

Pismo Prezydenta Miasta Poznania

Szanowny Panie Przewodniczący,

ochrona krajobrazu w skali województwa, a szczególnie najcenniejszych krajobrazów priorytetowych, jest jednym z głównych celów planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym i lokalnym. Postanowienia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej z 2000 r., wdrożonej do polskiego systemu prawnego poprzez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774) podkreślają konieczność włączenia w proces ochrony i kreowania krajobrazu mieszkańców, organów samorządowych oraz wszystkich zainteresowanych stron, jako sposób poszerzania i ugruntowania świadomości społecznej.

Współczesna polityka przestrzenna miasta Poznania, od wielu już lat, jako jeden z najważniejszych priorytetów rozwoju wskazuje ochronę i kształtowanie krajobrazu miejskiego, uwzględniając jego przyrodnicze, historyczne, ekonomiczne i estetyczne warstwy. System klinów zieleni, poznański odcinek Warty, Stare Miasto, historyczne dzielnice śródmiejskie czy zabytkowe parki miejskie trwale są wpisane w dokumenty planistyczne jako przestrzenie o ukształtowanych i chronionych formach krajobrazowych. Wynika to nie tylko z dbałości o dziedzictwo historyczne Poznania, ale z potrzeby zachowania lokalnej tożsamości urbanistycznej miasta. Ten utrwalony obraz wymaga ciągłej troski i dbałości o jego ciągłość, którą poprzez system aktów planistycznych staramy się w maksymalnym stopniu ochronić i zachować dla kolejnych pokoleń.

Podzielając pogląd wyrażony w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, zauważam potrzebę regulacji zasad i sposobów jego ochrony poprzez narzędzia planistyczne właściwe dla samorządu miast i gmin. Wdrożenie Audytu krajobrazowego dla całej Wielkopolski jest szansą na zbudowanie podstaw dla lepszej i skuteczniejszej koordynacji planowania przestrzennego na poziomie lokalnym tak, by poszczególne samorządy miast i gmin zgodnie i spójnie rozumiały potrzeby ochrony krajobrazu, szczególnie w jego najatrakcyjniejszych częściach.

Jednostki krajobrazu priorytetowego, w przygotowanym przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego projekcie Audytu krajobrazowego dla województwa wielkopolskiego, obejmują 22% powierzchni Poznania. Oznacza to, że niemal ¼ miasta otrzyma nowe, ustawowo umocowane ograniczenie dla realizacji władztwa planistycznego na swoim terenie. Należy uznać, że dla prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie samorządu miasta wprowadzenie Audytu krajobrazowego będzie istotnym ograniczeniem, bowiem dotyczyć będzie 5800 ha o różnym sposobie zabudowy i użytkowania terenu. Zdefiniowanie z poziomu planowania regionalnego zasad i rekomendacji dla polityki przestrzennej gminy musi zatem uwzględnić złożoność systemu planowania przestrzennego i zależności o charakterze prawnym, własnościowym czy administracyjnym.

Należy zwrócić uwagę na powiązanie audytu krajobrazowego z systemem aktów pranych. Art. 38 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), umieszcza audyt krajobrazowy w grupie narzędzi planistycznych samorządu regionu, zobowiązując samorządy gmin, poprzez art. 10, art. 15 i art. 17, do stosowania i wprowadzania jego wyników do dokumentów planistycznych szczebla lokalnego. Takie powiązanie dokumentów pomiędzy dwoma poziomami planowania przestrzennego, obok obowiązującego już planu zagospodarowania przestrzennego województwa, będzie istotnie wpływać na zakres władztwa planistycznego gmin. Nadregulacje zawarte w audycie mogą istotnie ograniczać możliwości stanowienia lokalnych przepisów planistycznych w najważniejszych częściach miasta.

Analizy w przedłożonym materiale wymaga charakter i szczegółowość zapisów Audytu w kontekście konieczności przeprowadzenia procedury uzgodnień projektów mpzp z audytem krajobrazowym na podstawie art. 17 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niejasność i niejednoznaczność zapisów Ustawy i Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 394) rodzi wątpliwości dotyczące zakresu jego wiążących wyników dla samorządów gmin i metody weryfikacji sposobu ich wprowadzenia do projektów aktów planistycznych gminy. Zasadne jest przywołanie w tym miejscu wypracowanego przez praktykę urbanistyczną sposobu interpretowania i stosowania zapisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), które nie przewidywało wielu sytuacji planistycznych, które wymagają indywidualnego podejścia do sposobu kodyfikacji ustaleń planistycznych. Zastosowana wykładnia systemowa i celowościowa zapisów rozporządzenia doprowadziła do utrwalenia zasad, stosowanych powszechnie w skali kraju, akceptowanych zarówno przez organy nadzoru, jak i sądy administracyjne. W podobny sposób można podejść do stosowania zapisów Rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych. Pozwoli to na uwzględnienie specyfiki rozwoju urbanistycznego dużego miasta, nie tylko w ujęciu statycznym i historycznym, ale przede wszystkim jako dynamicznego procesu przestrzennego.

Wykładania systemowa zapisów Rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych wymaga analizy zapisów i rekomendacji Audytu krajobrazowego w relacji z innymi narzędziami kształtowania zasad zagospodarowania przestrzeni miasta (uchwała krajobrazowa, park kulturowy, miejscowe plany rewitalizacji, decyzje administracyjne ZRiD, WZ, PB i inne). W tym zakresie równie ważny jest problem uwzględniania konieczności realizacji inwestycji celu publicznego, wynikających z Planu zagospodarowania przestrzennego województwa, w przestrzeni krajobrazów priorytetowych (np. Zewnętrzny Pierścień Drogowy Bliskiego Zasięgu czy rozbudowa układu komunikacji kolejowej).

Wprowadzenie w Audycie krajobrazowym zapisów ograniczających możliwości wyznaczania nowych funkcji dla terenów budzi zastrzeżenia nadmiernej szczegółowości, nieuwzględniającej wszystkich uwarunkowań planistycznych dla przestrzeni. Dopiero analizy urbanistyczne, wykonywane w trakcie sporządzenia każdego planu miejscowego w skali poszczególnych nieruchomości, dają odpowiedź, jaki jest optymalny i realny kierunek przekształcenia istniejącego zagospodarowania. W szczególności dotyczy to terenów zdegradowanych czy poprzemysłowych. Problem ten wiąże się też bezpośrednio z ryzykiem wystąpienia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 36 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem ograniczenie możliwości reagowania na wydane decyzje administracyjne czy wyroki sądów w zakresie utraty wartości nieruchomości będzie obciążało budżet miasta w sposób trudny do prognozowania.

Niezrozumiałe jest, w świetle zapisów Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003 Nr 162, poz. 1568, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 840), wskazanie granic proponowanego Cysterskiego Parku Kulturowego. Zgodnie z art. 16 ust. 1 utworzenie parku kulturowego jest wyłączną kompetencją rady gminy, która po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Rozumiejąc potrzebę zachowania reliktywów działania zakonu oo. Cystersów w północnej części miasta, zwracam uwagę, że zgodnie z zapisami art. 16 ust. 6. dla obszaru parku kulturowego, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania

przestrzennego. Przyjęcie w Audycie krajobrazowym, jako wytycznej dla działania samorządu na szczeblu regionu i gminy, inicjatywy utworzenia parku kulturowego niezasadnie ingeruje we władztwo planistyczne miasta Poznania. Co istotne, propozycja utworzenia parku kulturowego, zapisana w projekcie Audytu krajobrazowego województwa wielkopolskiego, wykracza poza granicę administracyjną Poznania, co oznacza, że zgodnie z zapisami art. 16 ust. 5. park ten może być utworzony i zarządzany na podstawie zgodnych uchwał rad gmin, na terenie których ten park ma być utworzony. Wymaga to podjęcia działań o charakterze ponadlokalnym, które powinny prowadzić nie tylko do podjęcia wspólnej inicjatywy, ale wprowadzenia spójnych przepisów lokalnych w zakresie stanowionym w uchwale konstytuującej park kulturowy, a więc prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomości, umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz składowania lub magazynowania odpadów.

Zaproponowane zapisy projektu Audytu dotyczące zachowania cech historycznych układów urbanistycznych i charakterystycznych elementów kompozycji przestrzennej wymagają wyjaśnienia, w jakim zakresie możliwa jest zmiana tych układów poprzez rekompozycję placów miejskich (np. Plac Kolegiacki) czy wprowadzanie terenów zieleni publicznej (np. Stary Rynek).

Istotnym problemem jest też nadmierne ograniczenie możliwości lokalizacji obiektów tymczasowych tylko do obiektów wykorzystywanych sezonowo lub cyklicznie. Liczne obiekty tymczasowe wykorzystywane są w Poznaniu całorocznie, w tym również parkingi. Podobnie niezrozumiałe jest wykluczenie możliwości realizacji obiektów budowlanych w przedpolach ekspozycji. Postuluję o dodanie do zaproponowanych w projekcie Audytu jako dopuszczalnych wyjątków obiektów usług gastronomicznych, kultury, rozrywki i sportu oraz wszelkich obiektów związanych z aktywizacją terenów nadwarciańskich czy terenów sportowo-rekreacyjnych.

Bardzo ważnym zagadnieniem, dotyczącym zasad i warunków dotyczących sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaje materiałów budowlanych, jest nadmierne ograniczanie lub wykluczanie możliwości lokalizowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w przestrzeni miasta. Na podstawie art. 37b ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) oraz w związku z uchwałą Rady Miasta Poznania Nr XLIV/761/VII/2017 z dnia 14 marca 2017 r. Prezydent Miasta Poznania przygotował projekt uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Przygotowanie projektu „uchwały krajobrazowej” poprzedził długi okres badań, analiz, konsultacji, inwentaryzacji i oceny urbanistycznej przestrzeni miasta w kontekście reklam, ogrodzeń czy małej architektury. Stąd uważam, że w zapisach Audytu krajobrazowego województwa wielkopolskiego należy dokonać stosownych zmian i korekt, które w rezultacie pozwolą w maksymalnym stopniu uwzględnić ustalone w projekcie uchwały krajobrazowej zasady polityki przestrzennej w zakresie ochrony krajobrazu na terenie miasta Poznania. Materiały dotyczące tego projektu dostępne są publicznie na stronie: <https://www.poznan.pl/krajobrazowa/>.

Uważam również, że szczególnie dla krajobrazu centrum miasta należy zwrócić większą uwagę na walory krajobrazowe, historyczne i przyrodnicze układów komunikacyjnych – zieleni przyulicznej, szpalerów drzew, układów naturalistycznych wzdłuż cieków wodnych czy historycznej nawierzchni ulic i placów. Należy w zapisach Audytu uzupełnić możliwe przekształcenia terenów zieleni o tereny zieleni

przyulicznej, zieleni nieurządzonej i terenów cennych przyrodniczo dla zachowania stabilności ekosystemu miejskiego oraz poszerzyć ustalenia dotyczące działań dla poprawy zagospodarowania obszarów o niewykorzystanym potencjale funkcjonalno-przestrzennym i kulturowym o zasadę wzbogacania przestrzeni tych miejsc zielenią urządzaną w formie skwerów, parków kieszonkowych i zieleńców.

Ważnym zagadnieniem kształtowania krajobrazu, szczególnie w śródmieściu, jest ochrona drzew. Stąd niezbędnym wydaje się uzupełnienie zapisów projektu Audytu krajobrazowego w części dotyczącej kształtowania linii zabudowy, o konieczność uwzględnienia możliwości zachowania i ochrony istniejącego drzewostanu. Nadmiernie rygorystyczne zapisy Audytu mogą bowiem doprowadzić do konieczności wyznaczania linii zabudowy bez możliwości uwzględnienia drzew lub w sposób bezpośrednio im zagrażający.

Projekt Audytu wymaga też, ze względu na cel jego przygotowania oraz zakładany, kilkudziesięcioletni okres obowiązywania, analizy zasadności opierania rekomendacji i wniosków dla miasta o obecny sposób użytkowania i obowiązujących dokumentach planistycznych. Może to w przyszłości ograniczyć lub uniemożliwić wprowadzanie zmian w zagospodarowaniu miasta, które pozostałyby bez związku z celami ochrony krajobrazu lub wynikały z trudnych do przewidzenia w chwili obecnej przesłanek czy uwarunkowań. To zagadnienie rodzi też pytanie o charakter dokumentu Audytu krajobrazowego – czy jest to dokument opisujący i utrwalający wyłącznie obecny sposób zagospodarowania, czy możliwa pozostaje ewolucja krajobrazu miejskiego, przy założeniu, że miasto, a tym bardziej miasto metropolitalne, nie jest bytem skończonym, a złożonym organizmem stale reagującym na wiele wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań.