

Marta MATYLA¹, Adam NADOLNY²

OCHRONA ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH I ZABYTKÓW ARCHEOLOGICZNYCH W PLANIE OGÓLNYM

24 września 2023 r. weszły w życie, za sprawą nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne zmiany, które stanowią część szerokiej reformy systemu urbanistycznego w Polsce. Nowe przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miały na celu ujednolicenie i uproszczenie procedur związanych z przygotowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zwiększenie transparentności procesów decyzyjnych w zakresie planowania przestrzennego. Kluczowa zmiana powoduje, iż studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tracą ważność na rzecz planów ogólnych oraz strategii rozwoju gmin, a swoboda wydawania decyzji o warunkach zabudowy zostaje mocno ograniczona w celu zaprzestania procesu rozlewania się zabudowy. Niemniej nowelizacja ta nurtuje i rodzi pytania o wpływ tych zmian, na jakość planowania przestrzennego, zrównoważony rozwój oraz ochronę wartości kulturowych i środowiska. Natomiast nowy akt planowania przestrzennego, jakim jest plan ogólny gminy, budzi obawy związane z rygorystycznym terminem jego uchwalenia związanym ściśle z Krajowym Planem Odbudowy. Czy nowe akty prawa miejscowego dostatecznie spełnią zadanie w zakresie tak ważnym jak ochrona zabytków? W dalszej części pracy przeprowadzona została analiza dotychczasowych, jak i nowych dokumentów planistycznych ze szczególnym podkreśleniem kwestii ochrony zabytków nieruchomych i zabytków archeologicznych.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, ochrona zabytków, plan ogólny, studium, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zabytek, stanowisko archeologiczne, reforma planowania przestrzennego

¹ Słuchaczka studiów podyplomowych w latach 2024-2025, Politechnika Poznańska.

² Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego. ORCID: 0000-0003-3766-7020.

1. WPROWADZENIE. KONTEKST HISTORYCZNY I KULTUROWY OCHRONY ZABYTEKÓW

1.1. Podstawowe pojęcia związane z ochroną zabytków

Ochrona zabytków jako proces opieki nad elementami działalności przodków istnieje zapewne od początku ludzkości. Próby uregulowania metodyki ochrony zabytków podejmowano na przestrzeni lat z różnym skutkiem.

Podstawą prawną stanowiącą filar ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zwana dalej „ustawą o ochronie zabytków”. Ten akt prawny definiuje podstawowe pojęcia związane z ochroną zabytków, a także wskazuje, jak postępować z dziedzictwem kulturowym w kontekście jego ochrony, w tym m.in. w dokumentach planistycznych.

Zabytkiem według polskiego prawodawstwa jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich część lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Do tak rozwiniętego pojęcia sprowadzają się definicje zabytku tworzone na przestrzeni lat w dokumentach mających na celu zapewnienie ochrony zabytków w kraju.

Podstawowy podział zabytków:

- nieruchome,
- ruchome,
- archeologiczne.

Ochrona zabytków to dość szerokie pojęcie, z którego wyróżniamy część dziedzictwa związanego z działalnością i egzystencją człowieka, a które są związane z odrębną dziedziną nauki. Mowa tutaj o zabytkach archeologicznych i archeologii, która ma nieco inne niż w przypadku pozostałych form zabytków, unikalne metody badań.

Zabytek archeologiczny, jako jedna z form zabytków definiowana jest w ustawie o ochronie zabytków jako: zabytek nieruchomy, będący powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytek ruchomy, będący tym wytworem.

2. ASPEKTY PRAWNE ORAZ INSTRUMENTY OCHRONY ZABYTEKÓW W POLITYCE PRZESTRZENNEJ GMINY

2.1. Podstawowe zasady polityki przestrzennej

Polityka przestrzenna w Polsce oparta na przepisach prawa miejscowego ma wpływ na wiele elementów – aspektów społeczno-gospodarczych, które umiejscawia w terenie. Jedną z dziedzin nierozdzielnie połączoną z przestrzenią i planowaniem przestrzeni jest ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków, na co wskazuje też ustawa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednostki samorządu terytorialnego, zobligowane przepisami prawa do zarządzania rozwojem przestrzeni muszą prowadzić politykę spójną z działaniami innych organów administracyjnych działających zgodnie z przepisami odrębnymi. Nie można zatem wykluczyć ani zmarginalizować współdziałania zarówno organów, jak i innych podmiotów zajmujących się całą polityką przestrzenną w szerokim zakresie jej rozumienia.

2.2. Ochrona zabytków w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostało po raz pierwszy zdefiniowane ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Od tego momentu wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) zostali zobligowani do stworzenia dokumentu, na podstawie którego miała być kształtowana i prowadzona polityka przestrzenna gminy. Studium chociaż nie stanowi aktu prawa miejscowego jest wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a zatem jest dokumentem wewnętrznego kierownictwa. Z tego względu ochrona zabytków w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego odgrywa kluczową rolę w procesie planowania przestrzennego i zapewnia uwzględnienie ochrony dóbr kultury w procesie planistycznym i inwestycyjnym.

W części uwarunkowań studium należy określić, jakie obszary wymagają szczególnej ochrony. Według ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprzed reformy z września 2023 r. uwzględnia się ustalenia wynikające m. in. ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Są to:

- strefy ochrony konserwatorskiej,
- obszary wpisane do rejestru zabytków,
- obszary parków kulturowych,
- inne szczególne obszary związane z historycznym dziedzictwem.

Zasady ochrony zabytków w studium są określane przez:

- wskazanie miejsc, które wymagają ochrony przed nieodpowiednią zabudową lub ingerencją poprzez ograniczanie wysokości czy gęstości zabudowy oraz określenie preferowanego typu zabudowy,

- uwzględnianie zasad konserwacji i adaptacji istniejących obiektów,
- wprowadzenie zasad w zakresie zabudowy w otoczeniu zabytków.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem, w którym uwzględnia się zapisy gminnego programu opieki nad zabytkami. Oprócz części tekstowej studium zawiera także informacje dotyczące min. strefy ochrony archeologicznej, strefy ochrony konserwatorskiej, obszarów chronionego krajobrazu, obszarów urbanistycznych o szczególnym znaczeniu historycznym, a także korytarze widokowe.

Studium pełni też funkcję edukacyjną w zakresie ochrony zabytków. Jest też podstawą do wydawania zaświadczeń o przeznaczeniu działek w studium, w których należy uwzględniać wszystkie elementy zapisane w dokumencie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

2.3. Ochrona zabytków w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem planistycznym uszczegóławiającym zapisy zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego reguluje zasady kształtowania polityki przestrzennej na poziomie lokalnym (w gminie). Dokument ten zgodnie z art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może być sprzeczny z ustaleniami studium. W odniesieniu do zabytków mpzp pełni ważną funkcję ochrony i kontroli wpływu nowych inwestycji na zasoby kulturowe w gminie.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do zabytków określa się zasady, które mają na celu:

- ochronę zabytków i ich otoczenia,
- rewitalizację zabytkowych obiektów,
- kontrolowanie nowej zabudowy tak, aby nie zaburzała harmonii historycznego charakteru danej lokalizacji.

Zapisy mpzp precyzyjnie wskazują lokalizację obiektów chronionych, mogą także prowadzić zasady ochrony dóbr kultury poprzez:

- ograniczenia dla nowych inwestycji np. ograniczenie wysokości nowego budynku w celu ochrony widoku na zabytek,
- ograniczenie zmian w strukturze terenu poprzez zakaz zmiany lokalizacji ulic zabytkowej części miasta,
- ograniczenia dla zmian funkcji istniejących obiektów zabytkowych lub szczególne warunki remontu czy odbudowy zabytku w zakresie materii lub formy.

2.4. Ochrona zabytków w planie ogólnym

Plan ogólny jako nowy dokument planistyczny wprowadzony nowelą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym budzi wiele kontrowersji w środowisku urbanistów, planistów oraz urzędników jednostek samorządu terytorialnego. Dzieje się tak m.in. z powodu odmiennej formy jego przedstawienia. Plan ogólny sporządza się w formie danych przestrzennych, a obligatoryjnymi elementami, które należy określić w planie ogólnym, są:

- strefy planistyczne,
 - gminne standardy urbanistyczne.
- Natomiast fakultatywnie do planu ogólnego można dodać:
- obszary uzupełnienia zabudowy,
 - obszary zabudowy śródmiejskiej.

Wprost z przepisów wynika zatem, że plan ogólny będzie formą graficzną – przestrzenną zawierającą tylko ściśle określone przez ustawodawców elementy. Jedynie w uzasadnieniu do planu ogólnego można doszukać się elementów wskazujących na uwzględnienie problematyki ochrony zabytków na terenie gminy. Zgodnie zatem z art. 13h ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnienie planu ogólnego gminy składa się z części tekstowej oraz graficznej. W części tekstowej należy uwzględnić uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy w tym zabytki oraz dobra kultury współczesnej. Część graficzna również uwzględnia uwarunkowania wskazane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zatem powinna zawierać oznaczenia obszarów chronionych ze względu na położenie obiektów zabytkowych czy stanowisk archeologicznych. Jednakże analizując nowe przepisy o planowaniu przestrzennym, widać, że uzasadnienie jest tylko elementem uzupełniającym, natomiast plan ogólny to nadal tylko forma graficzna obszaru gminy podzielona w sposób rozłączny na strefy planistyczne z określonymi gminnymi standardami urbanistycznymi. W zamkniętym katalogu stref planistyczny nie ma strefy, która mogłaby bezpośrednio wskazać, w którym miejscu na terenie gminy znajduje się obszar ochrony archeologicznej czy miejsce położenia zabytku. Gminne standardy urbanistyczne wyznaczają jedynie minimalne wymagania dotyczące zagospodarowania przestrzennego. Są to techniczne parametry – wskaźniki urbanistyczne.

Wszystkie dokumenty planistyczne podejmowane i uchwalane przez wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, oprócz podstawowej funkcji tworzenia zasad kształtowania polityki przestrzennej gminy stanowią podstawę do wydawania wypisów i wyrysów. W polskich przepisach prawa znajdziemy przepisy, które mówią o udostępnianiu informacji, o dokumentach planistycznych przez organ wykonawczy gminy. Zgodnie również z art. 30 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym każdy ma prawo do wglądu do planu ogólnego gminy oraz otrzymania z niego wypisu i wyrysu.

2.5. Porównanie skuteczności zapisów dotyczących ochrony zabytków w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planie ogólnym

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to dotychczas dwie najbardziej złożone formy ochrony zabytków. Ustawodawcy nowelizacją przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym we wrześniu 2023r. usunęli z polskiego prawa studium i określili dla tego dokumentu datę ważności. Miejsce studium w części mają zastąpić plany ogólne tworzone dla obszarów gmin. Powołując się na zasadę, że gminy w procesach planistycznych powinny realizować interes publiczny, spójny z działaniami podejmowanymi przez inne organy administracji rządowej i samorządowej nieodzownym elementem jest zatem konieczność ochrony zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Poniżej przedstawiamy porównanie zapisów „starej” ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz nowelizacji tejże ustawy w kontekście zapisów o ochronie zabytków. Ważne w tej sprawie są też zapisy aktów wykonawczych określające szczegóły przeniesienia problematyki ochrony zabytków do aktów planowania przestrzennego.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 2023, poz. 977)	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 2024, poz. 1130)
Art. 1, pkt 2 ust. 4 w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej	Art. 1, pkt 2 ust. 4 w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej
Art. 10, pkt 1 ust. 4 W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; Art. 10 pkt. 2, ust. 4 W studium określa się w szczególności obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej	Art. 13b, pkt 3 lit. j Ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności: zabytki objęte formami ochrony, o których mowa w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 oraz z 2023 r. poz. 951, 1688 i 1904), lub ujęte w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków oraz dobra kultury współczesnej

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 2023, poz. 977)	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 2024, poz. 1130)
Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Z 2021, poz. 2405)	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U z 2023, poz. 2758)
§4 Projekt studium zawiera 1) część określającą uwarunkowania o których mowa w art.10 ust.1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej 3) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy 4) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także obszary lub obiekty, o których mowa w art. 10 ust.2, ust. 2a, i ust. 3a ustawy	W tym rozporządzeniu nie uwzględniono zapisów dotyczących sposobu regulacji i przedstawienia w planie ogólnym gminy zagadnień dotyczących ochrony zabytków.

3. OCHRONA ZABYTKÓW ARCHEOLOGICZNYCH W PRAKTYCE, NA PODSTAWIE AKTÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY PIASKI

3.1. Ochrona zabytków archeologicznych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski

Z uwagi, iż jestem (Marta Matyla) pracownikiem Urzędu Gminy Piaski, postanowiłam przeanalizować zapisy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski w zakresie ochrony zabytków.

Gmina Piaski położona jest w południowej części woj. wielkopolskiego, w powiecie gostyńskim. Jest to niewielka gmina wiejska o powierzchni 100,7km².

Pierwsze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalono uchwałą Rady Gminy Piaski nr XX/81/99 2 grudnia 1999 r. Studium zostało kilkakrotnie zmieniane, a ostatnia zmiana nastąpiła 20 lipca 2021 r. za sprawą uchwały Rady Gminy Piaski nr XXVI/212/2021.

W treści uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględniono uwarunkowania wynikające z koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, w tym m.in. bezwzględną ochronę najwyższych wartości przestrzeni

przyrodniczej i kulturowej. W treści uwarunkowań wprowadzono również zapisy dotyczące stref ochrony konserwatorskiej, jak i objęto ochroną pojedyncze obiekty zabytkowe co wynika bezpośrednio z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W chwili tworzenia i uchwalania studium wskazano w uwarunkowaniach strefy ochrony konserwatorskiej z podziałem na:

- strefy ochrony konserwatorskiej A,
- strefy ochrony konserwatorskiej B,
- strefy ochrony krajobrazu K,
- strefy ochrony archeologicznej W.

Obecnie podział ten nie jest stosowany w praktyce i zastępuje go podział zabytków na zabytki wpisane do Rejestru Zabytków oraz zabytki ujęte w Gminnej Ewidencji Zabytków. Zarówno w strefach ochrony konserwatorskiej, jak i ochrony archeologicznej wyznaczono szczególne zasady zagospodarowania terenu:

W strefie konserwatorskiej «A» należy bezwzględnie zachować wszystkie obiekty wpisane do rejestru zabytków, a wszelkie działania inwestycyjne i zmiany w architekturze wymagają uzgodnień z WKZ na etapach koncepcji i projektu.

- *W strefie konserwatorskiej „B” należy zachować historyczny układ przestrzenny, w tym zachowanie podziału terenu na ulice, place i kwartały zabudowy oraz działki także gabaryty zabudowy, układ i kształt otoczenia, tradycyjne materiały i podziały architektoniczne elewacji.*
- *W strefie ochrony krajobrazowej «K» należy zachować istniejący naturalny krajobraz, nie wprowadzać nowych obiektów kubaturowych i zachować szeroki widok na dominanty architektoniczne.*

Strefą tą objęto: Godurowo, Piaski – Marysin, Smogorzewo, Strzelce Wielkie.

- *W strefie ochrony ekspozycji «E» nie należy lokalizować obiektów mogących stać się dominantą architektoniczną lub wysokościową konkurującą z sylwetą zespołu sakralnego na Świętej Górze.*
- *W strefie ochrony archeologicznej «W» obejmującej całą gminę, występuje zakaz prowadzenia prac ziemnych bez uzgodnienia konserwatorskiego oraz wymóg prowadzenia tych prac pod nadzorem archeologicznym.*

Strefy ochrony konserwatorskiej i archeologicznej naniesiono na części graficznej studium – na planszach sołectw w skali 1:10000”.



Rys. 1. Fragment studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski z roku 2009
[archiwum Gminy Piaski]

Jak wynika z zapisów w treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski, bardzo szczegółowo zostały opisane sposoby postępowania z obiektami zabytkowymi i stanowiskami archeologicznymi w celu ich ochrony. Dokładne opisanie zabytków w części tekstowej dokumentu, jak i oznaczenie ich w części graficznej pozwala na zauważenie ich położenia, warunków ochrony nie tylko dla osób, na co dzień zajmujących się urbanistyką i planowaniem, ale także dla osób niezwiązanych z tą branżą.



Rys 2. Fragment mapy przedstawiający położenie stanowisk archeologicznych w miejscowości Grabonóg, gm. Piaski
[archiwum Gminy Piaski]

3.2. Ochrona zabytków archeologicznych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski

Kolejnym dokumentem planistycznym chroniącym dobra kultury na obszarze gminy są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Pokrycie planami miejscowymi Gminy Piaski jest niewielkie i wynosi 1,5% powierzchni całej gminy. Analizując miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w Gminie Piaski nie znajdziemy żadnego przykładu zapisu sposobu ochrony obiektu zabytkowego z uwagi na nie objęcie planami takich obiektów, na terenie gminy. Jednakże znajdujące się w ewidencji zabytków archeologicznych liczne stanowiska archeologiczne położone na obszarze gminy niejednokrotnie zostawały objęte ochroną w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poniżej przedstawione zostaną przykładowe zapisy uwzględniające ochronę zabytków archeologicznych:

- Uchwała nr XXVIII/190/2017 Rady Gminy Piaski z dnia 26 września 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Smogorzewo II, gmina Piaski.

Na terenie miejscowości Smogorzewo położonej w północnej części gminy Piaski zostało zlokalizowane stanowisko archeologiczne: Smogorzewo st. 20 AZP 63-29/59, Smogorzewo st. 26 AZP 63-29/64 wchodzące w skład zespołu stanowisk nr B ujętych w Wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Obowiązek ochrony zewidencjonowanych stanowisk archeologicznych (strefa „W” ochrony archeologicznej) znajdujących się na obszarze, dla którego uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, został wpisany do treści uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

- Uchwała nr XXXI/220/2017 Rady Gminy Piaski z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Strefa Aktywizacji Gospodarczej Grabonóg, gmina Piaski.

- Grabonóg st 31 AZP 64-29/7,
- Grabonóg st 17 AZP 64-29/9,
- Grabonóg st 18 AZP 64-29/10,
- Grabonóg st 19 AZP 64-29/11

Kolejny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący obszar, na którym znajdują się stanowiska archeologiczne, uchwalony został dla terenów

przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, usługową i magazynową. Jednakże pomimo sposobu zagospodarowania terenu określonego w miejscowym planie oraz specyfiki terenu zadbano o ochronę stanowiska archeologicznych oraz znajdujących się w nich zabytków archeologicznych. Ochrona niniejszych zabytków musi być zgodna z przepisami odrębnymi. Strefa „W” ochrony archeologicznej również została zobrazowana na załączniku graficznym stanowiącym główną część przedmiotowego dokumentu planistycznego.

Zadaniem dokumentów planistycznych tworzonych na poziomie gmin jest m.in. ochrona zabytków. Można zatem stwierdzić, że funkcję tę dobrze spełnia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski, z którego wynika jakie obszary podlegają ochronie. Studium swoimi zapisami chroni zabytki oraz stanowiska archeologiczne. Plany miejscowe uchwalone na terenach Gminy Piaski, które swym zasięgiem obejmują, w przypadku tut. Gminy, stanowiska archeologiczne, tak jak w studium, wymuszają odpowiednią dbałość o dziedzictwo. Wszystkie wyznaczone w studium strefy są czytelne również w planach miejscowych i dobrze oznaczone na załącznikach graficznych.

3.3. Ochrona zabytków archeologicznych w planie ogólnym gminy – praktyka

Jak zatem będzie wyglądała ochrona zabytków w Planie Ogólnym Gminy? Z uwagi na brak projektu planu ogólnego dla Gminy Piaski nie było możliwości przeanalizowania gotowych zapisów. Zapoznając się z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wytycznymi w aktach wykonawczych do tej ustawy, można uznać, iż zapisy o ochronie zabytków w planie ogólnym nie powinny się różnić od zapisów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Jedyną częścią tekstową planu ogólnego gminy jest jego uzasadnienie, a zatem jest to jedyne miejsce, gdzie możemy wprowadzić zapisy dotyczące ochrony zabytków. Poprawne byłoby zatem wyszczególnienie wszystkich zabytków w danej gminie, poczynawszy od tych najważniejszych, a więc w przypadku Gminy Piaski byłby to zapis o istniejącym Pomniku Historii, który tworzy Zespół klasztorny Kongregacji Oratorium św. Filipa Neri, Gostyń – Głogówko. Kolejno wymienione powinny zostać zabytki wpisane do Rejestru zabytków nieruchomych województwa wielkopolskiego, następnie zabytki wpisane do Gminnej ewidencji zabytków oraz zabytki archeologiczne zewidencjonowane w postaci KEZA (Karta Ewidencji Zabytku Archeologicznego) w Ewidencji stanowisk archeologicznych.

W procesie planistycznym tworzenia projektu planu ogólnego gminy jedną z pierwszych czynności jest powiadomienie organów instytucji państwowych o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego. Po zmianie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – rewolucji planistycznej z 2023 r. – wiele gmin przystąpiło do tworzenia planów ogólnych, a więc i przesłało do organów opiniujących i uzgadniających informacje o wszczęciu postępowania

planistycznego i o możliwości składania wniosków do planu ogólnego. W przypadku zawiadomienia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków gmina Piaski otrzymała zestawienie zabytków nieruchomych oraz zabytków archeologicznych znajdujących się na terenie gminy Piaski z podziałem na sposób ich zewidencjonowania. Problem braku wytycznych, których należałoby oczekiwać od organów sprawujących opiekę nad zabytkami, zapewne nie dotyczył tylko Gminy Piaski.

Jednostka samorządu terytorialnego jako organ odpowiedzialny za ochronę zabytków na swoim terenie postawiona została w trudnej sytuacji gdyż praktyczna wiedza o sposobach ochrony zabytków w nowym dokumencie planistycznym nie została uregulowana na poziomie organów państwowych. Związane jest to z pewnością, z brakiem dostatecznej wiedzy i zerowym doświadczeniem w tej materii. Dodatkowo w celu uzupełnienia informacji o zabytkach archeologicznych na terenie Gminy Piaski, w trakcie procedowania planu ogólnego wójt Gminy Piaski wystąpił z dodatkowym pismem do Narodowego Instytutu Dziedzictwa, w sprawie udostępnienia informacji o stanowiskach archeologicznych. Dane te zostały udostępnione w formacie pdf jednakże nie przedstawiają precyzyjnie określonych miejsc występowania stanowisk archeologicznych, a tylko ich przybliżoną lokalizację. Czy zatem każdorazowa inwestycja na obszarze Gminy Piaski będzie wymagała uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków w kwestii występowania zabytków archeologicznych?

Przypominając sobie, jakie zapisy o ochronie zabytków funkcjonowały w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, możemy powtórzyć je w projekcie planu ogólnego. Co do zasady funkcja, jaką pełnić ma dokument planistyczny, jest niezmienna i w tym przypadku ważne jest, by nie tworzyć zapisów sprzecznych z doktrynalnymi zasadami ochrony i konserwacji zabytków [Rouba 2008: 106-112].

Są to następujące zasady:

- Zasada *primum non nocere*, czyli „po pierwsze – nie szkodzić”.
- Zasada maksymalnego poszanowania oryginalnej substancji zabytku i wszystkich jego wartości (materialnych i niematerialnych), zakaz pełnej rekonstrukcji.
- Zasada minimalnej, niezbędnej ingerencji (powstrzymywania się od działań niekonicznych).
- Zasada, zgodnie z którą usuwać należy to, co na oryginał działa niszcząco.
- Zasada czytelności i odróżnialności ingerencji.
- Zasada odwracalności metod i materiałów.
- Zasada wykonywania wszelkich prac zgodnie z najlepszą wiedzą i na najwyższym poziomie.

Choć wydawać by się mogło, że zasady te są dość szczegółowe i swoje odpowiedzialności powinny mieć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, należy pamiętać, że podstawą tworzenia planów miejscowych od momentu uchwalenia planu ogólnego gminy będzie właśnie plan ogólny. Natomiast parametry

wyznaczane w poszczególnych strefach planistycznych będą jedyną regulacją mogącą wpłynąć na ochronę zabytków na danym obszarze.

Pochylając się nad głównym elementem planu ogólnego, czyli danymi przestrzennymi, ustawodawca określił zamknięty katalog stref planistycznych i parametrów urbanistycznych, między którymi nie ma miejsca na graficzne oznaczenia obszarów ochrony zabytków. Zatem posługując się jedynie czterema parametrami należy stworzyć, w miejscu położenia zabytku czy stanowiska archeologicznego, strefę planistyczną która spełni funkcję ochrony dziedzictwa. Jednakże przyglądając się zapisom wcześniej analizowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących stanowiska archeologiczne, nie wprowadzono tam zakazu zabudowy. Najwyraźniej właściwy wojewódzki konserwator zabytków, uzgadniając projekt planu miejscowego nie uznał tego za konieczność.

Niestety, problematyka ochrony zabytków archeologicznych jest zawiłą materią ze względu na brak określonych dokładnych miejsc występowania stanowisk archeologicznych. W przypadku gdyby stanowisko archeologiczne miało dokładnie określone swoje położenie (numery działek, na których się znajduje), można by znacznie skuteczniej chronić te miejsca, ustalając w planie ogólnym gminy zakaz zabudowy, lub ograniczając parametry zabudowy tylko dla konkretnych działek.

Podobnie ostrożność należałoby zachować w przypadku stref planistycznych, w których występują zabytkowe budynki. Odpowiednie dostosowanie parametrów w tych strefach powinno zapewnić ochronę obiektów zabytkowych, ale nie powinno negatywnie wpływać na zabudowę sąsiednią, która nie stanowi obiektów zabytkowych. Wydawać by się mogło, że każdy pojedynczy obiekt zabytkowy, nieznajdujący się w obszarze chronionym powinien znajdować się w oddzielnej strefie planistycznej, w plan ogólnym gminy. Ustalenia tej poszczególnej strefy nie miałyby bezpośredniego wpływu na kształtowanie się zabudowy sąsiedniej.

3.4. Problematyka wydawania wypisów i wyrysów z planu ogólnego gminy

Celowo w swoim artykule nie skupiam się na Strategii rozwoju gminy, która przejmuje część funkcji, jakie pełniło studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu, gdyż dążę do pokazania, z jakimi problemami może spotkać się urzędnik pracujący w jednostce samorządu terytorialnego, której zadaniem własnym jest m.in. wydawanie wypisów i wyrysów oraz zaświadczeń z planu ogólnego gminy. Strategia rozwoju gminy nie jest podstawą do wydawania takich dokumentów.

Wszystkie dokumenty planistyczne podejmowane i uchwalane w jednostkach samorządu terytorialnego, oprócz podstawowych funkcji, jakie spełniają, a zatem stanowiące podstawę do szeroko rozumianych procesów inwestycyjnych, są podstawą do wydawania wypisów i wyrysów.

Wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to dokument zawierający opis przepisów i zapisów prawnych, które dotyczą konkretnej działki lub obszaru, zawartych w tym planie. Sporządzany jest w formie tekstowej. Wrys z planu to dokument w postaci mapy, na której zaznaczone są granice obszaru objętego planem, linie rozgraniczające, a także wszystkie oznaczenia graficzne prezentowane na mapie stanowiącej załącznik graficzny do tegoż planu miejscowego.

Celem wydawania wypisów i wyrysów z planu jest udzielenie informacji:

- właścicielom nieruchomości chcącym pozyskać informacje o przeznaczeniu swojej działki w obowiązującym planie miejscowym,
- inwestorom poszukującym odpowiednich terenów do zainwestowania,
- notariuszom i prawnikom, którym informacja o przeznaczeniu działki jest niezbędna w procesie przygotowania aktu notarialnego,
- organom administracji publicznej,
- rzeczoznawcom majątkowym.

Każda osoba chcąca dokonać zbycia swojej nieruchomości obligowana jest przez notariusza do dostarczenia zaświadczenia o sposobie przeznaczenia danej nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub wypisu i wyrysu z takiego planu.

Obowiązek przedkładania tych dokumentów nie wynika bezpośrednio z żadnych przepisów prawa. Notariusz jest jednak zobowiązany do dochowania tak zwanej należytej staranności przy dokonywaniu czynności notarialnych – wynika to z art. 49 i art. 80 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie.

W związku z tymi regulacjami każdy notariusz sam decyduje, jakich dokumentów wymaga do przygotowania aktu notarialnego. „W przypadku nabycia nieruchomości nie wyobrażam sobie sporządzić aktu notarialnego bez poinformowania nabywcy o stanie prawnym nieruchomości, a informacja o tym, czy dla danego terenu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest bardzo istotna. Co do strefy archeologicznej lub konserwatorskiej, co do zasady odróżniamy te sytuacje od zabytków wpisanych do rejestru zabytków – i tu bardzo w to wnikamy, a przy strefie pouczam o ewentualnych konsekwencjach lub odsyłam do Urzędu Gminy po dodatkowe informacje. Oczywiście dobrze byłoby, gdyby zaświadczenia obejmowały jak najwięcej informacji o danym terenie – w tym położenie w tych trefach, ale jeśli to nie będzie wynikało z zaświadczenia klienta będą musieli uzyskiwać taką informację ustnie od pracownika Urzędu Gminy, a ja będę pewnie wpisywała do aktu ich oświadczenia w tym zakresie” [Notariusz Agata Laskowska, komentarz, Gostyń 2024].

W praktyce wydawanie wypisów i wyrysów z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub wydawanie zaświadczeń z miejscowych planów, a w przypadku braku planu miejscowego, zaświadczeń o przeznaczeniu działki w studium ma charakter uproszczonej procedury. Zgodnie z art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego „organ administracji publicznej wydaje zaświadczenia na żądanie osoby ubiegającej się

o zaświadczenie”. Organem posiadającym uprawnienia do wydawania zaświadczeń w zakresie gminnego prawa miejscowego jest wójt. Zatem osoba lub jednostka, od której wymagane jest przedłożenie zaświadczenia o przeznaczeniu przedmiotowej działki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, musi udać się do właściwego urzędu gminy w celu złożenia odpowiedniego wniosku. W przypadku, gdy wniosek dotyczy nieruchomości, dla której rada gminy nie uchwaliła miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaświadcza się o przeznaczeniu nieruchomości w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Prowadząc procedurę wydania zaświadczenia o przeznaczeniu działki, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, czy dana nieruchomość jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy działka dla której wydaje się zaświadczenie znajduje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego podaje się nr uchwały, nazwę organu uchwalającego miejscowy plan oraz datę podjęcia uchwały. Następnie przeprowadzając analizę zapisu graficznego (mapy stanowiącej załącznik graficzny do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), określa się symbol i odczytuje z treści uchwały przeznaczenie nieruchomości wraz z uwagami, które mają wpływ na sposób zagospodarowania działki, w tym m.in. informacje o strefach ochronnych sieci uzbrojenia terenu, strefach ochrony zabytków i strefach stanowisk archeologicznych.

Podsumowując – wydawanie zaświadczeń o przeznaczeniu w aktach planowania przestrzennego jest stosowane powszechnie i wymaga kontynuacji.

W sytuacji gdy na przedmiotowej działce, dla której złożono wniosek o wydanie zaświadczenia, występują jakiegokolwiek zabytki, których istnienie zaznaczono w studium, należy ten fakt uwzględnić. W przypadku stanowisk archeologicznych istotnym zapisem jest informacja o tym, iż przedmiotowa działka położona jest w strefie ścisłej ochrony archeologicznej.

W niezwykle oszczędny sposób Minister Rozwoju i Technologii określił w swoim rozporządzeniu z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów.

Ze względu na szczególną formę planu ogólnego gminy wypis i wyrys będzie przedstawiał fragment danych przestrzennych z dodatkową informacją o skali i układzie współrzędnych. Dokument taki sporządzony w formie elektronicznej może być nieczytelny dla osób nie mających, na co dzień styczności z obsługą danych przestrzennych.

Bazując na zdobytej wiedzy, można stwierdzić, że zaświadczenia w postaci tekstowej, jako formalny dokument powinny pozostać w użytkowaniu ze względu na ich przejrzystość. Powinny też oprócz danych ze strictly przestrzennego dokumentu planu ogólnego zawierać też informacje z uzasadnienia do planu lub nawet ze strategii rozwoju gminy, by były rzetelne.

4. ZAKOŃCZENIE

Podsumowując, z uwagi na złożoność formy planu ogólnego, uzasadnienie, jak i załączniki graficzne do uzasadnienia planu ogólnego gminy powinny być traktowane jako jeden dokument dostarczający optymalnej wiedzy na temat terenów gminy. Rozdzielanie tych dokumentów na formalne i nieformalne, a także umniejszając wartość uzasadnienia może doprowadzić do dezinformacji w szczególności w zakresie ochrony zabytków. Udzielając informacji osobie zainteresowanej sposobem przeznaczenia nieruchomości w planie ogólnym gminy, powinno się sięgnąć do wszystkich dokumentów, w których mogą znajdować się istotne informacje.

LITERATURA

- Lis W., 2020, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawna forma ochrony zabytków*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin.
- Nawara R., 2023, *Reforma planistyczna a nieruchomości zabytkowe. Czy będzie trudniej inwestować w zabytki?* <https://www.realestatemagazine.pl/arttykul/reforma-planistyczna-a-nieruchomosci-zabytkowe-czy-bedzie-trudniej-inwestowac-w-zabytki> (dostęp: 2.01.2025).
- Ogrodnik K., 2013, *Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*. „ARCHITECTURAE et ARTIBUS”, nr 2.
- Pilarz K., 2019, *Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jako czynnik determinujący proces planowania przestrzennego*, „Metropolitan”, nr 1(11).
- Pruszyński J., 1989, *Ochrona zabytków w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Rouba B.J., 2008, *Teoria w praktyce polskiej ochrony konserwacji i restauracji dziedzictwa kultury*, w: *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szmygin, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Warszawa–Lublin, s. 106-112.
- Welc-Jędrzejewska J. (red.), 2011, *Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, NID, Warszawa.
- Zeidler K., 2007, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Dz. U z 2003, poz. 717. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. u. z 2024r., poz. 1130).
- Dz.U. z 2023, poz. 1688, Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.
- Dz. U. 2003 poz. 1568. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1292).

PROTECTION OF IMMOVABLE MONUMENTS AND ARTISTIC MONUMENTS IN THE GENERAL PLAN OF THE MUNICIPAL

Summary

On 24 September 2023, significant changes that are part of a broad reform of the urban planning system in Poland came into force through amendments to the Act on Planning and Spatial Development. The new provisions on planning and spatial development were aimed at unifying and simplifying the procedures related to the preparation of local spatial development plans and increasing the transparency of spatial planning decision-making processes. The key change results in spatial development studies losing their validity in favour of general plans and municipal development strategies, and the freedom to issue decisions on development conditions being heavily restricted to stop the process of sprawl. Nevertheless, there are concerns and questions about the impact of these changes on the quality of spatial planning, sustainable development and the protection of cultural values and the environment. On the other hand, a new spatial planning act such as the municipal general plan raises concerns about the strict deadline for its enactment closely linked to the Polish National Recovery Plan. Will the new local acts do a sufficient job in an area as important as historic preservation? In the following section, an analysis of existing as well as new planning documents is carried out with particular emphasis on the protection of immovable and archaeological monuments.

Keywords: spatial planning, protection of monuments, general plan, study, local spatial development plan, monument, archaeological site, reform of spatial planning