



OCHRONA WALORÓW ARCHITEKTONICZNYCH I KRAJOBRAZOWYCH W MIEJSCOWYCH PLANACH ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO NA PRZYKŁADZIE STAREGO PODGÓRZA W KRAKOWIE CZ.1

PROTECTION OF ARCHITECTURAL AND LANDSCAPE VALUES IN LOCAL SPATIAL PLANS BASED ON THE EXAMPLE OF THE OLD PART OF PODGÓRZE IN KRAKOW, PART 1

Marceli Łasocha
mgr inż. arch.

Politechnika Krakowska
Wydział Architektury
Zakład Kompozycji i Planowania Krajobrazu

Urząd Miasta Krakowa
Biuro Planowania Przestrzennego
Pracownia Urbanistyczna

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest sposób uwzględnienia walorów architektoniczno – krajobrazowych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na przykładzie planów uchwalonych na przestrzeni ostatnich 20 lat przez Radę Miasta Krakowa dla Starego Podgórze w Krakowie.

Słowa kluczowe: plan miejscowy, ochrona walorów architektoniczno-krajobrazowych, ochrona krajobrazu.

ABSTRACT

The subject of this article is methods of accounting for architectural and landscape values in local development plans based on the example of the plans adopted by the Krakow city council for the old part of the Podgórze district over the past 20 years.

Key words: Local spatial plan, protection of architectural and landscape values, landscape protection.

Problem ochrony walorów krajobrazowych jest istotnym zagadnieniem w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wiadomym jest, że należy chronić piękne widoki, gdyż decydują one o atrakcyjności i wartości (również materialnej) obszaru. Natomiast sposób, w jaki można to czynić nie jest dokładnie określony, ponieważ walory te są trudne do jednoznacznego zdefiniowania i ochrony. Świadczą o tym liczne akty normatywne mające tę kwestię regulować – np. ustawa o ochronie przyrody, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również niedawno podpisana przez Prezydenta RP ustawa wzmacniająca narzędzia ochrony krajobrazu.

Artykuł ten ma na celu pokazanie, jak chronić walory krajobrazowe za pomocą planów miejscowych na przykładzie fragmentu miasta Krakowa – Starego Podgórze.

W związku ze złożonością tematu artykuł podzielono na 2 części. W części pierwszej przedstawione zostały uwarunkowania prawne, historyczne, stan planistyczny oraz sposób, w jaki rozwiązano problem ochrony widoków w już nieobowiązującym planie miejscowym ogólnym z dnia 16 listopada 1994r. W części drugiej przedstawiono zasady ochrony walorów architektoniczno – krajobrazowych w aktualnie obowiązujących dokumentach prawa miejscowego (miejscowych planach) sporządzonych przez Biuro Planowania Przestrzennego UMK dla Starego Podgórze (dalej „SP”).

1. PODSTAWOWE DEFINICJE – UWARUNKOWANIA PRAWNE

Na początku zostanie przytoczone ustawowe znaczenie kluczowych pojęć odnoszących się do planowania i ochrony aspektów krajobrazowych. Pomimo, że problematyka ochrony obejmuje szerszy okres czasowy, to przywołane definicje odnoszą się będą do aktualnie obowiązującego porządku prawnego.

Plan miejscowy jest dokumentem, w którym zgodnie z art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ (dalej „ustawa”) następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Plan będący przepisem prawa miejscowego, podlega ściśle regulacjom ustawy, w której określono obligatoryjny (obowiązkowy) jak i zależny od potrzeb zakres planu.²

Walory architektoniczne i krajobrazowe są kolejnym kluczowym zagadnieniem, do których ustawa odnosi się już w pierwszym artykule, który stanowi o tym, czemu ustawa ta służy. W ust. 2, wśród 10 zagadnień, ustawodawca nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać zwłaszcza „walory architektoniczne i krajobrazowe”.

Dodać tutaj należy, że owe walory architektoniczne i krajobrazowe są pojęciami „nieposiadającymi żadnej definicji normatywnej” i są tzw. pojęciami niedookreślonymi³, czyli nie zostały zdefiniowane w żadnym dokumencie prawnym.

Wynika stąd, że zakres i definicja walorów może być każdorazowo indywidualnie określana i dostosowywana do specyfiki sporządzanych planów miejscowych. Jak to zagadnienie zostało potraktowane w przypadku Podgórze przedstawione zostanie w dalszej części artykułu.

Ostatnim pojęciem wymagającym doprecyzowania jest **ochrona krajobrazu**. Choć słowo „krajobraz” pojawia się w przywołanych wcześniej walorach architektoniczno krajobrazo-

¹ t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647z późn. zm.

² Zakres planu miejscowego określono w art. 15 ustawy – organ planistyczny tylko w tym zakresie został ustawowo upoważniony do dokonywania regulacji. Jak wskazuje Hubert Izdebski w publikacji pt. „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz” za M. Szewczykiem „zamieszczanie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego (...) – komentarz do art. 15 ustawy”.

³ Niewiadomski Z., *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa, C.H. Beck, 2011 str.9.

wych, to z jego ochroną powiązana jest ustawa o ochronie przyrody⁴, która wprowadza definicję pojęcia *ochrona krajobrazowa* (art. 5 pkt. 8), a także prawne formy ochrony walorów krajobrazowych (rezerwat przyrody, park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu) oraz w pewnym zakresie reguluje prowadzenie działalności planistycznej⁵. Należałoby jednak zadać pytanie, czy w przypadku obszaru miejskiego o znacznym ładunku historycznym i kulturowym jakim jest Podgórze, zapisy ww. ustawy są adekwatne?

Wracając jednak do ustawy o planowaniu, przywołać należy art. 15 mówiący, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Krajobraz kulturowy został określony w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶ w art. 3 pkt 14 jako przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze.

Ryc. 1 Widok na klasztor Redemptorystów (na pierwszym planie), Osiedle Podwawelskie (na drugim planie), Kopiec Kościuszki i klasztor na Bielanych (w tle). Źródło/Source: Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa (dalej BP UMK).

Fig.1 View of the monastery of the Redemptorists (first plan), The Podwawelskie housing development (second plan), Kościuszko Mound and monastery in Bielany (in the background).



Podsumowując, podczas definiowania kluczowych pojęć, określono: czym jest i co wchodzi w skład planu miejscowego, jak rozumieć zapisy odnoszące się do **walorów architektonicznych i krajobrazowych**, a w związku z występowaniem na obszarze wytworów cywilizacji oraz elementów przyrodniczych przywołano również zapisy odnoszące się do **krajobrazu kulturowego oraz zasad jego ochrony**.

2. HISTORIA MIEJSCA

Aby dobrze zrozumieć wartość obszaru oraz określić, co będzie chronione w planach miejscowych – co stanowi wartości historyczne i kulturowe – przywołane zostanie kilka najważniejszych faktów historycznych odnoszących się do tego miejsca.

Podając za Michałem Rożkiem⁷ Podgórze jest to *wielka dzielnica położona na prawym brzegu Wisły. W średniowieczu wstawiona kopcem Krakusa i kościołkiem św. Benedykta na Wzgórzu Lasoty (...) 23 lutego 1784 cesarz Józef II podniósł Podgórze do rangi wolnego królewskiego miasta nadając mu wiele przywilejów i praw. (...) Przy Rynku wznosi się monumentalny neogotycki kościół św. Józefa z wieżą zwieńczoną hełmem podobnym do hełmu wieży kościoła Mariackiego w Krakowie. Powstał w 1909 (...) wedle projektu*

⁴Dz. U. 2004 nr 92 poz. 880.

⁵ Niewiadomski Z., *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa, C.H. Beck, 2011 str.12.

⁶ Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568 z późn. zm.

⁷ Rożek M., *Przewodnik po zabytkach Krakowa Urbs celebrima*, Wydanie drugie uaktualnione, Kraków, WAM 2010 str. 565-568.

Jana Sasa Zubrzyckiego, który na przykładzie podgórskiego kościoła wcielił w życie teorie malowniczego neogotyku kościelnego.

Nieopodal, w kierunku południowym przy ul. Zamoyskiego znajduje się Parafia i Sanktuarium Matki Bożej Nieustającej Pomocy. Kompleks w stylu wczesnego gotyku, z czerwonej cegły, z elementami romańskimi zbudowano w 1909 również wg projektu Jana Sasa-Zubrzyckiego.

Ponad obydwoma kościołami, na tle drzew porastających Park Bednarskiego (pierwszy w Polsce przykład rekultywacji kamieniołomu) wznosi się monumentalny, nakryty czerwonym, ceramicznym dachem budynek, w którym aktualnie mieści się IV Liceum Ogólnokształcące im. Tadeusza Kościuszki w Krakowie.

Na samym Wzgórzu Krzemionek znajduje się niewielki Kościółek św. Benedykta, a *niedaleko kościółka wznosi się baszta Maksymiliańska (tzw. fort św. Benedykta) z 2 poł. XIX w., pozostałość po austriackich fortyfikacjach, cenny zabytek architektury fortyfikacyjnej, przypuszczalnie zaprojektowany przez Feliksa Księgarskiego.* W południowej części wzgórza ponad korony drzew wybija, uznana za dobro kultury współczesnej, wieża telewizyjna TVP Kraków⁸.



Ryc.2 Kraków od północnego zachodu, widok wykonany w 1619r. - po prawej widoczne wzgórza Krzemionek wraz z kościołem św. Benedykta. Źródło/Source: Archiwum Państwowe w Krakowie, Zbiór Kartograficzny, Sygn. Zb. Kart. V-86.

Fig. 2 Krakow from the north west, picture made in 1619. – Krzemionki hill with church of St. Benedict is on the right side of the picture.

To właśnie wymienione wyżej obiekty o wybitnym znaczeniu kulturowym (liczne obiekty jak i sam obszar Podgórze jest wpisany do rejestru zabytków) ze swymi budowlami, obiektami architektury militaris oraz parkiem będą celem ochrony w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

3. MIEJSCOWE PLANY ZAGOSPODAROWANIA DLA STAREGO PODGÓRZA

Aktualnie obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla SP sporządzano od lipca 2011r. Są to plany o *charakterze porządkującym i ochronnym, obejmujące obszar o wysokich wartościach historycznych i kulturowych. Ich celem jest zachowanie tych wyjątkowych wartości, które decydują o klimacie i atrakcyjności SP* - jak podaje uzasadnienie do podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania ww. planów miejscowych.

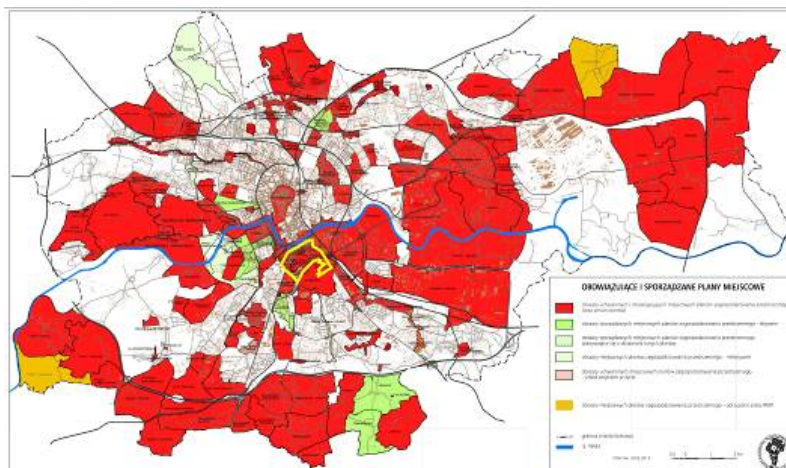
Obszar Starego Podgórze, który w całości miał zostać pokryty jednym planem, podzielono na 7 mniejszych części tak aby:

⁸ Rozenau-Rybowicz A., Szlenk-Dziubek D., Białoskorski P., *Atlas dóbr kultury współczesnej województwa małopolskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego Departament Polityki Regionalnej przy współpracy z Instytutem Rozwoju Miast, Kraków 2009, str. 73

- w przypadku zaistnienia konfliktu w jednym miejscu (na obszarze któregoś z planów) nie opóźniać sporządzania lub całkowicie uniemożliwiać uchwalenia pozostałych,
- w przypadku uchylecia przez sąd administracyjny jednego z planów, pozostałe obowiązywały i tereny SP pozostawały wciąż pod ochroną planistyczną.

Ryc. 3 Lokalizacja SP (żółta obwódka) na mapie obowiązujących (47,2%) i sporządzanych mpzp w Krakowie stan na 2014.03.06
Źródło/Source:
http://planowanie.um.krakow.pl/bpp/plany_obo_w.htm

Fig. 3. Location of Old Podgórze district (yellow border) on the map presently valid (47,2% space).



Rada Miasta Krakowa na przełomie lipca 2013r. i lutego 2014r. podjęła uchwały w sprawie uchwalenia wszystkich 7 miejscowych planów, a więc objęcie całego obszaru ochroną (przygotowanie planów, konsultacje z mieszkańcami, opinie i uzgodnienia itd.) trwało około 2,5 roku.

Przed wejściem w życie ww. planów, ostatnim obowiązującym i stanowiącym prawo miejscowe dokumentem planistycznym chroniącym ten obszar był Miejskowy Plan Ogólny (dla całego obszaru Krakowa) podjęty uchwałą Nr VII/58/94 z dnia 16 listopada 1994r⁹. Plan ten przestał obowiązywać w związku z wejściem w życie aktualnie obowiązującej ustawy, która spowodowała również, że ostatnie 10 lat było okresem, gdzie na SP zagospodarowanie odbywało się na podstawie jednostkowych decyzji administracyjnych ustanawiających warunki zabudowy dla poszczególnych nieruchomości.

4. MIEJSCOWY PLAN OGÓLNY ZAGOSPODAROWANIA

Plan sporządzony został na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984r. o planowaniu przestrzennym.¹⁰ Dokument składał się z tekstu planu oraz załącznika graficznego sporządzonego w skali 1:5000. Generalne zapisy planu, jego struktura oraz schemat działania został szczegółowo opisany m.in. przez Izabelę Syktę w czasopiśmie technicznym¹¹, jednakże zapisy ochronne zawarte w tym planie, a odnoszące się do SP wymagają szerszego omówienia – szczególnie, że był to ostatni obowiązujący i stanowiący prawo miejscowe dokument planistyczny ściśle chroniący ten obszar.

⁹ Zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995r. zachowywały moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003r.

¹⁰ Plan który obowiązywał jeszcze 10 lat temu został opracowany na podstawie ustawy sprzed 30 lat. Ustawa na której się opierał - o planowaniu przestrzennym z dnia 12 lipca 1984r. (Dz. U. 1984 nr 35 poz. 185) została zastąpiona ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994r. (Dz. U. 1994 r. Nr 89 poz. 415) która to ustawa została zastąpiona w 2003r aktualnie obowiązującą ustawą z dnia 27 marca 2003r.

¹¹ Böhme A., Sykta I. i in., *Walory krajobrazowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego* – Praca zbiorowa pod redakcją Aleksandra Böhme, Kraków, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Zeszyt 1-A/2008.

Na ryc.4 przedstawiono fragment legendy planu ogólnego odnoszący się do „Elementów kompozycji przestrzennej” – w przypadku tego planu są to definiowane wcześniej walory architektoniczno - krajobrazowe. Istotne jest, że elementy te oprócz podziału na punkty, ciągi i osie, podzielono na 3 zasadnicze grupy widoków (przez wzgląd na ekspozycje czynną – czyli obiekt, który jest widoczny z danego miejsca):

- na panoramę Starego Krakowa,
- na dalekie widoki zewnętrzne,
- na widoki lokalne.



Ryc. 4 Fragment legendy odnoszący się do elementów kompozycji przestrzennej. Źródło/Source: BP UMK.

Fig. 4 Part of captions to General Spatial Plan, concerning the composition aspect of the plan's graphical part.

Istotnym jest, że do ustalonych na rysunku planu elementów kompozycji, w tekście planu ogólnego znajdują się bezpośrednie ustalenia zawarte w §57. Zapisy te ustanawiają konieczność wykonywania i odnoszenia ekspertyz krajobrazowych i widokowych do elementów kompozycji. Pośrednie odniesienia do ww. walorów występują również w zapisach wyznaczonych stref polityki przestrzennej.

W tym miejscu należy wyjaśnić że przeznaczenie terenu i warunki jego zagospodarowania plan określał poprzez wyznaczenie przeznaczenia podstawowego oraz dopuszczalnego terenu, a także poprzez zapisy zawarte w 4 strefach polityki przestrzennej (§ 9 ust. 1): strefie ochrony środowiska i przyrody, strefie ochrony krajobrazu i dóbr kultury, strefie ochrony i kształtowania widoku oraz w strefie intensywności zabudowy.

W § 11 plan ustalał priorytety odczytywania powyższych zapisów. Pierwszeństwo miały zapisy przeznaczenia podstawowego z zastrzeżeniem że w przypadku konfliktu z ustaleniami stref ostateczny kształt zagospodarowania ustalał organ administracji samorządowej. Następne w kolejności były ustalenia stref polityki przestrzennej, a ostatecznie w hierarchii ustalenia przeznaczeń dopuszczalnych.

W § 9 ust. 2 dodano drugi (obok powyższego) najważniejszy dla kształtowania i ochrony krajobrazu zapis, a mianowicie *Przepisy zawierające warunki obowiązujące w strefach ustanowionych w celu ochrony (kształtowania) środowiska i przyrody oraz krajobrazu i dóbr kultury mają pierwszeństwo przed przepisami zawierającymi warunki dla pozostałych stref*.¹² Poprzez ten zapis ustalono pierwszeństwo ochrony m.in. walorów krajobrazu nad innymi zapisami odnoszącymi się generalnie do kształtowania przestrzeni.

Odniesienia do ochrony krajobrazu i dóbr kultury zawarte są w większości z 20 stref wyróżnionych planem¹³, natomiast zapisy desygnowane wyłącznie do kształtowania widoku zawarto w 3 strefach o następujących nazwach:

¹²Miejscowy Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa, <https://www.bip.krakow.pl/>

¹³ We wspomnianym powyżej czasopiśmie technicznym w rozdziale pt. Plany Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa, wśród 20 stref wyznaczonych planem w 19 odnaleziono odniesienia do walorów krajobrazowych, czynnika kompozycji etc.

- Strefa ochrony i kształtowania przedpola widoku,
- Strefa ochrony i kształtowania bliskiego planu widoku,
- Strefa ochrony i kształtowania dalszego planu widoku jego tła i obrzeży.

Istotnym ograniczeniem łączącym te strefy jest zakaz realizacji zabudowy z zastrzeżeniem § 58, gdzie ustalono wykaz wymagań, które należałoby spełnić, aby realizować inwestycję:

- uzyskanie opinii wojewódzkiego konserwatora przyrody lub (i) Konserwatora Zabytków,
- sporządzenie ekspertyzy wpływu na krajobraz naturalny (i) lub kulturowy, w tym ekspertyzy widokowej oraz jej pozytywnego zaopiniowania przez Konserwatora Zabytków,
- przeprowadzenie konkursu dla wyłonienia przez Sąd konkursowy koncepcji urbanistyczno-architektonicznej lub też przedłożenie M.K.U.A. wariantowych opracowań koncepcji urbanistyczno-architektonicznej celem wyboru najlepszego wariantu,
- sporządzenie programu rekultywacji lub rewaloryzacji strefy lub jej fragmentu i uzyskania akceptacji przez właściwe wydziały UMK,
- sporządzenie koncepcji urbanistycznej lub koncepcji urbanistycznej połączonej z projektem scalenia gruntów w przypadkach określonych w planie,
- uzyskanie interpretacji planu dokonanej przez zespół autorski planu lub inny zespół ekspercki w przypadkach spornych.

Spełnianie takich wymagań przez nowe inwestycje gwarantowało efektywną ochronę widoków i ładu przestrzennego. Skuteczne egzekwowanie wymagań przez administracje samorządową – na którą spadła olbrzymia odpowiedzialność - było możliwe w związku z innym umocowaniem prawnym tego dokumentu (ustawa z 1984r), gdzie na podstawie planu wydawano decyzje lokalizacji inwestycji, a dopiero potem pozwolenia na budowę.

Znamienne jest, że w planie ogólnym w ograniczonym zakresie odniesiono się do zieleni: sukcesji naturalnej oraz problemu zanikania(zarastania) wartościowego krajobrazu – przede wszystkim kulturowego. Dodatkowo, plan w kilku miejscach odnoszących się do kształtowania stref powiązanych z ochroną widoku, ustala działania dodatkowe jako maskowanie parawanami zieleni zbyt wysokich obiektów i zespołów negatywnie oddziałujących na obserwatora. Ten ogólnie słuszny zapis nieumiejętnie zastosowany lub też zastosowany prawidłowo ale bez polityki odpowiedniej pielęgnacji nasadzeń drzewostanu, również mógł prowadzić do zatarcia wartościowych powiązań widokowych.

5. PODSUMOWANIE

Plan ogólny jest dokumentem ogólniejszym od opracowań planistycznych sporządzanych na podstawie obowiązujących obecnie przepisów (patrz np. skala załącznika graficznego), choć zgodnie z art. 25. ust. 2¹⁴ w miejscowym planie ogólnym określano *przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, gminy lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej* – zapisy zbliżone do zakresu dzisiejszej ustawy.

Należy jednak pamiętać, że to dopiero na podstawie planu ogólnego wydawane były decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji, które określały: linie rozgraniczające teren inwestycji oraz warunki i wytyczne kształtowania zabudowy, warunki techniczne realizacji inwestycji, warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i dóbr kultury oraz wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. A więc dopiero te decyzje dokładnie precyzowały - konkretyzowały warunki przeszłego zainwestowania.

Sytuacja ta jest zdecydowanie odmienna od dzisiejszej rzeczywistości, gdzie na podstawie obowiązującego planu wydaje się bezpośrednio pozwolenia na budowę. To w zapisach planu miejscowego – stanowiącego prawo miejscowe, mają być precyzyjnie okre-

¹⁴ Ustawa o planowaniu przestrzennym z dnia 12 lipca 1984 r. (Dz. U. 1984 nr 35 poz. 185).

ślone wszystkie ustalenia, które musi spełniać nowa inwestycja. Wymaganie dodatkowych decyzji czy opracowań np. konieczności sporządzenia dokumentacji, organizacji konkursu, czy zasięgnięcia opinii MKUA wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do stanowienia i określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad zagospodarowania¹⁵.

W tym miejscu, kończąc rozważania odnoszące się do walorów architektoniczno krajo-
brazowych przyznać należy za I. Syktą, że plan ogólny w sposób bardziej wyrazisty i skuteczny niż dotychczas wykonywane opracowania planistyczne w skali całego miasta – eksponował walory krajobrazowe i kompozycyjne w planowaniu, a także znaczenie krajobrazu miejskiego i zieleni jako tzw. Klinów kontr urbanizacji.



Ryc. 5 Fragment części graficznej Miejsowego Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa z wyszczególnionymi osiami, punktami i ciągami widokowymi. Źródło/Source: BP UMK.

Fig. 5 A fragment of the graphical part of the Local General Spatial Plan of Krakow with marked view axes, points and view lines.

PROTECTION OF ARCHITECTURAL AND LANDSCAPE VALUES IN LOCAL SPATIAL PLANS BASED ON THE EXAMPLE OF THE OLD PART OF PODGÓRZE IN KRAKOW, PART 1

The problem of landscape protection is a very important issue in spatial planning. Everyone knows that beautiful views must be protected, as this has an influence on the attractiveness and value (including financial value) of an area. However, how this can be done is not specified, as these values are difficult to unambiguously define and protect, as evidenced by the numerous legislative acts designed to regulate this issue such as the Nature Conservation Act, the Planning and Spatial Development Act, or the Act recently signed by the President of Poland strengthening the instruments of landscape protection.

The aim of this article is to show how to protect landscape values using local spatial plans based on the example of Stare Podgórze, a part of the city of Krakow.

Due to the complexity of the subject, this article is divided into two parts. The first presents the legal and historical conditions and state of spatial planning in Krakow and discusses how the problem of protection of landscape values was dealt with in the now-expired local General Spatial Plan of 16 November 1994. The second part presents the principles of conservation of architectural and landscape values in the current local legal documents (spatial plans) prepared by the Spatial Planning Office of the Office of the City of Krakow for Stare Podgórze (hereafter referred to as 'SP').

¹⁵ Look at: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 maja 2012 r. II SA/Wr 129/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.



Ryc. 6 Widok na Wawel ze stoków Krzemionek – dawna widokówka. Źródło/Source: <http://podgorze.pl/dawne-widokowki/>
Fig.:6 View on Wawel Castle from the slopes of Krzemionki Hill – an old postcard.



Ryc. 7 Widok na Wawel ze stoków Krzemionek (kościół Redemptorystów na pierwszym planie, Wawel w oddali po prawej stronie) stan na dzień 2011r. Źródło/Source: BP UMK.

Fig. 7 View on Wawel (Redemptorist church in the foreground, Wawel Castle in the background on the right side of the picture), date: 2011.

1. BASIC DEFINITIONS - LEGAL CONDITIONS

To begin with, key terms relating to planning and protection of the values of the landscape will be defined. Although the issue of protection covers a broader period of time, these definitions will apply to the law currently in force.

The spatial plan is a document in which, according to Article 4 of the Planning and Spatial Development Act¹⁶ (hereafter referred to as 'the Act'), the use of land, deployment of a public construction project, land management and zoning conditions, is determined. The plan, as a provision of local law, is subject to the strict regulations of the Act, in which both mandatory (compulsory) and need-dependent aspects of the plan are defined.¹⁷

Architectural and landscape values are another key issue to which the Act refers in the first article, which states the purpose of the Act. In paragraph 2, among 10 issues, the legislative body requires 'architectural and landscape values' in spatial development to be taken into account.

In addition, these architectural and landscape values are concepts 'devoid of any normative definition' and constitute so-called unspecified terms¹⁸ which are not defined in any legal document.

It follows that the scope and definition of values may be defined individually with reference to circumstances and adapted to the specifics of the prepared spatial plans. How this issue has been dealt with in the case of SP will be presented later in this article.

The final concept that requires clarification is **protection of the landscape**. Although the word 'landscape' appears in the previously mentioned 'architectural and landscape values', it is related to the protection included in the Nature Conservation Act,¹⁹ which provides a definition of the concept of landscape protection (Art. 5, point 8) and legal forms of landscape protection (nature reserve parks, protected landscape areas, etc.) and to

¹⁶ Consolidated text in Journal of Laws of 2012, item 647, as subsequently amended.

¹⁷ The scope of the local plan was defined in Art. 15 of the Act: 'the planning authority has been legally authorised to make regulations in this area only'. Hubert Izdebski, in his publication 'Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz' after M. Szewczyk, says that 'insertion of content other than that provided in the above provisions into the local plan regulations shall result in the annulment of the resolution on the local plan (...)' (comment to Art. 15 of the Act.)

¹⁸ Niewiadomski Z., 'Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym', Warszawa, C.H. Beck, 2011 p. 9.

¹⁹ Journal of Laws of 2004 No. 92 item 880

some extent governs planning activity.²⁰ However, the question should be asked whether, in an urban area of considerable historical and cultural value such as Podgórze, the provisions of the above laws are adequate?

Coming back to the Act regarding planning, Art. 15, which states that the spatial plan must establish mandatory rules for the protection of the environmental, natural and cultural landscape, should be kept in mind.

The cultural landscape has been defined in the Act on the Protection and Care of Monuments²¹ in Art. 3, point 14, as a space historically shaped by human activity, encompassing products of civilisation and natural elements.

To sum up, through the definition of key concepts one can identify exactly what must be included in **spatial plans** and how to understand provisions relating to **architectural and landscape values**. Given the presence of the products of civilisation and natural elements in the area, provisions relating to the **cultural landscape and principles for its protection** should also be kept in mind.

2. HISTORY OF THE SITE

In order to properly understand the value of the area and to determine what the spatial plans will protect, i.e. what items represent historical and cultural values for us, some important historical facts relating to this area must be recalled.

To quote Michał Rożek,²² *Podgórze is a large district located on the right bank of the Vistula. In the Middle Ages it was known mainly for the Krakus Mound and the church of St. Benedict on Lasota Hill (...). On 23 February 1784, Emperor Joseph II established Podgórze as a free royal city, giving it many privileges and rights (...). Next to the market is the monumental, neo-Gothic Church of St. Joseph with a tower crowned with a dome-like helmet, similar to that of St. Mary's Church in Krakow. It was erected in 1909 (...), according to the design of John Sas Zubrzycki, who, in the form of Podgórze's church, brought the theories of the ecclesiastical Gothic Revival to life.*

The parish church and Shrine of Our Lady of Perpetual Help are located nearby, to the south, in Zamoyski Street. This complex of buildings, also designed by John Sas Zubrzycki in the early Gothic style with Romanesque elements, was built in 1909 of red brick.

Above these churches, against a background of trees growing in Bednarski Park (the first example in Poland of the reclamation of a quarry) looms a monumental building with a red ceramic roof which currently houses Krakow's High School IV, named after Tadeusz Kościuszko.

On Krzemionki Hill itself is located the small church of St. Benedict; *nearby is the Maksymiliańska tower (the Fort of St. Benedict) from the 2nd half of the nineteenth century: the remnant of the Austrian fortifications, a precious monument of fortification architecture, presumably designed by Feliks Księżarski.* On the southern part of the hill, the television tower of TVP Kraków, considered a contemporary cultural monument²³, rises above the treetops.

All of these items of great cultural significance (many of them, along with the Podgórze area itself, listed in the register of monuments), together with the surrounding buildings,

²⁰ Niewiadomski Z., Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa, C.H. Beck, 2011 p.12.

²¹ Consolidated text in Journal of Laws of 2003 No.162 item 1568, as subsequently amended

²² Rożek M., Przewodnik po zabytkach Krakowa Urbs celeberrima, Updated Second Edition, Kraków, WAM 2010 pp. 565-8.

²³ Rozenau-Rybowicz A., Szlenk-Dziubek D., Białoskorski P., Atlas dóbr kultury współczesnej województwa małopolskiego Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego Departament Polityki Regionalnej przy współpracy z Instytutem Rozwoju Miast, Kraków 2009, str. 73.

architectura militaris and park, constitute the objective of preservation in the local spatial plans.

3. SPATIAL PLANS FOR STARE PODGÓRZE

The current zoning plans for SP have been in preparation since July 2011. The documents are intended to *preserve order and protect this area of great historical and cultural value. Their goal is to preserve the exceptional values that determine the atmosphere and attractiveness of SP*, as we read in the explanatory memorandum to the adoption of a resolution concerning the accession of the preparation of these plans.

The area of Stare Podgórze, which had to be covered by one spatial plan, was divided into seven smaller parts so that:

- in the event of a conflict in one part (in the area of one of the plans), adoption of the remaining parts would not be delayed or completely prevented
- in the case of one of the plans being declared invalid by the administrative court, the remaining plans would remain in force and the SP area would remain under the protection of the plans.

Between July 2013 and February 2014 the City Council of Krakow adopted a resolution on the approval of all seven spatial plans, and thus affording protection to the entire area. Preparation of the plans, consultations with local residents, opinions and arrangements, etc., occupied about two and a half years.

Before the plans came into force, the last applicable local law constituting a planning document to protect the area was the Local General Plan (for the entire territory of Krakow) according to resolution No. VII/58/94 taken on 16 November 1994 by the City Council of Krakow. This plan terminated when the current Planning and Spatial Development Act entered into force.²⁴ As a result, over the past 10 years, development of SP has been done on the basis of individual administrative decisions establishing zoning status for each property.

4. GENERAL SPATIAL PLAN

The plan was drawn up on the basis of the Spatial Planning Law of 12 July 1984.²⁵ The document consisted of the text of the Plan and the Graphic Appendix, drawn to a scale of 1:5000. The general provisions of the plan, its structure and a diagram of its operation is described in detail, among others, by Izabela Sykta in a technical journal,²⁶ but the protective provisions contained in the plan and related to the SP require a broader explanation, especially since this was the last valid local law and planning document to strictly protect the area.

Fig. 4 shows partial captions from the Graphical Appendix relating to the 'Elements of spatial composition'. In this plan, these represent pre-defined architectural and landscape values. It is important that these elements are, apart from being divided into viewpoints, view lines, and axes, are also divided into 3 main groups of views (with regard to active exposures, i.e. the structures at which we look):

- of the skyline of Old Krakow,

²⁴ In accordance with Art. 87 paragraph 3 of the Act, applicable spatial plans adopted prior to 1 January 1995 remain in force pending the adoption of the new plans, but not later than 31 December 2003.

²⁵ The plan in force 10 years ago was developed on the basis of an Act dating from 30 years ago. The law on which it is based is the Spatial Planning Act of 12 July 1984 (Journal of Laws of 1984 No. 35, item 185), which was replaced by the Land Use Act of 7 July 1994 (Journal of Laws of 1994 No. 89, item 415), replaced in turn by the current law of 27 March 2003.

²⁶ Böhm A., Sykta I., et al., *Walory krajobrazowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – Praca zbiorowa pod Redakcją Aleksandra Böhma*, Kraków, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Zeszyt 1-A/2008.

- long-range external views, and
- local views.

It is important that the compositional elements established in the plan are directly determined in the text of the General Plan in § 57, stating, among other things, that the above elements are to be factors constituting a reference to expert opinions regarding scenic and landscape issues. Indirect references to these values are also found in the provisions of designated zones of spatial policy.

It should be clarified here that the use of the land and the conditions for its development were defined by the General Plan through the designation of 'basic land use' and 'acceptable land use', as well as by the provisions included in the four spatial policy zones (§ 9 paragraph 1):

- *zone of environmental protection and nature conservation,*
- *zone of protection of landscape and cultural assets,*
- *zone of protection and formation of views,*
- *zone of intense construction activity.*

In § 11 the plan determined priority in the interpretation of the foregoing provisions. Priority was given to the 'basic land use' provisions, provided that in the case of conflict with 'spatial policies' the final shape of land use would be determined by the local authority. Next in line were the findings of spatial policy, and last in the hierarchy of determining use was 'acceptable land use'.

In § 9 point 2 a second (after the one listed above) most important provision was added for shaping and landscape conservation, namely, *Provisions including conditions applicable in the zones established to protect (the shape of) the environment and nature and landscape and cultural values take precedence over provisions including conditions for other areas.*²⁷ Through this provision, the plan set priorities for protection, among others, of landscape values over other provisions relating generally to the creation of space.

Reference to protection of the landscape and cultural values can be found in most of the 20 zones distinguished in the plan,²⁸ while provisions designated exclusively for shaping views are contained in 3 zones with the following designations:

- *zone of protection and formation of the foreground view,*
- *zone of protection and formation of the short-range view of the area,*
- *zone of protection and formation of the long-range view of the area and its periphery.*

A significant limitation linking these zones is a prohibition on construction subject to § 58, which establishes the requirements to be fulfilled in order to carry out a construction project:

- *obtaining the opinion of the Provincial Nature Conservator or (and) Monuments Conservator,*
- *preparation of an expert opinion on the impact on the natural landscape and/or cultural landscape, as well as a positive expert opinion regarding the view by the Monuments Conservator,*
- *conducting a competition for identification by the competition jury of an urban planning and architectural concept, or submission to the MKUA (Municipal Urban Architectural Committee) of variant studies of the urban planning and architecture concept so that the best variant may be selected,*
- *drawing up a programme for a rehabilitation or restoration zone or a part thereof and gaining approval from the relevant departments of the Office of the City of Krakow,*

²⁷ Miejskowy Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa <https://www.bip.krakow.pl/>

²⁸ In the above-mentioned technical journal in the section titled Spatial Development Plans for Krakow, of 20 zones designated in the plan, references to landscape values, compositional factors, etc., were found in 19.

- *preparation of an urban design, or an urban design combined with a land consolidation project, in the cases specified in the plan,*
- *obtaining an interpretation of the plan from the authors of the plan or any other professional team in case of dispute.*

Compliance with such requirements will certainly ensure that no new development will have a damaging effect on views and spatial order. Effective enforcement of the requirements by local government administrations – upon which a huge responsibility fell – was possible in connection with another provision of this document (the Act of 1984), whereby decisions regarding the location of construction projects, and, later, permission to build, were issued on the basis of the plan.

It is significant that very limited reference is made in the general plan to greenery: natural succession and the problem of the disappearance (overgrowth) of valuable landscapes, especially the cultural landscape. In addition, the plan established in several places zones associated with view protection and determined such additional actions as masking tall objects and groups of items negatively affecting the observer with screens of greenery. This generally legitimate provision, incompetently applied, or applied correctly but without appropriate care regarding planting policies, could lead as well to the obliteration of valuable components of views.

5. SUMMARY

The General Spatial Plan, as understood at present, is a very general document (see, e.g. the scale of the Graphic Appendix), even if, in accordance with Art. 25 paragraph 2,²⁹ the local general plan has determined the *natural, social, economic, cultural and landscape conditions for the spatial development of the city or municipality or parts thereof and the objectives and principles of spatial policy* – provisions close to the scope of the present law.

It should be noted, however, that it was only on the basis of the general plan that decisions determining the location of construction projects were issued. These decisions defined the lines dividing the area of construction project sites and conditions and guidelines for development of the buildings, technical conditions for implementation of the projects, conditions resulting from the need to protect the environment and cultural heritage, and requirements for the protection of third-party interests. Thus, these decisions alone defined the conditions governing past projects.

This differs greatly from the present reality, whereby permission to build is apparently issued directly on the basis of the current spatial plan. It is in the provisions of the local plan (constituting local law) that all requirements that must be met by new projects are defined. Requirements for additional decisions or developments, such as the need to produce documentation for the organisation of the competition or to consult with the MKUA, exceed the competence granted to the municipal council to legislate and determine the principles of the spatial plan.³⁰

Here, however, after a brief discussion of key issues relating to architectural and landscape values, it must be admitted, per I. Sykta, that the general plan *in a manner more expressive and efficient than in the previously executed development plans for the entire city, featured landscapes and compositional planning, as well as the importance of the urban landscape and greenery as so-called wedges against urbanisation.*

²⁹ Spatial Planning Act of 12 July 1984 (Journal of Laws of 1984 No. 35 item 185).

³⁰ See, e.g. Judgement of the Regional Administrative Court in Wrocław of 9 May 2012 II SA / Wr 129/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Böhm A., Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji, Kraków, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, 2006.
- [2] Böhm A., Sykta I. i in., Walory krajobrazowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – Praca zbiorowa pod Redakcją Aleksandra Böhma, Kraków, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Zeszyt 1-A/2008.
- [3] Izdebski H., Zachariasz I., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX, Wolters Kluwer, 2013.
- [4] Jaroszyński K., Niewiadomski Z., Szmytt A., Złakowski Ł., Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – Komentarz pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa, Komentarze Becka, 5 wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, 2009.
- [5] Miejskowy Plan Ogólny Zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, Uchwała Nr VII/58/94 RADY MIASTA KRAKOWA z dnia 16 listopada 1994r.
- [6] Rozenau-Rybowicz A., Szlenk-Dziubek D., Białoskorski P., Atlas dóbr kultury współczesnej województwa małopolskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego Departament Polityki Regionalnej przy współpracy z Instytutem Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- [7] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 nr 164 poz. 1587).
- [8] Rożek M., Przewodnik po zabytkach Krakowa Urbs celebrima, Wydanie drugie uaktualnione, Kraków, WAM 2010.
- [9] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717).
- [10] Ustawa o planowaniu przestrzennym z dnia 12 lipca 1984 r. (Dz. U. 1984 nr 35 poz. 185).
- [11] Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. 2004 nr 92 poz. 880).
- [12] Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. 2003 nr 162 poz. 1568).
- [13] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 maja 2012 r. II SA/Wr 129/12.

O AUTORZE

Pracownik Biura Planowania Przestrzennego UMK, współautor opisywanych planów dla Starego Podgórze. Doktorant na Politechnice Krakowskiej – opiekun naukowy prof. Aleksander Böhm. Od kilku lat współpracuje z instytucjami zajmującymi się kształtowaniem wrażliwości na porządek i estetykę przestrzenną. Prowadzi m. in. zajęcia edukacyjne z zakresu architektury i urbanistyki dla dzieci i młodzieży współpracując np. z Uniwersytetem Dzieci w Krakowie. Kontakt: marcelilasocha@gmail.com

AUTHOR'S NOTE

The author is an employee of the City Planning Office, the co-author of the described plans for Stare Podgórze, and a PhD student at Krakow University of Technology, mentored by Prof. Alexander Böhm. For several years he has worked with institutions involved in shaping sensitivity to spatial order and aesthetics. He conducts educational activities in the field of architecture and urban planning for children and young people, working, for example, with Childrens' University in Krakow. Contact: marcelilasocha@gmail.com