

Rozdział 3

FUNKCJA KULTUROWA MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Wstęp

Zagadnienie ochrony walorów kulturowych w systemie gospodarki przestrzennej jest bardzo mocno powiązane z koniecznością wypracowania rozwiązań interdyscyplinarnych, godzących różne perspektywy tematyczne. Kluczowe jednak wydaje się doprecyzowanie, jakie konkretnie skutki powinny w sferze kulturowej gwarantować narzędzia polityki przestrzennej. W tym kontekście najwięcej dylematów występuje względem narzędzi realizacyjnych, czyli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Celem rozdziału jest określenie i doprecyzowanie kulturowej funkcji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Należy przez to rozumieć zarówno wskazanie funkcji narzędzi polityki przestrzennej na tle potrzeb związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego, zdefiniowanie obecnie wiążących możliwości ujęcia zakresu tej ochrony w planach miejscowych, jak również zweryfikowania dominujących w tym zakresie kierunków działania w poszczególnych gminach. Na podstawie analizy konkretnych treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wskazano główne bariery i problemy związane z zapewnieniem realnej ochrony kulturowej przez plany miejscowe. Uznano, że kluczowym zagadnieniem powiązanim ze sferą kulturową w polityce przestrzennej jest ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego. Jest to pojęcie kompleksowe, zawierające w sobie wszelkie dobra kultury materialnej i niematerialnej osadzone w szerokim kontekście przestrzennym. Dlatego też w pierwszej kolejności przedstawiono kluczowe zagadnienia związane ze wskazanym zagadnieniem. Następnie niniejszą perspektywę przełożono na zakres miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w ramach którego krajobraz kulturowy jest ujęty, ale jego ochrona uwarunkowana jest obligatoryjną treścią planu, czyli znacznie szerszymi „zasadami ochrony dziedzictwa kulturowego i zabyt-

ków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej”. To właśnie te zasady poddano pogłębionej analizie i weryfikacji. Ich zakres – zarówno w sferze teoretycznej, jak i badawczej, stanowi ramę tematyczną dla realizacji celu rozdziału.

1. Krajobraz kulturowy w systemie aktów prawnych

Krajobraz kulturowy jest terminem wieloznacznym, wieloaspektowym i wielowymiarowym [Andrejczuk 2010]. Jest przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin naukowych, w tym przede wszystkim nauk przyrodniczych, społecznych, technicznych, humanistycznych i artystycznych [Wu 2010; Myga-Piątek 2012, 2015; Kupidura 2016], co czyni z niego interdyscyplinarny obiekt badawczy. Krajobraz kulturowy można interpretować na kilku poziomach: jako obiektywny byt materialny, czyli otaczającą rzeczywistość, jako specyficzny rodzaj fizjonomii terenu, a także jako właściwy dla danego obszaru zestaw cech symbolicznych i znaczeniowych. Próbując łączyć te trzy podejścia, krajobraz kulturowy rozumie się jako *historycznie ukształtowany fragment przestrzeni geograficznej, powstały w wyniku zespolenia oddziaływań środowiskowych i kulturowych, tworzący specyficzną strukturę, objawiającą się regionalną odrębnością postrzeganą jako swoista fizjonomia* [Myga-Piątek 2001]. Treść krajobrazu, wyraża m.in. jego struktura, czyli różnorodne i powiązane wzajemnie elementy (składniki) przyrodnicze i kulturowe, które nawarstwiając się w procesach dziejowych wytwarzają szczególny, nierzadko unikatowy układ relacji (konfiguracji) przestrzennych, fizjonomicznych i semiotycznych. Struktura krajobrazu określa sposób występowania i zależności (np. hierarchii) komponentów i ich wzajemne warunkowanie (wpływ); sposób rozmieszczenia i powiązania składników krajobrazu, pozwala na jego interpretowanie (w tym ocenę) jako zorganizowanej przestrzeni całości. Siła relacji w systemie krajobrazowym, jak również znaczenie poszczególnych elementów krajobrazu i jego cech są określone przez złożone, i często także wzajemnie się warunkujące czynniki, tzw. siły sprawcze [Bürgi *et al.* 2004]. To ich działanie determinuje rozwój **funkcji krajobrazu kulturowego** i jego różnicowanie typologiczne. Współcześnie krajobraz kulturowy obejmuje wiele typów i podtypów [Chmielewski *et al.* 2015]. Przyjmując takie podejście krajobraz kulturowy jest cechą każdej przestrzeni (jest określonym obszarem), na którym istnieje materialny i dostrzegalny zapis (fizjonomiczny wyraz) występujących zjawisk naturalnych i wytworów kultury spełniających na rzecz człowieka określone funkcje, w tym możliwe do rozpatrywania także w kontekście tzw. kulturowych usług ekosystemowych [Plieninger *et al.* 2015].

W ostatnich dekadach krajobraz, a w szczególności krajobraz kulturowy, stał się obiektem jeszcze szerszego zainteresowania, a sam termin wszedł do porządku prawnego. Początki osadzenia krajobrazu w kontekstach prawnych można datować na początki

lat 70. XX w. kiedy w Europie Zachodniej zaczęto podpisywać konwencje dotyczące ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego jako składników krajobrazu [Alumae *et al.* 2003; Degórski *et al.* 2014], a krajobraz uznaje się za istotny element identyfikacji europejskiej [Raszeja 2003; Żarska 2003; Żarska *et al.* 2014]. W końcu lat 90. XX w., w Poczdamie przyjęto „Europejską Perspektywę Rozwoju Przestrzennego. Na drodze do przestrzennie zrównoważonego i wyważonego rozwoju Unii Europejskiej”. Tym samym polityka przestrzenna stała się coraz ważniejszym obszarem działania Unii Europejskiej [Myga-Piątek, Nita 2015]. Podsumowaniem tych procesów było uchwalenie przez Radę Europy we Florencji w 2000 r. Europejskiej Konwencji Krajobrazowej którą Polska ratyfikowała w 2004 r. Mimo że cele działań politycznych UE nie mają bezpośredniego charakteru przestrzennego, to wskazują na wiele wizji rozwoju przestrzennego [European Spatial Development... 1999]. Europejskie standardy w zakresie polityki krajobrazowej wskazują jednoznacznie, że wartości krajobrazowe są dobrem powszechnym, a gospodarowanie (zarządzanie) krajobrazem jako zadanie publiczne, stało się bardzo ważnym obszarem działania państwa [Myga-Piątek, Nita 2015]. Zapisy dotyczące zadań kształtowania i ochrony krajobrazu znalazły miejsce również w wielu dokumentach planistycznych na poziomie wojewódzkim, co wynika przede wszystkim z wprowadzonej ustawy wzmocniającej narzędzia ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015, poz. 774). W ustawie tej znalazła się także prawna definicja krajobrazu. Głosi ona, że (pkt. 16e) „*krajobraz*” – *to postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka*. Ustawa nakłada obowiązek sporządzania audytu krajobrazowego, którego metodykę precyzuje *Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych* (Dz. U., 2019, poz. 399). Audyt krajobrazowy wykonywany jest na poziomie województwa, w kilku etapach, spośród których m.in.: identyfikacja, charakterystyka i ocena krajobrazów, mają na celu wyznaczenie tzw. krajobrazów priorytetowych [Solon *et al.* 2015, Nowak, Tokarzewska-Żarna 2016]. Przez tzw. ustawę krajobrazową polityka krajobrazowa stała się częścią polityki przestrzennej [Salata, Myga-Piątek 2015a,b; Uruszczak *et al.* 2016]. W takim podejściu zainteresowanie krajobrazem można odnieść do kilku poziomów hierarchicznych, w nawiązaniu do poziomów planowania przestrzennego. Elementarne, „swojskie” zainteresowanie krajobrazem na poziomie lokalnym, wyraża się w trosce o jakość przestrzeni zapisaną m.in. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Można przyjąć, że ujęcie we wskazanych aktach zagadnień szeroko powiązanych z krajobrazem kulturowym jest bardzo problematyczne. Wyższe i kompleksowe podejście (poszukujące m.in. powtarzalnych/typowych wzorców regionalnych) cechuje poziom regionalny i ponadregionalny (plany zagospodarowania przestrzennego województw). Wylonione w procedurze audytu krajobrazowego tzw. krajobrazy priorytetowe, stanowią nie tylko obszary najcenniejsze pod kątem zobiektywizowanych, mierzalnych kryteriów, lecz także cechują się szczególną wartością społeczną (tożsamość, tradycja, swojskość krajobrazu).

Zgodnie z zapisem ustawowym (art. 7 ust. 1 uk zmieniającym art. 2 pkt 16f opizp) przez „krajobraz priorytetowy” należy rozumieć *krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania*. Tak sformułowana definicja umożliwia zastosowanie różnych kryteriów typowania krajobrazów priorytetowych oraz odnoszenia ich do różnych skal przestrzennych i do różnego wymiaru społecznego (np. społeczności lokalnej, grupy narodowej, kraju lub województwa). Na potrzeby audytu przyjęto odwołanie do wartości w skali wojewódzkiej, gdyż taki zasięg terytorialny obejmuje audyt, ale ocena ta powinna uwzględniać zarówno kontekst krajowy, europejski, jak i lokalny. Interpretacja wartości krajobrazów kulturowych poziomu miejscowego w porównaniu do regionalnego układu odniesienia jest podstawą wyłonienia krajobrazów priorytetowych i które definiują następujące kryteria:

A. Unikatowość występowania – krajobraz, który cechuje niepowtarzalny zestaw obiektów i ich cech, zdefiniowany na podstawie analizy porównawczej w skali województwa charakterystyk określonych w etapie poprzedzającym, świadczący o indywidualności, wysokiej odrębności, wyjątkowości, bardzo rzadko spotykany (lub nie spotykany już nigdzie indziej w województwie/kraju), rozpoznawalny, do pewnego stopnia wzorcowy i specjalny, osobliwy; o wyrazistym i doskonale zachowanym stylu lub wyrazie krajobrazowym (genetycznym, fizjonomicznym itd.); reprezentatywny wobec cech charakterystycznych danego typu, zachowanych w stopniu co najmniej dobrym, i ewentualnie podlegający istniejącym niewielkim, względnie stałym lub rosnącym zagrożeniom (co pretenduje go do natychmiastowej ochrony, prowadzącej do wyeliminowania zagrożeń i zachowania).

B. Reprezentatywność – krajobraz, który jest „wzorcem”, stanowiący modelowy, klasyczny przykład dla danego podtypu krajobrazu; jednocześnie obszar optymalny pod względem funkcjonowania krajobrazu, w przypadku krajobrazu z dominacją wartości przyrodniczych o bardzo wysokiej naturalności i zgodności ekosystemu z uwarunkowaniami abiotycznymi; harmonijny i oryginalny pod względem typu fizjonomicznego. W przypadku krajobrazów o przewadze wartości kulturowych, reprezentuje zestaw cech charakterystycznych zachowanych w stopniu co najmniej dobrym (typowych dla danej epoki historyczno-stylistycznej lub cywilizacyjno-kulturowej). Jeśli występują niewielkie, względnie stałe lub rosnące zagrożenia – należy je wyeliminować, aby zachować lub przywrócić stan modelowy (archetypiczny).

C. Czystość (jednoznaczność, czytelność) formy krajobrazu – krajobraz, który w całym swym obszarze przynależy do jednego z „klasycznych” podtypów i dodatkowo krajobraz cechuje się względną trwałością; na jego obszarze zachowany jest w pełni określony styl i kompozycja („postać”) krajobrazu, charakterystyczne dla konkretnej epoki historycznej lub regionu, a także fizjonomiczna harmonia form. Jeśli istnieją zagrożenia, to występują w stopniu niewielkim, malejącym, w ich wyni-

ku nie doszło do przekształceń struktury, tekstury i faktury krajobrazów otwartych, nie uległy zaburzeniu walory widokowe (fizjonomiczne), a w przypadku krajobrazów osadniczych – nie zostały zaburzone tradycyjne wzorce zabudowy, architektura, stylizacja i tożsamość. Taka definicja oznacza, że cechy charakterystyczne tego krajobrazu powinny być wykształcone i zachowane w stopniu dobrym lub bardzo dobrym. To kryterium uzupełnia kryterium reprezentatywności i umożliwia wskazanie większej liczby krajobrazów priorytetowych, reprezentujących określony typ.

D. Dotychczasowa ochrona prawna – krajobrazy objęte dotychczas statusem parków narodowych, obszary z listy światowego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego UNESCO, obszarowe pomniki historii oraz niektóre obszary Natura 2000, parki krajobrazowe i rezerwy przyrody (np. spełniające dodatkowo kryterium przynajmniej regionalnej unikatowości, reprezentatywności), parki kulturowe (np. spełniające dodatkowo kryterium – regionalnej czystości formy lub unikatowości, czy reprezentatywności). W krajobrazach stanowiących w zdecydowanej części lub w całości krajobraz chroniony, zestaw cech charakterystycznych musi być zachowany w stopniu dobrym i bardzo dobrym.

E. Ważność krajobrazu – krajobrazy, które nie spełniają do końca kryteriów A-D, ale charakteryzują się obecnością wybitnych obiektów/elementów/form wymagających ochrony krajobrazowej, a ponadto otrzymały wysokie wartości we wszystkich kategoriach oceny cech szczególnych i charakterystycznych (najwyższy stopień obecności tzw. wyróżników krajobrazu).

F. Funkcja na rzecz otoczenia – krajobrazy, które same nie charakteryzują się najwyższymi wartościami, wskazującymi na konieczność ochrony, ale pełnią funkcję buforową, łącznikową lub korytarzową w stosunku do krajobrazów sąsiednich.

Poza określonymi cechami materialnymi, krajobrazy priorytetowe, wyróżnione na podstawie wcześniej wymienionych kryteriów, charakteryzują się również wysokimi walorami estetyczno-widokowymi [Chmielewski 2012; Solon *et al.* 2015; *Rozporządzenie...* 2019].

2. Krajobraz kulturowy w systemie gospodarki przestrzennej

Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej (wdrażane do systemu gospodarki przestrzennej) wpisują się w szerszy kontekst [Marcucci 2000]. Po pierwsze wynika on z globalnych i dynamicznych przemian społeczno-ekonomicznych (rozwoju gospodarczego). Bardzo szybkie tempo tych transformacji zostaje zilustrowane i utrwalone w przestrzeni, a nie-

rządsko stwarza wiele zagrożeń dla krajobrazu kulturowego. Procesowi temu towarzyszy wzrost społecznego, a co za tym idzie politycznego zainteresowania problematyką krajobrazową, który przekraczając poziom regionalny i krajowy zajmuje istotną pozycję w zbiorze wspólnej polityki europejskiej [Myga-Piątek, Nita 2015]. Świadomość ta wymusza u ustawodawców wypracowanie mechanizmów ograniczających ryzyko zniszczenia najcenniejszych miejsc i obiektów, ale także wdrożenie narzędzi prawnych, które pozwalają na racjonalizację i optymalizację zarządzania krajobrazem [Chmielewski, Sowińska 2012]. Zarządzanie obejmujące procesy: planowania, organizowania, kierowania i nadzoru (kontroli) ma na celu przede wszystkim opanowanie żywiołowości zagospodarowywania. Powstrzymanie powszechnego dzisiaj w Polsce chaosu przestrzennego, którego koszty mierzy się w dziesiątkach mld zł rocznie [Śleszyński *et al.* 2018], jest zadaniem bardzo pilnym i powinno być prowadzone równoległe do działań służących wzmocnieniu istniejących struktur krajobrazowych oraz zabezpieczenia pożądanych funkcji obszarów (np. przyrodoochronnej, ekologicznej, kulturowej, produkcyjnej, edukacyjnej, wypoczynkowej (rehabilitacyjnej) itd.). Jednocześnie postęp, jaki dokonuje się w teorii i metodologii nauki, jako naturalna konsekwencja rozwoju poszczególnych dyscyplin, jest dodatkowo wspomagany przez zapotrzebowania praktyczne, mające swoje odzworowanie w regulacjach prawnych.

Biorąc pod uwagę zapisy Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, ustawową definicję krajobrazu i współczesne osiągnięcia nauki o krajobrazie można przytoczyć jego rozszerzoną, opisową definicję, w której **krajobraz**:

- zajmuje wycinek przestrzeni i można go przedstawić na mapie, planie lub w postaci modelu (2D i 3D) – ujęcie horyzontalne;
- cechuje się określoną fizjonomią, którą można przedstawić na rysunku, fotografii i lub w postaci wizualizacji 3 D – ujęcie wertykalne;
- jest systemem dynamicznym, o sposobie funkcjonowania zależnym od zestawu jego części składowych, powiązań między nimi i rodzaju dominujących procesów [Antrop 1998];
- podlega ewolucji, czyli ma swoją historię [Richling, Solon 2006].

Każdy realny krajobraz można traktować jako częściowo niezależne trzy hierarchie przestrzenne, tj.: abiotyczną, biotyczną i antropogeniczną.

Taki układ, a raczej system może być jednocześnie analizowany jako:

- 1) **zestaw obiektów fizycznych (materialnych)**, ich zgrupowań i podsystemów (abiotycznych, biotycznych, antropogenicznych), o określonej **treści** (tu zawierają się (częściowo) wymienione w *Ustawie o planowaniu przestrzennym*: stanowiska archeologiczne, historyczne układy urbanistyczne/zespoły urbanistyczne, historyczne układy ruralistyczne; zabytkowe obiekty techniki; zielen zabytkowa, historyczne obiekty architektury i budownictwa, zespoły budowlane, ale także wiele innych, nie wymienionych w ustawie) i **formie** (rzeźbie i teksturze, a w przypadku elementów kulturowych – także o określonej kompozycji);

Tabela 4. Klasyfikacja i kody źródeł zagrożenia krajobrazu

Kod źródła zagrożenia	Źródło zagrożenia
I	Gospodarka przestrzenna
I.1	Budownictwo
I.1.1	Niski poziom i przypadkowość projektów zabudowy terenu
I.1.2	Niezgodność budownictwa ze stylem architektonicznym regionu i typu krajobrazu
I.2	Transport
I.2.1	Drogownictwo
I.2.2	Komunikacja
I.2.3	Ruch komunikacyjny
I.2.4	Transport morski
I.3	Infrastruktura techniczna
I.4	Procesy urbanizacyjne
I.5	Planowanie przestrzenne
I.5.1	Brak planowania krajobrazu
I.6	Architektura terenów zieleni
I.7	Inne z tej kategorii
II	Branżowe
II.1	Energetyka
II.1.1	Górnictwo
II.1.2	Ciepłownictwo
II.1.3	Energia odnawialna
II.2	Inżynieria środowiskowa
II.3	Przemysł
II.3.1	Zmiany technologii produkcji
II.4	Gospodarka komunalna
II.4.1	Odpady medyczne
II.5	Inne z tej kategorii
III	Zarządzanie środowiskiem
III.1	Rolnictwo
III.1.1	Intensyfikacja rolnictwa
III.1.2	Zaniechanie rolnictwa
III.1.3	Ogrodnictwo
III.1.4	Upowszechnienie się upraw monokulturowych
III.1.5	Chemizacja i mechanizacja rolnictwa
III.2	Gospodarka wodna
III.3	Gospodarka morska
III.4	Gospodarka leśna
III.5	Inne z tej kategorii
IV	Ochrona przyrody
IV.1	Naturalne procesy przyrodnicze
IV.2	Bierna ochrona przyrody

Kod źródła zagrożenia	Źródło zagrożenia
V	Ekonomiczne
V.1	Niedostateczne środki finansowe
V.2	Presje ekonomiczne
VI	Społeczno-kulturowe
VI.1	Turystyka
VI.2	Sport i rekreacja
VI.3	Nielegalne pozyskanie
VI.4	Niska kultura estetyczna i świadomość krajobrazowa
VI.5	Wandalizm
VI.6	Mieszanie się wzorców lokalnych i procesów globalnych w danym obszarze

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów, Poz. 394, z 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych: 69-70 (tab. 4-5).

- 2) **system powiązanych ze sobą procesów** (przyrodniczych oraz społeczno-ekonomicznych) integrujących obiekty fizyczne, w określone struktury przestrzenne, konieczne do uwzględnienia przy planowaniu przestrzennym, np. w zakresie projektowania widoku lub jego ochrony (m.in. zachowanie lub zaprojektowanie osi widokowych, panoram, przedpoli i odsłaniania dominant krajobrazowych);
- 3) **zbiór bodźców** generowanych przez powyższe struktury przestrzenne i oddziałujących na różne zmysły człowieka (wzrok, słuch, węch), w tym szczególnie zestaw widoków o określonych wartościach estetycznych (malowniczość, wzniosłość,

Tabela 5. Skala zagrożeń krajobrazu

Punktacja	Określenie	Uwagi
0	brak zagrożeń	Zagrożenia potencjalne to zagrożenia mogące z dużym prawdopodobieństwem wystąpić na analizowanym obszarze (w granicach danego krajobrazu) do czasu kolejnego audytu krajobrazowego. Oceniane są w szczególności na podstawie: <ul style="list-style-type: none"> • studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; • strategii rozwoju regionu; • zgłaszanych przez różne podmioty propozycji zmian stosunków ekologicznych, zmian sposobu zagospodarowania i intensywności użytkowania terenu i związanych z tym zmian fizjonomii krajobrazu
1	zagrożenia potencjalne, niewielkie	
2	zagrożenia potencjalne, umiarkowane	
3	zagrożenia potencjalne, duże	

Punktacja	Określenie	Uwagi
4	zagrożenia istniejące, niewielkie, o słabnym natężeniu	Zagrożenia istniejące to zagrożenia występujące aktualnie, stwierdzone w szczególności na podstawie: <ul style="list-style-type: none"> • uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego; • realizowanych inwestycji, dla których zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę lub decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach; • procesów zachodzących w środowisku w okresie ostatnich kilku lat i rzutujących na aktualny stan jego zasobów i walorów; • aktualnego stanu środowiska i fizjonomii krajobrazu.
5	zagrożenia istniejące, niewielkie, względnie stałe	
6	zagrożenia istniejące, niewielkie, o narastającym natężeniu	
7	zagrożenia istniejące, umiarkowane, o słabnym natężeniu	
8	zagrożenia istniejące, umiarkowane, względnie stałe	
9	zagrożenia istniejące, umiarkowane, o narastającym natężeniu	
10	zagrożenia istniejące, duże, o słabnym natężeniu	
11	zagrożenia istniejące, duże, względnie stałe	
12	zagrożenia istniejące, duże, o narastającym natężeniu	

harmonia, piękno krajobrazu), wywołujących u odbiorcy (mieszkańca, turysty, inwestora, zarządcy, właściciela, itd.) określone stany emocjonalne;

- 4) **zbiór wartości** (potencjałów) przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych, materialnych, duchowych, historycznych, fizjonomicznych, estetycznych, także emocjonalnych, symbolicznych, semantycznych i wielu innych (tu zawierają się wartości niematerialne krajobrazu, czyli wartości duchowe); np. tradycje, obrzędy, zanikające umiejętności i zawody, historyczne nazwy ulic (m.in. topnimia) itp.;
- 5) **system świadczący rzeczywiste i potencjalne usługi** (świadczenia) dla różnych grup użytkowników; w grupie należy rozpatrywać także funkcje danego obszaru [Richling, Solon 2006; Chmielewski *et al.* 2015; Plieninger 2015].

Takie całościowe rozumienie krajobrazu, gdyby weszło do systemu planowania przestrzennego ułatwiłoby wszelkie działania praktyczne. Zdecydowanie wzmocniłoby możliwości uwypuklenia funkcji kulturowych w mpzp, rozumianych bardzo szeroko, nie tylko (wyłącznie) przez materialne cechy obiektów historycznych, czy szerszych założeń architektonicznych, ale wszelkich zwaloryzowanych jako cenne, obszarów. Tak jednak nie jest – i dlatego diagnozuje się wyraźne trudności przy próbie uporządkowania i wprowadzenia zasad ładu przestrzennego w korelacji z zasadami poszanowania (i należącego wyeksponowania przestrzennego, czyli krajobrazowego) dziedzictwa kulturowego. Nadal nie można ustrzec się błędów w podejmowaniu

decyzji w tym względzie. Zdarza się, że zarządzanie rozwojem przestrzeni pełne jest beztrioski wynikającej z nieznaności istoty i rangi struktury krajobrazu, a także wynika z branżowego przygotowywania mpzp. Przyjmując powyższą holistyczną koncepcję krajobrazu ważne jest, aby w zespołach przygotowujących plany miejscowe byli reprezentanci różnych dyscyplin naukowych, które mają odniesienie do przestrzeni, a więc, aby obok urbanistów i planistów, pracowali geografowie (obecnie, w nowym podziale dyscyplin według OECD, reprezentujący w części nauki o ziemi i środowisku, a w części geografię społeczno-ekonomiczną i gospodarkę przestrzenną). W nawiązaniu do tematu tego rozdziału (funkcja kulturowa) bezsporna wydaje się potrzeba angażowania do procedury planistycznej z głosem doradczym reprezentantów nauk o kulturze, a w szczególnych przypadkach także archeologów i historyków. Współczesne planowanie przestrzenne powinno wynikać z równoprawnego i komplementarnego podejścia przyrodniczego, społecznego, i historyczno-konserwatorskich, wypełniając w tej materii filary rozwoju zrównoważonego [Myga-Piątek 2010; Solon 2015]. Planowanie przestrzenne powinno być **przestrzenne** i mieć realne osadzenie w obszarze, a nie być w przewadze podejściem obiektowym (gabarytowym) lub liniowym [na ten temat, w kontekście obejmującym rozumienie ładu przestrzennego Nowak, Lorens 2020]. Włączanie krajobrazu kulturowego do etapu planistycznego nie oznacza jedynie tworzenia obszarów i obiektów chronionych na terenach o najwyższych walorach kulturowych czy wizualnych. Jest to przede wszystkim tworzenie zaleceń mających na celu przede wszystkim świadome, harmonijne kształtowanie przestrzeni w każdej skali. Krajobraz jest wszędzie (także kulturowy). Powinien spełniać różne funkcje, w tym bardzo zróżnicowane wewnętrznie funkcje kulturowe. W *Ustawie o planowaniu przestrzennym* pojawiają się zapisy dotyczące ochrony:

- krajobrazów kulturowych;
- stanowisk archeologicznych;
- historycznych układów urbanistycznych/zespołów urbanistycznych;
- historycznych układów ruralistycznych;
- zabytków techniki;
- zieleni zabytkowej;
- historycznych obiektów architektury i budownictwa, zespołów budowlanych;
- wartości niematerialnych.

Przepis ten generuje wiele trudności – wskazuje na braki, a wręcz błędy metodologiczne, gdyż każdy z wymienionych punktów zawiera się w krajobrazie kulturowym. Mamy do czynienia z brakiem spójności typologicznej, pomieszaniem podejść do krajobrazu, co skutkuje trudnościami w przełożeniu na język praktyki.

Równoległe istnienie w polskim prawie co najmniej kilku ustaw odnoszących się do przestrzeni daje realne możliwości sprawnego zarządzania ochroną krajobrazu. Próbę zintegrowanego systemu ochrony krajobrazów i określenie konkretnych pro-

cedur działań przyniosło rozporządzenie do *Ustawy krajobrazowej* [2016]. Poniżej przedstawiono ujętą w nim klasyfikację zagrożeń oraz skalę zagrożeń krajobrazu.

Przedstawione tabele ilustrują ujęcie, z którego (również z perspektywy prawnosystemowej) można wywodzić kilka dalszych wniosków. Z klasyfikacji zagrożeń krajobrazów (tab. 4) wynika, że bardzo szeroki zakres konfliktów przestrzennych można powiązać z kontekstem kulturowym. Na wielu płaszczyznach konflikty dotyczą ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Zdiagnozowanie danego zagrożenia nie jest jednoznaczne z uznaniem konieczności rezygnacji z określonej sfery (np. stwierdzenie zagrożenia w związku z procesami urbanizacyjnymi determinuje po prostu uwzględnienia tego zagrożenia przy poszczególnych działaniach organów władzy publicznej). Wyczuła to również na potencjalną możliwość wybuchu konfliktu. Z kolei, zaproponowane sposoby identyfikacji i weryfikacji zagrożeń (tab. 5) opierają się w znacznym zakresie na narzędziach polityki przestrzennej. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego służą do weryfikacji zagrożeń istniejących krajobrazu (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – do weryfikacji zagrożeń potencjalnych). Potwierdza to, że niniejsze narzędzia wywierają istotny wpływ na zagadnienia związane z krajobrazem kulturowym, determinują w znacznym zakresie jego ochronę. Jest to o tyle problematyczne, że – jak wskazano wcześniej – plany miejscowe w obecnej formule nie gwarantują kompleksowego ujęcia wskazanych kwestii. Ujęcie problemu zawarte w rozporządzeniu (przedstawione w tab. 1 i 2) pokazuje, również w kontekście uwarunkowań prawnych, z jednej strony złożoność zagadnień powiązanych z krajobrazem kulturowym, a z drugiej, ich związek z systemem gospodarki przestrzennej. Skoro taki związek istnieje, konieczna jest jego szczegółowa analiza. Obejmuje to również określenie, jakie konkretnie skutki dla krajobrazu kulturowego wywołują i potencjalnie mogą wywoływać postanowienia planistyczne. Z tego powodu istotna jest również szersza analiza przepisów *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z perspektywy prawnej.

3. Prawne uwarunkowania ochrony krajobrazów kulturowych i dziedzictwa kulturowego w systemie gospodarki przestrzennej

Zarządzanie rozwojem przestrzeni oznacza podejmowanie decyzji w ramach obowiązujących procedur prawnych. Są to procesy przekształceń, powodowane przez różne potrzeby społeczne i ekonomiczne, które obejmują różne środki i formy działań w ramach gospodarki przestrzennej (w tym instrumenty prawne i finansowe). Rozwój

demokracji, zgodny z ideą państwa obywatelskiego, zwiększa szansę udziału obywateli w rozmaitych dziedzinach życia społecznego, ale jednocześnie wprowadza duży stopień swobody w podejmowaniu decyzji, także w zakresie kształtowania przestrzeni. Przekłada się to na wykładnię poszczególnych przepisów. W poniższej analizie zweryfikowano sposób ujęcia „zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej”, czyli zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 4 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, obligatoryjnego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z aktem podrzędnym, *Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ustalenia te powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Jak zostało to wykazane, w praktyce (zwłaszcza przy okazji formułowanych wytycznych) są podejmowane próby doprecyzowania wskazanego zakresu. Często jednak odbiegają one od ram prawnych. Problemem systemowym nie są same rozbieżne względem regulacji prawnych koncepcje, ale właśnie te regulacje, które nie stwarzają dostatecznych podstaw do uwzględniania wszystkich kulturowych potrzeb.

Przede wszystkim uszczegółowiającym punktem odniesienia, rozwijającym pojęcie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków jest *Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. W jej art. 18 wskazano, że ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się m.in. przy sporządzaniu i aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Również w planach miejscowych:

- uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu;
- ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 wskazanej *Ustawy*, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należy uwzględnić w szczególności ochronę:

- zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- parków kulturowych (dla obszarów, dla których wyznaczono park kulturowy, należy obowiązkowo sporządzić plan miejscowy).

W planie miejscowym należy również uwzględnić (jeśli występuje w gminie) gminny program opieki nad zabytkami, a także w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się

na tym obszarze zabytków. Projekty i zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Z jednej strony ustawodawca wskazał na kilka aktów, z którymi miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny. Z drugiej strony, do zasad ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego można dodać również oddolne ograniczenia (zainicjowane np. przez władze gminy, wojewódzkiego konserwatora zabytków, czy innych użytkowników przestrzeni). W pierwszej kolejności należy w tym kontekście wskazać na realizację podstawowego zadania, czyli określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu (ale w taki sposób, żeby uwzględnić opiekę nad zabytkami, co stanowi potencjalne uzasadnienie ograniczeń w zagospodarowaniu). Należy wskazać także szersze rozwiązania obejmujące:

- zapobieganie zagrożeniom;
- apewnienie ochrony zabytków;
- przywracanie zabytków do jak najlepszego stanu.

Jest to wciąż ujęcie nader szerokie. Przede wszystkim należy więc zweryfikować, jak orzecznictwo określa praktyczny zakres wskazanych elementów. Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z 24 kwietnia 2019 r., II OSK 3112/18, Legalis) podkreślił, że forma ochrony zabytków, polegająca na wpisie obiektu do rejestru zabytków stanowi najwyższy reżim ochrony przewidziany *Ustawą o ochronie zabytków*. Okoliczność ta zdaniem sądu co do zasady nie wyklucza zastosowania względem konkretnych zabytków dodatkowych ustaleń ochronnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz musi być to podyktowane względami wskazującymi na niezbędność takich rozwiązań z punktu widzenia potrzeb ochrony zabytków i wymagań związanych z ustalaniem zasad zagospodarowania i zabudowy oznaczonego terenu. Z powyższego ujęcia wynika, że kluczowym elementem jest wyważenie realnej potrzeby ochrony zabytków na danym obszarze. Przybiera czasem postać bardziej skonkretyzowaną, czego wyrazem jest „ochrona widoku” związanego z walorami kulturowymi terenu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 kwietnia 2018 r. (II OSK 2382/17, Legalis) uznał np., że ujęcie budynku w gminnej ewidencji zabytków uzasadnia wprowadzenie w planie zagospodarowania przestrzennego ochrony widoku na ten zabytek, nawet poprzez takie uregulowanie w planie warunków zabudowy otaczających budynek działek, które *de facto* pozbawi możliwości jakiegokolwiek zabudowy działek. Ochronę widoku należy uznać za ciekawą i bardzo pożyteczną z perspektywy kulturowej rozwiązanie orzecznicze. Pokazuje zresztą jeszcze jeden element: że pełne określenie zadań związanych z ochroną zabytków i dziedzictwa kulturowego przekracza sferę ustawową i musi wynikać ze specjalistycznej analizy. Wyniki tej analizy w poszczególnych przypadkach będą zróżnicowane (a w konsekwencji – różne będą próby zapewnienia odpowiedniej ochrony). Nie budzi wątpliwości uprawnienie organów gminy do precyzowania zagrożeń kulturowych i dosto-

sowywaniu do tej wizji szerszych ograniczeń w zagospodarowaniu. Potwierdza to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (wyrok z 10 października 2013 r., II SA/Łd 730/13, Legalis) wskazując, że o ile co do zasady, podzielić można stanowisko, że regulacja przyjęta w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia, o tyle generalna konkluzja o braku jakiegokolwiek kompetencji rady do wprowadzania uregulowań, formułujących nakazy czy zakazy, mające na celu ochronę zabytków, a odnoszących się do procesu inwestycyjnego jest nieuprawniona. Podobny wniosek można wywodzić z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2010 r. (II OSK 1832/10, Legalis) podkreślającego, że nie ulega wątpliwości, że przepis art. 19 ust. 1 *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* zawiera otwarty katalog obiektów, których ochrona powinna być uwzględniona w studium i w planie zagospodarowania. Świadczy o tym użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”. W istocie przez zastosowanie tego zwrotu ustawodawca przykładowo wymienił obiekty, których ochrona musi być uwzględniona w studium i planie miejscowym. Wyliczenie tych obiektów nie ma charakteru zamkniętego katalogu, co oznacza, że w studium i w planie miejscowym można również uwzględnić ochronę innych obiektów niewymienionych po zwrocie „w szczególności”.

Mimo wszystko jednak problematyczne bywa określenie granicy między tym, jakie ograniczenia w planie miejscowym znaleźć się mogą, a jakie stanowią przekroczenie zakresu ustawowego. O ile z perspektywy formalnoprawnej to przekroczenie bywa postrzegane w kategoriach błędu, o tyle z perspektywy kulturowej stanowi ono zazwyczaj próbę (opartą na wskazanej wcześniej indywidualnej analizie konkretnego przypadku) szerszej ochrony kulturowej danego terenu. W związku z powyższym warto podać przykłady tez orzeczniczych dotyczących najczęstszych przekroczeń ustawy:

- Ustanowienie w uchwale w sprawie planu miejscowego obowiązku uzgadniania przez inwestora z wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich robót budowlanych w granicach strefy „B” ochrony konserwatorskiej polegających na przebudowie, remoncie, modernizacji, niezależnie od tego, czy dotyczą one zabytków wpisanych do rejestru, a więc także w przypadkach, gdy Ustawa o ochronie zabytków tego nie wymaga, stanowiło działanie niezgodne z prawem (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 30 sierpnia 2017 r., II SA/Bd 135/17, Legalis).
- Mimo że jedną z form ochrony zabytków są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to jednak podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a ponadto powinna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Skoro kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkami zostały już kompleksowo uregulowane w ustawie – Prawo budowlane i w Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to

określenie tej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 marca 2018 r., II OSK 3148/17, Legalis).

- Rada gminy nie posiada kompetencji do nakładania na bliżej nieokreślone podmioty obowiązku np. usunięcia elementów z elewacji czy też renowacji zniszczonych fragmentów budynku. Nie może również rozstrzygać o kwestiach wystroju wnętrz (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 8 lipca 2015 r. IB-I.4131.13.2015.PGol, Legalis).
- Wprowadzenie ustaleń dotyczących stref ochronnych należy wprawdzie do kompetencji decyzyjnych rady gminy, jednak kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być zgodna z obowiązującym prawem. Powyższe upoważnienie nie obejmuje również możliwości umieszczenia w planie miejscowym uregulowań nakazujących zabezpieczenie nadzoru archeologicznego, czy też wymogu prowadzenia badań wyprzedzających w strefie ochrony archeologicznej. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego zostały określone w *Ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568), a rada gminy nie posiada żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania tych organów (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 19 września 2014 r. IFIII.4131.44.2014, Legalis).
- Wnętrza budynków pozostają poza regulacjami wskazanej ustawy, a tym samym poza kompetencjami rady miasta do decydowania o wystroju wnętrz budynków poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tak daleko posunięte ustalenia nie mieszczą się bowiem w katalogu regulacji przyznanych gminie do stanowienia w akcie prawa miejscowego (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 4 lipca 2014 r., IFIII.4131.28.2014, Legalis).

Podważane przez organy i sądy ograniczenia sprowadzają się więc albo do szerszej niż dopuszczalna prawnie ingerencji w przestrzeń, albo też przerzucania możliwości takiej ingerencji na przyszłość. W tym kontekście jako bardzo istotną należy traktować rolę wojewódzkiego konserwatora zabytków w procesie planistycznym. To on przez dokonywanie uzgodnień może wpływać na konkretną treść planu miejscowego w analizowanym zakresie. Jak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (wyrok z 18 października 2016 r., II SA/Kr 830/16, Legalis), działania konserwatora w strefach ochrony konserwatorskiej są tak szerokie i doniosłe, że decydują również o konieczności ochrony wartości widokowych zabytków (tak by zabudowa na tej samej lub sąsiedniej działce go nie zdominowała) oraz ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem różnych czynników zewnętrznych, stosownie do art. 3 pkt 15 *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. Ochroną prawną objęty jest bowiem nie tylko sam zabytek, lecz także jego otoczenie.

Szczegółową analizę niniejszych zagadnień przeprowadził Rymer [2012]. Zwrócił uwagę m.in. na:

- zróżnicowany możliwy zakres wyznaczania w planach miejscowych stref ochrony konserwatorskiej, dla którego realnym ograniczeniem jest wymóg możliwie najmniejszej uciążliwości ingerencji planistycznej dla użytkowników przestrzeni;
- brak możliwości przekraczania zakresu ustawowego przy ustalaniu zakazów i nakazów związanych ze sferą kulturową;
- problem stosowania w analizowanych częściach planów miejscowych zwrotów nieostrych;
- specyfikę planowania względem parków kulturowych.

Oceniając wskazane zagrożenia systemu można wyodrębnić kilka problemów. Pozytywnie należy ocenić stosowane w orzecznictwie pojęcie *ochrony widoku*. Niemniej, trzeba pamiętać również o tym, że ochroniony w ten sposób widok może pogłębiać negatywne tendencje przestrzenne na innych działkach, z których ten widok jest zauważalny [Tomczak 2011: 407]. Dylematy występują również w przypadku samej ochrony walorów kulturowych. Jak podnosi Kowalska [2018: 190], w obowiązującym stanie prawnym niewiele wynika z objęcia danego obszaru lub obiektu ochroną konserwatorską w planie miejscowym. Tomczak [2018: 124-125] klasyfikując postanowienia planów miejscowych na „twarde” i „miękkie” wśród tych pierwszych wyodrębnia jednoznaczne zakazy (np. zakazy zabudowy), a wśród tych drugich postanowienia:

- określające sposób postępowania z obiektami dysharmonizującymi;
- wskazujące warunki realizacji nowej zabudowy;
- przekładające kompetencje w zakresie lokalizacji działań na służby konserwatorskie.

Wśród wytycznych dla uzgadniających projekty planów konserwatorów, wskazuje się w szczególności na następujące kwestie:

- Zakres ochrony uzależnia się od tego, czy w danym przypadku występują zabytki architektury i budownictwa, układy komunikacyjne, siedliska i np. zieleń komponowana. Sposobem ochrony może być np. zachowanie historycznej kompozycji obiektów (z dopuszczeniem przekształceń mających na celu dostosowanie obiektu do współczesnych standardów użytkowych), zakazy lokalizacji elementów technicznego wyposażenia budynków na eksponowanych elewacjach, czy też zalecenia działań rewaloryzacyjnych.
- Działaniami ochronnymi mogą być konserwacja, rewaloryzacja elementów zabytkowej struktury przestrzennej, rekompozycja, jak też zasada dobrej kontynuacji.
- W przypadku stref ochrony konserwatorskiej ekspozycji lub/oraz otoczenia zabytku, ważne jest przeprowadzenie analiz widokowych dopuszczających możliwość i zasady inwestowania [Kurier: 2009, 25-27].

W kolejnych wytycznych wskazuje się, że Plan miejscowy powinien zapewnić:

- zachowanie i eksponowanie zasobu i walorów dziedzictwa kulturowego,
- ochronę i przywracanie do stanu właściwego zasobów i walorów dziedzictwa kulturowego – kształtowanie harmonijnego, współczesnego krajobrazu kulturowego

z uwzględnieniem uwarunkowań historycznych i regionalnych [Welc-Jędrzejewska *et al.* 2011: 20].

Jednocześnie wskazuje się, że zasady ochrony zabytków powinny być zróżnicowane, zależeć od ich cech indywidualnych. Ważne jest rozróżnienie między ustawową ochroną a ochroną wynikającą bezpośrednio z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [*ibidem*: 21-24]. Proponowana klasyfikacja sposobów ujęć w planach miejscowych problematyki zabytków, oparta na cechach przestrzeni obejmuje zwrócenie uwagi na:

- krajobrazy kulturowe;
- stanowiska archeologiczne;
- historyczne układy urbanistyczne/zespoły urbanistyczne;
- historyczne układy ruralistyczne;
- zabytki techniki;
- zieleń zabytkową;

Tabela 6. Zabytki obszarowe objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

Województwo	Liczba zabytków obszarowych objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego	W tym liczba parków kulturowych
Podlaskie	25	1
Pomorskie	26	3
Śląskie	53	4
Świętokrzyskie	12	1
Małopolskie	38	4
Lubelskie	37	-
Łódzkie	12	4
Warmińsko-Mazurskie	39	1
Opolskie	21	1
Wielkopolskie	5	2
Podkarpackie	20	2
Zachodniopomorskie	17	-
Kujawsko-Pomorskie	13	6
Mazowieckie	34	4
Dolnośląskie	131	5
Lubuskie	18	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków* (Księga Rejestru A), Stan na grudzień 2017 – Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa. Liczba parków kulturowych według województw, stan na 31 grudzień 2019; [https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/dla-samorzadow/parki-kulturowe/].

- historyczne obiekty architektury i budownictwa, zespoły budowlane;
- wartości niematerialne.

Przykładowo dla historycznych układów urbanistycznych, zawarte w planach miejscowych ujęcie ma obejmować indywidualne ustalenia dotyczące m.in.:

- zachowania kompozycji przestrzennej,
- utrzymania form zagospodarowania terenu,
- utrzymania form i charakteru zabudowy,
- historycznego układu komunikacyjnego z określeniem linii regulacyjnych, rodzaju nawierzchni i obiektów małej architektury oraz ewentualnej lokalizacji zadrzewień i zieleni urządzonej,
- określenia dopuszczalnych uzupełniających form zabudowy,
- intensywności zabudowy i wskaźników wielkości terenów utwardzonych w stosunku do powierzchni działki,
- obowiązujących linii zabudowy dla obiektów projektowanych,
- zasad kompozycji elewacji i zasad ich ewentualnych przekształceń,
- minimalnej i maksymalnej wysokości zabudowy frontowej i wewnętrznej (gospodarczej i mieszkalnej),
- zasad obsługi komunikacyjnej, w tym usytuowanie wejść do budynków i wjazdów na posesje,
- form dachów i materiału pokrycia dachowego istniejącej zabudowy historycznej i projektowanej,
- materiału i form ogrodzeń,
- charakterystycznych elementów małej architektury,
- utrzymania charakteru szaty roślinnej i układów zieleni wysokiej,
- ochrony historycznych podziałów własnościowych,
- lokalizacji urządzeń technicznych (naziemnych zbiorników, masztów, anten, nośników reklamowych, klimatyzatorów, szafek kablowych i telekomunikacyjnych, pomieszczeń do gromadzenia odpadów itp.),
- innych istotnych elementów fizjonomii zespołów zabudowy [*ibidem*: 32].

Warto w tym kontekście wskazać również na wytyczne dla planów związane z zielenią zabytkową. Mają to być ustalenia:

- dopuszczonych działań na terenach zieleni,
- proporcji terenów zieleni do zabudowy,
- zachowania lub odtworzenia układu kompozycyjnego – osi, szpalerów, wglądów, dominant,
- składu roślinnego,
- działań dotyczących zachowania lub odtworzenia obudowy układu komunikacyjnego,
- zasad realizacji drobnych form architektonicznych i urządzeń technicznych,
- powiązań z innymi elementami zagospodarowania,
- zakazu dokonywania wtórnych podziałów własnościowych,
- dopuszczonych form ogrodzeń,

Tabela 7. Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Problem, który postanowienie planu ma rozwiązywać	Postanowienie	Ocena z perspektywy kulturowej	Ocena z perspektywy formalnoprawnej
Strefa pośredniej ochrony konserwatorskiej	<p>Dla wyznaczonych obiektów obowiązuje nakaz utrzymania historycznego wyglądu obiektów przez utrzymanie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gabarytów, spadków dachu i konstrukcji budynku, • skali i proporcji otworów okiennych i drzwiowych, ich rozmieszczenia oraz ich podziałów, • materiałów elewacyjnych oraz pokryć dachowych, • detalu rzeźbiarskiego i architektonicznego 	<p>Brakuje informacji dotyczących kryteriów, według których strefa została ustanowiona, np. dawność, historyczność, autentyczność, informacja, treść, wartość estetyczna, symboliczna itp.</p> <p>Nie ma odniesienia do walorów widokowych, a w strefie ochrony pośredniej ten walor powinien być zapewniony</p>	<p>Brak zastrzeżeń.</p> <p>Możliwa zróżnicowana wykładnia pojęcia <i>detalu rzeźbiarskiego i architektonicznego</i></p>
Obiekty zabytkowe	<p>Zakaz:</p> <ol style="list-style-type: none"> termomodernizacji prowadzącej do zniszczenia i zatarcia detali, nadbudowy budynków, malowania farbami kryjącymi kamiennymi detali, cokołów, <p>3) dopuszczenie:</p> <ol style="list-style-type: none"> zadaszenia wejść, doświetlenie poddaszy oknami połaciowymi, rozbudowy wyłącznie w głąb działki z zachowaniem cech stylowych, zmiany sposobu użytkowania i przystosowania do nowych funkcji z zastrzeżeniem ustaleń pkt 1 	<p>Zakazy i dopuszczenia uzasadnione, pkt. a) bez związku z funkcją kulturową</p> <p>Ujęcie obiektowe, a nie przestrzenne.</p>	<p>Bez zastrzeżeń, ze wskazaniem braku precyzji niektórych stosowanych pojęć</p>

Problem, który postanowienie planu ma rozwiązywać	Postanowienie	Ocena z perspektywy kulturowej	Ocena z perspektywy formalnoprawnej
<p>Strefa ochrony konserwatorskiej</p> <p>b – zespół kościoła, plebanii i cmentarza</p>	<p>a) nakaz zachowania gabarytów budynków z zakazem zmiany formy elewacji, kształtu dachu, wysokości budynku,</p> <p>b) nakaz zachowania istniejącego układu kompozycyjnego obiektów: cmentarza, plebanii, kościoła wraz z ogrodzeniem kościoła i plebanii,</p> <p>c) zakaz usuwania starodrzewu z wyjątkiem drzew chorych, suchych, zagrażających bezpieczeństwu ludzi,</p> <p>d) nakaz zachowania <i>in situ</i> historycznych nagrobków (pochodzących sprzed 1939 r. lub wyznaczonych w odrębnym opracowaniu)</p>	<p>Nie ma postanowienia dotyczącego konieczności odtwarzania usuniętego drzewostanu, nasadzeń wtórnych w miejscu wyciętych egzemplarzy starodrzewia; z punktu widzenia odbudowy kompozycji jest to bardzo ważne. Rodzi poważne ryzyko (w perspektywie dziesięcioleci) całkowitego usunięcia drzewostanu stanowiącego integralną część założenia sakralnego, stanowiącego o <i>genius loci</i> miejsca</p>	<p>Dyskusyjna podstawa prawna dla zakazu usuwania starodrzewu.</p> <p>Powyższe obrazuje słabość obowiązujących ram prawnych w kontekście realizacji potrzeb ważnych z perspektywy kulturowej</p>
<p>Obiekty zabytkowe</p>	<p>Zakaz:</p> <p>a) docieplenia zewnętrznego prowadzącego do zniszczenia i zatarcia zachowanych detali,</p> <p>b) stosowania materiałów elewacyjnych, takich jak: listwy plastikowe, blachy i okładziny z płytek gresowych,</p> <p>c) lokalizacji jakichkolwiek urządzeń technicznych (w tym kanałów kominowych) na elewacjach budynków,</p> <p>d) rozbudowy i nadbudowy budynków,</p> <p>e) lokalizowania reklam z zastrzeżeniem pkt 3 lit. c;</p>	<p>Docieplanie zewnętrzne, a następne odtworzenie detali architektonicznych jest koniecznością z punktu widzenia trwałości obiektów zabytkowych; (technologia rzeźby detali 3D); pozabawienie ich tych możliwości grozi z czasem erozją materiałów budowlanych i jest nieuzasadnione ekonomicznie (wymiarowanie murów, fundamentów, dogrzewanie pomieszczeń, które często pełnią funkcję kulturowe); e) także anten i przekładników (dodatkowo antropogeniczne negatywne dominanty)</p> <p>Ponadto nie ma mowy o ochronie krajobrazowego kontekstu (widoku „na” i widoku „z”</p>	<p>Brak zastrzeżeń</p>

Problem, który postanowienie planu ma rozwiązywać	Postanowienie	Ocena z perspektywy kulturowej	Ocena z perspektywy formalnoprawnej
Ochrona zabytków z gminnej ewidencji zabytków	<p>1) ochronie podlega pierwotny lub tradycyjny stan obiektów zabytkowych – ich architektura, gabaryty, kształt i rodzaj pokrycia dachu, wystrój elewacji, stolarka okienna i drzwiowa,</p> <p>2) ochronie podlega zabytkowe otoczenie obiektów w granicach działki budowlanej – historyczna kompozycja budynków, zieleni, urządzeń lub nawierzchni, ogrodzenia,</p> <p>3) zakazuje się działań niszczących walory, o których mowa w pkt. 1 i 2, z wyjątkiem sytuacji szczególnie uzasadnionych interesem społecznym,</p> <p>4) dopuszcza się przekształcenia obiektu zabytkowego lub jego otoczenia w celu dostosowania do współczesnych wymogów techniczno-użytkowych, pod warunkiem zachowania lub przywrócenia walorów, o których mowa w pkt. 1 i 2,</p> <p>5) zakazuje się sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na budynkach lub ogrodzeniach, z wyjątkiem sztyldów o powierzchni do 0,5 m</p>	<p>Brak odniesień do ochrony krajobrazowego kontekstu;</p> <p>Brak odniesień do kolorystyki elewacji.</p> <p>Z wyjątkiem sytuacji szczególnie uzasadnionych interesem społecznym – ten zapis budzi zastrzeżenia – każdy zapis da się uzasadnić interesem społecznym.</p> <p>Sztyldy na ogrodzeniach, o powierzchni do 0,5 m są jednym z przejawów polskiej „tragedii przestrzennej”. Zabytki powinny mieć ujednolicony wzór ustalania sztyldów.</p>	<p>Brak zastrzeżeń; nadmiernie ogólnie sformułowane niektóre wytyczne. Zbyt ogólnie wkomponowane powołanie interesu społecznego</p>
Cmentarze	<p>1) zachowanie małej architektury oraz układu kwater i alejek;</p> <p>2) uzupełnianie zieleni rodzimymi gatunkami drzew lub krzewów.</p>	<p>Wątpliwość budzi pkt. 7.</p> <p>Zbyt ogólne odniesienie do inwestycji</p>	<p>Brak zastrzeżeń; część sformułowań zbyt ogólna;</p>

Problem, który postanowienie planu ma rozwiązywać	Postanowienie	Ocena z perspektywy kulturowej	Ocena z perspektywy formalnoprawnej
Cmentarze	<p>6. Dla obiektów małej architektury wymienionych w ust. 3 pkt 3 ustala się nakaz zachowania kompozycji, formy, materiału i cech stylowych obiektu, zachowania i ochrony obiektów.</p> <p>7. Dla obiektów małej architektury wymienionych w ust.3 pkt 3 dopuszcza się przeniesienie lub przesunięcie obiektów w przypadku kolizji z planowaną inwestycją.</p> <p>8. Zachowanie obowiązujących przepisów <i>Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dla stanowisk archeologicznych</i> wskazanych na rysunku planu:</p>		
Brak zastrzeżeń; część sformułowań zbyt ogólna;	<p>1) nakazuje się uzgadniać z wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkie działania inwestycyjne, zagospodarowanie terenu, korektę przebiegu drogi, zmianę nawierzchni drogi i placu, małej architektury, prac pielęgnacyjnych zieleni, wycinki i nowych nasadzeń;</p> <p>2) nakazuje się zachować i konserwować lub rewaloryzować obiekt ujęty w rejestrze zabytków;</p> <p>3) wyklucza się wprowadzanie nowych dominant;</p> <p>4) nakazuje się utrzymać i pielęgnować istniejącą zieleni oraz przywrócić i rewaloryzować zieleni zdegradowaną;</p> <p>5) nakazuje się wprowadzić nawierzchnie chodników, dróg i placów z materiałów naturalnych lub podobnych;</p> <p>6) zakazuje się dokonywania podziałów geodezyjnych terenu bez uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków;</p>	<p>1) brak wymogu uzgodnienia poza strefą ścisłej ochrony konserwatorskiej (np. w strefie przyległej), jeśli dominanta negatywna (np. silosy na zboża, stacja przekąźnikowa, stacja benzynowa) zasłania obiekty znajdujące się w strefie ścisłej.</p> <p>7) nie tylko w przypadku złego stanu technicznego – tylko każde. To jest bardzo kontrowersyjne postanowienie, daje przyzwolenie na urwalanie (cyt. „przez zmodernizowanie” od <i>moderna</i> nowocześniejszy w strefie konserwatorskiej co klóci się co do zasady) wszelkich obiektów tzw. samowolki budowlanej, co nie może mieć miejsca w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej</p>	<p>Brak podstaw prawnych dla pkt 1. Kolejny przykład braku skorelowania ram prawnych z potrzebami zauważalnymi z perspektywy kulturowej</p>

Problem, który postanowienie planu ma rozwiązywać	Postanowienie	Ocena z perspektywy kulturowej	Ocena z perspektywy formalnoprawnej
Brak zastrzeżeń; część sformułowań zbyt ogólna;	<p>7) należy zlikwidować istniejące obiekty przewidywane w przypadku złego stanu technicznego albo kolizji z docelowym zagospodarowaniem terenu, lub je wyremontować, zmodernizować i zmienić funkcję na ustaloną w planie;</p> <p>8) nakazuje się porządkowanie podwórzy przez wprowadzenie nawierzchni utwardzonej lub zieleni,</p> <p>9) nakazuje się stosowanie tradycyjnych materiałów pokryć dachowych;</p> <p>10) w przypadku wymiany stolarki okiennej, nakazuje się jej wymianę w formie zgodnej z tradycją historyczną;</p> <p>11) nakazuje się umieszczanie na zabytku urządzeń technicznych i reklam w sposób pogarszający jego ekspozycję.</p>	<p>8) wprowadzenie nawierzchni utwardzonej jest obecnie traktowane jako niekorzystne z punktu widzenia B-ZI i zapewne kon-tekstowo obce, chyba że są to rodzime materiały skalne, np. płyty wapienne na Wyżynie Krakowsko-Częstochowskiej;</p> <p>9) i materiałów drogowych</p> <p>11) w tym anten oraz innych przekaźników</p>	
Szczegółowe			
Strefa pośredniej ochrony konserwatorskiej	Dla wyznaczonej strefy „B1” pośredniej ochrony konserwatorskiej ustalonej na mocy planu ustala się zachowanie gabarytu budynków, kształtu dachów, detali i wystroju elewacji obiektów oraz utrzymania zieleni wchodzących w skład strefy	Ochrona kontekstu krajobrazowego. Strefa ta ma zapewnić ochronę widoku „na” i „z”;	Brak zastrzeżeń
Ścisła strefa ochrony konserwatorskiej	Zakaz wznoszenia nowych obiektów, z dopuszczeniem rekonstrukcji – odbudowy rozebranego budynku czworaka i innych obiektów folwarcznych na podstawie kwerendy archiwalnej, badań historycznych i architektonicznych oraz archeologicznych	z punktu widzenia krajobrazu kulturowego i jest tak samo ważna, jak strefa bezpośrednia	Zbyt ogólne ujęcie

Problem, który postanowienie planu ma rozwiązywać	Postanowienie	Ocena z perspektywy kulturowej	Ocena z perspektywy formalnoprawnej
Strefa ochrony konserwatorskiej	<p>1) konieczność uzależnienia prowadzenia robót ziemnych lub zmiany dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku – od przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków;</p> <p>2) zakaz przeprowadzenia działań niszczących strukturę gruntu, takich jak: głęboka orka, prace związane z eksploatacją powietrzniową, niwelacją terenu i nasadzeniami drzew.</p>	2) nasadzeniami drzew – jeśli wcześniej zostały drzewa usunięte ze względów sanitarnych lub bezpieczeństwa powinny być odtworzone po konsultacji z konserwatorem przyrody	Brak podstaw prawnych
Strefa ochrony konserwatorskiej	Nakaz odtworzenia historycznej kompozycji zieleni, poprzez nasadzenia drzew z uwzględnieniem ilości, lokalizacji i doboru gatunkowego drzew usuwanych w przypadku konieczności usunięcia drzew z obszarów objętych ochroną	Bez zastrzeżeń – tak	Brak podstaw prawnych
Strefa A ochrony konserwatorskiej	Stosowanie dla pokryć dachowych barw o wysokich stopniach nasycenia – czerwonej, brązowej, grafitowej, z dopuszczeniem szarej, z zastrzeżeniem, że ustalone barwy nie dotyczą dachów płaskich oraz pełniących funkcję użytkową (w szczególności ogrodu)	Brak konsekwencji i całościowej wizji w zakresie wdrażania niniejszego postanowienia	Brak zastrzeżeń
Strefa ścisłej ochrony konserwatorskiej A	Dopuszcza się rewitalizację poprzez nowe zagospodarowanie terenu, udostępnione publicznie w formie parku tematycznego huty szkła, z pokazową rekonstrukcją cyklu technologicznego, z możliwością uwidocznienia przestrzennego przebiegu kanałów technologicznych i urządzeń wodnych, z możliwością oznakowania i opisu obiektów	Jedynie pod warunkiem zgodności funkcji parku tematycznego z pierwotną funkcją obiektu/obszaru	Brak zastrzeżeń – ogólne sformułowania

Problem, który postanowienie planu ma rozwiązywać	Postanowienie	Ocena z perspektywy kulturowej	Ocena z perspektywy formalnoprawnej
Strefa ochrony konserwatorskiej	<p>1. Obejmuje się ochroną oznaczone na rysunku planu szpalery drzew</p> <p>2. Dopuszcza się usunięcie drzew, o których mowa w ust. 1:</p> <p>a) znajdujących się w rejonie przebudowywanych lub modernizowanych skrzyżowań;</p> <p>b) takich, których usunięcie wynika z ich stanu zdrowotnego, bezpieczeństwa ludzi, warunków użytkowania: drogi, budynków lub infrastruktury technicznej.</p> <p>3. Usuwane drzewa należy, w miarę możliwości, zastępować nowymi nasadzeniami w sposób pozwalający na zachowanie ciągłości szpaleru wzdłuż ulicy</p>	Obawę rodzi postanowienie „w miarę możliwości”. Należy w dokumentach prawnych unikać wieloznaczności zapisów pozwalających na swobodę interpretacji	Brak dostatecznej precyzji
Strefa ochrony konserwatorskiej	Nakaz dostosowania nowej, wymienianej lub przebudowywanej zabudowy do istniejącej zabudowy zlokalizowanej w otaczającym krajobrazie w zakresie kąta nachylenia połaci dachowych, skali i proporcji/tworów okiennych i drzwiowych w stosunku do elewacji	Obiektywne podejście, ale tak	Brak zastrzeżeń
Strefa ochrony konserwatorskiej	Ustala się nakaz wkomponowania w otaczający krajobraz urządzeń i budowli należących do inwestycji celu publicznego z zakresu telekomunikacji	Niewykonalne, obudowa zielenią np. stacji TRAF0 jak najbardziej tak, ale wkomponowanie większych inwestycji – niewykonalne	Zbyt ogólnie
Strefa ochrony konserwatorskiej	Obiekty o małej architekturze o charakterze zabytkowym – zakaz przekształceń powodujących obniżenie ich wartości historycznej	Warto wskazać na inne wartości, tj. dawność, autentyczność, informacja, (treść), wartość symboliczna, wartość emocjonalna, estetyczna	Zbyt ogólnie
Strefa ochrony konserwatorskiej	Należy dostosować współczesną funkcję do wartości zabytkowych zespołów budowlanych i jego poszczególnych obiektów	Postanowienie generuje największe zagrożenia, których lista jest ograniczona tylko wyobraźnią	Zbyt ogólnie

Źródło: Opracowanie własne.

- innych istotnych elementów fizjonomii zespołu [*ibidem*: 36].

Wytyczne nie są formalnie wiążące, ale w istotnym zakresie oddają perspektywę kulturową w polityce przestrzennej. Zauważalna jest pewna rozbieżność między wytycznymi a wyżej opisanymi ramami formalnoprawnymi. Dotyczą one przede wszystkim: kwestii możliwości przesądzania o wystroju wnętrza, wymogu badań archeologicznych oraz zakresu ograniczeń zabudowy. Osobny dylemat, to zakres możliwego określania przez plan miejscowy roślinności na danym obszarze. Często również do tego brakuje formalnych podstaw (mimo oczywiście zauważalnych w tym zakresie prób).

Przy ocenie realnego zakresu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego trzeba uwzględnić związane z nim bariery (diagnozowane w sferze powiązanej z naukami o polityce publicznej). Zgodnie z powyższym w znacznej części uchwalonych planów miejscowych nie udaje się zrealizować nawet tych założeń, które legły u podstaw ich sporządzania (nie wspominając już o założeniach ustawodawcy względem tych narzędzi polityki przestrzennej). Powyższe składa się na przejawy niesprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej [Korbel 2017; Nowak 2017; Zybala 2019].

4. Wyniki badań

Przeprowadzone analizy skłaniają do szerszej weryfikacji zastosowania w analizowanym kontekście miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie dokonanej części przeglądowej wykazano, jak niezbędne jest odpowiednie skorelowanie celów kulturowych (w szczególności tych powiązanych z kształtowaniem i ochroną krajobrazów kulturowych) z narzędziami polityki przestrzennej. Przedstawiono także formalnoprawne dylematy związane ze stosowaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co przekłada się na sferę sprawności polityk publicznych. Kolejnym etapem jest zweryfikowanie w tym kontekście konkretnych planów miejscowych.

Aby rozpocząć analizę realnego zakresu ochrony planistycznej, wykorzystano informacje zawarte w raporcie Narodowego Instytutu Dziedzictwa²⁵. Po określeniu funkcji kulturowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy bowiem określić jej realne zastosowanie. Wyniki raportu odnoszą się do stanu na grudzień 2017 r., można więc przyjąć, że również w chwili obecnej stanowią wciąż

²⁵ Opis zabytków obszarowych na terenie województw – na podstawie *Raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (Księga Rejestru A)*, Stan na grudzień 2017, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa.

istotny punkt odniesienia. W raporcie określono m.in. liczbę zabytków obszarowych w poszczególnych województwach, w tym liczbę objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Dane te ujęto w tab. 6.

Z tab. 6 wynika, że dla zabytków obszarowych w poszczególnych województwach co do zasady uchwała się w znaczącym zakresie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W wielu przypadkach kryteria przyporządkowania do zabytków planów miejscowych w analizowanym raporcie ujęto w zróżnicowane sposoby, ale można przyjąć, że przynajmniej w siedmiu województwach co najmniej 40% wskazanych zabytków objętych jest planami. Dany zabytek może zostać objęty planem miejscowym jedynie w części. W uchwalonych planach miejscowych czynnikiem utrudniającym realizację funkcji kulturowej są na ogół zawarte w nich błędy faktograficzne, brak aktualności oraz dążenie do zagęszczenia zabudowy. Problemem mogą być również okoliczności sporządzania planów miejscowych, powiązane zbyt często z wolą organów gminy w zakresie raczej ułatwienia realizacji określonej inwestycji, natomiast w mniejszym stopniu ochrony walorów dziedzictwa. Warto wskazać, że w szerszej skali przejawem niesprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej są:

- ograniczona aktywność organów gmin w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- w przypadku uchwalenia planów miejscowych – brak determinacji (uzasadniony m.in. obawą przed konsekwencjami odszkodowawczymi) w zakresie ochrony wartościowych walorów przestrzeni; czasem nastawienie organów gmin w tych sytuacjach jedynie na ułatwienie realizacji inwestycji, bez uwzględnienia innych ważnych uwarunkowań;
- niejasne, możliwe do zróżnicowanej interpretacji postanowienia planów miejscowych;
- brak aktualności części planów miejscowych (uchwalonych i przez wiele lat niezmiennych).

W ramach kolejnej części badań zweryfikowano treść 50 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych w gminach w województwie śląskim w latach 2010-2019. Skoncentrowano się na ujęciu *zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej*. W każdym analizowanym planie zweryfikowano przedmiotową część z perspektywy kulturowej oraz formalnoprawnej. Następnie wybrano postanowienia najbardziej reprezentatywne oraz najciekawsze (przede wszystkim z perspektywy kulturowej), dokonując w tab. 7 ich szerszej charakterystyki (wyodrębniając też postanowienia bardziej szczegółowe). W dalszej części rozdziału wskazano na postanowienia najbardziej kontrowersyjne z perspektywy formalnoprawnej. Należy zaznaczyć, że autorzy zgodnie uznają, że ocena formalnoprawna poszczególnych postanowień jest istotna (zwłaszcza jako punkt odniesienia dla określenia możliwości w zakresie wykładni poszczególnych

przepisów, a także kierunków ewentualnych zmian), ale nie kluczowa. Zdecydowanie ważniejsza jest weryfikacja poszczególnych postanowień z perspektywy kulturowej, w tym określenie, w jakim zakresie poszczególne części planów przyczyniają się do ochrony dziedzictwa kulturowego (w tym kształtowania i ochrony krajobrazów kulturowych).

Na podstawie tab. 7 można wskazać, że analizowane postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego budzą wątpliwości zarówno z perspektywy kulturowej, jak i prawnej. Z perspektywy kulturowej sprowadza się to przede wszystkim do braku uwzględnienia przestrzennego uwarunkowania poszczególnych postanowień. W badanych planach miejscowych (w szczególności – w analizowanych postanowieniach) brakuje uwzględnienia szerszych walorów przestrzennych związanych ze sferą kulturową, zbyt często ujmuje się perspektywę konkretnych obiektów. Powoduje to brak objęcia poszczególnych zabytków całościową wizją. Brak również dbałości o konsekwencje konkretnych działań. Z perspektywy prawnej głównym problemem jest brak precyzji poszczególnych sformułowań, co może stwarzać pole do nadużyć, często wykładni planów miejscowych bez dostatecznego uwzględnienia perspektywy kulturowej. W kilku przypadkach zauważalne jest rażące rozmiianie się potrzeb związanych ze sferą kulturową i uwarunkowań prawnych. Dotyczy to zwłaszcza kontekstu szerszego również w czasie zagospodarowania konkretnego terenu. Przykładem może być zagadnienie zapewnienia nasadzeń drzew, czy np. brak wymogu usunięcia z danego terenu drzewostanu. Plany miejscowe – nawet w częściach bezpośrednio powiązanych ze sferą kulturową – takich rozwiązań nie umożliwiają. Należy to zdecydowanie ocenić jako przejaw ich systemowej słabości, również w kontekście odnoszącym się do samego krajobrazu kulturowego. Zarzuty dotyczące braku całościowego, systemowego ujęcia zagadnień kulturowych w planach miejscowych można powiązać z wyrażanym w literaturze przedmiotu postulatem całościowego rozpatrywania obszarów kulturowych w polityce przestrzennej [Łapiński 2007]. W wielu jednak przypadkach ocena kulturowa i prawna postanowień bardzo często może prowadzić do zbliżonych wniosków (choćby w zakresie braku realnego znaczenia konkretnych, w intencji chroniących walory kulturowe postanowień). Niezależnie od powyższego, w badanych planach miejscowych wyodrębniono postanowienia budzące poważniejsze wątpliwości natury formalnoprawnej (w zakresie odnoszącym się przede wszystkim do przekroczenia ram ustawowych lub krańcową nieostrością stosowanych pojęć). W szczególności można wskazać:

- zakaz malowania farbami kryjącymi kamiennymi detalami, cokołów;
- zakaz wyburzenia w przypadkach uzasadnionych bardzo złym stanem technicznym budynku lub klęską żywiołową;
- możliwość realizacji nowych obiektów z zastrzeżeniem dostosowania gabarytów i wysokości do skali obiektów zabytkowych;
- nakaz utrzymania historycznego wyglądu obiektów przez użycie tradycyjnych materiałów elewacyjnych;

- zakaz ocieplania, malowania zabytków o okładzinach ceglanych;
- dopuszczenie rewitalizacji przez nowe zagospodarowanie terenu, udostępnione publicznie w formie parku tematycznego huty szkła;
- dopuszczenie przeniesienia lub przesunięcia obiektów w przypadku kolizji z planowaną inwestycją;
- nakaz likwidacji istniejących obiektów prowizorycznych w przypadku złego stanu technicznego lub kolizji z zagospodarowaniem terenu;
- zakaz nasadzenia drzew wysokich, powodujących przesłonięcie ekspozycji na kościół;
- zakaz przekształceń oryginalnych elementów układu przestrzennego;
- wymóg rozmieszczenia projektowanej zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób nawiązujący do rozplanowania tradycyjnych zespołów folwarcznych;
- dopuszczenie remontu wnętrz budynków.

Ponownie należy podkreślić, że negatywna ocena z perspektywy obowiązujących przepisów nie jest tożsama z negatywną oceną z perspektywy kulturowej. Nie budzi jednak wątpliwości, że w obecnej formule przynajmniej część analizowanych postanowień planistycznych nie odgrywa ważnej roli w kontekście kulturowym. Czasem dzieje się tak z powodu zbyt fragmentarycznego ujęcia wybranych zagadnień, czasem z powodu braku dostatecznej precyzji prawnej, co skutkuje ograniczonym zastosowaniem poszczególnych postanowień.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań można potwierdzić, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego występuje chaotyczne (swobodne) i mocno zróżnicowane uwzględnianie *zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej*. W konsekwencji, funkcja kulturowa miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, która powinna zapewniać kompleksową (również przestrzennie, jak i czasowo) ochronę obszarów kulturowych (w szczególności krajobrazów kulturowych) jest realizowana w ograniczonym zakresie. Przede wszystkim sprowadza się do ochrony konkretnych obiektów, zresztą nie zawsze skutecznej, nie przekładającej się na konkretne skutki. Kluczowym problemem jest brak dostatecznej koordynacji perspektywy kulturowej, planistycznej i prawnej. Skutkuje to bardzo dużą liczbą pojęć niedookreślonych w planach, próbami wprowadzania wątpliwych w obecnym systemie prawnym postanowień oraz generalnie brakiem całościowego ujęcia wskazanych kwestii w sferze regulacyjnej.

Każda zmiana przepisów dotyczących sfery planowania i zagospodarowania przestrzennego w istocie utrwała zasygnalizowane problemy. Na obecnym etapie należy wskazać zarówno optymalne kierunkowe działania w zakresie zmian przepisów, jak też pogłębienia dobrych praktyk. W kontekście pierwszego z wymienionych zagadnień trzeba zwrócić uwagę na (pojawiający się również przy innych okazjach) postulat szerszej elastyczności planowania. Dotychczasowa praktyka pokazuje bowiem, że w planach miejscowych z jednej strony jest bardzo dużo sformułowań fragmentarycznych i ogólnikowych (wynikających z obawy przed zakwestionowaniem konkretnego planu miejscowego z perspektywy prawnej), a z drugiej – wręcz przeciwnie, próby wprowadzenia szerszych niż przewiduje to ustawodawca zakazów i nakazów. Uelastycznienie w tym zakresie powinno przewidywać możliwość szerszej niż obecnie weryfikacji treści kulturowych planów przez organy ochrony zabytków oraz bardziej kompleksowe (w sferze zarówno przestrzennej, jak i czasowej) ich ujęcie. Niewykluczone, że umożliwi to jedynie szersza zmiana obecnego systemu gospodarki przestrzennej, polegająca m.in. na zastąpieniu obecnych narzędzi lokalnych ogólnymi i szczegółowymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (co pozwoli z zasady szerszą, wiążącą koncepcję całościowego zagospodarowania obszarów kulturowych ująć w sferze regulacyjnej). Niezależnie od ewentualnych zmian prawnych pozostaje sfera dobrych praktyk przy sporządzaniu aktów planistycznych. W tej materii istnieją już pewne propozycje, wyrażane także przez geografów [Badora 2009, 2014]. W zakresie dotyczącym uwarunkowań kulturowych powinna ona obejmować, m.in. lokalne wzorce urbanistyczne, uwzględnianie tradycji i tożsamości miejsca i roli społeczności lokalnych w partycypacji na rzecz lokalnych dóbr kultury. Jedynie integracja tych zróżnicowanych podejść do zagadnień krajobrazu kulturowego i systemu gospodarki przestrzennej może zagwarantować unikanie, w sferze planistycznej, zdiagnozowanych dla krajobrazu kulturowego zagrożeń.