

KATARZYNA BAREŁKOWSKA*

EKSPERYMENTY W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

EXPERIMENTS IN SPATIAL PLANING

Streszczenie

Artykuł omawia wybrane eksperymentalne implementacje, które są próbą znalezienia najbardziej adekwatnych mechanizmów planistycznych odpowiadającym założonym rezultatom przestrzennym na danym obszarze. W przypadku ochrony krajobrazu kulturowego i tworzenia architektury tła są to zapisy szczegółowo określające typologię i parametry zabudowy. W przypadku terenów inwestycyjnych omówione są rozwiązania stosowane w treści studium dla zabudowy zorganizowanej oraz mechanizmy planowania scenariuszowego.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, zrównoważony rozwój, ochrona krajobrazu kulturowego, planowanie scenariuszowe

Abstract

The article discusses some of the experimental implementations in spatial planning, aimed at finding the most appropriate tools for the assumed spatial results. In case of issue of protection of cultural landscape and in the problem of creating architecture of background detailed design guidelines that define typology and key parameters of buildings were precisely and explicitly integrated within regional plan. In the case of concentrated development areas, examples of scenario-based planning and areas of organized development were implemented. Paper presents and discusses these applications.

Keywords: spatial planning, sustainable development, preservation of cultural landscape, scenario-based planning

* Mgr inż. arch. Katarzyna Barełkowska, Zakład Architektury, Wydział Budownictwa i Inżynierii Środowiska, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy.

1. Wstęp

Przestrzeń wokół nas warunkuje jakość życia współczesnych i przyszłych pokoleń. Wpływa na zdrowie, samopoczucie, kontakty społeczne i sposób gospodarowania czasem. Tkanka cywilizacyjna może rozwijać się w sposób organiczny, wykorzystując zasoby przyrodnicze w stopniu umiarkowanym, może budować nowe warstwy kulturowe w poszanowaniu dla dziedzictwa historycznego, może tworzyć przestrzeń pełną ładu i porządku. Idea zrównoważonego rozwoju jest ugruntowana w teorii planowania przestrzennego i jest postulatem stawianym w regulacjach prawnych dotyczących planowania przestrzennego. Urbaniści są zgodni co do tego, jakim pryncypialnym wartościami planowanie powinno być podporządkowane, niemniej efekty dynamicznych procesów urbanizacji, jakie mają miejsce w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat, uwidaczniają, niestety, sporo przemian negatywnych. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że bilans jest niekorzystny, a skala zjawisk negatywnych eliminuje uzyskane korzyści, natomiast praktyka planistyczna w przeważającej mierze nie jest w stanie sprostać zasadniczym celom określonym w preambule ustawy o planowaniu przestrzennym oraz założeniom teoretycznym.

Przyczyny niewydolności systemu planistycznego są złożone, ponieważ proces planistyczny jest regulowany przez obszerną pulę dokumentów prawnych obejmujących różne dziedziny. Krajowy system planowania przestrzennego istnieje jedynie w formie szczątkowej, produkując dokumenty strategiczne, ale oderwane od rzeczywistych zamiarów administracji wobec problemu zarządzania przestrzenią, która coraz bardziej – nieintencjonalnie – odwołuje się do ideałów wielokrotnie już skrytykowanego za niezdolność do wytyczania perspektywicznych celów modelu *action planning*. W samym procesie bierze udział wiele instytucji, na czele z lokalnym samorządem, na barki którego złożono największą odpowiedzialność za to, jak przebiegają procesy rozwoju przestrzennego. Ustawa czyni gminę podmiotem planowania przestrzennego (także w znaczeniu zbiorowości społecznej), ale kompletnie abstrahuje od jej możliwości sprawczych, uwiązania aktami wyższego rzędu, zwolnieniem szczebli wyższych administracji samorządowej z obowiązku obsługiwanego jednostek niższego rzędu (np. w celu koordynowania działań i pomocy w rozsądzaniu ewentualnych sporów) czy po prostu brakami zasobów finansowych zdolnych do podźwignięcia przedsięwzięcia, jakim jest wytyczenie przyszłego kształtu zagospodarowania przestrzeni na swoim terytorium w sposób wielowątkowy, przemyślany, zorientowany na realizację dalekosiężnych zamierzeń stanowiących podbudowę dla pozytywnych procesów społecznych, kulturowych i gospodarczych. Możliwości urbanisty sporządzającego dokumenty planistyczne są także bardzo ograniczone. Zarówno w świetle obowiązujących przepisów, jak i praktyki na dowolnym szczeblu rola urbanisty nie sprowadza się do funkcji eksperckiej – zaczynającej się od doradzania działań ukierunkowanych na realizację konkretnych celów gospodarczych i społecznych, tylko konstruowania dokumentów eksplikujących listę życzeń administracji na temat tego, co w tej przestrzeni władza danego szczebla widzi. Zdarzają się również sytuacje bardziej niezręczne (choć niekoniecznie skutkujące gorszymi efektami), gdy rola projektanta przestrzeni staje się – za przyzwoleniem samorządów służebna wobec krótkoterminowych oczekiwań inwestorów. Niniejszy artykuł nie jest jednak pretekstem do dyskusji o problemach związanych z etyką zawodu urbanisty, które pozostaną tu nieomówione. Jest to próba zasygnalizowania możliwego kierunku wspierania aplikacji z zakresu planowania przestrzennego przez, z konieczności, cząstkowe elementy warsztatu planistycznego, dające szansę przezwyciężenia niektórych niedogodności systemowych.

Świadomość ograniczeń wyznaczających pole skutecznych działań urbanisty jest niezwykle istotna, by podejmować próbę formułowania racjonalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Zagadnienie precyzji zapisów planistycznych ukierunkowanych na, niestety często zapomniany, cel realizacji zrównoważonych zasad gospodarowania przestrzenią jest tym, co uznawane niesłusznie za drugorzędne, ma decydujący wpływ na jakość praktycznej sfery działań urbanistycznych. Mechanizmy zapisu intencji planistycznych są odpowiedzią na pytanie „jak?”, którego stawianie musi następować równolegle z zadawaniem pytania „co?”. W wielu przypadkach negatywnych skutków urbanizacji można by uniknąć gdyby mechanika zapisów planistycznych, stanowiących ramy prawne dla rozwoju przestrzennego była lepiej dopasowana do oczekiwanych rezultatów [1].

Istotą planowania przestrzennego w ramach obecnego systemu jest przełożenie wizji trójwymiarowego środowiska na odpowiednie formuły prawne. Potrzebna jest elastyczność tam, gdzie rozbudowane regulacje spowodować mogłyby paraliż działań związanych z rozwojem i kontrolowaniem przekształceń środowiska. Potrzebne są precyzyjne i wykluczające przypadkowość zapisy prawa miejscowego tam, gdzie budowana będzie architektura tła, masa wypełniająca urbanizowane kwartały obiektami o ograniczonym oddziaływaniu na przestrzeń publiczną.

2. Ochrona przestrzeni kulturowej w zapisach planów miejscowych i SUIKZP

Wiele zapisów prawnych stosowanych w praktyce planistycznej ma swoje ugruntowane tradycją formuły, niemniej wobec obserwowanych problemów występujących w przełożeniu litery prawa na kształt przestrzeni warto uwagi są wszelkie eksperymenty mające na celu znalezienie nowych mechanizmów zapisu, wprowadzenie nowych metod planistycznych, lepiej dopasowanych do współcześnie występujących warunków i tendencji.

Można wyznaczyć kilka kierunków poszukiwań w procedurach planistycznych. Jeden nurt dotyczy zwiększania partycypacji społecznej, co ma na celu zarówno uczynienie procesu skutecznym, społecznie akceptowanym, jak i osiągnięcie pewnego poziomu edukacji na temat znaczenia zagospodarowania przestrzennego dla mieszkańców, dla członków lokalnej społeczności. Metoda PRS została zaimplementowana w roku 2000 przez zespół projektowy w planach na terenie gminy Murowana Goślina. Jak warto zauważyć, rozbudowanie procedur partycypacji osób zainteresowanych wyprzedziło dziesięć lat ustawowe uznanie zwiększonych potrzeb kontaktu organu stanowiącego prawo miejscowe z ewentualnymi gremiami odbiorców, zwłaszcza w sytuacji występowania konfliktów przestrzennych lub konfliktów interesów ze względu na odmienne oczekiwania na temat intensywności i profilu użytkowania terenów. Udział mieszkańców w procesie planistycznym, monitorowany po dekadzie, można ocenić pozytywnie – nie tylko pozwoliło to na wypracowanie bardziej satysfakcjonujących rozwiązań przestrzennych, ale także wpłynęło na uświadomienie mieszkańcom, jak olbrzymie znaczenie dla nich mają decyzje podejmowane w planie miejscowym. Metoda PRS [2] okazała się też skutecznym sposobem edukacji społecznej – dzięki czemu niektóre konieczne, a kontrowersyjne restrykcje zdobyły społeczną akceptację. Bardzo istotnym celem jaki został postawiony przez zespół formułujący zapisy planistyczne, była ochrona wartości środowiska kulturowego jakie tworzy tradycyjna zabudowa wiejska, wykształcony układ urbanistyczny oraz charakterystyczna typologia zabudowy mieszkalnej [3].

Stworzenie odpowiedniej formuły prawnej poprzedziły analizy typologiczne i przestrzenne zabudowy, w wyniku których został określony wzorzec specyficzny dla danej lokalizacji. Przykładem może być tutaj wieś Rakownia, gdzie plan przewidywał intensywny rozwój zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i rezydencyjnej. Celem nadrzędnym było zachowanie ładu przestrzennego i owej tradycyjnej typologii domu mieszkalnego. Ramy zapisów prawnych miały dopuszczać na wybranych obszarach formy nowoczesne domów mieszkalnych, niemniej w części centralnej wsi wprowadzono zapisy dokładnie określające parametry nowoprojektowanej zabudowy. Mieszkańcy dziś czynnie biorą udział w procedurach nawet bezpośrednio ich nie dotyczących, angażując się z troską o zachowanie cech przestrzeni kulturowej, której rozumienie wynieśli z tego planu miejscowego stanowiącego tu prawo zgodnie z uchwałą opublikowaną w dzienniku urzędowym województwa w 2002 roku.

Analogiczne mechanizmy stosowano w planach miejscowych w Kostrzynie (kilka planów obowiązujących), w gminie Jarocin (kilkanaście planów obowiązujących). Również na poziomie SUIKZP Gminy Rokietnica przeprowadzono analizy typologiczne i co za tym idzie zdefiniowano parametry graniczne dla inwestycji w zabudowie indywidualnej, w szczególności w mieszkalnictwie indywidualnym. W zapisach dotyczących zabudowy określone zostały przykładowo typy i parametry dachów – np. dachów dwuspadowych symetrycznych kierunek położenia kalenicy względem granic działki, zakres dopuszczalnego kąta nachylenia połaci, głębokość okapów, zakres procentowy udziału powierzchni kafrów i innych nieregularności w strukturze połaci. Dla całej kubatury zostały określone ogólne parametry, takie jak maksymalna szerokość traktu budynku, usytuowanie na działce. Ponadto pewne pule detali zakazano – ze względu na brak analogii w tradycyjnym budownictwie wiejskim na danym obszarze – portyki kolumnowe i słupowe, czy nietypowe otwory okienne. Dla parametrów zabudowy zawarto również odniesienia co do stosowania materiałów budowlanych – eliminując przede wszystkim niektóre rozwiązania ekonomiczne – niemniej obce typologii i wizualnie odstające od tradycyjnych rozwiązań, będące sztucznym i tandetnym zamiennikiem, takie jak dachówka bitumiczna czy plastikowy siding elewacyjny. Sprecyzowano zakres dopuszczalnej kolorystyki obiektów – w odniesieniu do barw dominujących i uzupełniających. Posłużono się tu obiektywnymi, przemysłowymi i ugruntowanymi międzynarodowymi systemami RAL i NCS, co zapewnia niezbędną dla aktów prawa miejscowego jednoznaczność definiowania reguł.

Jednak, co należy podkreślić, te wszystkie fragmentaryczne składniki zapisów były skutkiem studiów kulturowych przestrzeni, a nie jednostkowymi regulacjami arbitralnie eksponującymi poglądy urbanistów. W porównaniu

do standardowych, bardzo ogólnych zapisów stosowanych w MPZP, powyżej omawiana metoda może się wydawać restrykcyjna i budząca sprzeciw lokalnej społeczności. Może również spotkać się z zarzutem przeregulowania, gdyż problematyka zakresu regulacji prawnych, wspomnianego przeregulowania oraz niedoregulowania jest przedmiotem dyskusji i sporów w środowisku zawodowym. Niemniej na przykładzie Rakowni można zaobserwować, że dzięki tej precyzji w nakreślaniu parametrów zabudowy kształtuje się przestrzeń pełna ładu i harmonii, w poszanowaniu do wartościowych elementów zastanych w krajobrazie kulturowym.

3. Zapisy dotyczące zabudowy zorganizowanej

Intensywne procesy urbanizacji w rejonach granicznych aglomeracji miejskich przyjmują niejednokrotnie formułę zorganizowanej działalności developerskiej, polegającą na kompleksowym wyposażaniu terenów w uzbrojenie podziemne lokalne, drogi wewnętrzne oraz budowle, małą architekturę i przestrzenie publiczne jako uzupełnienie podstawowej przestrzeni komercyjnej, stanowiącej ofertę podmiotu realizującego przedsięwzięcie. Z jednej strony jest to korzystne, ponieważ tworzone są kompleksowe i spójne zespoły zabudowy, z drugiej głównym założeniem dewelopera jest często wygenerowanie maksymalnego zysku kosztem jakości przestrzeni czy z naruszeniem interesów gminy. Zbyt intensywne wskaźniki inwestycyjne, mały udział przestrzeni publicznych, konsumpcja terenów zielonych to niewątpliwe zagrożenia. Z punktu widzenia gminy – samorządu i mieszkańców, budowa osiedla oznacza potencjalną aktywizację gospodarczą poprzez poszerzenie rynku usług oraz wzrost liczby mieszkańców i może stanowić zjawisko pożądane.

Mając na względzie zrównoważony rozwój, na etapie sporządzania SUIKZP kluczowym zadaniem jest podjęcie decyzji, które tereny najlepiej nadają się do tego typu inwestycji, gdzie potencjalne korzyści będą największe a zagrożenia zminimalizowane. Kwestie ochrony cennych zasobów naturalnych – przez niedopuszczenie do zlokalizowania przedsięwzięć o dużej intensywności zabudowy w bezpośredniej bliskości cennych przyrodniczo ekosystemów naturalnych są również bardzo istotne – zwłaszcza, że bliskość terenów zielonych jest postrzegana jako atut lokalizacyjny i generuje wzmożone zainteresowanie inwestycyjne. Od strony mechaniki formułowania zapisów studium pojawia się problem natury strategicznej. Przeznaczenie terenów pod zabudowę zorganizowaną w SUIKZP nakłada na gminę obowiązek doprowadzenia niezbędnej infrastruktury, bez gwarancji pozyskania strategicznych inwestorów, bez konkretnej wiedzy jakich inwestorów i jakie inwestycje uda się dla gminy pozyskać. Należy przy tym pamiętać, że wprowadzanie jakichkolwiek zmian w obrębie studium, ze względu na długość procedury jest w stanie przekreślić racjonalność jakiejkolwiek inwestycji.

W ramach SUIKZP gminy Rokietnica zespół urbanistów zaproponował rozwiązania prawne dla terenów określonych jako Tereny Strategicznych Rezerw dla Zabudowy Zorganizowanej (SRZZ), które pozwalają zachować funkcjonalność, poprawność i precyzję zapisów studium, otwierając możliwość podjęcia przez gminę ostatecznych decyzji przestrzennych i infrastrukturalnych na poziomie MPZP. Istotą tego eksperymentalnego zapisu jest definiowanie terenów SRZZ jako użytkowanych rolniczo z możliwością ich przeznaczenia na cele inwestycyjne (np. mieszkaniowe, usługowe) jedynie wskutek sporządzenia dla nich lub dla ich części obowiązkowo miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Szczegółowo ustala się przy tym warunki jakim muszą być podporządkowane cząstkowe bądź całościowe plany zagospodarowania dla tych obszarów.

Wyznaczone w ten sposób tereny nie stanowią w ujęciu planistycznym realizacji przestrzennych potrzeb gminy ani w zakresie inwestycji gminnej, ani w zakresie potrzeb mieszkańców. Wprowadzenie trybu warunkowego i wariantowego w zapisy studium tworzy sytuację, w której otwarte są możliwości inwestycyjne, precyzyjnie ustalone są ramy rozwojowe, ale nie ma konieczności podejmowania działań zapewniających obsługę infrastrukturalną i transportowo-komunikacyjną wyprzedzającą w stosunku do jakichkolwiek skonkretyzowanych działań inwestorskich. Naturalnie, ze względu na fakt, że dopiero ostatnio zapisy te stały się obowiązujące (uznane w toku weryfikacji prawnej prowadzonej przez wojewodę oraz usankcjonowane w dzienniku urzędowym), trzeba będzie poczekać z wnioskowaniem o skali skuteczności tej postaci uregulowania.

4. Organizacja rezerw inwestycyjnych – planowanie scenariuszowe

Wprowadzanie na teren gminy dużych przedsięwzięć inwestycyjnych jest obarczone sporym ryzykiem oraz kosztami, niemniej potencjalne zyski na polu gospodarczym i społecznym czynią takie inwestycje bardzo pożądanymi przez samorządy lokalne i mieszkańców. Podobnie jak w omówionym przypadku inwestycji pod zabudowę zorganizowaną, zasadniczym problem planistycznym jest dostosowanie sztywnej i statycznej struktury planistycznej jakim jest studium do dynamicznych i spontanicznych procesów inwestycyjnych, przy oczywistej konieczności zachowania zasady zrównoważonego rozwoju, ładu i ochrony cennych zasobów.

Ponieważ zapisy studium sporządzane są zawsze wyprzedzająco w stosunku do działań inwestycyjnych, konieczne jest stworzenie precyzyjnej, ale elastycznej ramy, która przy pomocy bardziej szczegółowych zapisów planu miejscowego będzie mogła definiować parametry szczegółowe dla poszczególnych obszarów. W tradycyjnym ujęciu już na etapie studium określa się arbitralnie przeznaczenie i parametry zabudowy dla poszczególnych terenów. Zapisy tego typu są z konieczności sporządzane w oparciu o teoretyczne przesłanki oraz bieżące dane i nie są w stanie w satysfakcjonujący sposób odpowiedzieć na potrzeby i zagrożenia jakie niosą dynamiczne procesy urbanizacyjne oraz konkretne zamierzenie inwestycyjne. Proces zagospodarowywania przestrzeni krystalizuje się stopniowo, a pojedyncze decyzje mogą dewaluować całościowe i uogólnione ustalenia teoretyczne. Próba znalezienia właściwego mechanizmu planistycznego, który zmniejszyłaby wspomnianą statyczność procedur planistycznych, jest wprowadzenie na etapie sporządzania studium zapisów scenariuszowych.

We wspomnianym już SUIKZP gminy Rokietnica, wprowadzono pojęcie terenów Strategicznych Rezerw Inwestycyjnych (SRI) dla tych obszarów, gdzie optymalnym rozwiązaniem jest zachowanie możliwości podejmowania decyzji kierunkującej i konkretyzującej postanowienia przestrzenne do chwili ostatecznego wyklarowania tendencji determinującej przeznaczenie danego terenu. Mechanizmy te mają za zadanie zapewnić gminie wysoką dynamikę rozwoju polegającego na intensywnym wykorzystaniu cennych, a niezagospodarowanych dotychczas terenów. Zaimplementowane mechanizmy scenariuszowe dopuszczają w ramach jednego obszaru odmienne profile rozwojowe, pomiędzy którymi organ władzy gminnej dokonuje wyboru w ramach procedur planu miejscowego. W ramach każdego profilu rozwojowego określa się możliwe funkcje, przeznaczenie terenów i parametry zabudowy. Wybór konkretnego profilu gmina podejmuje w oparciu o analizę rozwoju przestrzennego na pozostałych obszarach (np. zaproponowane w studium dla innych obszarów funkcje nie są realizowane w założonej skali), tendencje gospodarcze, bądź w odpowiedzi na konkretne projekty inwestycyjne. Wybór profilu przeznaczenia w planie miejscowym jest ostateczny i eliminuje możliwość realizacji funkcji uwzględnionych dla innych profili rozwojowych.

Mechanizmy scenariuszowe wydają się szczególnie korzystnym narzędziem planistycznym – poszerzają wachlarz możliwości rozwoju w sferze gospodarczej i przestrzennej, nie rezygnując i nie umniejszając mechanizmów pozwalających na świadome kształtowanie środowiska przestrzennego. Wobec niemożności w pełni poprawnego prognozowania przyszłych tendencji gospodarczych i społecznych, tworzą warianty dostosowane do najbardziej prawdopodobnych scenariuszy – dla szczególnie cennych obszarów, pozwalając na optymalizację bez konieczności powtarzania i zmian w ramach procedury sporządzania studium (a więc bez opóźniania i paraliżowania tendencji wynikających z manifestowania się życia społecznego i gospodarczego).

5. Wnioski

Opisane powyżej wybrane implementacje stanowią grupę podejmowanych eksperymentów planistycznych, wykraczających poza tradycyjne formuły stosowane w ramach procedur. Często budzą rezerwę, powątpiewanie, nawet postawy negatywne (także wśród decydentów). Jednak precyzyjne definiowanie parametrów zagospodarowania uzupełniane symultaniczną edukacją i partycypacją społeczną można oceniać już nie tylko w oparciu o analizę teoretyczną, ale przede wszystkim na podstawie jakości wygenerowanej przestrzeni na obszarze implementacji, zmian świadomości społecznej, skutków dla podejmowanych procesów inwestycyjnych. W przypadku zapisów dotyczących zabudowy zorganizowanej i scenariuszy dla strategicznych terenów inwestycyjnych – wpływ na jakość rozwiązań przestrzennych może być widoczny dopiero za kilkanaście lat, ale może to być też okres znacznie krótszy. Zarówno z prawnego punktu widzenia, jak i praktycznego wdrażania potrzeb rozwoju w sposób kontrolowany,

ale elastyczny złożoność procesów społeczno-gospodarczych może być przez studium uwzględniające planowanie scenariuszowe uznane za aktualne nawet w długiej perspektywie czasowej. Choć na pierwszy plan wysuwają się potencjalne korzyści wynikające z zastosowania przytoczonych eksperymentalnych metod zapisu planistycznego, to na ostateczny werdykt przyjdzie poczekać jeszcze kilka lat. Jednak te mechanizmy, które wdrożono dekadę temu, pokazały już i udowodniły swoją przydatność.

1. Introduction

the space around us determines the quality of life for present and future generations. It affects the health, well-being, social contacts and time management method. Spatial tissue can develop organically, using natural resources at moderate levels, it can build new layers with respect for cultural heritage and can create a lawful and well arranged environment . The idea of sustainable development is already consolidated in theory of spatial planning and it is one of most important objective of spatial planning regulations. Town planners are unanimous as to which values principled the planning should be subordinated – but effects of the dynamic processes of urbanization which are taking place in Poland over the last several decades, highlight, unfortunately, a lot of negative tendencies. You can even venture to say that the balance is negative and that the scale of negative phenomena eliminates the benefits obtained, and the practice of planning largely is not able to meet the core objectives set out in the preamble of the Law on spatial planning and theoretical assumptions.

Reasons for failure are complex, as the planning process is regulated by a vast pool of legal documents covering various fields. National spatial planning system exists only in rudimentary form, producing strategic documents, but detached from the real intentions of the administration towards the problem of space management, which more and more – unintentionally – refers to the ideals repeatedly criticized for inability to determine a prospective purpose in action planning model. In land management process many institutions are involved, led by the local self-government, which takes the greatest responsibility for spatial development. The Spatial Planning Act makes the community a management entity (in the sense of community and social involvement), but completely abstracts from the operative capabilities and simply restricted financial resources designed for completing the project of defining the future spatial development and use of land on its territory in a multi-threaded, thoughtful, focused on the implementation of far-reaching goals with foundation in positive social, cultural and economic processes. Possibilities of town planner in making the planning documents are also very limited. Through both the existing legislative regulations and professional activities at any level, the planner alas is not taking a role of an expert in the field, who advise how to achieve specific spatial, economic and social objectives. But in reality he is often bent to take in account a wish list of the administration leader with there often political vision of spatial development. There are also situations more awkward (though not necessarily resulting in worse effects), when the designer's role becomes subservient – with the acquiescence of local governments – to the short-term expectations of investors. This article is not a pretext to discuss problems related to the professional ethics in spatial planning and those issues will not be here discussed in. The goal is to attempt to indicate the possible direction of supporting applications in the field of spatial planning by, of necessity, modifying partial elements of a planning procedure with the potential to overcome some disadvantages of the system.

Awareness of restrictions designating planner most effective action field is extremely important for attempting to formulate a rational spatial management policy. Unfortunately often forgotten issue of precision-oriented planning records designating the purpose of implementing the principles of sustainable management of space is often wrongly considered as secondary, while it has a decisive influence on the quality of the practical realm of urban planning activities. Mechanisms of land planning for recording design guidelines should response to the question „how?“, which must be followed by putting in parallel the question „what?“. In many cases, the negative effects of

urbanization could be avoided if the mechanics of planning records, which constitute a legal framework for spatial development was better matched to the expected results [1]. The essence of planning under the current system in Poland is to translate the vision of three-dimensional environment to the appropriate legal formula. What is needed is flexibility where complex rules could result in paralysis of activities associated with the development and control of environmental transformation. Precision is needed and records of law developed which preclude randomness of spatial tissue, where background kind of architecture should fill up town quarters, with objects of limited impact on public space.

2. Cultural Landscape conservation through legal records of spatial planning

Many of legal provisions applied into practice of spatial planning has its well-established tradition of formulas. Therefore same problems usually occur when translating legal definitions into physical shape of the space and it is worth paying attention to experiments aimed at finding new mechanisms for accurate legal recordings, better suited to modern requirements and standards.

There can be specified several lines of research in planning procedures. One trend concerns the increasing social participation, which is intended both to make the process effective, socially acceptable, and achieve a certain level of education on the importance of land management and space shaping for residents, members of the community. PRS method [2] was implemented in 2000 by the project team through land management plans made for municipality of Murowana Goślina. How it is worth noting, participation procedures for people interested in future area development were implemented ten years ahead of the statutory recognition of increased needs of contact between communities and decisive members of local government, especially when conflicts of interest due to different expectations about the intensity and land usage profile occur. Participation of residents in the planning process, monitored after a decade, can be positively evaluated. Not only more satisfactory spatial solutions were allowed to develop, but also the community awareness how great impact local plan decisions take on their life. PRS method also proved an effective way of public education as making some necessary and controversial restrictions have gained social acceptance. A very important goal that was set by a project team formulating planning records, was to protect the cultural environment which consist of traditional rural buildings, shaped rural layout and distinctive typology of residential buildings [3]. Formulating an appropriate legal provisions were preceded by typological analysis and spatial development analysis, which resulted in determining specific pattern for a given area. An example could be Rakownia village, where the plan provided for the intensive development of single-family residential dwellings. The main goal was to preserve the spatial order and this traditional typology of dwelling house. The framework of legal provisions were to allow in selected areas a quite wide range of modern forms, but in the central part of the village exact parameters for newly designed architecture were established. Residents of the village are always actively participating in the ongoing procedures even as they are not directly concerned, by engaging with concern to preserve specific features of cultural landscape, which also comes from the understanding of the local plan constituting law there in accordance with the resolution published in the official journal of the region in 2002. Analogous mechanisms were used in local plans in Kostrzyn (several plans in force) and in the municipality of Jarocin (over a dozen plans in force). Also in Rokietnica at the level of SUIKZP plan (study of land use and spatial development directions for the entire municipality area) typological analysis were performed and parameters limiting residential development have been defined, particularly for individual housing investments. In the local plan records the limit attributes for buildings have been determined, for example, roof types and precise features: e.g. for pitched roof – relative position of the ridge compared to the building plot boundaries, scope of permitted slope angles, the depth of hoods, maximum percentage of surface irregularities. For building architecture general parameters were set such as maximum width or distances from the plot borders. In addition, certain detail solutions were banned – due to lack of analogy in the traditional typology of rural buildings – for example pillared or column porticos, unusual window openings. There were also specified limitations on the use of construction materials – primarily by eliminating some economic solutions, unusual typology, visually deviating from traditional approaches, artificial and shoddy replacements – such as bituminous tiles or plastic cladding facades. Also acceptable range of color schemes for buildings have been specified, in relation to dominant and complementary colors. By using international

color matching systems: RAL and NCS, explicitness necessary for legal provisions clarity was achieved. However, what needs to be stressed all the elementary components of the plan were the result of studies of cultural space, not expression of individual outlooks. In comparison to the standard, very general provisions used in local development plans, the method discussed above may seem restrictive, and arousing objections of local communities. It can also be accused of “overregulation”, as the degree of legal regulations, said: “overregulation” and “underregulation”, is the subject of constant discussion and controversy within professional environment. However through the example of Rakownia it can be observed, that precision in determining space parameters, is crucial for consistent and sustainable development and for cultural landscape preservation.

3. Legal records for organised development

Intensive processes of urbanization in suburbs areas often take the form of commercial development activity, consisting of complex equipping the land with infrastructure, internal roads and engineering buildings, as well as small architecture and public spaces arrangement, in addition to basic commercial space, which is usually in the range of execution project. On the one hand this is advantageous because it creates a comprehensive and cohesive urban units, on the other developer's main goal is often to generate maximum profit at the expense of quality of space, or in violation of the interest of the community. Excessive investment rates, a small share of public space, the consumption of green areas are unquestionable danger. From the standpoint of the community – local government and residents, the construction of settlements means also the potential economic activation through market expansion and population growth, and may be eligible occurrence. With a view to sustainable development, in the drafting SUIKZP, it is the key task to decide which lands are best suited to this type of investment, where lay the greatest potential benefits and risks can be minimized. The preserving of valuable natural resources – by preventing to locate high-intensity projects built in close proximity to recognized natural ecosystems is also very important – especially since the proximity of green areas is seen as an asset and generates increased interest in dwelling investment. From the study of spatial plans record there, a problem of a strategic nature occurs. Through designation of area for organized development in SUIKZP, an obligation imposes on the municipality to bring the necessary infrastructure, with no guarantee of obtaining strategic investors, without specific knowledge of what kind of investment community will gain. It should be remembered that the introduction of any changes in the SUIKZP document, due to the length of the procedure (over one year, sometimes more) is able to compromise the rationality of any investment.

As part of the SUIKZP study for Rokietnica planners team proposed a legal solutions for those areas defined as Strategic Reserve Areas for Organized Development (SRZZ). The solution allows to preserve the functionality, accuracy and precision of the legal records while opening the possibility of taking final decision by the municipality on spatial and infrastructure at the level of local land management plan. The essence of this experiment is to define the record for SRZZ as variant solution: primary land use remain as original – usually agriculture, but the possibility of use for investment purposes (eg housing, services) is granted through the mandatory local spatial management plans (which is always elaborated subsequently on the basis of SUIKZP). The Study also establishes detailed condition for these areas that must be included in future development plans, bothpartial and overall.

Thus designated areas are not, in terms of planning, the implementation of the spatial needs of the municipality or a municipal investment, nor the needs of residents. Introduction of conditional and variant records to study opens up investment opportunities in the precisely established principles, but does not generate the need to take action to ensure support for infrastructure, transport and communications anticipated in relation to any specific investor activity. Of course, due to the fact that only recently these legal provisions have become final (accepted in the course of legal review conducted by the governor, and sanctioned in the official journal), we will need to wait for the evaluation of the effectiveness of this form of regulation.

4. Reserve Areas for Investment – scenario-based planning

Introducing into the community area large investment projects is burdened with considerable risks and costs, but the potential economic and social gains, make such investments very desirable by local authorities and residents. Like in the case of organized investments, basic planning problem is to adjust a rigid and static structure of planning records to the dynamic and spontaneous processes of investment, with the obvious need to preserve the principles of sustainable development, governance and protection of valuable resources. Because the legal records compiled in SUIKZP study always precede investment activities, it is necessary to create a precise, but flexible framework, which could be developed with more detailed records and parameters in the local management plan. In traditional terms, at the stage of SUIKZP study arbitrarily use and building characteristics for each area is already determined. Regulations of this type are of necessity based on theoretical assumptions and the current data and therefore are not able to satisfactorily respond to the needs posed by the dynamic processes of urbanization and future investment purpose. The very composed process of spatial management takes the long view and single decision may devalue the overall, theoretical assumptions. Introduction of scenario-based regulations to SUIKZP study is an attempt to find an appropriate planning tool, which would reduce negative effect of permanence when flexibility is needed.

In previously mentioned SUIKZP study for Rokietnica, the concept of Area Reserved for Strategic Investment (SRI) was introduced where the optimal solution seemed to preserve the possibility of redirecting the decision-making and spatial provisions until the final clarification of the trends that determine the land purpose. Those planning tools are designed to ensure high growth of community development involving the intensive use of valuable and hitherto undeveloped areas. Implemented scenario-based planning allows distinct developmental profiles for the area, between which the municipal authority shall select through the local plan procedures. Within each profile a possible developmental functions are defined, land allocation and buildings' parameters. Selecting a specific profile by the municipality is taken based on the analysis of spatial development in other areas, economic trends, or in response to specific investment projects. The choice of destination profile in the local plan is final, and eliminates the possibility of carrying out the functions that were specified for other developmental profiles.

Scenario-based planning seems to be particularly advantageous tool for land management. It is expanding range of opportunities for economic development, when not giving up and not compromising mechanisms to conscious shaping of the built environment. In view of the inability to fully proper foresight of future economic and social trends, options best adapted to probable scenarios are developed, allowing for optimization without having to repeat or change planning procedure.

5. Conclusions

Described above, selected implementations are planning experiments undertaken beyond the traditional formula used under the standard procedures. These measures often evoke reserve, doubt, even the negative reception (also among decision-makers). However, the precise definition of the parameters spatial complemented by simultaneous education and participation of society can already be evaluate not only on the basis of theoretical analysis, but primarily through the quality of the environment generated in the implementation, through changes in social awareness and impact on investment undertaken. For provisions on organized development and scenario-based planning for strategic investment areas – the impact on the quality of the built environment is likely to be visible in over a dozen years, although some effects may be seen sooner. Both from a legal standpoint and a practical need to define development in a controlled but flexible way, the complexity of socio-economic processes may remain with the scenario-based planning valid even over the long term. Although the potential advantages resulting from application of the presented experimental methods of planning provisions seem to be undoubted, but the final assessment has to be suspend a few more years. Still, implemented a decade ago planning tools designed for protection of cultural landscape and social commitment, so far have proved their usefulness.

Literatura/References

- [1] Barełkowska K., *Metodyka sporządzania tekstu planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] L. Zimowski and K. Borowski (eds.) *Intuicja i Architektura*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2005, 89-92.
- [2] Barełkowski R., Barełkowska K., *Struktura metody planowania przestrzennego P.R.S. – podstawy teoretyczne*, druk powielany, Poznań 2000.
- [3] Barełkowski R., *Preserving Vernacular Architecture Through Modern Planning and Designing Methods*, [w:] T. Balcioglu (red.), *Mind the Map. Design History Beyond Borders*, materiały konferencyjne z. 3. Konferencji Design History and Design Studies Istanbul 2002, Istanbul Technical University, Istanbul 2002.
- [4] Lang J., *Urban Design: A Typology of Procedures and Products*, Elsevier Architectural Press, New York 2005.
- [5] Pustelnik R., *Założenia metodologiczne Studium zagospodarowania przestrzennego województwa*, [w:] E. Bagiński (red.), *Metodyka konstruowania planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1997, 155-162.