INFRASTRUKTURA I EKOLOGIA TERENÓW WIEJSKICH
INFRASTRUCTURE AND ECOLOGY OF RURAL AREAS

Nr 3/II/2012, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 5–15
Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi

Krzysztof Gawroński, Józef Hernik

PLANISTYCZNO-PRZESTRZENNE I INWESTYCYJNE PROBLEMY ZWIĄZANE Z WYSTĘPOWANIEM OBIEKTÓW ZABYTKOWYCH I STANOWISK ARCHEOLOGICZNYCH

PROBLEMS RELATED TO SPATIAL PLANNING AND INVESTMENT PROCESSES IN THE CONTEXT OF HISTORICAL OBJECTS AND ARCHEOLOGICAL SITES

Streszczenie

W pracy przedstawiono planistyczno-przestrzenne i inwestycyjne uwarunkowania związane z występowaniem obiektów dziedzictwa kulturowego. W szczególności przestawiono zasady postępowania inwestora na terenie objętym ograniczeniami związanymi z występowaniem stanowisk archeologicznych. Zaprezentowano instytucje ochrony zabytków w Polsce oraz ich kompetencje. Określono rolę planowania przestrzennego jako instrumentu ochrony obiektów dziedzictwa kulturowego. Ponadto zaprezentowano problemy ochrony zabytków na terenie podkrakowskiej gminy Michałowice.

Słowa kluczowe: Planowanie przestrzenne, proces inwestycyjny, ochrona obiektów dziedzictwa kulturowego

Summary

The paper discusses the role of cultural heritage objects in spatial planning and investment processes. It particularly presents the principles an investor should follow with regards to the area, where archaeological sites have been located. Moreover, it enumerates Polish institutions responsible for the protection of historical objects and their competences. The article also defines the role of spatial planning as an instrument of cultural heritage protection. Finally, it presents

problems related to the protection of historical objects in the community of Michałowice located nearby the city of Krakow.

Key words: *Spatial planning, investment processes, protection of cultural heritage objects*

WSTĘP

Prowadzenie polityki przestrzennej odbywa się w warunkach stale występujących kolizji różnych interesów. Częstymi sprzecznościami są konflikty między działalnością lokalizacyjną i inwestycyjną, a uwarunkowaniami związanymi z ochroną dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym definiuje pojęcie dóbr kultury współczesnej jako „nie będące zabytkami dobra kultury takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna" [Ustawa 2003].

Z kolei ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami definiuje między innymi takie pojęcia jak zabytek, historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny oraz historyczny zespół budowlany [Ustawa 2003a].

Ważnym elementem szeroko rozumianego dziedzictwa kulturowego jest dziedzictwo archeologiczne. Obejmuje ono wszelkie ślady ludzkiej egzystencji i składa się z miejsc związanych z wszystkimi świadectwami działalności ludzkiej, opuszczonych budowli i wszelkiego rodzaju pozostałości (włączając w to obiekty podziemne i podwodne) wraz z wszelkim ruchomym materiałem kulturowym z nimi związanym [Kobyliński 1998]. Ponieważ działania na rzecz ochrony dziedzictwa archeologicznego powinny mieć charakter zarówno prewencyjny jak i ochronny, ważnym instrumentem ochrony tych wartości jest planowanie przestrzenne [Maziarz 2010].

Niniejsza praca przedstawia planistyczno-przestrzenne i inwestycyjne problemy związane z występowaniem obiektów dziedzictwa kulturowego, w szczególności w odniesieniu do identyfikacji ograniczeń i trudności w inwestowaniu, w związku z występowaniem stanowisk archeologicznych. Przedstawiono także rolę planowania przestrzennego w ochronie obiektów dziedzictwa kulturowego.

W części aplikacyjnej pracy analizie poddano podkrakowską gminę Michałowice, która jest specyficzna zarówno z punktu widzenia swojej lokalizacji, jak również z powodu występowania na jej obszarze kilkudziesięciu stanowisk archeologicznych.

INSTYTUCJE OCHRONY ZABYTKÓW W POLSCE

Organami ochrony zabytków w Polsce są: minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje Generalny Konserwator Zabytków oraz wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje wojewódzki konserwator zabytków [Ustawa 2003a].

Do zadań wykonywanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków należy między innymi:

– opracowywanie krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,

– realizacja zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,

– sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków.

Na szczeblu administracji publicznej w województwie działa Wojewódzki Konserwator Zabytków. Wykonuje on w imieniu wojewody zadania i kompetencje w zakresie ochrony zabytków. Jego zadaniem jest między innymi: prowadzenie rejestru zabytków znajdujących się na terenie województwa, wydawanie decyzji o wpisie do rejestru zabytków, prowadzenie wojewódzkiej ewidencji zabytków, uzgadnianie programów zagospodarowania zabytków nieruchomych wraz z otoczeniem, wydawanie pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności:

1. Realizacja zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.
2. Sporządzanie w ramach przyznanych środków budżetowych, planów finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.
3. Prowadzenie rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz gromadzenie dokumentacji w tym zakresie.
4. Wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych.
5. Sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych.
6. Organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.
7. Opracowywanie wojewódzkich planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacja działań przy realizacji tych planów.

8. Upowszechnianie wiedzy o zabytkach.
9. Współpraca z innymi organami administracji publicznej w sprawach ochrony zabytków.

Zadaniem administracji publicznej stopnia podstawowego jest prowadzenie gminnej ewidencji zabytków w formie kart adresowych zabytków nieruchomych położonych na terenie gminy, objętych wojewódzką ewidencją zabytków. Ponadto ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Ustawa 2003a] nakłada na organy samorządowe obowiązek:

– uwzględniania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przy sporządzaniu i aktualizacji strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

– przekazywania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie nie dłuższym niż 3 dni przyjęte zawiadomienie o odkryciu przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem lub zabytkiem archeologicznym;

– sporządzania na okres 4 lat gminnego programu opieki nad zabytkami.

PLANOWANIE PRZESTRZENNEGO I PROCES INWESTYCYJNY, A OBIEKTY ZABYTKOWE I STANOWISKA ARCHEOLOGICZNE

Problematykę ochrony zabytków reguluje ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Ustawa 2003a]. Definiuje ona między innymi takie pojęcia jak: historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny oraz historyczny zespół budowlany. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa działania mające na celu ochronę zabytków, spośród których jednym z podstawowych jest uwzględnienie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w kształtowaniu środowiska. W myśl zapisów tej ustawy ochronie i opiece podlegają w szczególności krajobrazy kulturowe oraz układy urbanistyczne, ruralistyczne i zespoły budowlane. Z kolei formami ochrony zabytków są: wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Odniesienie powyższej regulacji prawnej do problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego na wszystkich szczeblach planowania dotyczy zapisu mówiącego, że ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu i aktualizacji koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Zatem we wszystkich aktach planowania przestrzennego i strategicznego na szczeblu krajowym, wojewódzkim i gminnym

problematyka związana z ochroną zabytków ma szczególne miejsce. Ponadto projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę:

– zabytków wpisanych do rejestru i ich otoczenie,

– innych zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków,

– parków kulturowych.

W przypadku gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami ustalenia tego programu uwzględnia się w studium i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W studium i planie miejscowym uwzględnia się także, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary na których obowiązują (określone ustaleniami planu miejscowego) ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę zabytków znajdujących się na tym obszarze.

Rada gminy po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, w drodze uchwały może utworzyć park kulturowy. Park taki tworzy się w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Na terenie parku kulturowego mogą być ustanowione zakazy, nakazy lub ograniczenia dotyczące:

– prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej,

– zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych,

– umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków nie związanych z ochroną parku kulturowego,

– składowania lub magazynowania odpadów.

Należy nadmienić, że sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania nie jest obowiązkowe dla obszaru całej gminy. Są jednak obszary dla których sporządzenie planu miejscowego jest obowiązkowe. Jednym z takich obszarów jest przedstawiony wyżej park kulturowy.

Problematyka ochrony zabytków występuje także w ramach procesu inwestycyjnego. Jego uproszczony schemat przedstawiono na rysunku 1. Proces ten obejmuje pięć głównych etapów, od wyboru lokalizacji, analizy inwestycji pod kątem kwalifikacji do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, uzyskania pozwolenia na budowę, aż po etap końcowy dotyczący zawiadomienia o zakończeniu budowy lub uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1. Schemat procesu inwestycyjnego z uwzględnieniem problematyki obiektów zabytkowych

Z przedstawionego schematu wynika, że uzyskanie pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydane po uzyskaniu decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków. Z kolei prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków wymaga przed wydaniem pozwolenia na budowę uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

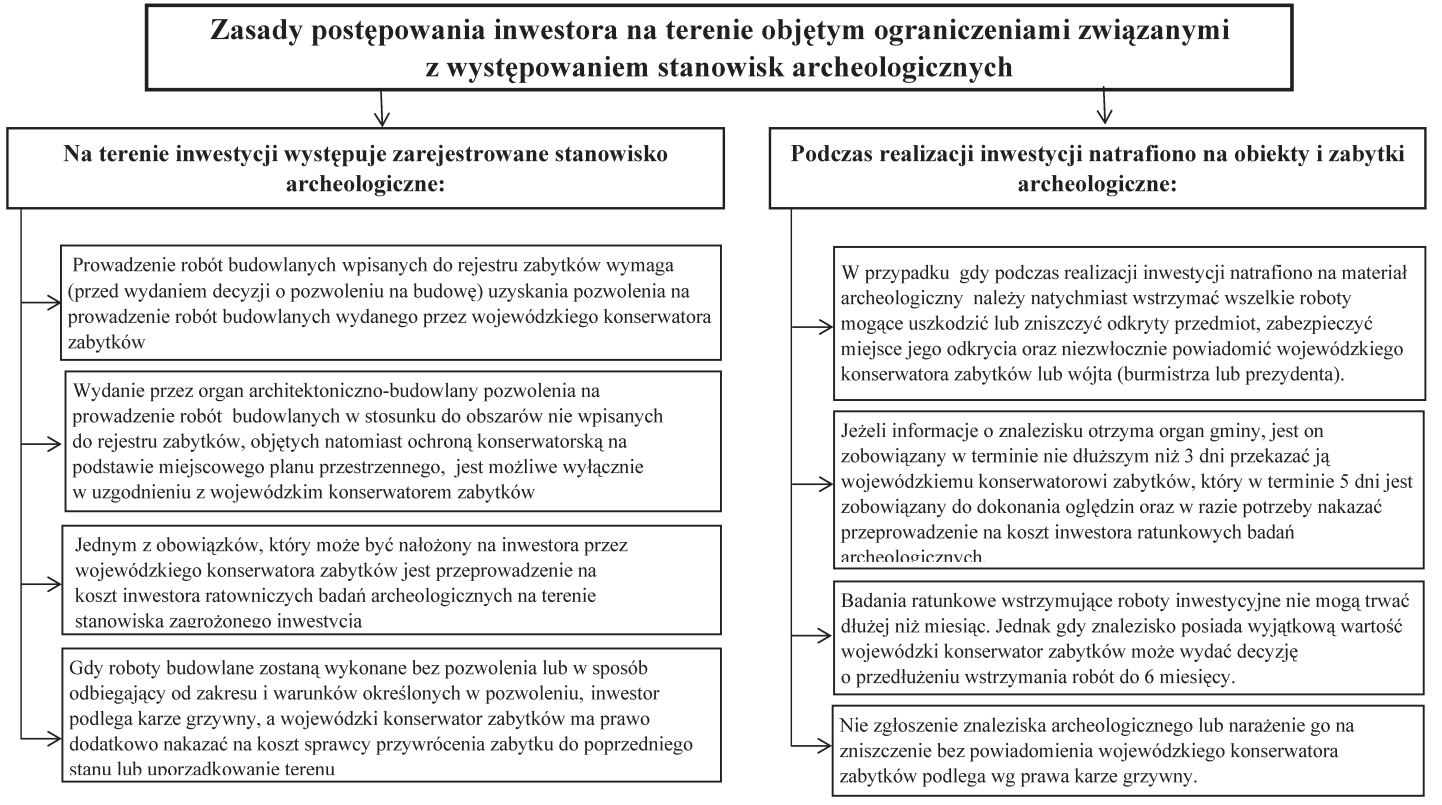
Warto również zauważyć, że w przypadku obiektów nie użytkowanych i nie nadających się do remontu i odbudowy, wydanie decyzji przez organ nadzoru budowlanego nakazującej rozbiórkę tego obiektu nie może dotyczyć obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Dopiero wykreślenie obiektu z rejestru zabytków skutkuje możliwością jego rozbiórki [Ustawa 1994].

Występowanie stanowisk archeologicznych i obiektów zabytkowych wiąże się licznymi utrudnieniami związanymi z potencjalną lub prowadzoną działalnością inwestycyjną. Rysunek 2 przedstawia podstawowe zasady postępowania inwestora na terenie objętym ograniczeniami związanymi z występowaniem stanowisk archeologicznych. Schemat ten przedstawia powyższe reguły dotyczące dwóch przypadków. Pierwszy dotyczy sytuacji, gdy na terenie inwestycji występuje stanowisko archeologiczne, natomiast drugi odnosi się do sytuacji, w której podczas realizacji inwestycji natrafiano na obiekty i zabytki archeologiczne.

OPIEKA NAD ZABYTKAMI NA TERENIE GMINY MICHAŁOWICE

W Małopolsce, w regionie wyjątkowo bogatym w spuściznę kulturową znajduje się około 50.000 zespołów zabytkowych. Spośród tej liczby obiektów do wojewódzkiego rejestru zabytków wpisanych jest 3080 zabytków nieruchomych. Są to układy urbanistyczne i ruralistyczne, kościoły i klasztory, zamki, fortyfikacje i zespoły obronne, pałace i dwory. Na listę zabytków światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego UNESCO wpisanych jest 8 obiektów i zespołów obiektów z terenu województwa małopolskiego.

Gmina Michałowice wyróżnia się bogactwem kulturowym, bowiem już w VIII stuleciu była terenem stałego osadnictwa. Wzdłuż rzeki Dłubni z końcem XII wieku znajdowało się co najmniej 8 osad, w tym Michałowice [Gminny program 2006]. Najstarszymi miejscowościami tego obszaru są Michałowice (1198) i Raciborowice (1230), gdzie proboszczem był słynny historyk Jan Długosz. W 1788 roku na wieczyste posiadanie otrzymał Michałowice Hugo Kołłątaj. W zamian zobowiązany był płacić roczny czynsz na rzecz Akademii Krakowskiej [Gminny program 2006]. Po wygranej bitwie pod Racławicami w 1793 roku założono obóz w Bosutowie, sąsiadującym z Młodziejowicami (jedna z obecnych 19 sołectw gminy). W czasie walk napoleońskich Michałowice zostały włączone do Księstwa Warszawskiego (1809 r.), a po upadku Napoleona Michałowice stały się częścią zaboru rosyjskiego bez Raciborowic, które zostały włączone do zaboru austriackiego (Galicja) [Gminny program 2006].



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 2. Zasady postępowania inwestora w przypadku występowania stanowisk archeologicznych

Bogactwo kulturowe gminy Michałowice jest ujęte w obowiązujących dokumentach stanowiących podstawę ochrony nad zabytkami obszaru tej gminy. W Wojewódzkim Programie Ochrony Dziedzictwa i Krajobrazu Kulturowego Małopolski zostały wymienione dwa zabytki z terenu Gminy Michałowice, które zostały uznane za szczególnie cenne, a mianowicie zespół kościoła parafialnego św. Małgorzaty w Raciborowicach oraz drewniany kościół p.w. św. Jakuba w Więcławicach [Gminny program, 2006]. Co w konsekwencji znalazło wyraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice, w którym określono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków poprzez ustalenie trzech stref ochrony:

– strefa „A" – ochrona archeologiczna,
– strefa „K1" - ścisła ochrona konserwatorska,
– strefa „K2" – częściowa ochrona konserwatorska.

Z uwagi na ustawowe obowiązki nakładające na gminy opiekę nad zabytkami [Ustawa 1990] w strategii Gminy Michałowice zostały wymienione zabytki i pozostałe obiekty o wartości zabytkowej, znajdujące się w na terenie gminy. W tym dokumencie została przedstawiona identyfikacja problemów w zakresie dziedzictwa kulturowego i zabytków.

Do rejestru zabytków Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krakowie wpisano osiem zabytków z terenu gminy. W Gminie Michałowice jest 46 obiektów znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, w tym dwa już nie istniejące [Gminny program 2006]. Większość z nich to domy i zagrody drewniane. Na terenie badanej gminy znajdują się także 143 stanowiska archeologiczne. Są to przede wszystkim stanowiska archeologiczne kategorii II określone głównie jako osady z epoki neolitu [Gminny program 2006].

Gmina Michałowice w sąsiedztwie Krakowa jest także charakterystycznym przykładem ekspansji miasta Krakowa na tereny wiejskie. W okresie ostatnich 10 lat rozwój terenów zabudowanych w tej gminie miał charakter żywiołowy. Zatem występowanie na tym obszarze dużej liczby stanowisk archeologicznych w powiązaniu z intensywnym ruchem budowlanym stanowić może duże utrudnienie dla działalności inwestycyjnej.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W konkluzji przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że w teorii i praktyce planowania przestrzennego oraz w ramach procesu inwestycyjnego ważne miejsce zajmuje problematyka ochrony obiektów zabytkowych oraz ograniczeń w inwestowaniu związanych z występowaniem stanowisk archeologicznych.

Polityka przestrzenna wiąże się często z koniecznością rozwiązywania konfliktów miedzy działalnością planistyczną i inwestycyjną a uwarunkowania-

mi dotyczącymi ochrony dziedzictwa kulturowego. W świetle obowiązujących uregulowań prawnych obiekty dziedzictwa kulturowego wymagają szczególnej ochrony, którą zapewniają powołane ustawowo organy ochrony zabytków w Polsce.

Ważną rolę odgrywa także w tym względzie planowanie przestrzenne. W szczególności przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, jak i opracowując plany przestrzennego zagospodarowania województwa, szeroko uwzględnia się problematykę ochrony obiektów dziedzictwa kulturowego. Także w procesie miejscowego planowania przestrzennego problematyka ta jest uwzględniania. To właśnie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowym planie przestrzennym ustala się strefy ochrony konserwatorskiej oraz liczne nakazy i zakazy mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zatem planowanie przestrzenne jest ważnym instrumentem ochrony obiektów dziedzictwa kulturowego.

W działalności inwestycyjnej występuje wiele utrudnień i ograniczeń w związku z występowaniem obiektów zabytkowych i odkrywek archeologicznych. Inwestor powinien zatem mieć świadomość i wiedzę w tym zakresie. Zatem ważną rolę edukacyjną i informacyjną powinny tu odgrywać gminne służby budowlane i architektoniczne.

Występowanie na terenie badanej podkrakowskiej gminy Michałowice dużej liczby zabytków oraz 143 stanowisk archeologicznych stanowi bez wątpienia utrudnienie w działalności inwestycyjnej. Gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami na lata 2006-2010, zawierający ich rejestr i zasady ochrony. Program ten może być pomocny dla potencjalnych inwestorów.

BIBLIOGRAFIA

Gminny program opieki nad zabytkami Gminy Michałowice na lata 2006–2010. Uchwała nr L/426/2006 Rady Gminy Michałowice z dnia 26 października 2006 r.

Kobyliński Z [red.] 1998. *Międzynarodowe zasady ochrony i konserwacji dziedzictwa archeologicznego.* Wyd. Stowarzyszenie Naukowe Archeologów Polskich, Warszawa.

Maziarz J. 2010. *Problemy zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice związane z występowaniem stanowisk archeologicznych*. Maszynopis, Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji UR w Krakowie.

Ustawa z dnia 20 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami).

Prof. dr hab. inż. Krzysztof Gawroński
Katedra Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu
Uniwersytet Rolniczy im.H.Kołłątaja
ul. Balicka 253 C
30-149 Kraków
tel: (12) 662 40 18, 662 40 17
krzysztof.gawronski@ur.krakow.pl

Dr hab. inż. Józef Hernik
Katedra Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu
Uniwersytet Rolniczy im.H.Kołłątaja
ul. Balicka 253 C
30-149 Kraków
tel: (12) 662 41 54, 662 40 17
rmhernik@cyf-kr.edu.pl