

Katarzyna Zalasńska

Konserwatorska ochrona zabytków a ochrona przyrody

Kwartalnik Prawa Publicznego 8/3/4, 245-256

2008

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.

Katarzyna Zalasieńska*

KONSERWATORSKA OCHRONA ZABYTKÓW A OCHRONA PRZYRODY

1. Wprowadzenie

Już starożytni myśliciele przyjmowali podział dwa rodzaje bytów: te, które są częścią natury i te, które zostały stworzone przez człowieka, a więc będące z ustanowienia ludzkiego¹. Różnica między zjawiskami naturalnymi i działalnością człowieka wyznaczana jest przede wszystkim tempem zachodzących zmian, a także uwarunkowaniami tych zmian, jako, że człowiek w swojej działalności ma możliwość wpływu na sposób jej wykonywania². Również na gruncie prawa dokonujemy rozróżnienia na zjawiska naturalne, których ochrona została objęta działaniem m.in. ustawy z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody (dalej: u.o.p.)³, a działalnością człowieka, której świadectwa chronione są m.in. przepisami ustawy z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.o.z.). Podział ten, dotyczący istoty wartości chronionej, odnosi się do podstaw aksjologicznych tych regulacji. W rzeczywistości jednak niektóre elementy przyrodnicze mogą być chronione

* Katarzyna Zalasieńska – doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; uczestniczka Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

¹ W. Tatarkiewicz, *Dzieje sześciu pojęć*, Warszawa 2006, s. 10.

² O. Berlinger [w:], *Kształtowanie krajobrazu a ochrona przyrody*, tłum. i red. Z. Obmiński, Warszawa 1975, s. 36–37.

³ Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

także przepisami u.o.z.o.z., zaś obiekty o wartościach historycznych i kulturowych, mogą być obejmowane formami ochrony z u.o.p. To „zetknięcie” obu tych regulacji uczyniłam przedmiotem niniejszego wywodu.

2. Ochrona zabytków a ochrona przyrody

O bliskości prawa ochrony zabytków oraz prawa ochrony przyrody świadczy przede wszystkim wspólna ich geneza. Wśród pierwszych aktów odrodzonej Rzeczypospolitej znalazł się Dekret Rady Regencyjnej z 31.10.1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury⁴, który stanowił, że za zabytki mogą być m.in. uznane jaskinie, „grodziska (tzw. szwedzkie góry i okopy), kurhany, mogiły, usypiska, cmentarzyska, ślady osad nadwodnych, głazy ze stopami, misami, krzyżami, podkowami, baby kamienne itp.” oraz „ogrody ozdobne oraz aleje, stare cmentarze i przydrożne: drzewa sędziwe i okazałe, otaczające zamczyska, kościoły, kapliczki, figury, cmentarze itp.”⁵ Podobnie stanowiło późniejsze Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.3.1928 r. o opiece nad zabytkami⁶. Akty te obejmowały więc zarówno zabytki architektury, jak i elementy środowiska przyrodniczego, pod warunkiem, że posiadały one wartość zabytkową. Przyjęte rozwiązania, uwzględniające szczególny charakter obiektów cennych przyrodniczo, odróżniały dwie formy: ochrony zabytkowej i ochrony przyrodniczej⁷. Może o tym świadczyć m.in. przyjęcie rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 16.9.1919 r. o ochronie niektórych zabytków przyrody⁸. Dopiero w ustawie z 10.3.1934 r. o ochronie przyrody⁹ skryształizował się dotychczasowy prawny kierunek konserwatorskiej ochrony przyrody. Od tej pory, głównie poprzez stworzenie odrębnego od administracji konserwatorskiej, wyspecjalizowanego aparatu administracji na szczeblu centralnym i terenowym, prawna ochrona przyrody oraz ochrona zabytków, zaczęły podążać własnym torem, pozostając jednak w swoistej bliskości, ze względu na pokrewne mechanizmy ochronne oraz przedmiot regulacji.

⁴ Dz. Pr. K. P. Nr 16, poz. 36.

⁵ Art. 12 Dekret Rady Regencyjnej z 31.10.1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury.

⁶ Dz.U. Nr 29, poz. 265.

⁷ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 10.

⁸ M.P. Nr 208.

⁹ Dz.U. Nr 31, poz. 274.

Poszukując granicy między zakresem właściwości prawnej ochrony zabytków, a prawną ochroną przyrody w obowiązującym stanie prawnym, należałoby bliżej przyrzeć się przedmiotowi tych regulacji. Art. 1 u.o.p. wskazuje, że ustawa określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Dalej, w art. 2 u.o.p. ustawodawca określił, że ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu o odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, w tym m.in. krajobrazu, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień. Krajobrazem jest natomiast „obszar powierzchni Ziemi lub jej części, będący syntezą wszystkich elementów przyrodniczych (głównie rzeźby terenu, wód, warunków klimatycznych oraz świata roślinnego i zwierzęcego)”. Zasadniczo rozróżnić można krajobrazy pierwotne (ukształtowane wyłącznie przez naturę) oraz przetworzone (częściowo zmodyfikowane działalnością człowieka), w tym przede wszystkim krajobrazy kulturowe¹⁰. U.o.p. dotyczy więc cennych przyrodniczo obszarów, jak i gatunków roślin i zwierząt¹¹, dążąc do ochrony przestrzennej wartości przyrodniczych ze względu na rzadkość ich występowania lub zagrożenie ich wyginięciem¹².

Przechodząc na płaszczyznę u.o.z.o.z. należy zauważyć, że jej zakres przedmiotowy został wyznaczony definicją legalną zabytku, zawartą w art. 3 w słowniczku do ustawy. Zgodnie z jej treścią, zabytkami są nieruchomości lub ruchomości, ich części 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. Cechą odróżniającą poszczególne elementy otaczającego nas środowiska jest działalność ludzka, jako siła sprawcza ich powstania. Wyjątkowo, wartość zabytku może wypływać z określonego zdarzenia mającego miejsce w przeszłości (np. pole bitwy pod Grunwaldem, które wraz z ruiną kaplicy z XV w. zostało wpisane do rejestru zabytków¹³). Zabytkiem jest pewien dokument przeszłości, którego zachowanie leży w interesie ogółu ze względu na inkorporowane w nim wartości. Podstawową cechą odróżniającą zabytki od pozostałych elementów otaczają-

¹⁰ E. Małachowicz, *Konserwacja i rewaloryzacja architektury w środowisku kulturowym*, Warszawa 2007, s. 7.

¹¹ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktur*, Wrocław 2005, s. 40.

¹² W. Radecki, *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 75.

¹³ Nr rej.: 3586 z 17.2.1984 r.

cego nas środowiska jest kreacyjna działalność ludzka. Mają one w związku z tym stanowić wyraz myśli człowieka, niezależnie od tego czy zostały one przez niego wykonane (np. zabytki architektury) czy powstał wskutek działania ukierunkowanych przez niego sił przyrody (np. zabytkowa zieleń) bądź są efektem współdziałania człowieka z naturą (np. krajobraz kulturowy).

Dookreślenie definicji zabytku znalazło się w art. 6 u.o.z.o.z., który stanowi m.in. że zabytkiem nieruchomym jest w szczególności: krajobraz kulturowy, układ urbanistyczny, ruralistyczny i zespół budowlany, dzieła architektury i budownictwa, dzieła budownictwa obronnego, obiekty techniki (a zwłaszcza kopalnie, huty, elektrownie i inne zakłady przemysłowe), cmentarze, parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni, miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji. Na szczególną uwagę zasługuje wskazana w tym katalogu szeroko pojęta zieleń (w tym parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni), a także krajobraz kulturowy, czyli przedmioty ochrony, o których w pewnym zakresie mowa również we wskazanym art. 2 u.o.p.

2.1. Ochrona zabytkowej zieleni

Należy zauważyć, że zieleń zabytkowa, może być chroniona samodzielnie, jako park czy ogród ozdobny¹⁴, czy inne formy zaprojektowanej zieleni. Jednocześnie jednak może ona stanowić element wewnątrz urbanistycznych, jako oprawa obiektu architektury (np. parawany, aleje), „posadzka” (np. trawniki, kwietniki), sklepienie (np. korony drzew w alejach), bądź drobne formy wytwarzające klimat (np. żywopłoty, roślinność ozdobna, śnieżki, ogródki skalne)¹⁵. Wówczas, przede wszystkim jako element układu urbanistycznego, ruralistycznego, bądź zespołu budowlanego, podlega ona ochronie jako zabytek przestrzenny. Zgodnie ze statystyką rejestru zabytków nieruchomych przygotowaną na dzień 31.1.2007 r. przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, parki pałacowe i dworskie, ogrody dworskie, ogrody willowe (jako elementy komponowanych założeń), parki miejskie i aleje stanowią ok. 11% wszystkich wpisów do rejestru zabytków¹⁶. W pozostałym zakresie zieleni jest ważnym elementem układów przestrzennych, które stanowią 2% wpisów.

Szczególne miejsce wśród zabytkowej zieleni zajmują ogrody, stanowiące najczęściej element zespołów ogrodowo-pałacowych. Zgodnie z oceną

¹⁴ Możemy np. wyróżnić ogrody średniowieczne, okresu odrodzenia, barokowe XVII i XVIII w., romantyczne, bądź te powstające pod wpływem historyzmu i naturalizmu w XIX w.

G. Ciołka „ogród zabytkowy to nie tylko zbiór starych drzew i rzadkich krzewów i kwiatów, jakich wiele spotkać można w arboretach, ogrodach botanicznych, w lasach i rezerwach. W ogrodzie zabytkowym bez względu na jego przynależność stylową najważniejszą wartością jest jego ogólna kompozycja, jego zamierzony układ przestrzenny, w którym materiał roślinny stanowi jeden z wielu elementów składających się na harmonijną, skończoną całość”¹⁷. Z tego też względu, mimo iż mowa jest o tworcach natury, należałoby odróżnić ochronę zabytkowej zieleni, od zabytków przyrody, chronionych przepisami u.o.p., głównie w formie pomników przyrody, która wprowadzona jest ze względu na ich wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne lub krajobrazowe.

Przyroda, jak już zostało powiedziane, może być również chroniona jako element otaczającego zabytku krajobrazu. Warto zauważyć, że do rejestru może być wpisane razem z zabytkiem nieruchomym, zgodnie z art. 9 ust. 2 u.o.z.o.z., również jego otoczenie, w tym przede wszystkim elementy przyrodnicze. Otoczeniem tym, zgodnie z przepisami u.o.z.o.z. jest określony zespół krajobrazowy postrzegany łącznie z zabytkiem. Art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z. stanowi, że jest to „teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych”.

Roztoczenie ochrony wokół obiektu wpisanego do rejestru zabytków wynika z założenia, że otoczenie jest pewną przestrzenią, która jest z nim fizycznie i funkcjonalnie związana. Przy czym ochronie może być poddawany nie tylko obszar bezpośrednio przyległy. Jego zakres zależy od rozległości kompozycji przestrzennej, a więc obszaru tworzącego z chronionym zabytkiem nieruchomym integralną całość¹⁸. Wpis ten dokonywany jest w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Obejmuje on więc również te składniki krajobrazu historycznego czy kulturowego, naturalnego bądź przetworzonego, które nie mają charakteru budowlanego lub urbanistycznego¹⁹.

Elementy zieleni o wartości zabytkowej mogą być chronione na gruncie u.o.z.o.z. przede wszystkim poprzez wpis do rejestru zabytków. Na grun-

¹⁵ A. Małachowicz, *Ochrona...*, t. 1, s. 121.

¹⁶ Zob. www.kobidz.pl.

¹⁷ K. Chrabeski, G. Ciołek, *Uwagi o potrzebie odbudowy zabytkowych ogrodów*, „Ochrona Zabytków” 1949, nr 1, s. 18.

¹⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 24.3.2006 r., sygn. I SA/Wa 1238/05, nr LEX 197567.

¹⁹ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989, s. 290.

cie u.o.p. zielen ta chroniona może być przede wszystkim zgodnie z art. 44 u.o.p., jako „pomnik przyrody”. Z wprowadzeniem tej formy ochrony, w drodze aktu prawa miejscowego, związane są przede wszystkim zakazy, o których mowa w art. 45 u.o.p., w tym m.in. dotyczące niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru, uszkodzenia i zanieczyszczenia gleby, zmiany sposobu użytkowania gleby. Przepisy obu ustaw wzajemnie się uzupełniają, gdyż z jednej strony chronione jest pewne założenie przestrzenne, które legło u podstaw kompozycji zabytkowego parku lub ogrodu, natomiast osobnemu reżimowi poddane zostały uwarunkowania przyrodnicze, których należyte utrzymanie również stanowi gwarancję jego przetrwania.

2.2. Krajobraz kulturowy jako zabytek nieruchomy

Obok zabytkowej zieleni, której zachowanie bywa zabezpieczane zarówno formami ochrony z u.o.z.o.z., jak i u.o.p., szczególnym rodzajem zabytku nieruchomego jest krajobraz kulturowy²⁰. Stanowi on postać przetworzonego krajobrazu, a więc tworzonego przez czynniki naturalne oraz aktywność człowieka. Zgodnie z art. 3 pkt 14 u.o.z.o.z., jest on określony jako przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze. Wskazuje się również, że krajobraz kulturowy „jest zapisem historii w konkretnej przestrzeni i na jego kształt i cechy tożsamości złożyły się czynniki zarówno pierwotne, pochodne od natury, jak i wtórne, będące wynikiem działalności człowieka”²¹. Chodzi więc o obszar, w którym „działalność ludzka zmieniła naturalną równowagę środowiska przez przetworzenie istniejących już elementów bądź wprowadzenie nowych, nie naruszających jednak równowagi między jego poszczególnymi składnikami”²². Może się jednak zdarzyć, że krajobraz kulturowy intensywnie użytkowany, całkowicie bądź w dużym stopniu traci elementy naturalne²³.

Tym samym krajobraz kulturowy to określone, ilustrujące przeszłość, założenie przestrzenne wraz z wartościami niematerialnymi, jak nazwy miejsc,

²⁰ Należy zauważyć, że krajobraz kulturowy, został objęty prawną ochroną dopiero na mocy ustawy z 19.7.1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, Dz.U. Nr 56, poz. 322, która weszła w życie dopiero 23.9.1990 r.

²¹ M. Kornecki, *Krajobraz kulturowy. Perspektywy badań i ochrony*, „Ochrona Zabytków” 1999, nr 1, s. 19.

²² J. Pruszyński, op.cit., s. 15.

²³ L. Jastrzębski [w:] *Kształtowanie krajobrazu...*, s. 150.

obyczaje, tradycje wszelkiego rodzaju oraz niektóre formy kompozycji krajobrazu (w tym panoramy i elementy tworzące np. nastrój)²⁴. Tworzy on „integralną strukturę przestrzenną, na którą składają się: płaszczyzny (lasy, łąki, grunty orne, zbiorniki wodne), ciągi (rzeki, strumienie, drogi, granice), i punkty (obiekty kulturowe i przyrodnicze)”²⁵. Obiekty przyrodnicze stanowią więc niezbędny i dominujący element chronionej przestrzeni. Krajobraz kulturowy stanowi system naczyń połączonych – naturalnych i będących dziełem człowieka, a tym samym cechuje się interdyscyplinarnym charakterem poznawczym. Reprezentuje on w pierwszej kolejności wartość naukową, wyznaczającą treść interesu społecznego w jego zachowaniu. W wypadku szczególnego rodzaju krajobrazu kulturowego, jakim jest krajobraz historyczny, obejmujący elementy twórczości ludzkiej, która miała miejsce w przeszłości, bardzo ważna jest również jego wartość historyczna i artystyczna. Krajobraz historyczny jest świadectwem minionej epoki, dokumentującym m.in. sposób życia dawnych społeczeństw, ówczesne style w architekturze, sposoby projektowania i kształtowania przestrzeni. W związku z tym, ochrona krajobrazu historycznego to „zachowanie *in situ* założenia urbanistycznego miasta lub osiedla, zespołu budowlanego, ogrodu krajobrazowego, układu wsi, odcinka drogi, tak by w większym lub mniejszym stopniu dokładnie ilustrowały one przeszłość”²⁶.

2.3. Formy ochrony krajobrazu kulturowego

Troska o zachowanie krajobrazów kulturowych, na gruncie u.o.z.o.z., została powierzona jednostkom samorządu terytorialnego najniższego szczebla, które zostały wyposażone w kompetencję wprowadzania właściwej formy ochrony, a więc tworzenia parków kulturowych. Za ich wprowadzeniem przemawiają, zgodnie z art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z., potrzeby wynikające z ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Wprowadzenie tej formy ochrony następuje na podstawie uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków.

²⁴ Wyrok NSA z 25.10.1991 r., sygn. I SA 948/91, OSP 1993/6/116, s. 271.

²⁵ „Zasady tworzenia parku kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu ochrony” – www.kobidz.pl/app/site.php5/Show/330.html.

²⁶ J. Pruszyński, op.cit., s. 22.

²⁷ A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki: ochrona i opieka*, Zielona Góra 2004, s. 32.

Na etapie prac nad obowiązującymi przepisami pojawiały się postulaty przekazania tej formy ochrony do kompetencji wojewody, na kształt tworzonych przez niego parków krajobrazowych²⁷. Przyjmując jednak, że wskazana forma ochrony „ma na celu zachowanie i kultywowanie regionalnych tradycji kulturowych, w tym regionalnego budownictwa”, to społeczności lokalne zostały uznane za najważniejsze, jako „w coraz większym stopniu zainteresowane zachowaniem i odpowiednim wykorzystaniem zasobów własnego dziedzictwa kulturowego, chociażby do rozwoju tzw. turystyki kulturowej”²⁸. W wypadku parków kulturowych przekraczających obszar jednej gminy, mogą one zostać utworzone, jak też zarządzane na podstawie zgodnych uchwał rad gmin (związku gmin), na terenie których park ten ma być utworzony.

Wprowadzenie form ochrony w postaci parku kulturowego zobowiązuje gminę do podjęcia określonych działań, o których mowa w art. 16 i 17 u.o.z.o.z. W szczególności wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, powinien sporządzić plan ochrony parku kulturowego, który podlega następnie zatwierdzeniu przez radę gminy. Gmina zobowiązana jest również do sporządzenia dla chronionego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowi to ograniczenie samodzielności planistycznej gminy, której ustawodawca pozostawił, co do zasady, swobodę w zakresie podejmowania decyzji o objęciu danego terenu ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁹. Dla właściwej realizacji zadań związanych z tą formą ochrony, rada gminy może ponadto utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem.

Utworzenie parku kulturowego jest analogiczne w skutkach, dla właścicieli nieruchomości znajdujących się na danym obszarze, jak wprowadzenie niektórych form ochrony przyrody (np. użytek ekologiczny). W związku z tym ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie mechanizmu, o którym mowa w art. 131–134 ustawy z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odszkodowań oraz wykupu, gdy korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

²⁸ Ibidem.

²⁹ T. Bąkowski, *Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym (Wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. VIII, 2002, s. 29.

Na gruncie prawa ochrony przyrody, które również odnosi się do krajobrazu w art. 2 u.o.p., właściwymi formami jego ochrony są m.in. parki krajobrazowe oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, przy czym najbliższa „parkowi kulturowemu” wydaje się być druga z wymienionych. Park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 ust. 1 u.o.p.). Zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi są natomiast fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe i estetyczne (art. 43 u.o.p.). Mogą one dotyczyć wybranych części krajobrazu kulturowego, przy czym ustanowienie tej formy ochrony, w odróżnieniu od u.o.z.o.z., następuje ze względu na walory widokowe i estetyczne. Ochrona krajobrazu kulturowego została więc poddana reżimowi dwóch odrębnych aktów, w zależności od wartości które dany krajobraz reprezentuje. Przy czym o ile wartość historyczna i naukowa, mają pewien walor poznawczy, to wartości widokowe i estetyczne są pozbawione obiektywizmu.

W zasadzie z wprowadzeniem form ochrony przyrody w postaci zespołów przyrodniczo-krajobrazowych mamy do czynienia w wypadkach, gdy cenne fragmenty krajobrazu nie zostały objęte inną, dalej idącą formą tej ochrony przyrody³⁰. Jej ustanowienie nie wyklucza jednak, ze względu na zbieżność przedmiotu regulacji, wprowadzenia na tym obszarze którejś z formy ochrony zabytków nieruchomych. W wypadkach, gdy zespół obejmuje również zabytki nieruchome lub posiada walory krajobrazu kulturowego z u.o.z.o.z. możemy mieć do czynienia niejako z podwójną ochroną³¹. Wydaje się jednak, że gdy dany cenny krajobrazowo obszar nie został jeszcze objęty żadną formą ochrony, wówczas możliwy powinien być wybór względniejszej, a więc takiej, która lepiej służyć będzie specyficznie poddawanego ochronie obszaru czy obiektu³².

W literaturze podkreśla się podobieństwo konstrukcji zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz parków kulturowych m.in. przez odniesienie w obu wypadkach do art. 131–134 ustawy z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska³³. Wskazuje się też na pewne odrębności, w tym przede wszyst-

³⁰ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, s. 188.

³¹ Por. B. Szymgin, *Ochrona zabytków architektury wiejskiej w zespole z ochroną krajobrazu i środowiska – możliwości i ograniczenia*, „Ochrona Zabytków” 1998, nr 1, s. 24–30.

³² Zob. W. Radecki, *Teoretyczne podstawy...*, s. 159.

³³ Zob. np. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody*, Warszawa 2006, s. 158.

kim inny zakres możliwych do wprowadzenia zakazów, obowiązek sporządzenia dla parku kulturowego tzw. planów ochrony, możliwość utworzenia jednostki organizacyjnej zarządzającej parkiem kulturowym czy obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na których utworzono park kulturowy³⁴. Nie ulega jednak wątpliwości, że względy sprawnościowe przemawiają za tym, aby wskazane formy ochrony – zarówno na gruncie u.o.p. jak i u.o.z.o.z. – nie konkurowały ze sobą.

3. Podsumowanie

Ze względu na złożoność otaczającej na rzeczywistości, trudno wyobrazić sobie wyczerpujący jej podział na elementy kulturowe (zabytki) i przyrodnicze. Zieleni i krajobrazy naturalnie stanowią istotną część środowiska kulturowego. Naturalnym zjawiskiem jest więc przenikanie się form ochrony przyrody i form ochrony zabytków. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.z.o.z., jej postanowienia nie naruszają m.in. ustawy o ochronie przyrody, co sprawia, że przepisy tych ustaw nie wyłączają się wzajemnie, a raczej powinny się uzupełniać³⁵. Dotyczy to w szczególności zieleni (w tym ogrodów i parków), która może stanowić zabytek nieruchomy zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt. 1 lit. g u.o.z.o.z., jak i tereny zielone, o których mowa w art. 5 pkt. 21 u.o.p. Wówczas możemy mieć do czynienia formami ochrony w postaci wpisu do rejestru zabytków oraz „pomnika przyrody”. Mechanizmy te niewątpliwie wzajemnie się uzupełniają – u.o.z.o.z. dąży przede wszystkim do zachowania kompozycji oraz układu przestrzennego, zaś przepisy u.o.p. chronią np. przed uszkodzeniem i zanieczyszczeniem gleby. Inny jest więc zakres właściwości administracji konserwatorskiej i przyrodniczej, a właściwe zachowanie chronionych obszarów, wymaga ich współdziałania.

Nieco inna sytuacja ma miejsce, w wypadku krajobrazów kulturowych, których ochrona oparta może być o konstrukcję zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, jak i parków kulturowych. Może się bowiem okazać, że istnienie tych konkurencyjnych form ochrony, o podobnej konstrukcji i mechanizmach, w rzeczywistości jest zbędne, a wręcz szkodliwe, gdyż kompetencja do ich ustanawiania należy (w wypadku zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, jeżeli wojewoda nie skorzystał ze swojego uprawnienia) do rady gmi-

³⁴ Ibidem.

ny. Problem może bowiem powstawać w wypadku obszarów cennych zarówno przyrodniczo, jak i kulturowo. W tej chwili możliwe jest wprowadzenie dwóch odrębnych form ochrony, co rodzić może, niepożądany w systemie prawa, stworzonym przez racjonalnego ustawodawcę, stan niespójności bądź sprzeczności między poszczególnymi wartościami, których ochrona wynika z u.o.z.o.z. oraz u.o.p.³⁶ Ochrona wartości przyrodniczych może bowiem stać niekiedy w sprzeczności z potrzebami ochrony wartości kulturowych i odwrotnie.

Istotą efektywnej ochrony krajobrazu kulturowego, jako zabytku nieruchomego, powinno być silne zintegrowanie z ochroną środowiska naturalnego, zarówno ze względu na przedmiot tej ochrony, jak i źródła zagrożenia (np. zanieczyszczenia)³⁷. Dopiero dostrzeżenie silnych związków między ochroną zabytków a ochroną przyrody jest w stanie zapewnić skuteczność przepisom obowiązującego prawa.

Rozwiązaniem zasygnalizowanych problemów, odnoszących się do ochrony krajobrazów kulturowych, są przede wszystkim zmiany legislacyjne dążące do zapewnienia spójności omawianych przepisów. Można jednak również rozważać wyodrębnienie problematyki ochrony krajobrazu (krajobrazu kulturowego), zarówno z u.o.p., jak i u.o.z.o.z.³⁸, do osobnego aktu prawnego, a tym samym kompleksowe uregulowanie tego zagadnienia³⁹. Za takim spojrzeniem, a więc

³⁵ Przepisy obu ustaw ustalają jednak pewną hierarchię. Np. art. 81 u.o.p. wskazuje na pierwszeństwo u.o.z.o.z., stanowi bowiem, że „teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. Nr 162, poz. 1568, rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą właściciela”.

³⁶ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 42.

³⁷ Zob. np. J. Lehmann, *Zagrożenia zabytków przez skażenie środowiska*, „Ochrona Zabytków” 1998, nr 1, s. 28–30; J. Wiśniewski, *Ochrona i konserwacja zabytków budownictwa a zagrożenia ekologiczne*, „Ochrona Zabytków” 1991, nr 2, s. 68–72.

³⁸ Trzeba podkreślić, że na gruncie u.o.z.o.z. powstaje wątpliwość czy krajobraz kulturowy, traktowany jako rodzaj zabytku nieruchomego, w rzeczywistości odpowiada zawartej w art. 3 u.o.z.o.z. definicji legalnej, która zakłada, że zabytki są dziełem człowieka bądź są związane z jego działalnością. Krajobraz kulturowy jest tymczasem jedynie efektem współdziałania człowieka z naturą. To rodzi pytanie czy nie jest to już odrębne względem zabytku dobro chronione, co przemawia za określeniem odrębnych podstaw aksjologicznych i normatywnych dla jego ochrony.

³⁹ Potrzeba odrębnego traktowania problematyki krajobrazu została podkreślona m.in. w ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej we Florencji dnia 20.10.2000 r.

łączonego traktowania problematyki krajobrazów o wartościach kulturowych i przyrodniczych, przemawia m.in. Rekomendacja UNESCO z 11.12.1962 r. w sprawie ochrony piękna i charakteru krajobrazów oraz miejsc⁴⁰. Akt ten zaleca ochronę „piękna i charakteru krajobrazów oraz miejsc”, czyli zachowanie, a jeśli to możliwe również odtworzenie, wyglądu naturalnych, wiejskich oraz miejskich krajobrazów i obszarów, dzieł rąk człowieka lub natury, które posiadają wartość kulturową lub estetyczną, bądź tworzą typowe otoczenie naturalne. Rekomendacja zawiera standardy ochrony krajobrazów oraz przewiduje, że dla realizacji wskazanych postanowień poszczególne państwa powinny powołać wyspecjalizowane ciała o charakterze administracyjnym i doradczym. Uzupelnieniem ich działań powinny być ogólnopństwowe i lokalne ciała pozarządowe. Naruszenie zasad rządzących systemem ochronny, w świetle Rekomendacji, powinno rodzić obowiązek naprawienia szkody lub zobowiązanie do przywrócenia stanowiska do jego poprzedniego stanu, zaś umyślne niszczenie powinno być ścigane administracyjnie lub karnie.

Wydaje się, że pożądana metoda wartościowania i oceny krajobrazu kulturowego wykracza poza założenia przyjęte w u.o.z.o.z. oraz u.o.p. Nie powinno się bowiem oddzielać wartości kulturowych od wartości przyrodniczych, a raczej poszukiwać możliwości syntetycznej, kompleksowej oceny zasobów krajobrazu i jego wartości. Charakter krajobrazu sprawia bowiem, że „najbardziej istotną ze wszystkich jego wartości nie jest żadna jego szczególna postać, faza, kierunek czy szybkość rozwoju, ale harmonia całości procesu”⁴¹. Jest ona osiągana jedynie gdy „sposób jego użytkowania jest dostosowany do charakteru środowiska przyrodniczego i geograficznego oraz zgodny z prawami nimi rządzącymi”⁴². Z tego właśnie względu zasadnym wydaje się rozważanie wydzielenia problematyki krajobrazu kulturowego do osobnego aktu. Obecnie, funkcjonujące w izolacji formy ochrony z u.o.z.o.z. oraz u.o.p., nie są w stanie właściwie zabezpieczyć wartości kulturowych inkorporowanych w otaczającym nas środowisku.

⁴⁰ Tekst oryginalny Rekomendacji używa sformułowania „sites”, które można również tłumaczyć jako „obszar” bądź „teren”.

⁴¹ T. Zwiech, *Krajobraz – zupełnie inna wartość, zabytek, ochrona*, „Ochrona Zabytków” 1995, nr 3-4, s. 294.

⁴² G. Ciolek, *Zarys ochrony i kształtowania krajobrazu*, Warszawa 1964, s. 9.