

Lucyna Czyżniewska

Konserwator a planowanie przestrzenne

Ochrona Zabytków 44/2 (173), 84-86

1991

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KONSERWATOR A PLANOWANIE PRZESTRZENNE*

Związek konserwatora zabytków z urbanistyką i planowaniem przestrzennym jest dziś sprawą oczywistą i nie wymaga omówienia. Pewne jednak aspekty tego związku nabierają właśnie dziś szczególnego znaczenia.

Tak jak trudno wyobrazić sobie współczesnego urbanistę bez głębokiego szacunku dla spuścizny historycznej – tak nie sposób widzieć wykształconego konserwatora nie przygotowanego do podejmowania zadań z zakresu ochrony i kształtowania kulturowych struktur przestrzennych w planach zagospodarowania miast, wsi, gmin, województw i kraju. Duże uznanie zyskały w świecie „polskie szkoły” planowania przestrzennego i konserwacji zabytków. Od lat z sukcesami poszukują one wspólnego języka wypracowując metody pełniejszej ochrony wartości kulturowych i włączenia ich do współczesnego życia. Niemalą rolę w pracy nad kształtowaniem metod badań wartości kulturowych i formułowania opartych na nich wytycznych i wniosków do planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli miały Pracownie Konserwacji Zabytków, które mają także duży udział w szkoleniu kadry podejmującej te zadania. Dziś ludzie ci, korzystając z bogatych doświadczeń warsztatowych zdobytych w PKZ kształcą młodszych adeptów konserwatorstwa i urbanistyki na studiach dziennych i podyplomowych.

W pracach studialnych, opracowywaniu wytycznych i konstruowaniu planów osiągnięto dziś bardzo dużą biegłość potwierdzającą istnienie i trwanie „polskiej szkoły”. Zainteresowania konserwatorów wykroczyły już poza przestrzenne struktury osadnicze – dotyczą zintegrowanych walorów kulturowo–przyrodniczych dużych obszarów, regionów, krain historyczno–geograficznych – w ujęciu krajobrazowym, a także całej rozległej sfery takich kulturowych wartości niematerialnych, jak obrzędowość, gwara, zwyczaje ludowe i wiele, wiele innych. I chociaż nie wszystkie prace mogły ze względów finansowych lub czasowych wyczerpująco szeroko ujmować kompleks zagadnień chronionych wartości – istnieje jednak pełna świadomość potrzeby takiego traktowania tych problemów. Tragedią natomiast polskiego konserwatora realizującego swoje cele przez wpisanie ich do ustaleń planu gospodarczego – była zawsze mała skuteczność planów. Rezultaty badań historyczno–urbanistycznych miały tym samym zwykle większy walor poznawczy niż praktyczny. O konieczności zwiększenia skuteczności realizacji planów zagospodarowania przestrzennego mówiono wielokrotnie także w środowiskach urbanistów i planistów przestrzennych. Towarzystwo Urbanistów Polskich poświęciło tematowi problemów realizacji planów zagospodarowania przestrzennego konferencję naukową zorganizowaną w Opolu w listopadzie 1989 r.

„Otwarty i przeciągający się kryzys gospodarki polskiej, a także stan gospodarki przestrzennej dowodzą nieskuteczności osiągnięcia zamierzonych celów poprzez uchwalane programy rozwoju i plany różnego rodzaju, w tym również plany zagospodarowania przestrzennego. Stan gospodarki przestrzennej jest w Polsce niezadawalający, na wielu obszarach wręcz krytyczny i daleki od ustaleń formułowanych w planach zagospodarowania przestrzennego.

* Wypowiedź na sesji *Konserwacja zabytków u progu XXI wieku*, Kraków 21–24 października 1990.

Świadomość tego faktu skłania środowisko planistów przestrzennych do stawiania pytań o przyczyny dotychczasowej małej skuteczności planowania przestrzennego, przyczyny dalece niepełnego i opóźnionego w czasie podejmowania zadań określonych w planach, przyczyny częstych zmian zatwierdzonych planów...” czytamy w przedmowie do materiałów konferencyjnych. Recenzenci referatów zaś wyrażają takie opinie:

„Od szeregu lat środowiska urbanistów, ekonomistów, polityków społecznych próbują odpowiedzieć na pytanie jakie czynniki utrudniają (uniemożliwiają) racjonalne planowanie przestrzenne. Gdzie tkwi teoretyczny bądź praktyczny błąd tego planowania. Dlaczego powstają ogromne napięcia i dysproporcje pomiędzy założeniami planu, a ich realizacją. Dlaczego nieustannie naruszany jest określony ład w gospodarce przestrzennej. Dlaczego wystąpiła głęboka nierównowaga pomiędzy działalnością gospodarczą (urbanizacją) a środowiskiem naturalnym, człowiekiem”.

Stwierdzenia te są tym boleśniesz, gdy dotyczą niepowtarzalnej tkanki kulturowej. Tempo jej degradacji jest bardzo szybkie, a szkody jakie powoduje oraz brak realizacji planów lub jej opóźnianie – w zakresie rewaloryzacji chronionych struktur przestrzennych są niepowetowane, przynoszą znacznie bardziej dotkliwe skutki niż brak realizacji innych elementów planu. Tu każdy rok przynosi nowe ubytki w krajobrazie i substancji kulturowej.

Także i na ten fakt wielokrotnie zwracano uwagę. Sekcja Ochrony Środowiska Kulturowego TUP zorganizowała w październiku 1985 r. w Płocku konferencję pt. „Doświadczenia w zakresie realizacji planów szczegółowych rewaloryzacji na przykładzie wybranych miejscowości”. Wskazano wówczas na występowanie istotnych przeszkód utrudniających lub wręcz uniemożliwiających prowadzenie realizacji procesów rewaloryzacji wysuwając zarazem we wnioskach liczne propozycje zmierzające do poprawienia krytycznej sytuacji.

Przyczyny jej występowania były wciąż i wszędzie takie same, jak wykazały chociażby badania przeprowadzone w Toruniu. Są to:

- brak właściwych form prawnych, finansowych i organizacyjnych dla przedsięwzięć rewaloryzacyjnych i modernizacyjnych,

- brak uwzględnienia w przepisach prawnych i normatywach technicznych specjalistycznego charakteru działań rewaloryzacyjnych w celu stworzenia warunków dla projektowania i realizacji oraz korzystnych motywacji dla partycypacji społeczeństwa,

- braki techniczne, technologiczne, materiałowe, finansowe i odwieczny problem mieszkań zastępczych (rotacyjnych), którego rozwiązanie warunkuje wręcz rozpoczęcie procesu rewaloryzacji.

Były jednak także, i są, inne powody braku sukcesów w dziedzinie rewaloryzacji.

W 1986 r. opracowano w PKZ temat badawczy „Ocena realizacji wniosków konserwatorskich i ich rola w procesie przekształcania miast na przykładzie wybranych miast województwa toruńskiego”.

Chociaż terytorialny zakres pracy był mocno zawężony – wydaje się, że bez większego błędu można przyjąć, iż pewne wyniki przeprowadzonych wówczas analiz dadzą się uogólnić. Stan mianowicie przygotowani badawczych

i planistycznych do podjęcia procesów rewaloryzacji (w ujęciu aktu ciągłego) jest niewielki. Prace studialne są już nieraz przestarzałe – nie dość szczegółowe nawet dla podejmowania wyrwykowych działań konserwatorskich, nie wyczerpują całości złożonych zagadnień planistyczno-konserwatorskich, nie zawsze właściwa jest jakość wyprowadzanych z nich wniosków do planu. Brak także przygotowania planistycznego – jeśli nawet wyniki studiów wprowadzono do ustaleń planów – najczęściej są to tylko plany ogólne – również nie wystarczająco szczegółowe dla prowadzenia realizacji procesów ochrony wartości kulturowych. Prawie zupełnie nie ma opracowań dla wartościowych historycznych jednostek wiejskich – ba, nie zawsze wiadomo, które nimi są! Nie wszędzie także istnieje dobra współpraca między służbą konserwatorską i planistyczną w trakcie konstruowania planów, a potem z nadzorem budowlanym podczas jego realizacji. Reasumując – można jak sądzę powiedzieć, iż mamy dobry warsztat badawczy i planistyczny, słabszą współpracę służb, niewielkie przygotowanie do realizacji zadań (w badaniach, planowaniu, wykonawstwie i materiałach) i niktę jeszcze realizacje.

Z takimi realiami wkróciliśmy jako konserwatorzy, urbanisci i planiści przestrzenni w nowe uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne lat dziewięćdziesiątych. Wiele spośród postulatów, z którymi występowały nasze środowiska zostało spełnionych – inne oczekują na pomyślne rozwiązanie. Miasta i gminy uzyskały samorządność i większą samodzielność ekonomiczną. Restytuuje się ich osobowość prawna, rewindykuje własność komunalna i prywatna. Powstają nowe wytwórnie materiałów budowlanych i przedsiębiorstwa wykonawcze. Pojawiają się na rynku nowe technologie, narzędzia, materiały. Obowiązujące dotąd akty prawne kolejno zostają weryfikowane i nowelizowane.

Istotną i pilną staje się w nowej jakościowo sytuacji potrzeba zadbania o uporządkowanie współzależności między ochroną kulturowych struktur przestrzennych a planowaniem przestrzennym w sferze legislacji (ustawy, rozporządzenia wykonawcze, instrukcje), w badaniach i planowaniu, a przede wszystkim w realizacji. Z drugiej strony konieczna jest troska o stworzenie najkorzystniejszych warunków współdziałania w zadaniu ochrony spuścizny narodowej z samorządami terytorialnymi.

Czas także pokusić się o wypracowanie metod skutecznego usprawnienia realizacji procesów rewaloryzacji miast, wsi i obszarów chronionych. Trzeba, aby konserwatorzy i planiści ustosunkowali się do nowych uwarunkowań – tych, które już zaistniały, i tych, które się pojawiają; aby umieli wpływać na stymulowanie działań realizacyjnych i tak je kształtować, by były najskuteczniejszym instrumentem rewaloryzacji kulturowych struktur przestrzennych. Sądzę, że należy w tym dziele wykorzystać atuty ekonomiczno-finansowe, dotąd stanowiące najtrudniejszą przeszkodę – wprząc je w walkę o rodzaj i jakość dokonywanych przekształceń.

W próbach poszukiwania nowych rozwiązań nie powinno zabraknąć rady i oceny środowisk naukowych i twórczych, w tym również PKZ-owskich.

Jak rozległe jest pole działań i powiązań konserwatora z urbanistyką i planowaniem przestrzennym świadczy to, że powinien on upomnieć się o właściwe ujęcie zagadnień ochrony wartości kulturowych w takich aktach prawnych, jak na przykład ustawy:

- o ochronie dóbr kultury i o muzeach,
- o planowaniu przestrzennym,
- o ochronie przyrody,

- o ochronie i kształtowaniu środowiska,
 - o Narodowej Radzie Kultury,
 - o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości
 - o remontach i odbudowie oraz wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków,
 - o terenowym funduszu ochrony zabytków,
 - o podatkach i opłatach lokalnych,
 - o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
 - o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego,
 - o scalaniu i wymianie gruntów,
- oraz w ustawach: Prawo Budowlane i Prawo Lokalne – spójnych między sobą i z Ustawą o samorządzie terytorialnym.

W tych krótkich rozważaniach chciałabym zwrócić uwagę na kilka wybranych kwestii, które uważam za najważniejsze. Dotyczą one Ustawy o planowaniu przestrzennym, związanych z nią rozporządzeń wykonawczych i instrukcji warsztatowych.

W ustawie o planowaniu przestrzennym lub w rozporządzeniu Rady Ministrów powinny zostać określone zasady współpracy resortów i służb w przygotowaniu materiałów do planów (studia urbanistyczno-konserwatorskie i wnioski konserwatorskie), konstruowaniu planów zagospodarowania przestrzennego obszarów i jednostek chronionych (miast i wsi), uzgadnianiu i realizowaniu planów, przy czym mam na myśli formułowanie i ustalanie urbanistyczno-architektonicznych i konserwatorskich warunków dla zagospodarowania i zabudowy oraz nadzór nad ich przestrzeganiem.

Przypuszczam, iż obecnie z większą niż dotąd wyrazistością wystąpi konieczność udziału konserwatora we wszystkich fazach działań od bardzo szczegółowych badań, poprzez możliwie elastyczne wnioski i plan do ścisłego współdziałania z nadzorem architektoniczno-budowlanym na etapie wydawania wskazań lokalizacyjnych, uzgadniania projektów i kontrolowania przebiegu realizacji. Należy przy tym pamiętać o problemie remontów starych domów, których rozpoczęcie wymaga jedynie zgłoszenia, zaś czas pozostawiony na umożliwienie wniesienia warunków lub uwag jest niewystarczający. Jakże często w trakcie wykonywanych robót okazuje się jak wielkie rozmiary mogą mieć te prace – lub muszą ze względu na stan techniczny – i ile zabytkowej substancji może ulec zniszczeniu.

Własne potrzeby i doświadczenia zawodowe każą mi podkreślić wagę właściwego i szczegółowego (choć elastycznego!) precyzowania wniosków konserwatorskich do planów wynikających z przeprowadzonych wnioskliwych studiów urbanistyczno-konserwatorskich, ale także z rozeznania występujących uwarunkowań – potencjalnych możliwości i zagrożeń w stanie istniejącym i planowanych zamierzeniach – predyspozycji funkcjonalnych obszarów i obiektów. Warsztat urbanisty i planisty przestrzennego przygotowany jest na przyjęcie i zapisanie w ustaleniach planu znacznie bardziej szczegółowego (bogatszego) określenia warunków ochrony i kształtowania zagospodarowania terenów i ich zabudowy, niż ujmują to obowiązujące strefy ochrony konserwatorskiej. Wymaga to jednak ściślejszej roboczej współpracy w dążeniu do wspólnego celu. Rzecz staje się tym istotniejsza, że w projekcie nowej ustawy zamierza się odstąpić od zdefiniowanego podziału na plany ogólne i szczegółowe. Wnioskuje także, aby w planach zagospodarowania przestrzennego obligatoryjnie zamieszczać w ustaleniach informację zobowiązującą do dalszych kontaktów ze służbą

konserwatorską w trakcie przygotowywania realizacji w stosunku do wskazanych obszarów i obiektów (także w przypadku remontów).

Wielką obawą napawa mnie problem wsi, zwłaszcza ośrodków gminnych – osad najbardziej zainwestowanych, największych, często najstarszych. Brak badań systemowych i szczegółowych, brak planów sporządzonych w skali zabezpieczającej potrzeby ochrony wartościowych struktur przestrzennych (architektoniczno-krajo-
brazowych) w połączeniu z brakiem kadry i uzyskaną autonomią będzie wymagał intensywnego społecznego włączenia się fachowych środowisk i grup zawodowych w dzieło pomocy zagrożonym walorom. Obok szerokiej popularyzacji zagadnień konserwatorsko-urbanistycznych i szkoleń, w które powinny się także włączyć stowarzyszenia społeczne i zawodowe – powinno się pilnie podjąć badania historyczno-ruralistyczne choćby poprzez objęcie ich akcją opracowań studenckich na wyższych uczelniach architektonicznych i konserwatorskich, jak to już niegdyś bywało.

Obowiązujące dotąd Wytyczne do opracowania problematyki ochrony wartości kulturowych w planach zagospodarowania przestrzennego przygotowane przez Zespół Ekspertów Międzynarodowej Komisji ds. Rewaloryzacji Miast i Zespołów Staromiejskich w październiku 1981 wymagają uwzględnienia zdobytych doświadczeń oraz aktualizacji w nawiązaniu do zmieniających się warunków. Dobrze byłoby już dziś przyjrzeć się, podobnie jak w roku 1977 powstałym opracowaniom i przedyskutować

w jak najszerszym gronie kształt znowelizowanych wytycznych – tak by mogły ukazać się wkrótce po nowej ustawie.

W realizacji zadań trzeba użyć instrumentów fiskalnych, by osiągnąć zamierzone efekty i cele. System dotacji, nagród, kar i ulg podatkowych powinien być przydatny przy doborze użytkowników, egzekwowaniu pożądanego sposobu prowadzenia prac i właściwej eksploatacji terenów i obiektów w kierunku zgodnym z planem i wymogami konserwatorskimi.

W pogarszającej się ciągle sytuacji mieszkaniowej i zmieniających się prawach własnościowych należy uwypuklić wartość ekonomiczną istniejących zasobów budowlanych na obszarach uzbrojonych, preferując remonty i modernizacje dążąc do rewaloryzowania chronionych struktur w starych organizmach miejskich, poszukiwać możliwości inwestowania w nie przez miasto i wykorzystywania ich dla dobra komuny miejskiej.

Te wybiórczo poruszone tematy ukazują jak trudne zadania do spełnienia ma służba konserwatorska, ile dobrej woli i wysiłku trzeba włożyć w ich podjęcie i uporządkowanie.

Czy wolno mieć nadzieję, że dokonujące się rozbicie i rozproszenie kadry zawodowej nie przeszkodzi zaangażowaniu wielkich społecznych sił bardziej teraz niezbędnych niż kiedykolwiek?!

*dr arch. Lucyna Czyżniewska
PP PKZ – Toruń*

THE CONSERVATIONIST AND SPATIAL PLANNING

The connection between the conservationist and widely comprehended spatial planning intended for the needs of towns, villages, regions and the whole country, is expressed in the fact that the protection of the cultural and cultural-natural heritage, must be included within the plans for spatial planning.

Unfortunately, although both urban and spatial planners as well as conservationists are methodically and professionally prepared for undertaking those tasks, the specificity of the Polish economy up to now consisted of a small efficiency of their realization, a fact which, upon numerous occasions, was raised by all sides. This situation had a particularly unfavourable impact upon cultural values under protection. The reasons for this state of things included the lack of proper legal, financial and organizational forms, technical, technological and material inadequacies, a difficult economic situation and constant problems with substitute housing for the duration of the renovation of old buildings.

In the case of many valuable historical localities there are also no urban (rural) planning conservationist studies, or plans based upon them on a sufficiently detailed scale.

Much has changed, and continues to change in the present-day political and socio-economic situation. It is indispensable to skilfully include into those new conditions solutions of problems which our milieu faces at the moment.

I regard as one of the prime issues the necessity to present

methods of an effective improvement of the restoration of towns, villages, and protected areas by means of:

- an amendment to legal acts, executive orders and instructions,
- the determination of regulations which concern the principles of cooperation between conservation and spatial planning together with architectonic construction service, during the stage of planning and **its realization**,

- the exploitation of fiscal means for steering the restoration tasks,
- the determination of an effective model of the organization of restoration as regards planning and realization.

In the light of the establishment of territorial self-government which is entrusted with the protection of cultural values, it has become extremely important to also protect rural settlements which possess cultural merits.

It will be also necessary to examine the rural spatial structure and to make plans for at least the most valuable centres. The selfgovernment bodies must be assured of far-reaching assistance on the part of professional milieus. This endeavour will call for great social effort and involvement.

Meanwhile, we are witnessing an almost complete dispersal of the professional staff – including members of the Workshops for the Conservation of Monuments – who have considerable achievements in the protection of historical spatial structures and in the planning of its model. Will it, therefore, be possible to realize our intentions?