

# Rozdział 2

## CELE ZWIĄZANE Z OCHRONĄ ŚRODOWISKA I DZIEDZICTWA KULTUROWEGO A PRAWNE UWARUNKOWANIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

### Wprowadzenie

Dyskusja nad systemami gospodarki przestrzennej obejmuje zróżnicowane zagadnienia i sfery tematyczne. Nie budzi wątpliwości, że występuje poważna potrzeba integracji tych zróżnicowanych sfer, obejmującej także godzenie odmiennych punktów widzenia. Optymalne zagospodarowanie przestrzeni musi być oparte m.in. na zrozumieniu potrzeb i wyzwań z zakresu ochrony środowiska i przyrody, a także potrzeb związanych z dziedzictwem kulturowym. To od poprawnego zdefiniowania priorytetów środowiskowo- przyrodniczych w dużym zakresie zależy jakość przestrzeni.

Relacje dotyczące ochrony środowiska i przyrody i planowania przestrzennego można rozumieć na różne sposoby (w zależności od specyfiki uwarunkowań danego kraju lub części świata). Z jednej strony może się to sprowadzać do samej ochrony konkretnych walorów środowiskowo-przyrodniczych [Rothwell *et al.* 2015]. W polityce przestrzennej będzie to powiązane z ograniczaniem w danych miejscach możliwości zabudowy, jak również np. powstrzymaniem suburbanizacji. Z drugiej strony jednak warto zwrócić uwagę na bardziej pogłębiony wymiar działań. Polega on na dbałości o walory środowiskowo-przyrodnicze poszczególnych terenów, a nawet ich rozwój. Dyskusja ta nabiera szczególnego znaczenia przy okazji pandemii COVID-19, kiedy to poszerzenie terenów zielonych, wzmacnianie roli zielonej infrastruktury, stanowią jeden z częściej zgłaszanych postulatów [Lee 2020; Magazzino *et al.* 2020; Moraci *et al.* 2020; Grofelnik 2020]. Ważny wydaje się również kontekst coraz silniej promowanych w poszczególnych krajach odnawialnych źródeł energii. Ich wdrożenie do systemów planowania przestrzennego musi być również oparte na umiejętnym odniesieniu do uwarunkowań środowiskowo-przyrodniczych [Kurek 2018; Teschner, Alterman 2018; Asarpota, Nadin 2020; Śleszyński *et al.* 2021]. Osobnego ujęcia wymaga powiązanie planowania przestrzennego i celów związanych z ochroną dziedzictwa. Z tej perspektywy priorytetowe

wydaje się zachowanie wartości kulturowych poszczególnych terenów. W tym zakresie należy również wyodrębnić istotne możliwe konflikty przestrzenne między procesem inwestycyjnym a wymogami ochrony dziedzictwa. Dylematy mogą występować zarówno w sferze ochrony większych obszarów (obejmowanych np. miejscowych planem zagospodarowania przestrzennego), jak też elementów punktowych.

W planowaniu przestrzennym kluczowa jest skala lokalna. To treść lokalnych narzędzi polityki przestrzennej przesądza o możliwościach zagospodarowania przestrzeni. Dotyczy to również aspektu środowiskowo-przyrodniczego. Celem tego rozdziału jest określenie możliwych płaszczyzn relacji między planowaniem przestrzennym z jednej strony a ochroną środowiska i przyrody oraz ochroną dziedzictwa z drugiej.

## 1. Problemy powiązania ochrony środowiska i przyrody oraz planowania przestrzennego w Europie

Systemy gospodarki przestrzennej w Europie są wzajemnie mocno zróżnicowane [Greiving, Fleischauer 2010]. Niektóre – bardziej elastyczne, inne – bardziej restrykcyjne. Nie zmienia to jednak faktu, że właściwie w każdym z państw pewnego doprecyzowania wymaga relacja celów ochrony środowiska i przyrody z celami planowania przestrzennego. Wykonanie tego zadania może stanowić jedną z form realizacji Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2030 (Agenda 2020), zwłaszcza ujętego w niej paradygmatu „Zielonej Europy”. Postulaty sformułowania przynajmniej wspólnej wizji dla rozumianej szerzej europejskiej polityki przestrzennej są już zgłaszane od dłuższego czasu. Autorzy wskazują, że Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego wymaga doprecyzowania w ujęciu krajowym i regionalnym celów i uwarunkowań planowania [Rivolin, Faludi 2006].

Relacja ochrony środowiska i przyrody oraz celów planowania przestrzennego może być rozumiana szeroko. Z jednej strony będzie się odnosić do zróżnicowanych uwarunkowań i wyzwań środowiskowych i przyrodniczych w różnych państwach. Z drugiej strony będzie chodzić o kontekst instytucjonalny: jak zmieścić w planach zagospodarowania przestrzennego (i innych dokumentach planistycznych) wybrane priorytety w taki sposób, aby były one wzajemnie zintegrowane. W tym ostatnim wymiarze chyba najbardziej uniwersalnym punktem odniesienia dla różnych państw jest Ocena Oddziaływania na Środowisko i Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko. Podstawową koncepcję opracowano w Stanach Zjednoczonych [Josimovic *et al.* 2021]. W wymiarze europejskim wspólne ramy prawne określono w skali Unii Europejskiej. W literaturze podkreśla się ścisły związek, dzięki któremu wyniki Ocen Oddziaływania na Środowisko stanowią podstawę do treści konkretnych planów zagospodarowania przestrzennego, a nawet ograniczania konfliktów przestrzennych [*ibidem*]. Strategiczna Ocena Oddzia-

ływania na Środowisko ma determinować również zakres usług ekosystemowych w planowaniu przestrzennym [Vasquez *et al.* 2019]. Praktyka konkretnych krajów (np. Niemiec) dowodzi jednak, że wskazane założenia nie zawsze się sprawdzają, a faktyczna rola Ocen Oddziaływania na Środowisko jest niewystarczająca [Rehhausen *et al.* 2018]. Vasquez *et al.* [2019] akcentują zwłaszcza rolę wyceny i modelowania przestrzennego przy Ocenie Oddziaływania na Środowisko, a Kenig-Witkowska [2020] – kontekst zagrożeń związanych z poważnymi awariami. Osobny nurt dotyczy przełożenia Ocen Oddziaływania na Środowisko na efektywność systemu informacji przestrzennej. Zwłaszcza w tym kontekście diagnozuje się w różnych krajach rozbieżności w danych [Lombardini 2016; Zwirowicz-Rutkowska, Michalik 2016]. Dane dotyczące sfery ochrony środowiska i przyrody i dane dotyczące planowania przestrzennego nie są wzajemnie dostatecznie skorelowane. Trudno więc w sposób pogłębiony integrować sferę przestrzenną i środowiskową.

Zagadnienie relacji planowania przestrzennego i ochrony środowiska i przyrody jest różnie ujmowane w literaturze. Nie budzi wątpliwości zwłaszcza wpływ dużych inwestycji, jak też obszarów miejskich na środowisko [Rothwell *et al.* 2015]. Cowell, Fischer i Jackson [2021] wskazują, że wiele istotnych celów środowiskowych jest nieujętych w celach planowania przestrzennego. Zdaniem autorów potrzebne jest szersze (co najmniej na szczeblach krajowych) zwrócenie uwagi na zużycie terenów zielonych, poszerzanie bioróżnorodności, przeciwdziałanie powodzi, ale również zebranie celów środowiskowych we wspólne ramy. Zdaniem Gustafsson, Hermelin i Smas [2019] sposobem na zrównoważenie środowiska powinno być strategiczne planowanie przestrzenne. Wymaga ono integracji polityk rozwoju [podobnie Lai *et al.* 2018]. Gonzalez *et al.* [2021] podkreślają znaczenie krajowej specyfiki oraz rolę partycypacji. Papageorgiou i Gemenetzi [2017] osadzają to w kontekście zielonego planowania. Są jednak próby podejść bardziej szczegółowych. Fovargue *et al.* [2021] zauważają lukę badawczą przy dyskusji o roli planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście zwiększania dostępności wody i niepewności klimatycznej, a Zach *et al.* [2019] – przy określaniu ram planistyczno-środowiskowych dla strategii ciepłownictwa.

Lombardini [2016] zauważa, że główną funkcją planu zagospodarowania przestrzennego jest przekształcenie terytorium przez formalno-prawne przydzielenie różnych sposobów użytkowania gruntów. Ocena środowiskowa wpływów i wyniku tego procesu musi być więc powiązana z całym systemem planowania przestrzennego. Segatto i Vitale [2020] wskazują w tym kontekście jako cel planowania przestrzennego, przyjęcie bardziej całościowego spojrzenia na rozwój danego obszaru. Mascarenhas *et al.* [2015] zweryfikowali portugalskie dokumenty planistyczne, stwierdzając niski poziom integracji zagadnień związanych z usługami ekosystemowymi i Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko w polityce przestrzennej. Semancikova *et al.* [2020] przeprowadzili ciekawe badania dotyczące strategicznych dokumentów politycznych i ochrony środowiska w Czechach. Na podstawie badań stwierdzili nieadekwatność i brak koordynacji sformułowań przestrzennych i środowiskowych w zakresie podejścia do *framing fragmentation*. Carreira *et al.* [2017] przebadali ocenę obywateli udziału społecznego w planowaniu przestrzennym i środowiskowym w Portugalii.

## 2. Podstawowy kontekst prawny ochrony środowiska oraz ochrony dziedzictwa i zabytków w polskim systemie planowania przestrzennego

Przykład Polski w znacznym zakresie potwierdza powyższe diagnozy. Kluczowa w planowaniu przestrzennym jest w Polsce skala lokalna. Instrumentami polityki przestrzennej w gminach są:

- studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to dokumenty obowiązkowe dla każdej gminy. Nie są one źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powinny zawierać jedynie koncepcję lokalnej polityki przestrzennej. W praktyce bardzo często te dokumenty mają niski poziom przygotowania [Nowak 2020]. Są ogólnikowe albo nieumiejętnie definiują priorytety polityki przestrzennej. Drugi rodzaj instrumentów polityki przestrzennej to miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. One nie muszą być uchwalane (decyzja o ich uchwaleniu dla danego terenu należy do władz gminnych). Jeżeli jednak zostaną uchwalone – stanowią akt prawny, z konkretnymi obowiązkami i zakazami dla właścicieli nieruchomości/inwestorów. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalono dla ponad 30% powierzchni Polski [Śleszyński *et al.* 2018]. Jeżeli na danym obszarze plan nie został uchwalony, jego odpowiednikiem jest decyzja administracyjna – decyzja o warunkach zabudowy. Należy ją ocenić jako szkodliwą z perspektywy ochrony i kształtowania ładu przestrzennego [Kowalewski 2019].

Zagadnienia środowiskowo – przyrodnicze są ujmowane w dwóch wskazanych

Zagadnienia środowiskowo-przyrodnicze są ujmowane w dwóch wskazanych instrumentach na różne sposoby. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powinny definiować kierunki ochrony środowiska i przyrody w gminie. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny określać zasady ochrony środowiska i przyrody – wiążące dla inwestorów/właścicieli nieruchomości. Powiązanie treści studiów i planów z wymiarem środowiskowo-przyrodniczym odbywa się w polskim systemie w następujący sposób:

- przez Strategiczną Ocenę Oddziaływania na Środowisko [Mickiewicz *et al.* 2012];
- przez prowadzoną w gminie analizę ekofizjograficzną [Niewiadomski 2018];
- przez wymóg uwzględniania w aktach planistycznych regulacji dotyczących form ochrony przyrody oraz wytycznych ochrony ziemi, wód, powietrza, ochrony przed hałasem, itd. [Mickiewicz *et al.* 2012].

W systemie występują jednak następujące problemy:

- zróżnicowanie terminologiczne celów środowiskowo-przyrodniczych, celów urbanistycznych i celów prawnych skutkujących brakiem pełnego ujmowania tych pierwszych w aktach przestrzennych [Szulczewska *et al.* 2020];

- brak precyzji w zakresie celów środowiskowo-przyrodniczych ujętych w aktach planistycznych [Giedych 2018];
- zbyt szerokie prawa właścicieli nieruchomości co skutkuje problemami przy wprowadzaniu ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym, perspektywy środowiskowo-przyrodniczej [Fogel 2020].

W związku z powyższym, za kluczowe przy analizie aktów planistycznych można uznać dokonanie klasyfikacji postanowień środowiskowo-przyrodniczych aktów planistycznych z punktu widzenia:

- kluczowych definiowanych celów środowiskowo-przyrodniczych w lokalnej polityce przestrzennej;
- zakresu tych celów;
- stopnia ograniczeń w zagospodarowaniu terenu.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w *studium* uwzględnia się uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego. Z kolei, zgodnie z ust. 2 pkt 3, w *studium* określa się obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk. Największe pole manewru jest zawarte w części kierunkowej *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Jak wskazuje Szulczewska [2018: 176] rola planisty w takim zakresie może ograniczyć się do wyznaczenia sieci ekologicznej na danym obszarze, ale już nie do wprowadzania ograniczeń w zagospodarowaniu (a nawet wprowadzenie takowych nie wywołuje żadnych bezpośrednich skutków – co zresztą stanowi pewien problem systemowy). W pewnym zakresie niedookreślony jest również zakres zasad ochrony środowiska i przyrody w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to zwłaszcza określenia przesłanek, w których względy środowiskowo-przyrodnicze uwzględniają możliwość ingerencji planistycznej w sferę prawa własności nieruchomości. Mniejsze wątpliwości natury formalnej może powodować określenie w planach wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Z perspektywy ochrony dziedzictwa i zabytków, kluczowymi, brany pod uwagę regulacjami będą:

- Art. 15 ust. 2 pkt 4 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zgodnie z którym obligatoryjnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, postanowienia te powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- Art. 18 i 19 *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. Określają one, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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, a także ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. W szczególności należy uwzględnić ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (i ich otoczenia), innych zabytków nieruchomości ujętych w gminnej ewidencji zabytków oraz parków kulturowych. W tej *ustawie* zawarte są również inne przepisy często powoływane w orzeczeniach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których postanowienia planów miejscowych powielają lub modyfikują ich treść (w szczególności dotyczy to przepisów zawartych w art. 31 i art. 36 wskazanej ustawy).

Podobnie, jak np. w związanej ze środowiskowym wymiarem polityki przestrzennej można wyróżnić wiele postulatów, które należałoby w konkretnych narzędziach polityki przestrzennej (zwłaszcza miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) uwzględnić. Pojawia się pytanie o ograniczenia dla tych postulatów. Już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 października 2007 r. (K 20/07, LEX nr 322145) podkreślił, że ograniczenia prawa własności zabytków są dopuszczalne w ramach ochrony wolności innych osób, do korzystania z dóbr kultury. W doktrynie jednoznacznie podkreśla się, że wartości kulturowe są uznane za wysoko cenione w procesach planowania [Zalaśńska, Bąkowski 2009; Fogel 2020]. Rola administracji publicznej ma się sprowadzać do identyfikacji przedmiotu ochrony.

Wśród kluczowych uwarunkowań prawnych dotyczących analizowanego stanu faktycznego należy również uwzględnić przepisy *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. W tym miejscu wskazano na najbardziej istotne w analizowanym kontekście. Zgodnie z art. 19 ust. 1 w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się m.in. ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, a także parków kulturowych.

W art. 31 ust. 2 przesądzono, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Pokryć koszty badań archeologicznych musi podmiot zamierzający realizować:

- 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków;
- 2) roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego.

Z kolei w art. 36 określono zakres prac wymagających pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Już na tym etapie należy wskazać, że to właśnie przedmiotowe

regulacje stanowiły punkt odniesienia przy okazji oceny treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W literaturze przedmiotu można zauważyć wyrażane oceny, zgodnie z którymi obecna formuła miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest niewystarczająca dla pełnej realizacji potrzeb, które pojawiają się w sferze ochrony dziedzictwa kulturowego. Jak wskazuje U. Myga-Piątek, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego brakuje uwzględnienia szerszych walorów przestrzennych, przy zbyt częstym uwzględnianiu skali jedynie poszczególnych obiektów (a już nie ich szerszego otoczenia). Brakuje również dbałości o potencjalne konsekwencje rekomendowanych w planach działań [Myga-Piątek, Nowak 2020]. A. Tomczak natomiast wskazuje na następujące problemy w tym zakresie:

- problemy z wyznaczeniem ochrony wokół budynku/obiektu zabytkowego (brak dostatecznej precyzji ustawowej) – zakres granic możliwego objęcia formą ochrony w postaci wpisu do rejestru zabytków widoku na zabytek;
- wyznaczenie „strefy buforowej” ważnej z perspektywy ochrony światowego dziedzictwa;
- zastosowanie adekwatnych zasad zagospodarowania terenów wokół zabytków – adekwatność zastosowania ustaleń „miękkich” i „twardych” (te ostatnie to przede wszystkim zakazy wznoszenia określonych obiektów);
- proces planistyczny prowadzony zazwyczaj wyłącznie na podstawie przesądzeń liniowych lub punktowych [Tomczak 2018].

### 3. Ochrona środowiska i przyrody a planowanie przestrzenne – analiza szczegółowych problemów

Zagadnienia dotyczące roli ochrony środowiska i przyrody w kontekście planowania przestrzennego (zwłaszcza prawnych uwarunkowań planowania przestrzennego) należy oceniać jako bardzo szerokie, wielopłaszczyznowe i zróżnicowane. Można wyodrębnić kilka podstawowych płaszczyzn. Z perspektywy prawnej mogą one stanowić odzwierciedlenie poszczególnych ustaw (choćby problemy z nimi związane bywają bardziej zróżnicowane) i dotyczyć:

- przełożenia zasad ochrony środowiska do aktów planistycznych, w szczególności do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- relacji regulacji prawnych dotyczących form ochrony przyrody i regulacji dotyczących aktów planistycznych, w tym rozbieżności instytucjonalne i terminologiczne;
- oceny oddziaływania na środowisko a przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego.

We wszystkich tych przypadkach przede wszystkim brakuje zintegrowanego ujęcia. Z perspektywy planowania przestrzennego przepisy dotyczące środowiska i przyrody są czynnikiem zewnętrznym – odgrywającym istotną rolę, ale wymagającym dostosowania do terminologii związanej z planowaniem przestrzennym. Z kolei z perspektywy poszczególnych ustaw dotyczących ochrony środowiska i przyrody analogicznie wygląda rola przepisów związanych z planowaniem przestrzennym. Ten brak koordynacji ustaw stanowi przykład szerszego problemu – braku koordynacji sfery środowiskowej i przyrodniczej ze sferą prawnoprzestrzenną w polskim systemie planowania przestrzennego.

Powyższe można odnosić do zróżnicowanych obszarów, w tym również do obszarów miejskich. Także w tym ujęciu warto rozważyć, czy planowanie miejscowe może być skutecznym narzędziem ochrony przyrody. Po analizie należy stwierdzić rozluźnienie związków między planowaniem przestrzennym a ochroną przyrody. Z perspektywy przyrodniczej wynika to z niestabilności przepisów i niskiej skuteczności w zakresie ich egzekwowania. Przepisy, które powinny chronić wartości przyrodnicze, robią to w stopniu niezadowalającym i długookresowo niestabilnym. Dodatkowo, częste zmiany przepisów prawnych w takim ujęciu stawiają pod znakiem zapytania trwałość obszarów chronionych. Osobny problem to niedostosowanie celów i zasad ochrony do uwarunkowań lokalnych, dotyczących przede wszystkim terenów zurbanizowanych. Brakuje koordynacji działań między sferą planistyczną oraz sferą ochronną. W szczególności brakuje w tym kontekście instrumentów kształtujących przestrzeń zwłaszcza w ramach lokalnych form ochrony przyrody. Skutkuje to ograniczoną możliwością eliminacji zagrożeń zewnętrznych. Najważniejszym przykładem będzie sposób wykorzystywania planów zagospodarowania przestrzennego, w tym niewielki stopień pokrycia nimi powierzchni kraju. Fakultatywność planów utrudnia ochronę, chociażby w zakresie utrzymania korytarzy ekologicznych. Wątpliwości budzi również obecna formuła miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ograniczona jest w nich rola zadań ochronnych, sprowadzanych głównie do kwestii pielęgnacji terenów. Same ustalenia do planów zagospodarowania przestrzennego i studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zawarte w innych aktach) mają charakter postulatywny i są bardzo niekonkretne. Występują również braki w sferze koordynacji – np. pomiędzy granicą danej formy ochrony przyrody wyznaczaną w planie zagospodarowania przestrzennego a ostatecznym ukształtowaniem. Przekłada się to na zakres ograniczeń planistycznych – często nieadekwatny do potrzeb (ale również samych granic form ochrony przyrody). Brakuje również możliwości różnicowania reżimów ochrony w przestrzeni – lokalne formy ochrony przyrody są obszarami jednorodnymi. Jest to szczególnie problematyczne w sytuacji, gdy niektóre z tych form zajmują bardzo dużą powierzchnię. Plany zagospodarowania przestrzennego raczej więc uwzględniają, a nie kształtują obszary chronione. Przeważnie nie występuje tu płynne przejście między wprowadzanymi zakazami a próbą ich przełożenia w jakimś zakresie w aspekcie przestrzennym. Poza tym bardzo często plany prosto odwołują się do przepisów odrębnych (które same w sobie również niczego nie stanowią, stanowiąc podstawę do wprowadzania do planów przepisów faktycznie o roli informacyjnej). W konsekwencji występuje deficyt standardów dotyczących zakresu planów dla form ochrony przyrody (zwłaszcza lokalnych).



Przy formach ochrony przyrody kojarzonych zazwyczaj jako mniejsze powierzchniowo (np. użytkach ekologicznych) występują również przypadki odmienne od tej reguły. Czasem tego rodzaju ograniczenia mogą być zresztą celowo wykorzystywane przez władze gminne w celu pominięcia planistycznego obszarów kontrowersyjnych i problematycznych. Brakuje również istotnych przesłanek do wskazywania czynnej ochrony dla form ochrony przyrody w skali lokalnej. Można je ustanawiać, ale nie ma takiego obowiązku oraz wytycznych odnoszących się do sposobu udostępniania. Warto również zwrócić uwagę na kwestię ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi. O ile dla części form ochrony można wyodrębnić opcjonalnie otulinę, o tyle możliwość taka nie występuje w przypadku lokalnych form ochrony przyrody. Jedynie czasami można wyodrębnić postanowienia planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów otaczających wskazane lokalne formy, które przynajmniej częściowo sprzyjają takiej ochronie.

Ważnym problemem jest słabe wyeksponowanie funkcji społecznej form ochrony przyrody. Często się ją postrzega jako ograniczoną tylko do edukacji i podnoszenia świadomości ekologicznej. Ograniczenia w tym zakresie skutkują słabszym udostępnianiem terenów wartościowych przyrodniczo w miastach. W konsekwencji korzystanie z nich np. na cele rekreacyjne odbywa się w spontaniczny, niesterowany sposób.

## 4. Ochrona dziedzictwa kulturowego a planowanie przestrzenne – analiza szczegółowych problemów

Relacje między ochroną dziedzictwa a prawnymi uwarunkowaniami planowania przestrzennego wymagają odniesienia przynajmniej do dwóch aktów prawnych: *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz *Ustawy o ochronie zabytków*. Ta ostatnia określa, że zabytek musi mieć wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Dyskusja o zabytkach wiąże się z dyskusją o krajobrazie kulturowym, układzie urbanistycznym, cmentarzach, zespołach, różnego rodzaju obiektach architektonicznych i budowlanych. O zabytkach można mówić zarówno w skali urbanistycznej, jak też architektonicznej – obie są bardzo istotne przy konstrukcji planów zagospodarowania przestrzennego. Skala urbanistyczna wiąże się z otoczeniem zabytków, które można postrzegać zarówno w ekspozycji biernej, jak i czynnej – wszystkie te elementy mają znaczenie przy formułowaniu postanowień planów. W dokumentach planistycznych w zakresie ochrony obszarowej mamy do czynienia z różnego rodzaju formami związanymi z ochroną zabytków: pomnikami historii, parkami kulturowymi i obszarami wpisanymi do rejestru. Pomniki historii, wskazywane w dokumentach planistycznych, to forma ustanawiana na szczeblu centralnym i wiąże się z prestiżem danego miejsca (stanowią m.in. podstawę do wpisywania obszarów o wartościach historycznych na listę UNESCO). Parki kulturowe, ustanawiane na poziomie samorządu gminnego/miejskiego

mogą być bardzo ważne z perspektywy planistycznej. Można bowiem dla nich przygotować plan ochrony. Niestety, formy takie nie są w Polsce zbyt popularne. Powiązanie parku kulturowego z planem ochrony jest bezpośrednie. Możliwe jest również kształtowanie w tych planach obiektów małej architektury. Z kolei obszary wpisane do rejestru zabytków polegają m.in. na szerszym oddaniu pewnych ocen związanych z ochroną konserwatorską, konserwatorowi ochrony zabytków.

Zróżnicowane formy ochrony zabytków mogą się w poszczególnych planach zagospodarowania przestrzennego zająć i w tym ujęciu problemem i wyzwaniem jest także ujęcie planów, aby odnosiły się do różnych sformułowań w sposób niewykluczający i niepowielający specyfiki (też obszarów ewidencyjnych, stref konserwatorskich, czy indywidualnych elementów zagospodarowania). Samo przesądzenie w planie zagospodarowania przestrzennego o ograniczeniach w zabudowie, zawsze musi mieć oparcie w dokumentacji planistycznej. Dobre ujęcie dokumentacji planistycznej dotyczącej analizowanych zagadnień wymaga pogłębionej współpracy osób posiadających wiedzę konserwatorską i urbanistyczną. W kartach konserwatorskich pojawiają się zawsze elementy związane z przyszłą treścią planu zagospodarowania przestrzennego – odniesienia do bryły budynku, gabarytu, wysokości, wymiarów pionowych i poziomych, dachów oraz elewacji. Chodzi o możliwie najszersze rozpoznanie substancji zabytkowej i uzasadnienie przyjętych rozwiązań. Wyzwaniem jest także wypracowanie dokumentacji, aby znajdowała odpowiednie przełożenie na (również prawne) rozwiązania planistyczne.

Bardzo istotne są również w tym kontekście z perspektywy urbanistycznej elementy ujęte w ewidencji zabytków – zarówno punktowe, jak i obszarowe. Ewidencja stanowi element inwentarzowy, wyzwaniem pozostaje właściwa identyfikacja tego inwentarza i poprawne od strony prawnej ujęcie w prawie lokalnym. Podkreślenia wymaga, że postanowienia planów mogą odnosić się zarówno do ewidencji zabytków, ale także do obszarów, budynków, obiektów nawet w ewidencji nieujętych, jednak posiadających dużą wartość. Bardzo zróżnicowane są postanowienia planistyczne dla obiektów objętych ochroną rejestrową oraz obiektów tylko wpisanych do ewidencji lub posiadających wartości konserwatorskie. W tym pierwszym przypadku planista ma prawo tylko wskazać określony zabytek. Natomiast przy ewidencji obszarowej i punktowej sądy narzucają obowiązek bardzo ścisłego zdefiniowania elementów ochronnych. Zwłaszcza w tych przypadkach sformułowania planistyczne muszą być szczególnie precyzyjne i szczególnie poważne mogą być skutki wykroczenia poza normy ustawowe. Bardzo często w wyrokach sądów administracyjnych podnosi się, że pewne przesądzenia zawarte w planach nie mają potwierdzenia w postaci przeprowadzonej wcześniej analizy. Żeby unikać takich sytuacji należy przeprowadzać szczegółową diagnozę ewolucji terenu. Podobnie, bardzo trzeba uważać przy wyznaczaniu w planach stref buforowych zabytków. Szczęólnego uwzględnienia wymagają uprawnienia właścicieli nieruchomości. Myślenie o podejściu strefowym w planowaniu przestrzennym musi zawsze łączyć się z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Trzeba uwzględnić kilka wytycznych. Przede wszystkim należy zweryfikować wpływ ingerencji na prawo własności działek przyległych. Ponadto należy ocenić przyczynę dokonanej ingerencji – w przypadkach dotyczących ochrony zabytków można ją w miarę łatwo

uzasadnić, zwłaszcza, jeżeli jest dobrze sporządzona dokumentacja planistyczna. Trzeba też pamiętać o tym, dlaczego innemu dobru nadano priorytet nad prawem własności. Trzeba też opierać się na proporcjonalności osiągnięcia założonego celu.

Z perspektywy prawnej należy zauważyć, że bardzo dużo miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest podważanych na szczeblu wojewódzkich sądów administracyjnych właśnie przez błędne ustalenia w zakresie ochrony konserwatorskiej. Problem ten występuje w skali ogólnopolskiej. Powtarzają się błędy w planach polegające na wprowadzaniu dodatkowych kompetencji dla wojewódzkich konserwatorów zabytków (np. w zakresie dokonywania uzgodnień inwestycji). Podkreślenia wymaga, że wskazane postanowienia znajdują się również w planach, które do tej pory nie zostały zaskarżone. Warto podkreślić, że presja dotycząca rozszerzenia kompetencji konserwatorów pojawia się nie tyle w samych gminach, ile w urzędach konserwatorskich. Wynika z dobrych intencji – zapewnienia szerokiego wpływu na walory kulturowe przestrzeni. Jest to bardzo dobra ilustracja problemów na styku perspektywy kulturowej i prawnej. Z różnych perspektyw zauważa się pewne niedopowiedzenia między tymi sferami, a z perspektywy kulturowej zauważalne jest odczucie, że nie wszystkie cele związane z ochroną zabytków są w obecnej formule realizowane. Stąd biorą się wskazane próby – podważane z perspektywy formalnoprawnej. Bariery występują więc po obu stronach – zarówno konserwatorów (wymuszających nieadekwatne z perspektywy prawnej postanowienia), jak też gmin (nie posiadających często niezbędnych kompetencji z zakresu zagadnień ochrony zabytków). Prowokuje to zróżnicowane błędy i zupełne zróżnicowanie obu perspektyw. Trzeba też dodać, że w części planów dochodzi również do powtórzenia regulacji ustawowych – co jest także niedopuszczalne.

Wyzwaniem pozostaje więc to, żeby w porozumieniu z urbanistami i architektami wypracować taką nomenklaturę i taki sposób formułowania wytycznych konserwatorskich, żeby możliwie zredukować ryzyko zakwestionowania przyjętych ustaleń planistycznych. O ile kiedyś podstawowym problemem było przełożenie opracowań studialnych na sferę prawną, o tyle obecnie przede wszystkim brakuje tego rodzaju opracowań. Opracowaniem, które w pogłębionych analizach powinno być kluczowym punktem odniesienia byłoby studium wartości kulturowych. W zasadzie od sporządzenia takiego dokumentu i jego bieżącej aktualizacji powinno się zaczynać myślenie o zapewnieniu ochrony konserwatorskiej w aktach planistycznych obiektów cennych kulturowo.

Kontekst prawny wymaga również zwrócenia uwagi na decyzję o wpisie do rejestru zabytków. Nie określa ona co do zasady zakresu ochrony konserwatorskiej, rozumianej jako pewne spektrum działań możliwych do wykonywania przy zabytku. Nie można tam wprowadzać żadnych rygorów konserwatorskich znanych z ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego. W decyzjach tych nie jest określone, w jakich sytuacjach konserwator ma udzielić pozwolenia, a w jakich nie i adresaci decyzji (właściciele/ posiadacze zabytków) nie są w stanie do końca rozeznaczyć się w swojej sytuacji prawnej. W konsekwencji może dojść do sytuacji, że z jednej strony będą występowały ograniczenia planistyczne, a z drugiej – kwestionowanie przez konserwatora zabytków możliwości takiej inwestycji właśnie na podstawie wpisu do rejestru zabytków. W orzecznictwie rozważano, która z tych perspektyw jest bardziej istotna, niemniej jednak nie udało się wypracować jednoznacznej odpowiedzi.

## Podsumowanie

W rozdziale naświetlono kontekst relacji między sferą prawną, planistyczną a środowiskowo-przyrodniczą i kulturową. W literaturze przedmiotu wielokrotnie zauważa się te związki. Nie budzi wątpliwości, że instrumenty polityki przestrzennej w większości systemów muszą w jakimś (adekwatnym do ram prawnych) zakresie odpowiadać na to wyzwanie. Dodatkowy kontekst obejmuje zagadnienia związane z ochroną klimatu. Niemniej jednak w realiach polskiego systemu wciąż diagnozuje się nadmierną liczbę problemów i dylematów. Przekładają się one również na kontekst praktyczny, w tym sposób udzielania odpowiedzi na pojawiające się konflikty przestrzenne. Jednocześnie wciąż poważnym wyzwaniem pozostaje sposób uwzględnienia treści analiz i eksperckich postulatów w aktach planistycznych.