

Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym*

Jolanta Welc-Jędrzejewska

Obowiązująca ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 4 ustanawia cztery formy ochrony zabytków. Wśród nich wymienia „ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Także ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 1 stanowi, że w planowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza (...) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków (...). W związku z tym należy zwrócić uwagę na kwestię ochrony dziedzictwa kulturowego w planowaniu przestrzennym. Tematem niniejszych rozważań będą więc działania konserwatorskie na etapie powstawania dokumentów planistycznych sporządzanych na poziomie gminy, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego.

Celem planowania przestrzennego jest zorganizowanie struktury określonego obszaru w taki sposób, aby życie człowieka jako jednostki i życie społeczeństwa jako zbiorowości mogło rozwijać się w jak najdogodniejszych warunkach. Planowanie przestrzenne polega na wyborze elementów materialnych struktury przestrzennej, odpowiednim rozmieszczeniu ich na planowanym obszarze i ich wzajemnym powiąza-

niu. Można zatem stwierdzić, że plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem świadomego kształtowania krajobrazu kulturowego. Analiza istniejącej praktyki konserwatorskiej wskazuje, że planowanie przestrzenne, a szczególnie studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie są narzędziami dostatecznie wykorzystywanymi w celu ochrony środowiska kulturowego.

Jest to sytuacja wynikająca z:

- formy i zakresu wniosków konserwatorskich formułowanych do opracowań planistycznych (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin) na etapie przystąpienia do ich sporządzenia,
- niewystarczających umiejętności i znajomości specyfiki środowiska kulturowego oraz zasad jego ochrony przez projektantów planów miejscowych,
- zapisów obowiązujących ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz innych ustaw uwzględnianych przy sporządzaniu opracowań planistycznych.

* przyp. red.

Zarządzeniem Dyrektora Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków nr 15/08 z dnia 3.04.2008 r. powołano zespół roboczy ds. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotem jego działania jest wypracowanie formy i zakresu wniosków konserwatorskich do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jakie powinien organom sporządzającym te opracowania planistyczne przekazać wojewódzki konserwator zabytków. Następnie przygotowanie poradnika metodycznego - instrukcji formułującej zasady i wytyczne do opracowania problematyki ochrony dziedz-

ictwa kulturowego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W skład zespołu wchodzi: mgr inż. arch. Jolanta Welc-Jędrzejewska - ROBiDZ w Łodzi, dr inż. arch. Beata Makowska - ROBiDZ w Szczecinie, mgr inż. arch. Ewa Stielcer - Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Gdańsku, mgr Ewa Kulesza-Szerniewicz - Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Szczecinie, mgr Elżbieta Jagielska - KOBiDZ. Zgodnie z harmonogramem prac zespołu termin opracowania pierwszego i drugiego etapu prac, tj. ramowych propozycji treści (wzorca) wniosków do studium oraz wniosków do planów miejscowych przewidziano na koniec grudnia b.r. Zakończenie prac związanych z opracowaniem poradnika metodycznego planowane jest we wrześniu 2009 r.

Prace przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego obejmują zasadniczo trzy fazy:

- przeprowadzenie studiów – analiza,
- wyciągnięcie wniosków ze studiów – synteza,
- sporządzenie planu.

Z teorii i praktyki projektowej wynika, że sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi poprzedzić rozpoznanie wszystkich elementów tworzących strukturę obszaru stanowiącego przedmiot planu. Rozpoznanie dotyczy środowiska i działalności człowieka w tym środowisku, ujawniającej się w funkcjach pracy, mieszkania i wypoczynku. Wykonywane przez autorów projektów omawianych opracowań planistycznych studia są podstawą planowania. Powinny być opracowywane rzetelnie, wnikliwie i kompleksowo w zakresie czterech wyodrębnionych działów:

1. Studia dotyczące obszaru planowania

- historyczne (archeologia, historia, zabytki),
- geograficzne, geologiczne (podłoże, bogactwa mineralne), gleboznawcze (wartość gleb, klasyfikacja), morfologiczne (rzeźba terenu, hipsometria), hydrograficzne (stosunki wodne), meteorologiczne i klimatyczne, fauny i flory, krajobrazu, warunków zdrowotnych (sanitarnohigieniczne), wyposażenia technicznego, użytkowania terenu.

2. Studia demograficzno-gospodarczo-społeczne

- demograficzne (problemy ludnościowe), ekonomiczne (możliwości produkcyjne), socjologiczne, miejsc pracy, mieszkalnictwa (gęstość zaludnienia, typy), dotyczące infrastruktury społecznej.

3. Studia dotyczące wypoczynku mieszkańców

- zieleni publicznej (parki, zieleńce, promenady), zieleni specjalnej (ulicznej, izolacyjnej, dydaktycznej), terenów gospodarki rolnej i leśnej (ogrody, sady, rola, lasy), terenów rekreacyjnych.

4. Studia komunikacji i transportu

- komunikacji drogowej, komunikacji kolejowej, komunikacji miejskiej, transportu zbiorowego w mieście, ruchu pieszego.

Każdy problem powinien być zbadany i naświetlony możliwie wszechstronnie. Niedocenianie studiów lub pochopne wyciąganie wniosków skutkuje niewłaściwymi decyzjami planistycznymi, uciążliwościami w użytkowaniu obszaru lub dewastacją krajobrazu.

Studia historyczne powinny poprzedzać właściwe prace projektowe przy sporządzaniu opracowań planistycznych, w tym wykonywanych na poziomie gminy. Ich efektem powinno być wydobycie zabytkowych wartości architektonicznych oraz urbanistycznych

i krajobrazowych, które należy chronić i zachować dla przyszłych pokoleń, oraz doprowadzenie do twórczego nawiązania do tradycji historycznych obszaru. Problematyka studiów do wymienionych opracowań powinna być ustalana indywidualnie w odniesieniu do każdego obszaru i w zależności od jego specyfiki powinna być ograniczana lub uzupełniana dodatkowymi elementami.

Część tekstowa studiów historycznych powinna być opracowywana m.in. na podstawie:

- wniosków i wytycznych wojewódzkiego konserwatora zabytków,
- materiałów archiwalnych (w tym kartograficznych i ikonograficznych),
- informacji pozyskanych w trakcie prac inwentaryzacyjnych (inwentaryzacja urbanistyczna i architektoniczna),
- wniosków z problematyki analizowanych na planszach graficznych,
- dostępnej literatury dotyczącej obszaru i zasobów muzealnych.

Część graficzna studiów historycznych powinna obejmować:

- analizy chronologii rozwoju przestrzennego obszaru,
- analizy historycznych przemian układu przestrzennego obszaru, w tym przemian własnościowych,
- analizy zasobu środowiska kulturowego (obiekty i obszary), formy jego ochrony, funkcji obiektów i obszarów,
- charakterystykę głównych elementów kompozycji (podstawowe ciągi komunikacyjne, obiekty i zespoły organizujące sylwetę, główne wnętrza układu),
- ocenę struktury przestrzennej obszaru,
- waloryzację zasobu,
- ocenę wartości przestrzenno-krajobrazowych (sylwety, dominanty, elementy dysharmonizujące itp.),
- ocenę zachowanych wartości kulturowych obszaru,
- wnioski i postulaty konserwatorskie do opracowania planistycznego:
- strefy ochrony konserwatorskiej,
- obiekty i zespoły do bezwzględного zachowania,
- rygory konserwatorskie w zakresie sposobu użytkowania, struktury przestrzennej, gabarytu, linii rozgraniczających itp.,
- elementy układu przestrzennego o wartościach estetycznych i krajobrazowych do zachowania,
- obiekty dysharmonizujące do likwidacji itp.

Szczególnie istotne jest więc wypracowanie formy i zakresu leżących po stronie służb konserwatorskich, ustawowo wymaganych, wniosków – wytycznych konserwatorskich do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do zasobu i ochrony środowiska kulturowego oraz potencjalnej, dopuszczalnej planem, działalności inwestycyjnej na analizowanym obszarze. Przy tym wydaje się istotne, by wnioski konserwatorskie do wymienionych opracowań planistycznych były formułowane w sposób uniemożliwiający dowolną ich interpretację, ocenę, wybór czy dopuszczający ich uznaniowość. Ich celem powinno być także umożliwienie samorządom gminnym realizacji ustawowego obowiązku wprowadzenia do opracowań planistycznych ochrony wartości zabytkowych obiektów i obszarów w zakresie wymaganym dla właściwej kondycji i funkcjonowania środowiska kulturowego na obszarze objętym granicami opracowania.

Opracowane w formie graficznej i tekstowej wnioski (wytyczne konserwatorskie) powinny jednoznacznie określać obiekty i obszary chronione oraz wymagania dotyczące zakresu i zasad ich ochrony oraz kształtowania ich otoczenia.

Opracowanie i wydanie jednoznacznych, o skończonej formie wniosków konserwatorskich umożliwia także wykorzystanie ich przez wojewódzkiego konserwatora zabytków jako argumentu w przypadku odmowy uzgodnienia lub negatywnego opiniowania w razie nieuwzględnienia tych wniosków w projektach opracowań planistycznych.

W środowiskach służb konserwatorskich oraz naukowo-badawczych pojawił się pogląd o potrzebie wypracowania ramowych propozycji treści (wzorca) wniosków – wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w częściach formułujących ustalenia ogólne i szczegółowe, a także do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, jakie powinien organom sporządzającym plany przekazywać wojewódzki konserwator zabytków na etapie ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania takich planów.

Właściwe wydaje się określenie w treści wniosków zasobu środowiska kulturowego obszaru (obiekty i obszary wpisane do rejestru zabytków i objęte ewidencją zabytków), dla którego sporządzany jest plan miejscowy, zakresu i zasad zagospodarowania terenu zapewniających ochronę środowiska kulturowego, warunków wykorzystania obszaru z uwzględnieniem możliwości tworzenia opracowań studialnych do planu w celu określenia tych warunków i skutków wpływu zamierzonych działań planistycznych na środowisko kulturowe obszaru.

Rozważenia wymagają forma i zakres wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczących zabytków wpisanych do rejestru zabytków. Zapisy planu nie powinny ograniczać uprawnień i kompetencji wojewódzkiego konserwa-

tora zabytków w procesie wydawania pozwoleń na pracę przy obiekcie zabytkowym. Jednocześnie jedna z wielu funkcji pełnionych przez plan – funkcja informacyjna – wymaga, by zaistniały w świadomości użytkowników planu miejscowego wartość i znaczenie tych obiektów dla obszaru i jego środowiska kulturowego oraz potrzeba właściwego kształtowania obszaru sąsiadującego z zabytkiem czy związanych z nim stref krajobrazu kulturowego.

Wobec przyjętej przez projektantów planów miejscowych metody tworzenia standardów w postaci opracowywania definicji pojęć użytych w zapisach planu wydaje się właściwe wpisywanie w treść wniosków konserwatorskich do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego definicji określeń dotyczących ochrony środowiska kulturowego i zabytków – indywidualnie dla poszczególnych terenów objętych granicami sporządzanych planów.

Podczas formułowania wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego trzeba mieć świadomość, że mimo braku formalnego zhierarchizowania opracowań planistycznych zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązują organy sporządzające opracowania planistyczne do uwzględniania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego województw (art. 9 ust. 2) oraz zapewnienia zgodności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin z ich studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 1).

Niezbędne wydaje się również opracowanie na potrzeby wojewódzkich konserwatorów zabytków systematycznie aktualizowanego informatora zawierającego wykaz i omówienie innych ustaw, których zapisy umożliwiają wprowadzanie do opracowań planistycznych zasad ochrony środowiska kulturowego w zakresie nieuwzględnionym w zapisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ponadto niezbędne jest rozstrzygnięcie zasadności opracowania oczekiwanego przez środowisko planistów wzorca ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków.

Działanie takie wymaga jednak gruntownego przygotowania ze względu na to, że planiści, którymi są często osoby o pierwszym wyuczonym zawodzie geografa, ekonomisty, geodety itp., nie znają specyfiki środowiska kulturowego (w tym historycznego rozwoju myśli urbanistycznej, zasad komponowania przestrzeni itp.) i zasad jego ochrony. Ponadto nie są w stanie w pełni przewidzieć skutków formułowanych przez siebie ustaleń dla utrzymania oraz

ochrony obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską. Problemem jest także powszechnie odnotowywane obniżenie poziomu opracowań planistycznych. W celu skrócenia terminów opracowania planów i obniżenia kosztów ich sporządzenia nie są wykonywane analizy i studia do nich, natomiast jest dokonywana pobieżna inwentaryzacja zagospodarowania terenów itp.

Wobec tego wspomniany wyżej wzorzec ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków może być przez projektantów planu traktowany jako ułatwienie w powierzchniowym (szablonowym, według dostarczonego „gotowca”) traktowaniu problematyki ochrony środowiska kulturowego bez uwzględnienia jego cech indywidualnych, różnych kontekstów przestrzennych i bez odniesienia się do kształtowania właściwego sąsiedztwa obszarów chronionych, określanego na terenach z nim sąsiadujących. Planiści mogą uznać, że istnienie takiego wzorca, akceptowanego przez służby konserwatorskie, jest równoznaczne z przyzwoleniem na takie właśnie traktowanie problematyki środowiska kulturowego w planach.

Na potrzeby planowania przestrzennego bardziej właściwe wydaje się opracowanie przez środowisko konserwatorskie poradnika metodycznego, czyli in-

strukcji formułującej zasady i wytyczne do wskazania problematyki ochrony środowiska kulturowego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin w częściach formułujących ustalenia ogólne i szczegółowe.

Wspomniany poradnik wraz z jednoznacznymi, mającymi postać graficzną i tekstową, wnioskami konserwatorskimi umożliwi sporządzenie planów, których ustalenia zapewnią ochronę i właściwe funkcjonowanie środowiska kulturowego obszaru objętego ich granicami.

Równocześnie z proponowanymi działaniami w odniesieniu do już sporządzanych opracowań planistycznych należy prowadzić bieżącą analizę projektów ustaw i ich zmian istotnych dla ochrony i kształtowania środowiska kulturowego. Efektem tego będzie uzyskanie informacji o potrzebie podejmowania w trakcie procesu legislacyjnego kroków zapewniających umieszczenie w opracowywanych ustawach zapisów zapewniających pełną ochronę wszystkich składników środowiska kulturowego oraz otoczenia (sąsiedztwa) obiektów i obszarów zabytkowych. Istotna jest także analiza skutków proponowanych ustaw przed ich uchwaleniem w celu wykluczenia zapisów wprowadzających niewłaściwy stan prawny działający na niekorzyść środowiska kulturowego oraz niezapewniający pełnej jego ochrony.