

Mateusz PSZCZYŃSKI*

Park kulturowy a planowanie przestrzenne

1. Wprowadzenie

Sposób zorganizowania przestrzeni, zwłaszcza zurbanizowanej, jest konsekwencją działań ludzi, którzy realizowali swoją wizję świata. Składają się na niego działania pokoleń – dlatego nie wszystkie efekty działań przetrwały próbę czasu i kolejni „kreatorzy przestrzeni” zmieniali, dobudowywali, usuwali istniejące budynki i budowle. Ingerencja człowieka w krajobraz, w środowisko przyrodnicze jest znaczna, a przekształcenia są na tyle duże, że trudno znaleźć elementy przyrodnicze w stanie naturalnym. Wiele obszarów zabudowanych jest w takim stopniu zdegradowanych czy zniszczonych, że nikt nie chce w ich obrębie pracować czy mieszkać. Z kolei na pewnych terenach otoczenie jest na tyle frapujące, ciekawe, że stanowi wartość, którą należy ochronić przed dalszymi zmianami, a nawet próbować przywrócić to, co już utracone. Istotny jest nie tylko krajobraz, ale również jego kontekst i to, na ile działanie człowieka odcisnęło na nim swoje piętno. Co więcej, interesuje już nas nie tylko krajobraz „naturalny”, ale również ten zurbanizowany, w którym dostrzegamy pozytywne elementy zmian wprowadzonych przez człowieka. Przestrzeń przyrodnicza i kulturowa przenikają się i trudno znaleźć granicę między światem przyrody a aktywnością człowieka w nim. Mimo tych płynnych granic dostrzegamy, że zmieniony krajobraz wymaga szczególnej ochrony, tak aby kolejne pokolenia mogły z niego korzystać, aby nasze wnuki i prawnuki mogły dostrzec piękno

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski, e-mail: mpszczyński@uni.opole.pl.

w miejscu, które je otacza. Jedną z form ochrony naszej przestrzeni publicznej i otoczenia zurbanizowanego jest niewątpliwie park kulturowy. Prawna konstrukcja ochrony wartościowej przestrzeni publicznej została wprowadzona w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednak wprowadzone przepisy wpływają na inne regulacje odnoszące się do krajobrazu oraz norm określających jego ochronę.

W niniejszym artykule przedstawiony zostanie problem przygotowania lub dostosowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do obszaru specjalnego, jakim jest teren parku kulturowego. Analizie zostaną poddane wzajemne relacje ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹ oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zwłaszcza w kontekście przesłanek utworzenia parku kulturowego oraz oddziaływania na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uwzględniony zostanie również kontekst ustawy krajobrazowej oraz innych aktów ustawowych odnoszących się do ochrony krajobrazu.

2. Od krajobrazu do parku kulturowego

Jak wspomniano we wstępie, krajobraz zmieniony przez człowieka w wielu wypadkach zasługuje na ochronę i zachowanie go w stanie niezmienionym dla przyszłych pokoleń. Samo pojęcie krajobrazu jest rozumiane często intuicyjnie, a tym samym, jak podnosi Urszula Myga-Piątek, przekłada się na relatywizm znaczeniowy terminu i jednocześnie traktowanie krajobrazu z jednej strony jako zjawiska, a z drugiej jako synonimu otoczenia, całości kształtu rzeczywistości nas otaczającej³. Według definicji słownikowej *krajobraz* oznacza „przestrzeń powierzchni Ziemi widzianą z pewnego punktu, widok ogólny”⁴. Tak rozumiany krajobraz pojawia się jako przedmiot prawnej ochrony ze względu na różne elementy istotne w przedmiocie ochrony. Z czasem badacze przestrzeni, miast i osiedli ludzkich zajmujący się różnymi jego aspektami – przestrzennym, przyrodniczym, kulturowym czy socjologicznym – doszli do wniosku, że należy wzmocnić ochronę krajobrazu.

¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm., dalej: uozoz.

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, z późn. zm., dalej: u.p.z.p.

³ U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe, Aspekty ewolucyjne i typologiczne*, Katowice 2012, s. 33–34.

⁴ *Słownik języka polskiego*, t. 1, pod red. Mieczysława Szymczaka, Warszawa 1994, s. 1036.

Pierwotną formą ochrony krajobrazu była ochrona krajobrazu jako elementu przyrodniczego ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania i popularyzacji wartości będących przesłankami ochrony w warunkach zrównoważonego rozwoju. Elementy przyrodniczej ochrony krajobrazu pojawiały się już w ustawie o ochronie przyrody z 1934 r., w której to uzasadnieniem tworzenia parków narodowych była konieczność zachowania krajobrazu ze względu na jego cechy. Choć ochrona ta miała charakter konserwatorski, to jak na owe czasy była nowoczesną formą ochrony przyrody. W okresie PRL pojawiały się koncepcje ochrony krajobrazu w formie parków krajobrazowych⁵, jednak dominował nurt opowiadający się za zachowaniem walorów przyrodniczych ze względu na potrzeby społeczne czy też turystyki i rekreacji. Rozwiązania ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. objęły formy obszarowe: park krajobrazowy, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz obszary chronionego krajobrazu. Wyraźnie wskazywano na konieczność zachowania obszarowych elementów przyrodniczych w przestrzeni nas otaczającej. Przepisy aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. wymieniają jako jeden z wielu przedmiotów ochrony właśnie krajobraz. Jednak pierwotnie nie zdefiniowano w tym akcie normatywnym pojęcia samego krajobrazu, tylko oparto się na fizjonomicznej jego koncepcji. Celem tak zdefiniowanego przedmiotu ochrony stała się ochrona zasobów naturalnych w istniejącym ekosystemie. Na tle przepisów ochrony przyrody i środowiska, jak podnosi Piotr Korzeniowski, przez ochronę krajobrazu rozumie się świadome oddziaływanie na krajobraz w celu zachowania jego naturalnych cech, tudzież przywrócenie do stanu zapewniającego równowagę biologiczną w środowisku przyrodniczo-geograficznym. Obejmuje ona, obok składników przyrodniczych, także elementy estetyczne⁶. Ochrona tego typu, choć istotna, nie obejmuje przestrzeni, która ze względu na swe przekształcenia antropogeniczne nie zawiera fragmentów cennych przyrodniczo, a które warto by chronić ze względu na inne cechy, zwłaszcza historyczne, kulturowe czy urbanistyczne.

Na problem konieczności ochrony przestrzeni z uwagi na jej wartości historyczne czy kulturowe zwracano uwagę od lat, jednak polskie rozwiązania długo pozostawały w ramach reglamentacji określonej planowaniem przestrzennym i ochroną przyrody. Zastosowanie przepisów środowiskowych w celu zachowania krajobrazu antropogenicznego, zwłaszcza miej-

⁵ A. Miszczak, *Ewolucja podstaw prawnych ochrony krajobrazu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 4.

⁶ P. Korzeniowski, *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5.

skiego i przemysłowego, jest niewystarczające, a czasami wręcz niemożliwe. Dlatego też powstała idea, by chronić krajobraz miejski, czy też kulturowy, razem z ochroną elementów przyrodniczych. Na konieczność kompleksowej ochrony obszarów zmienionych przez człowieka oraz naturalnych zwrócono uwagę w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej z 2000 r., którą Polska wprowadziła w 2005 r. do porządku krajowego⁷. W świetle definicji legalnej konwencji za krajobraz uważa się obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich. Podejście prezentowane w konwencji ma charakter holistyczny, obejmujący wszystkie elementy krajobrazu, zarówno pięknego, będącego w dobrym stanie, jak i zniszczonego i zdegradowanego wymagającego ochrony i przywrócenia do stanu pożądanego lub stworzenia nowego, akceptowanego przez mieszkańców. Rozwiązania międzynarodowe nie zostały jednak w pełni wprowadzone do polskiego porządku prawnego, a przez wiele lat od sygnowania konwencji nie wypracowaliśmy kompleksowej ochrony krajobrazu, poprzestając głównie na rozwiązaniach przyjętych w ustawie o ochronie przyrody oraz innych aktach normatywnych, konsumujących cząstkowe aspekty ochrony krajobrazu w regulacjach sektorowych.

3. Park kulturowy jako forma ochrony zabytków

Cząstkową formą ochrony krajobrazu są niewątpliwie rozwiązania przyjęte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r. Zdefiniowano wtedy pojęcie *krajobraz kulturowy*, za który uznano przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka zawierającą wytwory cywilizacji wraz z elementami przyrodniczymi – *vide* art. 3 pkt 14 uozoz. W świetle definicji legalnej, zmienionej tzw. ustawą krajobrazową z 2015 r.⁸, krajobrazem kulturowym jest postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka – art. 3 pkt. 14 uozoz. Definicja ta rozszerzyła dotychczas funkcjonujący zakres pojęciowy, wpisując się częściowo w definicję krajobrazu zaproponowaną w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, aczkolwiek jest od niej węższa. Zatem dalej nie w pełni realizujemy, chociażby w sferze tekstu normatywnego, przyjęte przez państwo polskie rozwiązania wynikające z konwencji międzynarodowej. Jednocześnie

⁷ Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji z dnia 20 października 2000 r., Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U. z 2015 r., poz. 774, 1688, dalej: ustawa krajobrazowa.

nie nowelizacja ujednoliciła definicję legalną krajobrazu w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz odwołującą się do tej definicji ustawę o ochronie przyrody⁹.

Ustawodawca w 2003 r. wprowadził jednocześnie nową formę ochrony zabytków, jaką jest park kulturowy, tworzony na podstawie art. 16 uozoz, w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz w celu zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, które są charakterystyczne dla lokalnej tradycji budowlanej i osadniczej¹⁰. Kompetencję do utworzenia parku kulturowego ma rada gminy uprawnionej do podjęcia stosownej uchwały, w której to określa się granice parku, sposób ochrony, ograniczenia oraz zakazy wynikające z nowej formy ochrony oraz nazwę obszarowej formy ochrony zabytków. Przed utworzeniem parku konieczne jest zasięgnięcie opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, który dokonuje merytorycznej oceny projektowanego przedsięwzięcia. Uchwała tworząca park kulturowy jest aktem prawa miejscowego, a przed jej podjęciem należy ogłosić powszechnie zamiar wprowadzenia tej formy obszarowej ochrony krajobrazu. Obowiązek ten wynika z art. 16 ust. 1a uozoz, w świetle którego utworzenie parku kulturowego musi być poprzedzone trwającymi minimum trzy tygodnie konsultacjami społecznymi. Kwestia ta jest niezwykle istotna, bowiem wprowadzone ograniczenia i zakazy, dotyczące m.in. otoczenia budynków, rodzajów prowadzonej działalności gospodarczej czy obiektów małej architektury, muszą być akceptowane przez mieszkańców gminy, zwłaszcza tych, którzy mieszkają czy stale przebywają w obszarze wchodzącym w skład parku kulturowego. Bez ich aprobaty, zaangażowania się w proces ochrony dziedzictwa kulturowego w tej formie nie zachowamy go dla przyszłych pokoleń. Doświadczenia funkcjonowania parków kulturowych w Polsce wyraźnie wskazują na wiele punktów krytycznych, mogących wywoływać lokalne konflikty, zarówno kończące się procesami sądowymi w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwał o utworzeniu parków, jak i uchylaniem tych uchwał przez same rady gminy, a nawet bojkot stosowania przepisów i równoczesną indolencją władz gminy. Zawiadomienie o zamiarze utworzenia parku kulturowego powinno być wykonane przez organ wykonawczy gminy, a poprzedzone uchwałą intencyjną, będącą wewnętrznym źródłem prawa w gminie.

Należy mieć na uwadze, że w parku kulturowym podlega ochronie krajobraz kulturowy, a nie krajobraz rozumiany jako przestrzeń cenna

⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 z późn. zm., dalej: u.o.p.

¹⁰ Szerzej nt. parków kulturowych jako formy ochrony zabytków zob.: K. Zalańska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 105–107.

z punktu widzenia przyrodniczego, historycznego czy estetycznego. Na węższe rozumienie krajobrazu zwrócił uwagę m.in. WSA w Krakowie, który stwierdził, że „w art.16 ustawy o ochronie zabytków... jest mowa nie o krajobrazie, ale «krajobrazie kulturowym», nie o «wyróżniających się krajobrazowo terenach», ale o węższym zakresie desygnatów, tj. «wyróżniających się krajobrazowo terenach z zabytkami nieruchomymi»¹¹. Ta słuszna konstatacja jest ważna, zwłaszcza na etapie diagnozy i ustalenia, czy przestrzeń wymaga ochrony jako cenna z uwagi na wartości kulturowe całej przestrzeni, a nie poszczególnych elementów, np. zabytków czy pomników przyrody, właśnie w formie utworzenia parku kulturowego.

W aktualnie obowiązującej definicji krajobrazu kulturowego wskazuje się przestrzeń jako przedmiot ochrony. Przestrzeń musi być ukształtowana przez działalność człowieka. Zatem sam krajobraz naturalny, w którym nie było ingerencji ludzkiej, nie jest uznawany za krajobraz kulturowy na tle ustawy, co czyni tę definicję niekompletną, a tym samym jest on wyłączony z ochrony na gruncie ustawy zabytkowej. Istotną częścią krajobrazu kulturowego jest środowisko przyrodnicze, w które człowiek często ingeruje, w którym stymuluje zjawiska przyrodnicze i które chroni dla samych walorów przyrodniczych. Przyrodniczy krajobraz kulturowy musi być oceniany jako całość – zarówno z elementami przyrodniczymi przekształconymi przez człowieka, jak i z tymi w pełni naturalnymi. Jednocześnie trudno w dzisiejszym świecie wskazać takie obszary, które będą w nikłym stopniu, albo wcale, kształtowane tylko siłami natury, a zarazem będą cenne z punktu widzenia walorów nie tylko przyrodniczych, ale przede wszystkim kulturowych.

4. Park kulturowy a planowanie przestrzenne

Podjęcie uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego skutkuje obligatoryjnym sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp), co wynika wprost z art. 16 ust. 6 uozoz. Z jednej strony przyjęte rozwiązanie prawne jest formą ograniczenia władztwa planistycznego gminy oraz jej samodzielności w tej sferze, z drugiej trudno jednak mówić o takim ograniczeniu, skoro utworzenie parku kulturowego jest zależne od woli i działania władz gminy, organów zarówno uchwałodawczych, jak i wykonawczych, jest to więc samoo ograniczenie, podjęte z całą świadomością konsekwencji także w sferze urbanistycznej i planistycznej. Uchwała w zakresie utworzenia parku kulturowego oraz uchwała w sprawie dostosowania lub stworzenia miej-

¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z 18 grudnia 2017 r., sygn. akt nr III SA/Kr 569/07.

scowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być przygotowywane równoległe tak, aby stanowiły jedną koncepcję ochrony obszaru wyróżniającego się kulturowo.

Ponadto uzupełnieniem tych aktów prawa miejscowego może być uchwała rewitalizacyjna dla całości lub części obszaru parku kulturowego, dzięki której wzmocni się działania podjęte w celu ochrony krajobrazu kulturowego. Drugim instrumentem o charakterze obligatoryjnym jest plan ochrony parku tworzony przez wójta, a zatwierdzany przez radę gminy. Plan ochrony parku ma charakter naukowo-techniczny i nie stanowi aktu prawa miejscowo. Pomimo, że jest aktem wewnętrznym i pomocniczym, to jednak jest istotnym elementem systemu ochrony obszaru wyróżniającego się ze względu na wartości kulturowe. Ogólnikowe ustawowe stwierdzenie odnośnie do planu ochrony parku kulturowego nie pozwala na pełne normatywne ustalenie jego treści. Jednak zgodnie z *Zasadami tworzenia Parku Kulturowego* plan powinien zawierać wytyczne dla aktualizacji lub utworzenia studium uwarunkowań¹². Można zatem stwierdzić, że tym samym studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy przekłada się na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku kulturowego.

W świetle art. 10 ust. 3 u.p.z.p. obowiązek przystąpienia do sporządzenia mpzp powstaje po upływie 3 miesięcy od ustanowienia parku kulturowego¹³. Taki termin ustawowy wpływa pośrednio na czas powstania samego planu ochrony, a także studium. Biorąc pod uwagę poszerzający się stale zakres udziału społeczeństwa w procesie przygotowywania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jednocześnie zakładany efekt w postaci ochrony zabytków oraz otoczenia pochodzenia naturalnego, dokumenty te należy przygotować wcześniej. Dobrym rozwiązaniem jest podjęcie działań dotyczących mpzp, a także wcześniejszej koncepcji zmian studium już na etapie projektowania parku kulturowego. Jest to o tyle istotne, że identyfikacja danej przestrzeni jako cennej, obejmującej zabytki nieruchome charakterystyczne dla danego obszaru rozumianego nie tylko jako gmina, ale także jako część osady, wsi, dzielnicy czy miasta, która powinna zostać poddana ochronie, nie może obejmować każdego krajobrazu, ale krajobraz kulturowy, w którym to

¹² Zasady tworzenia Parku Kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu jego ochrony, Rada Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury, https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporz%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf (dostęp: 15.10.2017).

¹³ Szerzej nt. obligatoryjnego charakteru mpzp: T. Filipowicz, *Komentarz do art. 10*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. nauk. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 150.

występują zabytki nieruchome oraz przestrzeń ukształtowana w wyniku działalności człowieka. W chronionej przestrzeni zabytki i przyroda muszą tworzyć spójną całość, stanowiącą krajobraz o znaczeniu kulturowym, a wartość właśnie kulturowa winna być niezaprzeczalna, tak by podjęta ochrona obszarowa była niezbędna do zachowania tych wartości.

Punktem wyjścia identyfikacji walorów kulturowych przestrzeni niewątpliwie będą dotychczasowe dokumenty planistyczne, zarówno obowiązujące, jak i te, których czas obowiązywania już upłynął. Oprócz tego dokumentami bazowymi będą rejestr zabytków i ewidencja zabytków oraz szczegółowa diagnoza przestrzenna, przyrodnicza, historyczna, a także społeczna i kulturowa, zwłaszcza na obszarach wyróżniających się odrębnością historyczną, etnograficzną czy choćby językową. Mówiąc o dokumentach, należy mieć na uwadze dokumenty zarówno lokalne, gminne, jak i wojewódzkie. Ponadto należy wziąć pod uwagę wyniki audytu krajobrazowego, który w świetle art. 13 ustawy krajobrazowej powinien być przyjęty przez sejmik wojewódzki do połowy grudnia 2018 r. Częstkowe opracowania, będące podstawą sporządzenia audytu, niewątpliwie pozwolą na zidentyfikowanie cennych kulturowo obszarów.

Przygotowując studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy czy następnie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy mieć na uwadze ograniczenia i zakazy wprowadzone w uchwale o utworzeniu parku kulturowego. W świetle art. 17 uozoz na obszarze parku kulturowego dopuszczalne jest wprowadzenie zakazu lub też ograniczenia w zakresie prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej; zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych; umieszczenia tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego; zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz składowania lub magazynowania odpadów. Jest to szeroki zakres reglamentacji działalności na obszarze specjalnym, jakim jest park kulturowy, budzący, *nota bene*, najwięcej kontrowersji.

Na terenie Wilanowskiego Parku Kulturowego określono m.in. zakaz prowadzenia działalności przemysłowej i hodowlanej, z wyłączeniem hodowli drobnego inwentarza w gospodarstwach domowych oraz hodowli koni; lokalizacji nowych ogrodów działkowych; czy działalności gospodarczej polegającej na zbieraniu, odzysku i unieszkodliwianiu odpadów na terenie Parku Kulturowego¹⁴. Na terenie Parku Kulturowego Książęce

¹⁴ Uchwała nr XXXIV/819/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Wilanowski Park Kulturowy”.

Miasto Brzeg wprowadzono, co do zasady, zakaz prowadzenia handlu i działalności gastronomicznej poza budynkami, z wąsko określonymi odstępstwami ze względu na formę oraz miejsce. Z kolei na terenie Parku Kulturowego Krupówki w Zakopanem ustalono bardzo szczegółowo zasady oraz ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności budowlanej, handlowej i usługowej czy reklamowej wraz ze wskazaniem, że woźnica dorożki konnej winien być w stroju regionalnym¹⁵. W rozwiązaniach np. włoskich poszczególne miasta zakazują lokalizacji pubów, kantorów bukmacherskich czy sklepów całodobowych w centrach historycznych miast, wskazując konkretny rodzaj działalności gospodarczej, handlowej czy usługowej, jaki można tam prowadzić (w Wenecji zakazano otwierania lokali gastronomicznych z kebabem, natomiast dozwolone są tradycyjne lodziarnie)¹⁶. Również w Polsce, np. we Wrocławiu, ogranicza się w sposób dość szczegółowy prowadzenie działalności danego typu, czego wyrazem jest „zakaz prowadzenia działalności usługowej o charakterze erotycznym w lokalu, w którym prowadzona jest działalność gastronomiczna oraz w lokalu wykorzystywanym przez przedsiębiorcę do organizacji imprezy”¹⁷. Na marginesie warto zauważyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w nieprawomocnym orzeczeniu oddalił skargę na tę uchwałę, podnosząc m.in., że realizując cel ochrony krajobrazu kulturowego należy wziąć pod uwagę sumę czynników materialnych i niematerialnych składających się na postrzeganą, historycznie ukształtowaną, przestrzeń¹⁸. Należy zauważyć, że przyjęte na podstawie art. 17 uzoz ograniczenia mają charakter ingerencji w konstytucyjne prawo własności nieruchomości. Jednak zdaniem sądu nie naruszają istoty tego prawa, są konsekwencją zamierzonego i celowego działania ustawodawcy, a tym samym mieszczą się w konstytucyjnych uprawnieniach do stanowienia prawa¹⁹. Nie wchodząc w problem ograniczenia prawa własności przez akty planistyczne, należy zgodzić się z tym stanowiskiem i podnieść, że ochrona przestrzeni publicznej, zwłaszcza cennej kulturo-

¹⁵ Uchwała nr XII/183/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki” z późn. zm.

¹⁶ A. Giuffrida, *Venice bans kebab shops to ‘preserve decorum and traditions’ of city*, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/05/venice-bans-kebab-shops-preserve-decorum-traditions-city> (dostęp: 28.08.2018).

¹⁷ Uchwała NR XXXII/686/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 listopada 2016 r. zmieniająca uchwałę nr LVI/1465/14 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie utworzenia parku kulturowego „Stare Miasto”.

¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt. nr IV SA/Wr 589/17.

¹⁹ Wyrok NSA w Warszawie z 17 marca 2016 r., sygn. akt. nr II OSK 1808/14.

wo, jest przesłanką do pewnej ingerencji we wspomniane konstytucyjne prawo własności czy konstytucyjną swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Projektowane rozwiązania planistyczne muszą uwzględniać przyjęte w uchwale ograniczenia i zakazy w sferze działalności gospodarczej czy usługowej. Muszą także brać pod uwagę cele ochrony założone przy utworzeniu parku kulturowego, a zwłaszcza ochronę konkretnych, cennych walorów przestrzeni społecznej, przyrodniczej i architektonicznej w zakresie, w jakim tworzą wspólną wartościową całość kulturową. Tym samym należy wysunąć postulat, by projektowany park kulturowy już na etapie wstępnym, jakim jest diagnoza w przedmiocie zasadności ochrony krajobrazu kulturowego, wskazywał, jakie elementy studium czy mpzp będą musiały być zmienione lub sporządzone, by uwzględnić założenia ochrony zabytków w tej formie. Następnie konsekwentnie należy dokonywać transpozycji założeń planu ochrony parku kulturowego oraz uchwały powołującej park do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

5. Konkluzje

Park kulturowy jako forma ochrony zabytków, a zwłaszcza przestrzeni publicznej postrzeganej i uznawanej za cenną i wartościową z punktu widzenia ochrony konserwatorskiej, ale również czysto estetycznej, nie jest najczęściej stosowaną instytucją prawa ochrony zabytków. Jednakże w tych miejscach, gdzie została przyjęta stosowna uchwała, przyczynia się do zachowania dziedzictwa kulturowego, krajobrazowego dla obecnych i przyszłych użytkowników.

Przekształcanie krajobrazu zurbanizowanego, jego modelowanie, ale również ochrona są domeną planowania przestrzennego. Z uwagi na fakt, że przepisy zagospodarowania przestrzennego spajają niejako ochronę krajobrazu przyrodniczego czy kulturowego z innymi elementami kształtującymi przestrzeń zurbanizowaną, same w sobie są niewystarczające, by zachować krajobraz istotny z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego. Założenia ustawy planistycznej przewidują ochronę przed dewastacją krajobrazu, przeciwdziałają dzięki zabudowie, unifikacji przestrzeni, a tym samym niewątpliwie rozwiązania przyjęte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego częściowo realizują postulat ochrony krajobrazu. Jednak to nie wartościowa z punktu widzenia estetyki, historii czy przyrody przestrzeń jest głównym celem przyjmowanych rozwiązań urbanistycznych, lecz ład przestrzenny. Tym samym cenny krajobraz podlega ochronie niejako przy okazji, a nie jako cel sam w sobie.

Utworzenie parku kulturowego jest zależne od planowania przestrzennego w gminie. Dokumenty robocze, akty planistyczne i stosowne uchwały rady gminy wzajemnie się przeplatają i wpływają na swą treść, przy podstawowym prymacie założeń konserwatorskich. Przygotowanie i wydzielenie obszaru, na którym chroni się krajobraz kulturowy musi się opierać na dotychczasowych opracowaniach planistycznych nie tylko w sferze ochrony zabytków, ale również urbanistyki oraz przyrody. Pozwoli to na kompleksowe przygotowanie uchwały głęboko ingerującej w codzienne życie mieszkańców i przedsiębiorców na obszarze chronionym. Jednocześnie, z uwagi na wycinkowe podejście do ochrony krajobrazu kulturowego przy węższym, w stosunku do przepisów konwencji krajobrazowej, normatywnym znaczeniu, przyjęte rozwiązania prawne nie pozwalają na pełną ochronę obszarów, które powinny być zachowane lub przywrócone przyszlým pokoleniom. Ponadto nieczęsto zastosowana forma ochrony zabytków wymaga działań wspierających rozwój tej instytucji prawa administracyjnego oraz podjęcia dalszych badań w sferze adekwatnych instrumentów ochrony krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego.

Bibliografia

Akty prawne

- Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.
- https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj0-pP02LXbAhVCzaQKHReHDNkQFggUAE&url=http%3A%2F%2Fwww.edziennik.mazowiec-kie.pl%2FGetActPdf.ashx%3Fyear%3D2012%26book%3D0%26position%3D3566&usg=AOvVaw0yjuCWrsOsHe0v_qJEuiE3u (dostęp: 10.10.2017).
- https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwicze_E2LXbAhXE66QKHRe6UBMQQFgg0MAI&url=http%3A%2F%2Fedziennik.malopolska.uw.gov.pl%2FGetActPdf.ashx%3Fyear%3D2016%26book%3D0%26position%3D4148&usg=AOvVaw3EOb0cFUx-28ld6dlHUmGt (dostęp: 10.10.2017).
- Uchwała nr XII/183/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Park Kulturowy obszaru ulicy Krupówki” z późn. zm., <http://bip.zakopane.eu/uchwaly-z-xii-sesji-rady-miasta-zakopane-z-3-wrzesnia-2015-r-1> (dostęp: 10.10.2017).
- Uchwała nr XXXII/686/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 listopada 2016 r. zmieniająca uchwałę nr LVI/1465/14 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie utworzenia parku kulturowego „Stare Miasto”, <http://uchwaly.um.wroc.pl/uchwala.aspx?numer=XXXII/686/16> (dostęp: 10.10.2017).
- Uchwała nr XXXIV/819/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą „Wilanowski Park Kulturowy”, <https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/00BCC61F-D11C-41FF-BADD-D8CB98AE8AA3.frameless.htm> (dostęp: 10.10.2017).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U. z 2015 r. poz. 774, 1688.

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Krakowie z 18 grudnia 2017 r., sygn. akt nr III SA/Kr 569/07.

Wyrok NSA w Warszawie z 17 marca 2016, sygn. akt. nr II OSK 1808/14.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt. nr IV SA/Wr 589/17.

Opracowania

Filipowicz T., *Komentarz do art. 10*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016.

Giuffrida A., *Venice bans kebab shops to 'preserve decorum and traditions' of city*, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/05/venice-bans-kebab-shops-preserve-decorum-traditions-city> (dostęp: 28.08.2018).

Korzeniowski P., *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5.

Miszczak, A., *Ewolucja podstaw prawnych ochrony krajobrazu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 4.

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

Słownik języka polskiego, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1994.

Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015.

Zasady tworzenia Parku Kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu jego ochrony, Rada Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury, https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporz%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf (dostęp: 15.10.2017).

A CULTURAL PARK AND SPATIAL PLANNING

Abstract: The article presents the institution of a cultural park, which is a form of protection of historical monuments. The influence of cultural park assumptions on spatial planning in the commune was pointed out. At the same time, it was shown that the creation of a cultural park is to a large extent dependent on existing planning documents.

Keywords: CULTURAL PARK, MONUMENT PROTECTION, SPATIAL PLANNING