city. These examples illustrate the problems of protecting urban green areas against development and creating new park or leisure arrangements in the city.

As it was mentioned before, the threat of uncontrolled development in the event of absence of a zoning plan fostered the practice of developing such local spatial development plans, with their main function being to protect valuable areas. Hence one may note the abandonment of adopting overall zoning plans for whole districts or residential estates that were replaced by fragmented, ad-hoc intervention measures. An example of such action may be the local spatial

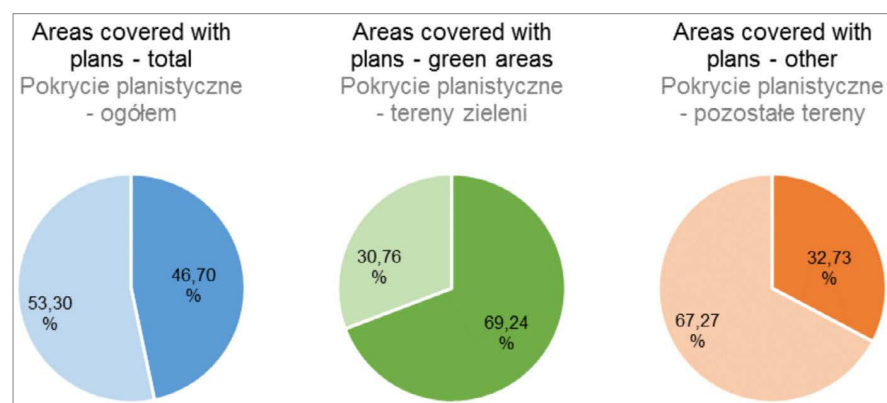
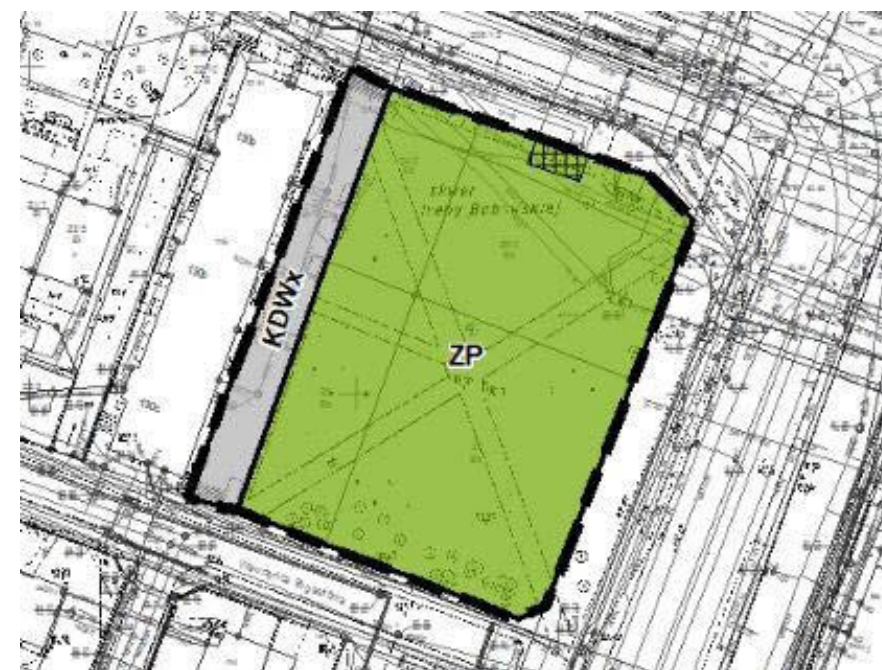


Fig. 4. Degree of coverage of the area of the city of Poznan by local spatial development plans: Overall and divided into green areas and other areas (elaborated by W. Skórzewski, data based on the Register of local spatial development plans of the Municipal Town-planning Office in Poznan, from the website mpu.pl – as of the 21st of November 2018, and the 24th of January 2019).

Ryc. 4. Stopień pokrycia obszaru miasta Poznania miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego: ogółem oraz z podziałem na tereny zieleni i pozostałe (oprac. W. Skórzewski, dane na podstawie Rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu ze strony mpu.pl – stan na dzień 21 listopada 2018 r. stan na dzień 24 stycznia 2019 r.)

Fig. 5. Part of the drawing of the local spatial development plan in the area of W. Engeström Street in Poznan⁵ (source: Municipal Town-planning Office in Poznan, www.mpu.pl).

Ryc. 5. Fragment rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy W. Engeströma w Poznaniu⁵ (źródło: Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu, www.mpu.pl)



– częściowo pozbawione ochrony. Zagadnienia ochrony i kształtowania krajobrazu w planowaniu przestrzennym były przedmiotem licznych prac naukowych, zarówno dotyczących doświadczeń historycznych [Czarnecki 1968, Rafalski i in. 1981, Kodym-Kozaczko 2005], jak i działań podejmowanych współcześnie na terenach miejskich, podmiejskich i wiejskich [Ociepa-Kubicka 2014, Raszeja 2002, 2015, Śleszyński, Solon 2010, Śleszyński 2013, Szczepańska 2017].

Studium przypadków

Wymienione we wstępie zagadnienia ochrony i kształtowania krajobrazu miejskiego przeanalizowano na przykładzie wybranych przypadków terenów cennych krajobrazowo w Poznaniu, przede

wszystkim terenów zieleni, sportu i rekreacji, oraz obowiązujących na ich obszarze miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przykłady te ilustrują problematykę ochrony miejskich terenów zieleni przed zabudową i tworzenia nowych założeń parkowych czy rekreacyjnych w mieście.

Jak już wspomniano, zagrożenie niekontrolowaną zabudową w przypadku braku planu wpłynęło na praktykę sporządzania planów miejscowych, stawiając jako jeden z głównych celów ich funkcję ochronną. Stąd można zaobserwować odejście od uchwalania całościowych planów zagospodarowania dla całych dzielnic lub osiedli na rzecz wycinkowych, doraźnych działań interwencyjnych. Przykładem takiego działania może być miejscowy plan zagospodarowania

przestrzennego w rejonie ul. Engeströma w Poznaniu⁵ (ryc. 5), dotyczący obszaru ograniczonego do skweru położonego przy skrzyżowaniu ulic J.H. Dąbrowskiego i S. Przybyszewskiego, sporządzony wyłącznie do jego ochrony przed zabudową (jedną z działek obejmująca ponad 1/3 powierzchni parku stanowi własność prywatną).

Częstą praktyką jest też wydzielenie fragmentów terenów zieleni z większych planów, w celu szybszego ich uchwalenia. Przykładem może być Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego os. Chrobrego część północna A⁶ (ryc. 6), wydzielony z projektu Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego os. Chrobrego część północna⁷, obejmującego cały obszar północnej części osiedla. Wydzielona część zawierająca park (ryc. 7) została uchwalona w 2018 r., podczas gdy pozostała część obejmująca w większości zabudowę mieszkaniową wielorodzinną wciąż czeka na uchwalenie. Dalsze procedowanie tak rozległego i złożonego planu w całości groziłoby wydłużeniem procedury planistycznej, a w konsekwencji pozostawieniem parku osiedlowego bez ochrony przed zabudową. Również i tutaj część parku znajduje się na gruntach prywatnych, co w przypadku sąsiedztwa licznych budynków wielorodzinnych o wysokości od 4 do 12 kondygnacji nadziemnych dawałoby możliwość ubiegania się o warunki zabudowy dla inwestycji o podobnych gabarytach.



Fig. 6. Fragment of the drawing of the local spatial development plan "Boleslaw Chrobry Residential estate – northern part A" in Poznan³ (source: Municipal Town-planning Office in Poznan, www.mpu.pl).

Ryc. 6. Fragment rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Osiedle Bolesława Chrobrego – część północna A” w Poznaniu³ (źródło: Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu, www.mpu.pl)



Fig. 7. Park in the Boleslaw Chrobry Residential Estate in Poznan (photo by W. Skórzewski)

Ryc. 7. Park na os. Bolesława Chrobrego w Poznaniu (fot. W. Skórzewski)

development plan for the area of Engeström Street in Poznan⁵ (Fig. 5) that covers the limited area of the green square located at the junction of J.H. Dąbrowski and S. Przybyszewski Streets whose only purpose is to protect the area from development (as one of the plots, covering more than 1/3 of the park surface, is privately owned).

Another frequent practice is to separate fragments containing green areas from larger plans in order to accelerate the adoption of zoning plans. An example of such action may be the local spatial development plan for the area of Chrobry residential estate, northern part A⁶ (Fig. 6), separated from the draft of the Local Spatial Development Plan of the Chrobry residential estate, northern part⁷ that covers the whole northern part of the estate. The separated fragment covering the park (Fig. 7) was adopted in 2018, while the remaining part that mainly covers housing is still awaiting decision. Further proceeding of such large and complex plan as a whole would result in the risk of extending the planning procedure, and thus the estate park would be left unprotected against development. Here, also, part of the park remains is located on privately owned land, which, as the neighbouring buildings are 4 to 12 storeys high, would enable the land owners to apply for development conditions for buildings of similar size.

In Poznan, there were more similar situations, where green areas

Fig. 8. Part of the drawing of the local spatial development plan "The area of Dolna Wilda Street" in Poznan⁷ (source: Municipal Town-planning Office in Poznan, www.mpu.pl).

Ryc. 8. Fragment rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „W rejonie ulicy Dolna Wilda” w Poznaniu⁷ (źródło: Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu, www.mpu.pl)



Podobnych sytuacji, w których wyłączano tereny zieleni z projektu planu w celu przyspieszenia uchwalenia, było w Poznaniu więcej (m.in. na obszarze Moraska, Radojewa i Umultowa). Dlatego też powszechną praktyką jest stosowanie w uchwałach o przystąpieniu do sporządzenia planu zapisów pozwalających na uchwalanie planu w częściach.

Czym może skutkować brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pokazuje przykład początkowego odcinka południowego klina zieleni w Poznaniu. Do lat 90. XX wieku były to tereny o przeważającej funkcji sportowo-rekreacyjnej wśród zieleni z centralnie położonym Stadionem im. Edmunda Szyca, wybudowanym w 1929 r. wg projektu Sylwestra Pajzderskiego na Powszechną Wystawę Krajową. Od lat 90. XX wieku zaczęły zachodzić w tym obszarze zmiany funkcji. W ciągu kilkunastu następnych lat znaczna część tego obszaru została zabudowana obiektami mieszkaniowymi i usługowymi na podstawie wydanych decyzji o warunkach zabudowy, co było możliwe wobec braku planu miejscowego i bezpośredniego sąsiedztwa zabudowy śródmiejskiej. W efekcie doszło *de facto* do zaniku początkowego odcinka południowego klina zieleni i przerwania ciągłości klinowo-pięścieniowego systemu zieleni w Poznaniu.

Uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: „W rejonie ulicy Dolna Wilda” w Poznaniu⁸ (ryc. 8) w 2017 r. oraz

„W rejonie ulicy Droga Dębińska” w Poznaniu⁹ w 2018 r. jest szansą na odwrócenie tendencji, zatrzymanie degradacji południowego klina zieleni, a także częściowe przywrócenie funkcji wypoczynkowo-rekreacyjnej i zieleni na obszarach jeszcze niezabudowanych. Plan przewiduje większość pozostałych niezabudowanych terenów pod usługi sportu i rekreacji oraz pod zieleni urządzonej. Zapisy planu nie przesądzają jednak szczegółowo o kwestiach kompozycji przestrzennej terenów, czy o zasadach kształtowania krajobrazu, pozostawiając w tym względzie dużą swobodę. Ustalenia w przypadku terenu usług sportu i rekreacji przewidują relatywnie małą powierzchnię zabudowy (do 30%) w stosunku do powierzchni biologicznie czynnej (minimum 40%), z wyłączeniem odtworzenia w tym miejscu stadionu. Nacisk położony jest zatem bardziej na aspekt ochronny dokumentu niż na jego rolę kreacyjną.

Jednym z nielicznych przykładów w Poznaniu, gdzie planowanie przestrzenne dla terenów zieleni wykroczyło poza funkcję ochronną i stało się twórczym narzędziem kształtowania krajobrazu, jest Park Rataje. Uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego „Rataje – Park” w Poznaniu¹⁰ w 2006 r. oraz mpzp „Rataje – Park os. Oświecenia” w Poznaniu¹¹ w 2007 r. było konieczne do zabezpieczenia tych terenów (już od lat 60. XX wieku przewidywanych pod park dzielnicowy) przed

zabudową (należy zwrócić uwagę, że duża część działek jest własnością prywatną). Realizacja parku poprzedzona została organizacją konkursu architektonicznego w 2011 r., a rozpoczęła się w 2017 roku. W planie miejscowym parku Rataje zawarto wiele szczegółowych zapisów odnośnie rozmieszczenia elementów zagospodarowania (ryc. 9). Wyznaczono m.in.:

- strefy zieleni wysokiej,
- strefy ochrony widoku,
- strefy sportu i rekreacji plenerowej ze wskazaniem lokalizacji poszczególnych urządzeń,

Fig. 9. Part of the drawing of the local spatial development plan "Rataje – Park" in Poznań⁹ (source: Municipal Town-planning Office in Poznań, www.mpu.pl)

Ryc. 9. Fragment rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rataje – Park” w Poznaniu⁹ (źródło: Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu, www.mpu.pl)



were excluded from a draft plan in order to accelerate the decision (including in the areas of Morasko, Radojewo, and Umultowo). As a result, it is a general practice to include provisions that allow adopting parts of the plan in resolutions on initiating the development of such plan.

The potential consequences of the absence of a local spatial development plan are noticeable on the example of the initial section of the southern green wedge in Poznań. Until the 1990s, the main function of these areas was sport and leisure

among greenery, with the centrally located Edmund Szyk Stadium, erected in 1929 and designed by Sylwester Pajzderski for the General National Exhibition. However, since the 1990s, the functions of the area have been changing. During more than ten subsequent years, a major part of the area was covered by residential and service development erected based on the issued development conditions decisions. This was possible, as there was no local spatial development plan and the area is directly adjacent to city centre development. As

a result, the southern section of the green wedge practically disappeared and the continuity of the ring-wedge greenery system in Poznań was disrupted.

Adopting the following local spatial development plans: "The area of Dolna Wilda Street" in Poznań⁸ (Fig. 8) in 2017 and "The area of Droga Dębińska Street" in Poznań⁹ in 2018 is a chance to reverse the trend, stop the degradation of the southern green wedge, and to partly restore some of the recreational and leisure functions and greenery in areas that remain undeveloped. The plan allocated most of the remaining undeveloped areas to sport and leisure services and arranged greenery. However, the provisions of the plan do not specify the spatial layout of the area or the principles of shaping the landscape in detail, leaving much freedom in this respect. As far as sports and leisure areas are concerned, the provisions foresee a relatively low share of development (up to 30%), compared to biologically active areas (minimum 40%), with the exception of the reconstruction of the stadium. This means that the main focus is the protective aspect of the document, not its role in landscape shaping.

One of the few examples in Poznań, where spatial planning for green areas went beyond the protective function and became a creative landscape-shaping tool, is the Rataje Park. The adoption of the local spatial development plans "Rataje – Park" in

- lokalizację cieków i oczka wodnego,
- przebieg projektowanych dróg pieszych i rowerowych,
- ślad Średzkiej Kolei Powiatowej (wpis do Wojewódzkiego Rejestru Zabytków nr A 318).

Zagadnienia ochrony krajobrazu w planowaniu przestrzennym dotyczą nie tylko *stricto* terenów zieleni miejskiej takich jak parki, czy skwery, lecz także ochrony innych elementów krajobrazu oraz integralności systemu terenów cennych przyrodniczo. Jest to szczególnie widoczne w takim mieście jak Poznań, w którym ukształtowany jest czytelny klinowo-pięścieniowy system zieleni. Wchodzące w jego skład strukturalne kliny zieleni są zapisane w studium zagospodarowania miasta.

Ciekawym przykładem jest tu przypadek terenów przy ul. Gościńskiej. W okresie od 2003 r., tj. od wejścia w życie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do uchwalenia planu miejscowego w 2009 r.¹², powstało kilka budynków mieszkalnych jednorodzinnych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Jednak według Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 2008 r.¹³ ten fragment miasta znajdował się w obszarze jednego ze strukturalnych klinów zieleni jako teren wyłączony z zabudowy. W związku z tym również plan miejscowy nie mógł dopuszczać zabudowy w tym miejscu. Doprowadziło to do kuriozalnej

sytuacji, gdzie sąsiadowały ze sobą naprzemiennie działki już zabudowane i działki wyłączone z zabudowy. Dopiero w 2014 roku zmieniono studium, wyłączając omawiany teren z zakresu klina zieleni, co otworzyło drogę do sporządzenia nowego planu, który miał uporządkować sytuację. W nowo uchwalonym planie z 2019 r.¹⁴ (ryc. 10) przewidziano zabudowę jednorodzinna wolno stojącą i bliźniaczą, jednak z uwzględnieniem kontekstu przyrodniczego. Z uwagi na sąsiedztwo klina zieleni zdecydowano się na zwiększenie minimalnej powierzchni sąsiadujących z nim działek budowlanych. Zadbano też o zachowanie istniejącego rowu melioracyjnego oraz zagwarantowano utworzenie zbiornika retencyjnego w postaci stawu na terenie sportowo-rekreacyjnym w centralnej części osiedla. Wydaje się to o tyle ważne, że odprowadzenie wód opadowych jest istotnym problemem okolicznych dzielnic Sławie i Szczepankowo, stąd powszechna obecność rowów melioracyjnych wzdłuż ulic w tym rejonie miasta, które stały się też charakterystycznym elementem krajobrazu wspomnianych dzielnic. W ten sposób uchwalony plan miejscowy przyczynia się również do ochrony tożsamości dzielnicy.

Wnioski

Omówione przykłady pokazują istotną rolę instrumentów planowania przestrzennego, takich jak miejscowe

plany zagospodarowania przestrzennego, w ochronie i kształtowaniu miejskiego krajobrazu. W polskich realiach prawnych uchwalenie planu miejscowego jest często jedyną gwarancją prawną zachowania terenów zieleni lub cennych krajobrazowo przed niekontrolowaną zabudową. Jednak także i to narzędzie ochrony krajobrazu napotyka na ograniczenia wynikające z uwarunkowań prawnych planowania przestrzennego, przede wszystkim w przypadku własności prywatnej terenów. Mamy wówczas do czynienia ze skutkami finansowymi uchwalenia planu, które obciążają budżety miast (gmin) ze względu na konieczność wypłacenia odszkodowania lub wykupu gruntu. Alternatywą może być partycypacja inwestorów prywatnych w kosztach urządzenia i utrzymania terenów zielonych.

Konstrukcja polskiego systemu planowania przestrzennego wpłynęła też na praktykę tworzenia dokumentów planistycznych, zarówno w zakresie stosowanych zapisów, jak i priorytetów polityki przestrzennej miasta, czego efektem jest prymat ich funkcji ochronnej nad rolą kreatora.

Wojciech Skórzewski

Zakład Architektury Miejsce Pracy i Rekreacji
Instytut Architektury i Planowania
Wydział Architektury
Politechnika Poznańska

Poznań¹⁰ in 2006 and “Rataje – Park, Oświecenia estate” in Poznań¹¹ in 2007 was necessary to protect these areas (which have been planned to accommodate a district park since the 1960s) from development (it should be noted that a major part of the plots are private property). The realisation of the park was preceded by an architectural competition organised in 2011, and the investment began in 2017. The zoning plan for the Rataje Park contains numerous detailed provisions concerning the placement of specific elements (Fig. 9). The following were specified:

- Tall greenery zones,
- View protection zones,
- Open-air sport and leisure zones with the location of specific equipment,
- Location of the watercourse and pond,
- The course of the planned pedestrian pathways and cycling routes,
- Traces of the Sroda Poviats Railway (entry in the Voivodeship Registry of Monuments No. A 318).

The issues of landscape protection in spatial planning apply not only to such urban green areas as parks or green squares, but also to the protection of other landscape elements and of the integrity of the system of naturally valuable areas in a city. This is particularly visible in cities such as Poznań, with a clearly designed ring-wedge greenery system. Structural green wedges being parts of the system are included in the study of city development.

An interesting example is the area near Gościnną Street. In the period from 2003, i.e. from the implementation of the Act on spatial planning and development to the adoption of the local spatial development plan in 2009¹², several single-family houses were constructed here based on the decision on development conditions. However, pursuant to the Study on the conditions and directions of local spatial development of 2008¹³, this part of the city was included in the area of one of the structural green wedges as an area excluded from development. As a result, local spatial development plan could not permit development in this area, either. This led to an absurd situation, where already developed plots were mixed with plots excluded from development. Only in 2014 the study was changed to exclude the discussed area from the green wedge, which opened a path to create a new plan that was supposed to put the situation in order. The newly adopted plan of 2019¹⁴ (Fig. 10) foresaw single-family detached and semi-detached housing, however taking into account the natural context. Due to the vicinity of the green wedge the authors of the plan decided to increase the minimum surface area of the adjacent building plots. The plan also ensured to preserve the existing drainage ditch and guaranteed the creation of a retention reservoir in form of a pond in the sports and leisure area in the central part of the residential estate. This is important, as rainwater

discharge is an important problem of the neighbouring districts Sławie and Szczepankowo, so drainage ditches along roads are common in this part of the city. They have also become a characteristic element of landscape of these districts. In this way, the adopted local spatial development plan also contributes to the protection of district identity.

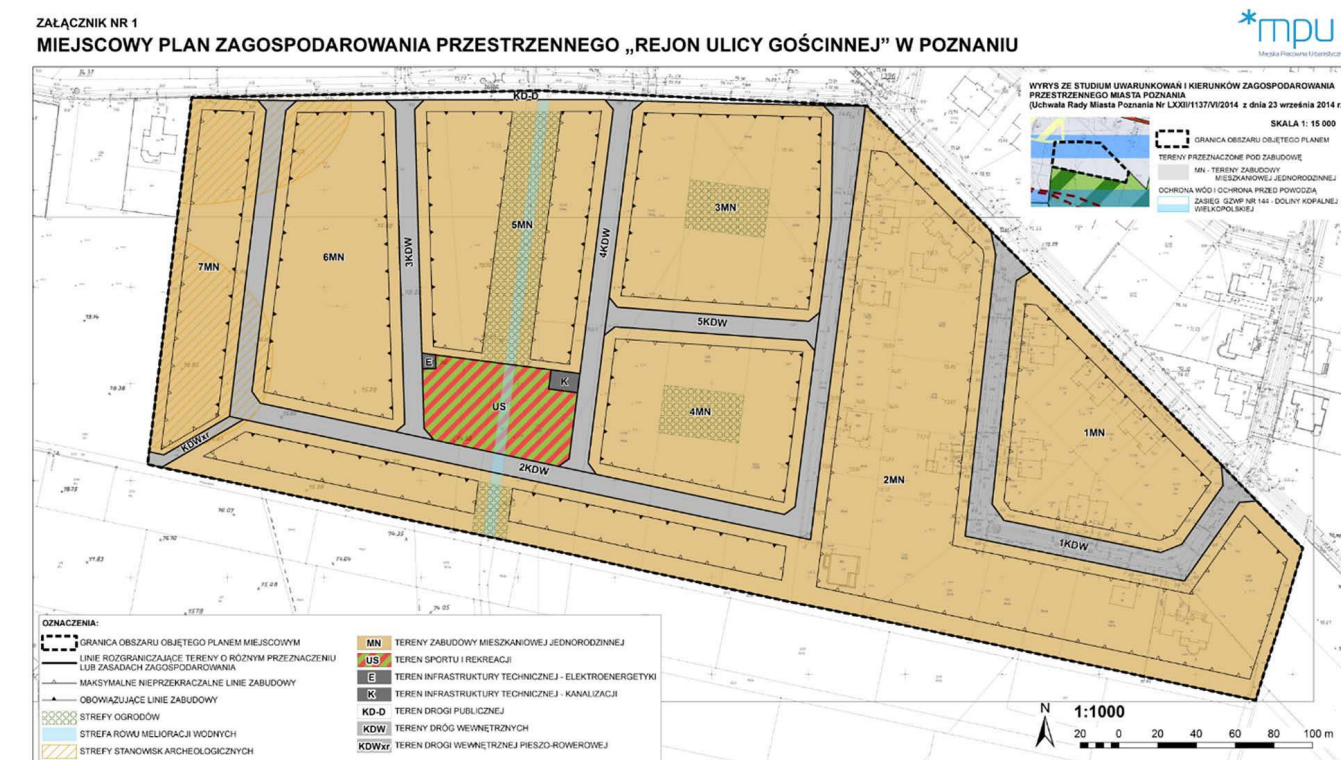
Conclusions

The discussed examples illustrate the role of such spatial planning instruments as local spatial development plans in the shaping and protection of urban landscape. In Polish legal system, the adoption of such zoning plan is often the only legal guarantee that green areas or valuable landscape areas will be protected against uncontrolled development. However, even this protection tool faces certain barriers resulting from the legal conditions of spatial planning, first of all on privately owned land. In such events, we are dealing with financial consequences of adopting the plan, which are a burden for municipal (or communal) budgets, due to the necessity to pay compensation or purchase the land. An alternative solution might be the participation of private investors in the costs of arranging and maintaining green areas.

The structure of the Polish spatial planning system has also influenced the practice of creating

Fig. 10. Drawing of the local spatial development plan “The area of Gościnną Street” in Poznań¹⁵ (source: Municipal Town-planning Office in Poznań, www.mpu.pl).

Ryc. 10. Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ulicy Gościnniej” w Poznaniu¹⁵ (źródło: Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu, www.mpu.pl)



Przypisy

- ¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717 ze zm., t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z 2019 r. poz. 60, 235, 730, 1009)
- ² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774)
- ³ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2018 poz. 1496)
- ⁴ Uchwała Nr X/58/II/94 Rady Miejskiej Poznania z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie

uchwalenia miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania

- ⁵ Uchwała nr LVII/1017/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy W. Engeströma w Poznaniu (symbol planu Ok)
- ⁶ Uchwała nr LXIX/1256/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Osiedle Bolesława Chrobrego – część północna A” w Poznaniu (symbol planu Pca)
- ⁷ Uchwała nr XXXIX/663/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzen-

nego „Osiedle Bolesława Chrobrego – część północna” w Poznaniu (symbol planu Pc)

- ⁸ Uchwała nr XLI/697/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „W rejonie ulicy Dolna Wilda” w Poznaniu (symbol Sjb)
- ⁹ Uchwała nr LXXIII/1360/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 25 września 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „W rejonie ulicy Droga Dębińska” w Poznaniu (symbol Sjs)
- ¹⁰ Uchwała nr CVI/1217/IV/2006 Rady Miasta Poznania z dnia 24 października 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Rataje – Park” w Poznaniu (symbol Rp)

planning documents, both in terms of the provisions used and the spatial planning policy priorities of cities. As a result, their protective function dominates over the creative role.

Wojciech Skórzewski

Department of Workplaces and Leisure
Architecture
Institute of Architecture and Spatial Planning
Faculty of Architecture
Poznan University of Technology

Endnotes

¹ Act of 27 March 2003 on spatial planning and development (Journal of Laws of 2003 No. 80 item 717 with changes: Journal of Laws of 2018 item 1945, of 2019 items 60, 235, 730, 1009)

² Act of 24 April 2015 amending certain acts in relation to strengthening landscape protection instruments (Journal of Laws of 2015 item 774)

³ Act of 5 July 2018 on the facilitation of the preparation and implementation of housing investments and accompanying investments (Journal of Laws of 2018 item 1496)

⁴ Resolution No. X/58/II/94 of the City Council of Poznan of December 6 1994 on adopting the local spatial development plan for the city of Poznan

⁵ Resolution No. LVI/1017/VII/2017 of the City Council of Poznan of November 7 2017 on the local spatial development plan for the area of W. Engeström Street in Poznan (plan symbol Ok)

⁶ Resolution No. LXIX/1256/VII/2018 of the City Council of Poznan of June 26 2018 on the local spatial development plan for “Bolesław Chrobry Residential Estate – northern part A” in Poznan (plan symbol Pca)

⁷ Resolution No. XXXIX/663/VII/2016 of the City Council of Poznan of December 13 2016 on commencing the development of the local spatial development plan for “Bolesław

Chrobry Residential Estate – northern part” in Poznan (plan symbol Pc)

⁸ Resolution No. XLI/697/VII/2017 of the City Council of Poznan of January 24 2017 on the local spatial development plan of “The area of Dolna Wilda Street” in Poznan (symbol Sjb)

⁹ Resolution No. LXXIII/1360/VII/2018 of the City Council of Poznan of September 25 2018 on the local spatial development plan of “The area of Droga Dębińska Street” in Poznan (symbol Sjs)

¹⁰ Resolution No. CVI/1217/IV/2006 of the City Council of Poznan of October 24 2006 on adopting the local spatial development plan of the area “Rataje – Park” in Poznan (symbol Rp)

¹¹ Resolution No. XXII/191/V/2007 of the City Council of Poznan of September 25 2007 on adopting the local spatial development plan of “Rataje – Park Oświecenia estate” in Poznan (symbol Ro)

¹² Resolution No. LIV/723/V/2009 of the City Council of Poznan of May 12 2009 on the local spatial development plan for “Eastern Green Wedge C” in Poznan

¹³ Resolution No. XXXI/299/V/2008 of the City Council of Poznan of January 18 2008 on amending the Study on the conditions and directions of local spatial development of the city of Poznan, adopted by Resolution No. XXII/276/III/99 of the City Council of Poznan of November 23 1999 on adopting the “Study on the conditions and directions of local spatial development of the city of Poznan”, amended by Resolution No. XXV/171/IV/2003 of the City Council of Poznan of July 10 2003 amending the Study on the conditions and directions of local spatial development of the city of Poznan

¹⁴ Resolution No. VIII/91/VIII/2019 of the City Council of Poznan of March 19 2019 on the local spatial development plan for „The area of Gościnną Street” in Poznan

¹⁵ Resolution No. VIII/91/VIII/2019 of the City Council of Poznan of March 19 2019 on the local spatial development plan for „The area of Gościnną Street” in Poznan (symbol Qv)

¹¹ Uchwała nr XXII/191/V/2007 Rady Miasta Poznania z dnia 25 września 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rataje – Park os. Oświecenia” w Poznaniu (symbol Ro)

¹² Uchwała nr LIV/723/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wschodni klin zieleni C” w Poznaniu

¹³ Uchwała nr XXXI/299/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2008 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania, uchwalonego uchwałą Nr XXII/276/III/99 Rady Miasta Poznania z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania”, zmienionego uchwałą Nr XXV/171/IV/2003 Rady Miasta Poznania z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania

¹⁴ Uchwała nr VIII/91/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ulicy Gościnniej” w Poznaniu

¹⁵ Uchwała nr VIII/91/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ulicy Gościnniej” w Poznaniu (symbol Qv)

Literature – Literatura

1. Böhm A. (red.), 2001. Architektura krajobrazu a planowanie przestrzenne, praca zbiorowa pod red. K. Pawłowskiej. Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki, Kraków, 378–387.

2. Böhm A., 2016. O czynniku kompozycji w planowaniu przestrzeni. Wydawnictwo PK, Kraków.

3. Böhm A., 2008. Walory krajobrazowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, Czasopismo Techniczne – Politechnika Krakowska, z.

1-A, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008.

4. Chmielewski J.M., 2001. Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

5. Czarnecki W., 1968. Planowanie miast i osiedli. T. 3, Krajobraz i tereny zielone. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, Poznań.

6. Czarnecki W., 2015. Wspomnienia architekta, opracowanie H. Grzeszczuk-Brendel, G. Kodym-Kozaczko. Wydawnictwo Miejskie Poznań, Poznań.

7. Fogel A., Geszprych M., 2016. Uwzględnianie zieleni w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – teoria i praktyka. Człowiek i Środowisko, 40 (1), Warszawa, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, 115–131.

8. Kodym-Kozaczko G., 2005. Rozwój Poznania w planowaniu urbanistycznym w latach 1900–1990 [w:] Architektura i urbanistyka Poznania w XX wieku, pod red. T. Jakimowicz, Wydawnictwo Miejskie, Poznań.

9. Nowak M.J., 2015. Nieefektywność decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w kształtowaniu ładu przestrzennego a działania organów administracji publicznej. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, zeszyt 257/258, 46–57.

10. Ociepa-Kubiccka A., 2014. Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska. Inżynieria i Ochrona Środowiska, t. 17, nr 1. Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa, 135–146.

11. Raszeja E., 2015. Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego, Poznań.

12. Raszeja E., 2002. Procedury i instrumenty kształtowania krajobrazu na obszarach wiejskich Wielkopolski w aspekcie integracji z Unią Europejską, Studioteka ZARYSY, Poznań.

13. Rafalski P., Kowalewski A., Namienko K., 1981. Warszawa: przeszłość i perspektywy miasta. Wydawnictwo Interpress, Warszawa.

14. Stangel M., 2013. Kształtowanie współczesnych obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.

15. Szczepańska A., 2017. Modelowanie zmian przestrzennych wywołanych decyzjami lokalizacyjnymi z zastosowaniem sieci Bayesa i statystyk Morana na przykładzie strefy podmiejskiej Olsztyna. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

16. Śleszyński P., Solon J., 2010. Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach. Kom. Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.

17. Śleszyński P., 2013. Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach. Kom. Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.

18. Wodziczko A., 1932. Dolina Bogdanki w rozbudowie Poznania. Poznań.