

Anna Fogel*

Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych

Protection of cultural heritage and the natural environment – comments with regard to the regulations on the protection and shaping of cultural landscapes

Anna Fogel, *Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych*, „Ochrona Zabytków” 2023, nr 2, s. 83–97.

Abstrakt

Autorka artykułu podejmuje zagadnienie przenikania się regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska oraz ochrony dziedzictwa kulturowego i odnosi je do regulacji prawnych dotyczących krajobrazu kulturowego.

Potrzeby zarówno ochrony dziedzictwa kulturowego, jak i ochrony przyrody, mimo że są emanacją interesu publicznego, wymagają szczególnych regulacji. Samo pojęcie krajobrazu kulturowego zawiera w sobie elementy i przyrodnicze, i zabytkowe, co stwarza nową, autonomiczną wartość. To wręcz modelowy przykład materii wymagającej spójnych i umacniających się nawzajem regulacji prawnych, jeżeli ma być osiągnięty założony cel.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest więc analiza prawnych regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych, ich osadzenia w prawie ochrony zabytków oraz powiązań z innymi przepisami. Na podstawie tej analizy dokonano oceny skuteczności przyjętych rozwiązań, a także sformułowano wnioski *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe

krajobraz kulturowy, ochrona zabytków, ochrona przyrody, planowanie przestrzenne

* Narodowy Instytut Dziedzictwa
ORCID: 0000-0002-8378-727X
e-mail: Fogel.nauka@gmail.com

Abstract

The author of the article addresses the issue of the overlapping of the legal regulations relating to the protection of natural environment and cultural heritage, and relates them to the legal regulations on the cultural landscape.

Although emanating from public interest, both the protection of cultural heritage and of the natural environment require specific regulations. The very concept of cultural landscape includes both natural and historic elements which creates a new, autonomous value. It is a model example of a matter that requires legal regulations that are coherent and mutually reinforce each other if the stated objective is to be achieved.

The subject of this article, therefore, is an analysis of the legal regulations on the protection and shaping of cultural landscapes, their incorporation into the law on the protection of monuments and their interrelationship with other laws. Based on this analysis, the effectiveness of the solutions adopted is evaluated, and *de lege ferenda* conclusions are drawn up.

Keywords

cultural landscape, monument protection, natural environment protection, spatial planning

PODSTAWĄ SKUTECZNYCH REGULACJI PRAWNYCH JEST ICH DOSTOSOWANIE ZARÓWNO do przedmiotu ochrony, jak i do oczekiwań adresatów norm prawnych, a także uzyskanie ich akceptacji. W wielu przypadkach mamy jednak do czynienia z sytuacją, gdy stanowienie i stosowanie prawa do osiągnięcia zakładanego celu wymaga zespolenia różnych jego gałęzi. To z kolei stawia duże wyzwania – w pierwszej kolejności przed samym ustawodawcą, który musi owe przepisy stanowić prawidłowo w odniesieniu nie tylko do konkretnych norm, lecz także do szerszego kontekstu i ich powiązań z innymi przepisami. Nie mniejsze wyzwania stają przed adresatami norm, a więc w przypadku prawa publicznego przede wszystkim przed organami stosującymi prawo, które muszą się wykazywać znajomością przepisów w znacznie szerszym zakresie niż tylko odnoszącym się do ich działalności, a także odpowiednio współdziałać z innymi organami i społeczeństwem.

Materia prawna związana z dziedzictwem kulturowym jest niemal modelowym przykładem takiego zjawiska. Szczególną zaś jego emanacją są zagadnienia związane z ochroną i kształtowaniem krajobrazów kulturowych. Przedmiotem niniejszego artykułu jest więc analiza regulacji prawnych dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych, ich osadzenia w prawie ochrony zabytków oraz powiązań z innymi przepisami. Na podstawie tej analizy nie tylko dokonano oceny skuteczności przyjętych rozwiązań, lecz także sformułowano wnioski *de lege ferenda*.

Ową analizę przeprowadzono, stosując wykładnię nie tylko literalną, lecz także systemową oraz teleologiczną. Omawiane zagadnienia, szczególnie mocno osadzone w systemie wartości, wymagają bowiem podejścia aksjologicznego, pozwalającego zidentyfikować cele służące ochronie i realizacji tych wartości poprzez przyjęte rozwiązania prawne. Z uwagi na objętość artykułu wykładnię historyczną zastosowano w mniejszym zakresie i jedynie zasygnalizowano uwarunkowania historyczne obowiązujących regulacji.

Ochrona krajobrazu kulturowego w systemie prawa

Można sformułować twierdzenie, że ochrona krajobrazu jako widoku, który dostarczał pozytywnych doznań estetycznych i budował poczucie tożsamości, przynależności, legła u podstaw założeń teoretycznych i regulacji prawnych zarówno ochrony zabytków, jak i ochrony przyrody. Przestrzeń postrzegano i rozpatrywano wówczas nie jako sumę poszczególnych elementów, dla których należy indywidualnie określać środki prawne zmierzające do ich ochrony, ale jako integralną całość. Wskazać tu trzeba w szczególności na dorobek Adama Wodziczki i Jana Gwalberta

Pawlikowskiego¹. Adam Wodiczko był twórcą „fizjotaktyki”, a więc postulował także „uprawę krajobrazu” rozumianą również jako odtwarzanie jego walorów przyrodniczych i kulturowych².

Już 31 października 1918 roku Rada Regencyjna wydała dekret o opiece nad zabytkami sztuki i kultury³. W tym akcie można zidentyfikować pewne elementy dotyczące środowiska przyrodniczego, do kompetencji władzy konserwatorskiej należało bowiem zakazywanie prac, które mogły zniszczyć otoczenie zabytku, co stanowiło element ochrony krajobrazu – chociaż takie pojęcie nie było użyte w tym akcie prawnym. Natomiast w Ustawie z dnia 10 marca 1934 roku o ochronie przyrody⁴ w art. 1 wskazano, że ochronie podlegają „twory przyrody”, których zachowanie leży w interesie publicznym ze względów „naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych”.

Rozwój regulacji prawnych, postępująca ich autonomiczność oraz kształtowanie wyspecjalizowanej administracji publicznej, mającej we właściwości określone zagadnienia, spowodowały istotną zmianę podejścia do kwestii ochrony i kształtowania krajobrazu kulturowego. Kolejne akty prawne koncentrowały się odpowiednio na kwestiach zabytkowych i przyrodniczych. To samo dotyczyło kompetencji służb konserwacji zabytków oraz konserwatorów przyrody, a następnie dyrekcji ochrony środowiska. Uchwalane przepisy nie były jednak w pełni spójne.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵ (dalej: u.o.z.o.z.), która zastąpiła Ustawę z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury⁶, uchwalona została u schyłku obowiązywania Ustawy z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody⁷, gdy zaawansowane były już prace nad nową ustawą o ochronie przyrody, uchwaloną w 2004 roku⁸ (dalej: u.o.p.). W 2001 roku przeprowadzono kompleksową reformę systemu prawa ochrony środowiska, przyjmując Ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska⁹.

Również w 2003 roku uchwalona została ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰ (dalej: u.p.z.p.), która w znaczący sposób wpłynęła na kształtowanie przestrzeni w Polsce. Było to spowodowane przede wszystkim utratą mocy przez stare plany miejscowe oraz całkowicie odmiennym ukształtowaniem decyzji o warunkach zabudowy, które w istocie stały się równorzędną metodą określania sposobu zagospodarowania terenu, niezależnie od polityki przestrzennej gmin.

U.o.z.o.z., wprowadzając system ochrony zabytków, przewidziała formy ochrony zabytków, które mają na celu ochronę krajobrazu kulturowego. Taką formą jest przede wszystkim park kulturowy. Zarazem w art. 6 u.o.z.o.z. wprost wskazano, że ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, zabytki nieruchome będące w szczególności między innymi krajobrazami kulturowymi, układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi, cmentarzami, parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni. Dodatkowo formą ochrony stały się ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czego doprecyzowaniem było wyznaczanie w planie miejscowym stref ochrony konserwatorskiej (art. 19 u.o.z.o.z.).

U.o.p. wprowadziła natomiast formy ochrony przyrody, które również stały się instrumentami ochrony dziedzictwa kulturowego. Dotyczyło to przede wszystkim parku krajobrazowego, ale też

¹ Zob. zwłaszcza: J.G. Pawlikowski, *O lice ziemi. Wybór pism*, Warszawa 1938.

² A. Wodiczko, *O uprawie krajobrazu*, „Chrońmy Przyrodę Ojczyzn” 1945, nr 2–3; idem, *Z zagadnień biologii krajobrazu*, „Sprawozdania Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk” 1947, t. 13: 1945 i 1946; idem, *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody*, Warszawa 1967, s. 11.

³ Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z 31 października 1918 roku (M.P. 1918, nr 199).

⁴ Dz.U. 1934, nr 31, poz. 274.

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. 2022, poz. 840.

⁶ Dz.U. 1962, nr 10, poz. 48.

⁷ Dz.U. 1991, nr 114, poz. 492.

⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody, tekst jedn.: Dz.U. 2023, poz. 1336.

⁹ Tekst jedn.: Dz.U. 2022, poz. 2556.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn.: Dz.U. 2023, poz. 977 ze zm.

formy tworzonej przez gminy – zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Jednak właściwie w każdej formie ochrony przyrody można odnaleźć pewne elementy dziedzictwa kulturowego. Dotyczy to nawet ochrony gatunkowej zwierząt, dla których zachowania często kluczowe jest utrzymanie dotychczasowego sposobu użytkowania gruntów lub materiałów budowlanych, z jakich są wykonane budynki, a więc elementów składających się na krajobraz.

Kolejną ustawą, która wyraźnie odnosi się do ochrony i kształtowania krajobrazu kulturowego, jest u.p.z.p. To właśnie akty planowania przestrzennego powinny zespalać działania w obszarze kształtowania przestrzeni, uwzględniając uwarunkowania wielu dziedzin. Szczególne znaczenie mają tu wskazane wyżej ustalenia planów miejscowych, zwłaszcza strefy ochrony konserwatorskiej. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹¹ (dalej: ustawa krajobrazowa) wprowadziła szereg nowych rozwiązań prawnych mających służyć właściwemu kształtowaniu krajobrazu. Wśród takich instrumentów prawnych wprowadzone zostały dwa nowe akty planistyczne: audyty krajobrazowe (art. 38a u.p.z.p.) oraz tak zwane uchwały krajobrazowe, czyli uchwały określające zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 37a u.p.z.p.)¹².

Problematyka definiowania krajobrazu jako przedmiotu regulacji

Krajobraz łączy w integralną całość materię zabytkową i przyrodniczą, a także elementy materialne i aspekt niematerialny. Należy rozpatrywać go więc w wielu kontekstach. Tradycyjnie w naukach pozaprawnych następuje rozdzielanie krajobrazu na „krajobraz przyrodniczy” i „krajobraz kulturowy”¹³, a konieczność zespolenia regulacji (przecież krajobraz w istocie jest jeden na danym obszarze) to jedno z trudniejszych wyzwań współczesnej legislacji. Dodatkowo możemy mówić o „krajobrazie historycznym”, obrazującym procesy kształtujące przestrzeń w minionych czasach, zarówno społeczne, jak i gospodarcze. Przejawem tego są na przykład typowe rozmieszczenie budynków w obejściu, charakterystyczne dla danego regionu obiekty, a także style w architekturze, w tym architekturze ogrodowej. W takim przypadku szczególną wagę przykładu się do podejścia konserwatorskiego, prowadzącego do zachowania „in situ założenia urbanistycznego miasta lub osiedla, zespołu budowlanego, ogrodu krajobrazowego, układu wsi, odcinka drogi, tak by w większym lub mniejszym stopniu dokładnie ilustrowały one przeszłość”¹⁴.

Dorobek doktryny w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu, w tym kulturowego, jest bardzo bogaty i ma w Polsce wieloletnią tradycję. Dotyczy to zarówno nauk prawnych, jak i nauk geograficznych, ochrony zabytków, architektury krajobrazu i wielu innych¹⁵. Trudno jednak nie zauważyć, że podejście poszczególnych autorów w oczywisty sposób zdeterminowane jest przez uprawianą przez nich dyscyplinę naukową, co nadal uzasadnia dążenie do wyraźnego określenia przedmiotu regulacji prawnych, tak aby były właściwie rozumiane i skutecznie stosowane. W tym zakresie szczególną rolę odgrywają definicje legalne, określające przedmiot regulacji.

Przez krajobraz – zgodnie z art. 2 pkt 16e u.p.z.p. – należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku

¹¹ Dz.U. 2015, poz. 774.

¹² Szerzej o zagadnieniach dotyczących regulacji zawartych w u.p.z.p. zob.: A. Fogel, *Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomości*, „Studia BAS” 2023, nr 1.

¹³ Zob. U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne*, Katowice 2012, s. 34–35.

¹⁴ K. Zalańska, *Dziedzictwo kulturowe w planowaniu przestrzennym* [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, red. Z. Cieślak, A. Fogel, Warszawa 2010, s. 88 i przywołana tam literatura.

¹⁵ Zob. zwłaszcza: J. Bogdanowski, M. Łuczyńska-Bruzda, Z. Novák, *Architektura krajobrazu*, Kraków 1973; A. Richling, J. Solon, *Ekologia krajobrazu*, Warszawa 2011; U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe...*, op. cit.; A. Staniewska, *Historia ochrony i kształtowania krajobrazu w Polsce – zarys* [w:] G. Goleń, A. Fogel, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016, s. 13–20.

działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Natomiast krajobraz kulturowy – zgodnie z art. 3 pkt 14 u.o.z.o.z. – to postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka. W przypadku tego rodzaju krajobrazu niezbędne jest więc współdziałanie zarówno czynników naturalnych, jak i człowieka (inaczej niż w przypadku ogólnego pojęcia krajobrazu, użycie w definicji sformułowania „czynników naturalnych lub działalności człowieka” wskazuje bowiem, że wystarczy jedna z tych grup czynników kształtujących).

Wyraźnie widać, że przywołane wyżej definicje legalne zawarte w ustawach poświęconych poszczególnym płaszczyznom regulacji związanych z ochroną wartości kulturowych cechuje, w różnym stopniu, niedookreśloność. Ta niedookreśloność pojęć definiowanych ma jednak głębokie uzasadnienie – wynika przede wszystkim ze sfery aksjologicznej, w tym zwłaszcza z konieczności prawidłowej i adekwatnej normatywizacji wartości, które są przedmiotem ochrony¹⁶. Stawia to zarazem dalsze wyzwania w zakresie tak stanowienia, jak i stosowania prawa.

Zmiany wprowadzone ustawą krajobrazową do u.o.p. zmieniły podejście do krajobrazu jako przedmiotu ochrony. Zgodnie ze znowelizowaną definicją przez walory krajobrazowe należy rozumieć – zgodnie z art. 5 pkt 23 u.o.p. – wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka. W stanie prawnym sprzed 11 września 2015 roku termin ten oznaczał wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka. Jak wskazała Anna Staniewska, uzupełniona definicja walorów krajobrazowych zastępuje wartości ekologiczne wartościami przyrodniczymi, dodaje jako warte ochrony wartości historyczne, a kategorię estetyczną poszerza o wartości widokowe. Oprócz tworów i składników przyrody uwzględnia także elementy cywilizacyjne, co poszerza rozumienie walorów krajobrazowych o aspekty związane z krajobrazem kulturowym. Jest to zgodne z duchem Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, przyjętej 20 października 2000 roku we Florencji¹⁷. Przez „ochronę krajobrazu”, zgodnie z tą konwencją, rozumie się działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu, tak aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych¹⁸.

W znowelizowanej ustawą krajobrazową stanie prawnym środki ochronne podejmowane w odniesieniu do form ochrony przyrody w większym niż dotychczas stopniu oparte zostały na identyfikacji i waloryzacji krajobrazów. Należy tego dokonać przede wszystkim w audytach krajobrazowych. Szczególne znaczenie system prawny nadał ochronie krajobrazów priorytetowych.

Pomimo tak szerokich regulacji trudno nie zauważyć, że ochrona krajobrazów kulturowych nadal nie jest wystarczająco skuteczna. Celowe jest zatem podjęcie próby zidentyfikowania przyczyn tego zjawiska oraz sformułowania wniosków *de lege ferenda*.

Wielość regulacji prawnych a skuteczność ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych

Jak już zostało wskazane, regulacje prawne dotyczące krajobrazów kulturowych znajdują się głównie w u.o.z.o.z., u.o.p. i u.p.z.p. Przepisy u.o.z.o.z. określają przede wszystkim formy ochrony zabytków nieruchomych, u.o.p. – formy ochrony przyrody, a u.p.z.p. – akty planistyczne. Wszystkie w pewnym zakresie powiązane są z ochroną krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego.

¹⁶ Odnośnie do normatywizacji wartości zob. zwłaszcza: J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 27 i nast.

¹⁷ Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 roku, Dz.U. 2006, nr 14, poz. 98.

¹⁸ A. Staniewska [komentarz w:] *Ustawa krajobrazowa...*, op. cit., s. 175.

Spśród wszystkich tych instrumentów prawnych trzy dotyczą *stricte* ochrony krajobrazu: park kulturowy jako forma ochrony zabytków przewidziana w u.o.z.o.z., uchwała określająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (określana powszechnie jako uchwała reklamowa czy też krajobrazowa¹⁹) i audyt krajobrazowy.

Park kulturowy tworzony jest w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Zgodnie z art. 16 u.o.z.o.z. utworzenie parku kulturowego jest kompetencją rady gminy i w praktyce to właśnie na poziomie gminnym następuje identyfikacja potrzeb ochronnych i zakładanych celów. Wojewódzki konserwator zabytków opiniuje projekt uchwały, jest to więc stanowisko niewiążące.

W przypadku utworzenia parku kulturowego obowiązkowe jest sporządzenie planu miejscowego. Dla efektywności uchwalanego wówczas planu miejscowego kluczowe będzie powiązanie ustaleń wprowadzonych uprzednio dla parku kulturowego z pozostałymi zasadami ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, określanymi w planach miejscowych zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. W razie nakładania się reżimów prawnych różnych obszarów specjalnych (na przykład parku krajobrazowego i obowiązującego dla niego planu ochrony, obszarowego wpisu do rejestru zabytków i parku kulturowego) może bowiem dochodzić do problemów interpretacyjnych, a nawet kolizji norm. Tym bardziej że w procedurze uchwalania planu miejscowego zarówno wojewódzki konserwator zabytków, jak i regionalny dyrektor ochrony środowiska w sposób wiążący – poprzez uzgadnianie – zajmują stanowisko w sprawie treści projektu tego planu.

Przepisy o ochronie przyrody wskazują natomiast na trzy formy ochrony przyrody szczególnie powiązane z ochroną krajobrazu. Są to park krajobrazowy i obszar chronionego krajobrazu, tworzone uchwałą sejmiku województwa, oraz zespół przyrodniczo-krajobrazowy, tworzony przez gminy. Zwłaszcza ta ostatnia forma, ze względu zarówno na skalę, jak i na fakt powoływania przez radę gminy, a także ustawowo określony zakres, pokrywa się z parkiem kulturowym. Trudno jednak nie zauważyć w tym miejscu trudnej do funkcjonalnego wy tłumaczenia luki we współdziałaniu organów – wojewódzki konserwator zabytków nie współdziała w żadnym zakresie w tworzeniu zespołu przyrodniczo-krajobrazowego.

Należy tu zwrócić uwagę, że również pozostałe formy ochrony przyrody powiązane są z ochroną krajobrazu kulturowego. Wyraźnie widać to na przykładzie parków narodowych (zwłaszcza Ojcowskiego, Pienińskiego czy Tatrzańskiego) oraz przy pomnikowej ochronie drzew tworzących zarazem zabytkowe aleje.

Przepisy dotyczące audytu krajobrazowego zostały z kolei zawarte w u.p.z.p. Prowadzi to do wniosku, że audyt, jakkolwiek ukierunkowany na ochronę krajobrazu, stanowi jeden z instrumentów prawnych należących do systemu planowania przestrzennego. Sporządzenie audytu krajobrazowego jest zadaniem samorządu wojewódzkiego. Jest to więc drugi – obok planu zagospodarowania przestrzennego województwa – akt planistyczny sporządzany na szczeblu wojewódzkim.

Określony w art. 38a ust. 2 i 3 u.p.z.p. zakres audytu krajobrazowego obejmuje trzy powiązane grupy zagadnień:

- identyfikację krajobrazów występujących na całym obszarze województwa i określenie ich cech charakterystycznych,
- ocenę ich wartości,
- wskazanie wniosków i rekomendacji.

¹⁹ Akt ten, z uwagi na słabsze powiązanie z regulacjami prawnymi u.o.z.o.z. i na ramy objętościowe artykułu, nie będzie jednak przedmiotem szczegółowej analizy w niniejszym tekście.

Dla kształtowania krajobrazu kulturowego szczególne znaczenie ma wskazywanie w audycie krajobrazowym lokalnych form architektonicznych w obrębie krajobrazów priorytetowych.

Ustawodawca wprowadził jednak powiązanie audytów krajobrazowych z aktami planistycznymi oraz aktami prawnymi z zakresu ochrony przyrody. Odnosi się to zwłaszcza do wniosków i rekomendacji zawartych w audycie krajobrazowym. Mogą one dotyczyć kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz kształtowania i ochrony krajobrazów w obrębie parków kulturowych i uwzględnianych w audycie obszarów ochrony przyrody i obiektów (określonych w art. 38a ust. 3 pkt 2 u.p.z.p.).

Konkretyzacją wskazania krajobrazów priorytetowych w audycie krajobrazowym jest – zgodnie z art. 20 ust. 4 pkt 7 i 8 u.o.p. – określenie w planach ochrony parków krajobrazowych granic stref ochrony krajobrazów stanowiących w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, a także zawarcie w owych planach wykazu obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym. Dla takiej strefy w planie ochrony parku krajobrazowego wprowadzane będą istotne ograniczenia w lokalizowaniu obiektów budowlanych oraz zalesianiu terenu.

Analogiczne ustalenia zawarte będą w uchwałach w sprawie stref ochrony krajobrazu na obszarach chronionego krajobrazu (art. 23a ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.p.). W tej części uchwała w sprawie zarówno planu ochrony parku krajobrazowego, jak i wyznaczenia stref ochrony krajobrazu na obszarze chronionego krajobrazu ma stanowić akt prawa miejscowego. Jest to więc potencjalnie bardzo rygorystyczny i skuteczny instrument prawny. Jednak do dnia złożenia niniejszego artykułu nie został przyjęty żaden audyt krajobrazowy, co sprawia, że regulacje dotyczące stref ochrony krajobrazów pozostają w sferze czysto teoretycznej.

Również w tym obszarze należy wskazać na luki pomiędzy regulacjami z zakresu ochrony przyrody i ochrony zabytków. Wojewódzki konserwator zabytków opiniuje projekt audytu krajobrazowego i planu ochrony parku krajobrazowego oraz uchwały w sprawie wyznaczenia stref ochrony krajobrazu na obszarze chronionego krajobrazu, a więc zajmuje stanowisko niewiążące. Tymczasem niewłaściwe określenie lokalnej formy architektonicznej może przesądzić o nieprawidłowym, z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego, kształtowaniu przyszłej zabudowy.

Definicje osi widokowej, przedpola ekspozycji i punktu widokowego zostały zawarte w u.o.p. Jest to podyktowane głównie wprowadzeniem do systemu prawnego przywołanych wcześniej stref ochrony krajobrazu w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu, będących instrumentem ochrony krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w audycie krajobrazowym. Zarazem są to jednak pojęcia kluczowe w doktrynie konserwatorskiej. Jak wskazuje Anna Staniewska, „kwestia celowego kształtowania dalekich widoków miast, a zwłaszcza wyróżniających się panoram wynikała przez stulecia ze względów informacyjnych i znaczeniowych – charakterystyczny widok był zawsze drogowskazem, ale jednocześnie wizytówką miejsca, wzmacniającą jego prestiż. Rozumiane intuicyjnie określenia elementów ekspozycji (panorama, przedpole, punkty, osie, ciągi, płaszczyzny i otwarcia widokowe) były każdorazowo definiowane na potrzeby przygotowywanych opracowań przez ich wykonawców w oparciu o teorię jednostek i wnętrza architektoniczno-krajobrazowych sformułowaną przez Janusza Bogdanowskiego i interpretację zasad kompozycji przestrzennej”²⁰.

Również odnośnie do regulacji samego systemu ochrony zabytków wskazuje się w literaturze na jego nieprzejrzystość i niejednolitość. Według Andrzeja Tomaszewskiego „wpis do rejestru zabytków, ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i umieszczenie zabytku w ewidencji dotyczą innego zakresu ochrony, nie ma między nimi koordynacji i przepływu informacji”²¹. Funkcję koordynującą mogłyby w tym przypadku pełnić właśnie plany miejscowe, jednak wobec braku obligatoryjności ich sporządzania (poza nielicznymi wyjątkami) jest to instrument nieefektywny.

²⁰ A. Staniewska [komentarz w:] *Ustawa krajobrazowa...*, op. cit., s. 172.

²¹ A. Tomaszewski, *Ku nowej filozofii dziedzictwa*, Kraków 2012, s. 268.

Katarzyna Zalasińska i Wojciech Kowalski, pisząc o potrzebie poszukiwania adekwatnych form ochrony zabytku, wskazywali, że konieczne są zmiany w katalogu form ochrony zabytków nieruchomych, które w zakresie chronionego zasobu oraz jego specyfiki muszą być adekwatne do zagrożeń. Z czterech wskazanych w u.o.z.o.z. form ochrony w rzeczywistości jedynie w odniesieniu do rejestru możemy mówić o kompletnej, mniej lub bardziej doskonałej instytucji prawnej, podczas gdy pozostałe formy ochrony, w tym park kulturowy, okazały się w istocie nieefektywne²².

Formy ochrony mogą przecież pozostawać również w relacji wzmacniającej, niezależnie od organów je tworzących. Na takie korelacje wskazuje Piotr Dobosz na przykładzie uznania obiektu za pomnik historii i park kulturowy. Zarówno rozporządzenie Prezydenta RP, jak i uchwała rady gminy o ustanowieniu parku kulturowego, będąca aktem prawa miejscowego, należą do konstytucyjnych źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Noszą one jednak również znamiona aktów stosowania prawa, które są wprawdzie wiążące *erga omnes*, ale rozstrzygają sprawę w zakresie indywidualnym. Według Piotra Dobosza „akty te pozostają jednak w pozytywnej korelacji, gdyż albo utworzenie parku kulturowego może poprzedzać uznanie tego obszaru za pomnik historii, albo pomnik historii lub obszar, który został uprzednio uznany za pomnik historii, może zostać w całości lub części objęty ochroną jako park kulturowy”²³.

Trudności w wypracowaniu właściwych mechanizmów prawnych dla ochrony dziedzictwa kulturowego w procesach dotyczących kształtowania przestrzeni wynikają z wielości komponentów składających się na przedmiot ochrony. Z jednej strony są to elementy wyraźnie identyfikowalne w przestrzeni, takie jak zabytki, dobra kultury współczesnej i powiązane z nimi elementy przyrodnicze, z drugiej zaś – elementy o charakterze niematerialnym, takie jak kontekst historyczny, religijny lub społeczny, utrwalone rytuały czy struktura komunikacyjna. Wszystko to składa się na krajobraz kulturowy jako przedmiot ochrony identyfikowalny w przestrzeni. Determinuje to poszukiwanie nowych rozwiązań w obszarze działań administracji publicznej, w sferze tak polityki, jak i prawa.

Przedstawiona wielość regulacji, wskutek braku właściwego ich zintegrowania, nie buduje jednak systemu ochrony krajobrazów kulturowych. W istocie, mimo pozornej kompletności, stwarza ryzyko kolizji przepisów lub luk regulacyjnych.

Problematyka identyfikacji i waloryzacji krajobrazów kulturowych

Do podejmowania odpowiednich działań ochronnych konieczna jest zarówno właściwa identyfikacja poszczególnych komponentów krajobrazu kulturowego, jak i waloryzacja krajobrazu jako całości. Obowiązujące regulacje są jednak nadal w tym zakresie niewystarczające. Sferą zespalającą cząstkowe układy powinna być sfera planowania przestrzennego.

Już sama metodologia oceny wartości i stanu zachowania krajobrazów wykazuje duże zróżnicowanie w zależności od podejścia. W ujęciu przyrodniczo-geograficznym jest możliwe przyjęcie pewnych zobiektywizowanych metod oceny krajobrazu na gruncie nauk przyrodniczych i architektonicznych²⁴, opartych między innymi na naukowo opisanych typologiach krajobrazu²⁵. Odmienne niż w przypadku wartości i uwarunkowań przyrodniczych specyfika ochrony zabytków sprawia jednak, że każdą sytuację należy oceniać indywidualnie i mieć przy tym na względzie

²² W. Kowalski, K. Zalasińska, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 77–78.

²³ P. Dobosz, *Nieruchomość zabytkowa jako przedmiot regulacji prawnej* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 558–560.

²⁴ Zob. U. Myga-Piątek, *Ocena wartości i zagrożeń krajobrazów kulturowych Polski. Perspektywa Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 7 i nast.

²⁵ Zob. M. Janota-Baranowska, R. Marcinek, Z. Myczkowski, *Czerwona Księga Krajobrazu Polski*, „Czasopismo Techniczne” 2007, R. 104, z. 10 oraz M. Kistowski, *Propozycja metody identyfikacji, waloryzacji i formułowania zaleceń ochronnych zasobów krajobrazu przyrodniczego i kulturowego* [w:] *Krajobraz kulturowy – cechy, walory, ochrona*, red. W. Wołoszyn, Lublin 2006.

choćby stan zachowania obiektu, jego wartości historyczne, artystyczne, naukowe a także inne, na przykład odniesienia społeczne. Przesądziło to o wprowadzeniu w u.o.z.o.z. znacznej liczby pojęć niedookreślonych oraz klauzul generalnych²⁶.

W przypadku krajobrazu kulturowego jako przedmiotu ochrony problemy powoduje również jego nieoczywistość – przede wszystkim w wymiarze aksjologicznym. Oczywistość zabytku stanowiła podstawę regulacji ochronnych zawartych w Ustawie z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury²⁷. Znacznie łatwiej taką oczywistość – obiektywną, a nie subiektywną – wprowadzić w odniesieniu do wartości przyrodniczych, gdy możemy operować klasyfikacją i waloryzacją określonych siedlisk, gatunków czy pełnionych przez nie funkcji ekosystemowych.

Zabytki zmieniają się na przestrzeni lat, są inaczej postrzegane w zależności od kontekstu historycznego i kulturowego, a nawet sytuacji politycznej. W ostatnim czasie coraz bardziej uwidacznia się konflikt pomiędzy dostosowaniem przestrzeni do zmian klimatu i przeciwdziałaniem skutkom takich zmian a wymogami ochrony zabytków. Narastającym problemem jest przyzwolenie na stawianie obiektów budowlanych i urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, przede wszystkim elektrowni wiatrowych i farm fotowoltaicznych. Zaliczenie jakiegoś obszaru lub obiektu do form ochrony zabytków czy ujęcie w ewidencji zabytków jest, oczywiście, potwierdzeniem obiektywnej potrzeby ich ochrony, co określają w danym przypadku organy administracji publicznej. Przestrzeń jako całość, ze wszystkimi jej komponentami, wymaga jednak interpretacji przy każdym procesie planistycznym, z uwzględnieniem zachodzących w niej przemian związanych ze zjawiskami geograficznymi, gospodarczymi i społecznymi²⁸.

Kolejnym zagadnieniem, które bezpośrednio wpływa na możliwość skutecznych regulacji odnoszących się do krajobrazów kulturowych, jest ich wyodrębnienie w przestrzeni. W myśl teorii jednostek i wnętrza²⁹ architektoniczno-krajobrazowych Janusza Bogdanowskiego³⁰ granicą postrzegania wzrokowego może być ściana wnętrza albo nawet linia horyzontu. Zarówno akty planistyczne, jak i formy ochrony zabytków oraz przyrody odnoszą się jednak do dwuwymiarowych wydzielen w terenie, kreując obowiązujący na nim reżim prawny. Tymczasem, jak wskazuje Krystyna Pawłowska, „percepcja krajobrazu odbywa się z reguły z poziomu oczu człowieka, i to powinien być kluczowy dla oceny architektury punkt widzenia. Równocześnie projekty i plany przygotowywane są z reguły w formie rzutu równoległego z góry. Jest to ujęcie abstrakcyjne przedstawiające obraz inny niż ten, który może zobaczyć ludzkie oko. Profesjonaliści przyzwyczajeni są do niemal automatycznego przetwarzania w myśli tego obrazu na ujęcia perspektywiczne z poziomu wzroku człowieka. Z reguły nie potrafią tego zrobić nieprofesjonaliści, co stanowi przyczynę wielu nieporozumień”³¹. Co więcej, postępująca informatyzacja procesu planistycznego powoduje, że często osobno generowane są dane i następnie warstwy dotyczące aspektów kulturowych, a osobno – dotyczące aspektów przyrodniczych. Nadal brakuje prawnego wymogu sporządzania w określonych sytuacjach analiz widokowych, wizualizacji czy generowania obrazu 3D.

²⁶ K. Zeidler, K. Zalaszińska, *Problematyka wartościowania jako podstawy rozstrzygnięć wojewódzkiego konserwatora zabytków* [w:] K. Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017, s. 67.

²⁷ Zob. P. Dobosz, *Ewoluuujące prawne formy ochrony zabytków w Polsce* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, op. cit., s. 224.

²⁸ A. Fogel, *Gminne akty planowania przestrzennego...*, op. cit., s. 49.

²⁹ Szczegółowo teorię, ideę i pojęcie wnętrza analizuje Aleksander Böhm: „*Wnętrze*” w *kompozycji krajobrazu. Wybrane elementy genezy analizy porównawczej i zastosowań pojęcia*, Kraków 2004.

³⁰ Zgodnie z typologią Janusza Bogdanowskiego wyróżnia się trzy poziomy podziałów: 1) wnętrza architektoniczno-krajobrazowe – WAK (skala architektoniczna); 2) jednostki architektoniczno-krajobrazowe – JARK (skala planistyczna); 3) zespoły wnętrza architektoniczno-krajobrazowych – ZWAK (skala urbanistyczna). Zob. J. Bogdanowski, *Metoda jednostek i wnętrza architektoniczno-krajobrazowych (JARK-WAK) w studiach i projektowaniu. Podstawowe wiadomości*, Kraków 1999.

³¹ K. Pawłowska, *Różnorodność opinii i postaw wobec krajobrazu i sposobu zagospodarowania przestrzeni* [w:] *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, red. K. Pawłowska, Kraków 2010, s. 11.

Pola konfliktu

Różne potrzeby z zakresu ochrony przyrody i ochrony zabytków związane z ochroną i kształtowaniem krajobrazów kulturowych, a także wielość regulacji prawnych mogą prowadzić do kolizji norm. Często przecież, aby ochronić obszary i obiekty kulturowe, trzeba wykonać zabiegi, które mogą naruszać potrzeby ochrony przyrody (zwłaszcza potrzebę zachowania drzew i zapewnienia właściwego stanu siedlisk gatunków chronionych), i na odwrót – ochrona środowiska przyrodniczego może wymagać w pewnym stopniu poświęcenia obiektów kulturowych.

Postulaty integracji i tworzenia funkcjonalnych związków między organami ochrony zabytków a organami ochrony przyrody w celu lepszej koordynacji działań na rzecz krajobrazu kulturowego były wysuwane od dawna. W doktrynie podnoszono, że to właśnie przepisy u.p.z.p. zawierają normy umożliwiające ochronę „estetyki technicznej”, czyli normatywnej postaci „wycucia technicznego ogółu”³². Jednak skomplikowanie, brak spójności oraz „niedoregulowanie” form ochrony zabytków nieruchomych sprawiają, że potrzeby tych cennych kulturowo obiektów i obszarów nie są należycie odzwierciedlone w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³³.

W tym kontekście szczególnie istotne jest również zagadnienie zakresu władztwa planistycznego gminy przy tworzeniu planów miejscowych. Przy założeniu, że gminy mają uprawnienie do identyfikacji wartości zasługujących na ochronę i związanej z tym reglamentacji gospodarowania terenem, jeśli mieści się to w dopuszczalnym zakresie planowania przestrzennego, wydaje się to system spójny. Na poziomie krajowym i regionalnym powinna bowiem następować identyfikacja wartości stosownie do skali i reprezentatywności. Na poziomie gminnym należy jednak zadbać o niezbędne minimum kompetencji dostosowanych do tego właśnie poziomu. Tylko bowiem na tym poziomie jest możliwa odpowiednia partycypacja społeczna, uwidaczniająca aspiracje i potrzeby lokalnych społeczności³⁴. Gdy mowa o akceptacji wartości, nie można pomijać ich pojmowania przez pryzmat specyfiki i historii miejsca, co mocno się wiąże z doktrynalnym pojęciem „swojskości”³⁵. Co równie istotne, w ochronie wartości zarówno kulturowych, jak i przyrodniczych coraz istotniejszy staje się element „zarządzania zmianą”, a więc prawidłowego programowania zachodzących procesów, nie zaś wyłącznie ochrony konserwatorskiej, uznawanej za zachowawczą. Jest to szczególnie widoczne w założeniach Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, która zakłada nieuchronność zmian i nie sprowadza ochrony krajobrazu do zatrzymania wszelkich przemian³⁶.

W dotychczasowym systemie planowania przestrzennego co do zasady taką spójną politykę przestrzenną zapewniało powiązanie ze sobą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium, jako obowiązkowy akt kierownictwa wewnętrznego, określało politykę przestrzenną gminy, a plany miejscowe były instrumentem realizacyjnym, gdyż jako akty prawa miejscowego określały przeznaczenie i sposób zagospodarowania danych terenów. Dla ochrony krajobrazu szczególne znaczenie miały strefy ochrony konserwatorskiej, przewidziane w studium, które w sposób kształtujący wykonywanie prawa własności określały właśnie plany miejscowe. Wobec braku obligatoryjności sporządzania planów miejscowych taki model często pozostawał, oczywiście, nieskuteczny³⁷. Znaczące zmiany zostały jednak wprowadzone nowelizacją u.p.z.p. z 7 lipca 2023 roku.

³² I. Niżnik-Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 483.

³³ K. Zalaśńska, *Dziedzictwo kulturowe w planowaniu przestrzennym*, op. cit., s. 99.

³⁴ A. Fogel, *Kompetencje gminy w ustanawianiu form ochrony przyrody i ochrony zabytków*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 32.

³⁵ Zob. zwłaszcza: K. Pawłowska, *Idea swojskości miasta*, Kraków 2001 oraz Z. Myczkowski, *Krajobraz wyrazem tożsamości w wybranych obszarach chronionych w Polsce*, Kraków 1998.

³⁶ Szerzej: A. Staniewska, *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i prezydenckiego projektu tzw. ustawy krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 37–38.

³⁷ Z wyjątkami określonymi w przepisach. Jednym z takich wyjątków jest utworzenie parku kulturowego.

Wyeliminowanie studium uwarunkowań z systemu prawa planowania przestrzennego i rozdzielanie treści na strategię rozwoju gminy i plan ogólny pozostawiło lukę w procedurze wyznaczania stref ochrony konserwatorskiej. Wydaje się również, że gminy jeszcze długo nie będą przygotowane do właściwego ujmowania w strategiach rozwoju gminy zagadnień dotyczących krajobrazów kulturowych, mimo że taki wymóg w istocie wynika z obowiązkowego zakresu strategii.

Oczywiste jest, że efektywność ochrony krajobrazu zapewni jedynie zespolenie działań na poziomie lokalnym oraz tych ponadlokalnych, samorządowych i podejmowanych przez administrację rządową, a także sprawi, że będą uwzględniane elementy zarówno przyrodnicze, jak i wizualne i historyczne.

Przekształcenia krajobrazu są ze sobą powiązane. Mamy bowiem do czynienia nie tylko z bezpośrednim oddziaływaniem człowieka, lecz także z przekształceniami środowiska przyrodniczego jedynie pośrednio zależnymi od człowieka (na przykład z zaprzestaniem koszenia łąk), a nawet niemal od niego niezależnymi (takimi jak zmiany stosunków wodnych czy osuwiska), które oddziałują również na materię *stricte* zabytkową. W tym kontekście bardzo ważna staje się właściwa ocena wpływu różnych inwestycji na krajobraz kulturowy.

Na znaczenie ocen oddziaływania na środowisko kulturowe w procedurach planistycznych i procesie inwestycyjnym zwraca się uwagę od dawna³⁸. W obowiązujących przepisach istnieje jednak wyraźna luka regulacyjna w tym zakresie, co prowadzi do osłabienia skuteczności instrumentu w postaci ocen oddziaływania na środowisko. Organami uczestniczącymi w procedurze oceniania są regionalny dyrektor ochrony środowiska i organy inspekcji sanitarnej, brakuje tutaj natomiast współdziałania wojewódzkiego konserwatora zabytków. Mimo że powinno się analizować wpływ na zabytki i krajobraz, w praktyce planistycznej to zagadnienie często jest pomijane. Tymczasem prawidłowo przeprowadzona prognoza oddziaływania na środowisko lub też – w przypadku przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko – raport oddziaływania na środowisko (jeżeli jest wymagany) pozwoliłyby wyprzedzająco zidentyfikować potencjalne zagrożenia dla krajobrazu kulturowego, gdyż właśnie w tych dokumentach da się powiązać zagadnienia przyrodnicze i kulturowe.

To, co niewidoczne, czyli wartości krajobrazów kulturowych inne niż wizualne

Jak już wskazano, krajobraz to przede wszystkim przestrzeń widzialna mająca określoną wartość estetyczną. Pojęcie dziedzictwa kulturowego jest jednak znacznie szersze i powinno być odnoszone także do krajobrazów.

Przeprowadzanie procesów inwestycyjnych oraz dopuszczenie określonego przeznaczenia terenu mogą nie tylko wpływać na dziedzictwo kulturowe poprzez bezpośrednie przekształcenia zabudowy i krajobrazu, lecz także znacząco, ale zarazem długofalowo oddziaływać na specyfikę miejsc, rozumianą jako tradycja. Wzmocniony ruch turystyczny prowadzi do zanikania tradycyjnego handlu (zwłaszcza na lokalnych targowiskach, które stają się wyłącznie atrakcją turystyczną) czy rzemiosła. Wioski rybackie tracą swój charakter. Zmiany w rolnictwie wiążą się z intensyfikacją produkcji, co skutkuje zanikiem gospodarki pasterskiej i znacznymi przekształceniami w krajobrazie pól³⁹.

Tak więc w przypadku obszarów będących zabytkowymi krajobrazami kulturowymi równie istotna jest historyczna funkcja, jaką pełniły. Mamy przecież do czynienia z miejscami obrzędów religijnych czy uroczystości regionalnych lub patriotycznych osadzonych w konkretnej przestrzeni czy wreszcie z pewnymi tradycyjnymi aktywnościami ludzi (handel, spław drewna, polowania). Co ważne, zaprzestanie danej aktywności nie oznacza, że jakiś obszar traci swoją kulturową, zabytkową tożsamość. Można tu podać jako przykład zespoły pałacowo-parkowe, w skład których

³⁸ Zob. B. Szmygin, E. Banak, *Prognoza oddziaływania na środowisko kulturowe – brakujący element systemu ochrony dziedzictwa kulturowego* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, op. cit., s. 302–309.

³⁹ A. Fogel, *Uwarunkowania prawne ochrony wartości kulturowych – uwagi na tle zagadnień zagospodarowania przestrzeni*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2017, nr 37, s. 61–62.

częściowo wchodzi lasy użytkowane gospodarczo. To zagadnienie dobitnie podsumowuje Janusz Sługocki, który przywołał *casus* zespołu pałacowego we Włoszakowicach. Las, gdzie tradycyjnie organizowano w przeszłości polowania, pozostał integralną częścią tego zespołu i uznano, że powinien podlegać dalszej ochronie, gdyż proponowany podział terenu na działki budowlane umożliwiłyby zabudowę jednorodziną, co zniszczyłoby jego wartość zabytkową⁴⁰.

Podobnie wskazywała Katarzyna Zalasieńska – podniosła, że w przypadku otoczenia zabytku, które zostało wpisane do rejestru zabytków, chroniony teren nie musi mieć sam w sobie wartości zabytkowej, gdyż jest on traktowany jedynie jako określony zespół krajobrazowy, postrzegany łącznie z zabytkiem. Ochrona wpisanego do rejestru zabytków otoczenia zabytku ma zapewnić właściwy odbiór jego wartości, które przesądzają o jego zabytkowym charakterze⁴¹.

Z kolei w przypadku utrzymania danej funkcji czy aktywności instrumenty prawne powinny zapewnić nie tylko konserwacyjną ochronę materialnych składowych danego krajobrazu, lecz także takie rozwiązania prawne, które pozwolą na owo utrzymanie funkcji⁴² albo zabezpieczą poddany ochronie obszar przed niekorzystnym oddziaływaniem czynników zewnętrznych, gdy istnieje ryzyko, że znacznie ograniczyłyby one możliwości dotychczasowego wykorzystania. Chodzi tu o oddziaływanie wizualne, dźwiękowe, zapachowe czy po prostu taki rodzaj działalności, który ogranicza możliwość uprawiania kultu albo odbiór wartości kulturowych związanych z danym obszarem. Przykładem takich zagrożeń jest próba zlokalizowania dużej fermy drobiarskiej w Kruszyńskich w bliskim sąsiedztwie cennych zabytków, między innymi meczetu uznanego za pomnik historii⁴³. Z kolei w judykaturze została zaakceptowana możliwość ograniczania prowadzenia w parkach kulturowych działalności o charakterze erotycznym, a nawet polegającej na nagabywaniu przechodniów, aby skorzystali z takich usług⁴⁴.

Dużym wyzwaniem zarówno dla ustawodawcy, jak i dla gmin przy kształtowaniu polityki przestrzennej jest podjęcie działań chroniących krajobraz kulturowy przed tego typu negatywnymi oddziaływaniami, prowadzącymi potencjalnie do utraty wskazanych wyżej wartości. Takich celów nie da się jednak osiągnąć typowymi mechanizmami regulacyjnymi w prawie. Muszą one zostać poprzedzone bardzo dobrym rozpoznaniem specyfiki danego miejsca, a to powinno obejmować zarówno rzetelną kwerendę naukową, jak i faktyczną partycypację społeczną. Ochrona krajobrazów, zwłaszcza kulturowych, musi być bowiem oparta na akceptacji założonych celów i tworzonych norm przez ich adresatów.

Postulaty *de lege ferenda*

W odniesieniu do tak wielowymiarowej materii jak krajobraz kulturowy postulaty zmian prawa należy formułować z ogromną rozważnością. System oparty na rozdzieleniu poszczególnych regulacji ma bowiem wieloletnią tradycję. Spowodował on też zarówno wykształcenie wyspecjalizowanych organów administracji, jak i utrwalenie się praktyki stosowania przepisów. Wydaje się, że jakiegokolwiek próby wyodrębnienia krajobrazu jako osobnego przedmiotu regulacji nasilą jedynie występujące problemy interpretacyjne i poszerzą pole konfliktu.

Działania legislacyjne powinny więc zmierzać nie tylko do większej spójności poszczególnych przepisów, lecz także do zapewnienia należytego współdziałania wszystkich organów, które mają

⁴⁰ Zob. J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 81–83 oraz wyrok WSA w Warszawie z 24 marca 2006 roku, sygn. I SA/Wa 1238/05.

⁴¹ K. Zalasieńska, *Ochrona zabytków. Orzecznictwo z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 106. Zob. też komentowany wyrok WSA w Warszawie z 23 lutego 2007 roku, sygn. I SA/Wa 1911/06.

⁴² Por. problemy związane z możliwością dalszego uprawiania kultu w Kalwarii Zebrzydowskiej, zwłaszcza kontynuacji pielgrzymek: K. Zalasieńska, K. Piotrowska, *Kalwaria Zebrzydowska cultural landscape*, „International Journal of Heritage Studies” 2012, vol. 18, iss. 3, s. 310–313.

⁴³ Szerzej: Ł. Starzewski, *Sprawa kurzej fermy w Kruszyńskich. Kolejna wygrana przed WSA*, Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 28.07.2023, bip.brpo.gov.pl/pl/content/kruszyńscy-inwestycja-drobiarska-sko-rpo-skarga-wsa-wyrok, dostęp: 28.09.2023.

⁴⁴ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2017 roku, sygn. II OSK 1595/15.

brać udział w poszczególnych procedurach. Powinno to również dotyczyć postrzegania krajobrazów kulturowych jako integralnej całości i wprowadzania poświęconych im regulacji prawnych, a nie osobnej ochrony poszczególnych elementów krajobrazu. Niezbędne jest uporządkowanie terminologiczne oraz uczytlnienie hierarchii poszczególnych instrumentów prawnych służących ochronie i kształtowaniu krajobrazu.

Jeżeli o randze prawnej sposobu ochrony decydowałby stopień cenności krajobrazu podlegającego ochronie, to optymalne byłoby pozostawienie tej waloryzacji w systemie prawa w ramach audytów krajobrazowych. Jest to bowiem instrument oparty na wszechstronnej waloryzacji krajobrazów, obejmującej elementy przyrodnicze i kulturowe, a także zawierający zalecenia co do wprowadzania określonych środków ochrony krajobrazów priorytetowych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, niestety, że ten instrument jest nieefektywny. Pomimo deklaracji ustawodawcy, że audyty zostaną sporządzone w ciągu trzech lat od wejścia w życie ustawy krajobrazowej, nadal pozostają one na etapie prac. Audyty krajobrazowe oraz regulacje u.o.p. dotyczące form ochrony przyrody, pełniące funkcję realizacyjną w zakresie ochrony krajobrazów, muszą być jednak znacznie silniej powiązane z przepisami u.o.z.o.z.

Zasadna jest również dyskusja nad dotychczasowym modelem parku kulturowego, który jest jedną z form ochrony. Jakkolwiek przyznanie kompetencji do jego utworzenia gminom spełnia wymogi wynikające z zasady pomocniczości i samodzielności planistycznej gmin, prowadzi to do mniejszej stabilności ochrony niż w przypadku takich form ochrony jak wpis do rejestru zabytków czy uznanie za pomnik historii.

W opracowaniu *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)* postulowano budowę skategoryzowanego modelu ochrony, który obejmowałby:

- park kulturowy – będący formą ochrony pozostającą w całości w gestii samorządu gminy;
- priorytetowy park kulturowy – wynikający z ustaleń audytu krajobrazowego w odniesieniu do szczególnie cennych krajobrazów historycznych (zabytkowych), postulatywnie powiązany z koniecznością wykonania dokumentacji wstępnej, mianowicie ewidencji konserwatorskiej (określającej przedmiot ochrony, zasięg ochrony oraz zasadnicze wskazania ochronne) finansowanej ze środków państwa jako zachęty i wsparcia dla samorządu, który nadal pozostaje finalnie jedynym dysponentem tej formy ochrony;
- pomnikowy (ewentualnie krajowy) park kulturowy – będący formą ochrony powiązaną obligatoryjnie z uznaniem za pomnik historii i preferencyjnym systemem finansowania ochrony zabytków (i krajobrazu historycznego) w granicach uznania⁴⁵.

Taka hierarchizacja jest zasadna i powinna odzwierciedlać rangę danego krajobrazu kulturowego. Pozwalałaby również na doprecyzowanie zasad wprowadzania na terenie parku kulturowego niezbędnych zakazów i ograniczeń, zgodnie z wymogami proporcjonalności. Jednak w mojej ocenie uznanie za pomnik historii nie jest wystarczającą przesłanką do wprowadzenia wymogu tworzenia parku kulturowego – z uwagi na to, że na liście pomników historii znajdują się również konkretne obiekty oraz że w tym przypadku znacznie mniej uwypuklony jest jako przedmiot ochrony element dziedzictwa niematerialnego. Celowe wydaje się więc wyodrębnienie grupy szczególnie cennych obszarów obejmujących „strefy historycznego krajobrazu” (to umowne określenie, uwzględniające coraz częściej zgłaszane postulaty wprowadzenia nowej formy ochrony zabytków – miasta historycznego czy też historycznego krajobrazu ruralistycznego). Ta regulacja przypominałaby wyznaczanie w audytach krajobrazowych krajobrazów priorytetowych, jednak odnosiłaby się bezpośrednio do historycznych cech krajobrazu. Kompetencja do wyznaczania takich obszarów zależnie od ich wartości mogłaby być przyznana poszczególnym organom administracji (obszaru o najwyższej randze – wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, pozostałych, czyli jak dotychczas parku kulturowego – gminom), a same obszary – w spójny sposób włączane do systemu aktów planowania przestrzennego, co zwiększałoby jego skuteczność.

⁴⁵ Z. Myczkowski, R. Marcinek, A. Siwek, *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, Kraków 2017, s. 56.

dr Anna Fogel

Pracownica Narodowego Instytutu Dziedzictwa, radca prawny. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W 2011 roku obroniła rozprawę doktorską *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym* na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Specjalizuje się w zagadnieniach prawnych związanych z ochroną zabytków, ochroną środowiska oraz planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, a także konfliktami w tym obszarze. Autorka wielu ekspertyz dla administracji publicznej oraz kilkadziesiątu publikacji o tej tematyce, w tym komentarza do ustawy krajobrazowej i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Członkini zespołu prawno-urbanistycznego przy Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN oraz International Platform of Experts in Planning Law (Międzynarodowej Platformy Ekspertów do spraw Prawa Dotyczącego Planowania Przestrzennego).

Anna Fogel, PhD

Employee of the National Heritage Institute, legal counsel. Graduate of the Faculty of Law and Administration, University of Warsaw. In 2011 she defended her doctoral thesis on 'Legal protection of nature in local spatial planning' at the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw. She specializes in legal issues related to the protection of historical monuments, environmental protection and spatial planning and development, as well as conflicts in this area. She is the author of numerous expert reports prepared for public administration authorities and dozens of publications on the subject, including a commentary on Landscape Law and the Law on Planning and Spatial Development. Member of the legal and urban planning team at the Committee for Spatial Economy and Regional Planning of the Polish Academy of Sciences and the International Platform of Experts in Planning Law.

Bibliografia

Baranowska-Janota Maria, Marcinek Roman, Myczkowski Zbigniew, *Czerwona Księga Krajobrazu Polski*, „Czasopismo Techniczne” 2007, R. 104, z. 10.

Boć Jan, Lisowski Piotr, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. Jan Zimmermann, Warszawa 2015.

Bogdanowski Janusz, *Metoda jednostek i wnętrz architektoniczno-krajobrazowych (JARK-WAK) w studiach i projektowaniu. Podstawowe wiadomości*, Kraków 1999.

Bogdanowski Janusz, Łuczyńska-Bruzda Maria, Novák Zygmunt, *Architektura krajobrazu*, Kraków 1973.

Böhm Aleksander, *„Wnętrze” w kompozycji krajobrazu. Wybrane elementy genezy analizy porównawczej i zastosowań pojęcia*, Kraków 2004.

Dobosz Piotr, *Ewoluuujące prawne formy ochrony zabytków w Polsce* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. Kamil Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.

Dobosz Piotr, *Nieruchomość zabytkowa jako przedmiot regulacji prawnej* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. Iwona Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.

Fogel Anna, *Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomych*, „Studia BAS” 2023, nr 1.

Fogel Anna, *Kompetencje gminy w ustanawianiu form ochrony przyrody i ochrony zabytków*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.

Fogel Anna, *Uwarunkowania prawne ochrony wartości kulturowych – uwagi na tle zagadnień zagospodarowania przestrzeni*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.

Goleń Grzegorz, Fogel Anna, Staniewska Anna, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. Anna Fogel, Warszawa 2016.

Kistowski Mariusz, *Propozycja metody identyfikacji, waloryzacji i formułowania zaleceń ochronnych zasobów krajobrazu przyrodniczego i kulturowego* [w:] *Krajobraz kulturowy – cechy, walory, ochrona*, red. Witold Wołoszyn, Lublin 2006.

Kowalski Wojciech, Zalaszińska Katarzyna, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. Kamil Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.

Myczkowski Zbigniew, *Krajobraz wyrazem tożsamości w wybranych obszarach chronionych w Polsce*, Kraków 1998.

Myczkowski Zbigniew, Marcinek Roman, Siwek Andrzej, *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, Kraków 2017.

Myga-Piątek Urszula, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne*, Katowice 2012.

Myga-Piątek Urszula, *Ocena wartości i zagrożeń krajobrazów kulturowych Polski. Perspektywa Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12.

- Niżnik-Dobosz Iwona, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. Iwona Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Pawlikowski Jan Gwalbert, *O lice ziemi. Wybór pism*, Warszawa 1958.
- Pawłowska Krystyna, *Idea swojskości miasta*, Kraków 2001.
- Pawłowska Krystyna, *Różnorodność opinii i postaw wobec krajobrazu i sposobu zagospodarowania przestrzeni* [w:] *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, red. Krystyna Pawłowska, Kraków 2010.
- Richling Andrzej, Solon Jerzy, *Ekologia krajobrazu*, Warszawa 2011.
- Ślugocki Janusz, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014.
- Staniewska Anna, *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i prezydenckiego projektu tzw. ustawy krajobrazowej, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12.*
- Szmygin Bogusław, Banak Ewa, *Prognoza oddziaływania na środowisko kulturowe – brakujący element systemu ochrony dziedzictwa kulturowego* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. Kamil Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.
- Tomaszewski Andrzej, *Ku nowej filozofii dziedzictwa*, Kraków 2012.
- Wodziczko Adam, *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody*, Warszawa 1967.
- Wodziczko Adam, *O uprawie krajobrazu*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą” 1945, nr 2–3.
- Wodziczko Adam, *Z zagadnień biologii krajobrazu*, „Sprawozdania Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk” 1947, t. 13: 1945 i 1946.
- Zalasińska Katarzyna, *Dziedzictwo kulturowe w planowaniu przestrzennym* [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, red. Zbigniew Cieślak, Anna Fogel, Warszawa 2010.
- Zalasińska Katarzyna, *Ochrona zabytków. Orzecznictwo z komentarzem*, Warszawa 2010.
- Zalasińska Katarzyna, Piotrowska Katarzyna, *Kalwaria Zebrzydowska cultural landscape*, „International Journal of Heritage Studies” 2012, vol. 18, iss. 3.
- Zalasińska Katarzyna, Zeidler Kamil, *Problematyka wartościowania jako podstawy rozstrzygnięć wojewódzkiego konserwatora zabytków* [w:] Kamil Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.