

Artur Hołuj*

orcid.org/0000-0003-1676-8965

Paulina Legutko-Kobus**

orcid.org/0000-0003-0380-8913

Anna Oleńczuk-Paszel***

orcid.org/0000-0002-8685-1425

Dziedzictwo kulturowe w planowaniu przestrzennym. Aktualne cele w wymiarze międzynarodowym i specyfika zmian systemu polskiego¹

Cultural Heritage in Spatial Planning: Current Objectives in the International Dimension and Specificity of Changes in the Polish System

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne,
dziedzictwo kulturowe, dokumenty planistyczne

Keywords: spatial planning, cultural heritage,
planning documents

Wprowadzenie

System planowania przestrzennego musi brać pod uwagę i godzić z sobą osiąganie zróżnicowanych celów i założeń. Realizacja tego zadania wymaga uwzględniania perspektywy interdyscyplinarnej, w tym bardzo często łączenia zupełnie odmiennych punktów widzenia. W kontekście tych wyzwań można wskazać, że jednym z głównych wymiarów planowania przestrzennego jest wymiar kulturowy (w szczególności dziedzictwa kulturowego). Jego zadanie to z jednej strony kształtowanie przestrzeni, a z drugiej ochrona wybranych jej walorów, które przekładają się na sferę kulturową (ze szczególnym uwzględnieniem problematyki ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego). Jest tak również w polskim systemie planowania przestrzennego, w którym szczególnie zauważalne są konsekwencje chaosu przestrzennego i niesprawności władz publicznych. W związku z obecnością tych czyn-

Introduction

The spatial planning system must consider and reconcile the achievement of diverse goals and objectives. Accomplishing this task requires considering an interdisciplinary perspective, often combining completely different points of view. In the context of these challenges, it can be pointed out that one of the main dimensions of spatial planning is the cultural dimension (in particular, cultural heritage). Its task is, on the one hand, to shape space and, on the other hand, to protect selected values of space that translate into the cultural sphere (with particular attention to the issue of protection of monuments and cultural landscape). It is also the case in the Polish spatial planning system, in which the consequences of spatial chaos and the inefficiency of public authorities are particularly noticeable. Due to

* dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej, Katedra Gospodarki Przestrzennej²

** dr, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Zakład Polityki Regionalnej i Lokalnej

*** dr, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości

* Ph.D., University of Economics in Krakow, College of Public Economy and Administration,

** Ph.D., SGH Warsaw School of Economics, Collegium of Socio-Economics

*** Ph.D., West-Pomeranian University of Technology in Szczecin, Faculty of Economics

Cytowanie / Citation: Hołuj A., Legutko-Kobus P., Oleńczuk-Paszel A. Cultural Heritage in Spatial Planning: Current Objectives in the International Dimension and Specificity of Changes in the Polish System. *Wiomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2025, 82:156–169

Otrzymano / Received: 31.12.2024 • **Zaakceptowano / Accepted:** 11.03.2025

doi: 10.48234/WK82CHANGES

ników i procesów oraz ich konsekwencji występuje wiele dodatkowych barier utrudniających szersze uwzględnianie wymiaru kulturowego (w tym szczególnie dziedzictwa kulturowego) w planowaniu przestrzennym.

Celem artykułu jest identyfikacja najważniejszych zagadnień związanych z ujęciem dziedzictwa kulturowego w planowaniu przestrzennym oraz istotnych barier utrudniających jego czytelne uwzględnianie. W pierwszej kolejności przedstawiono, na czym – od strony teoretycznej – polega uwzględnienie wymiaru dziedzictwa kulturowego w planowaniu przestrzennym. Następnie, na podstawie dokonanego przeglądu literatury, wskazano, jak w obecnej dyskusji teoretycznej akcentuje się związane z tym tematem priorytety. W ostatniej części konkluzje dotyczące obu omówionych kwestii odniesiono do polskiego systemu planowania przestrzennego – jego specyfiki i głównych problemów. Na podstawie zestawienia ze sobą kolejnych wyodrębnionych zagadnień zdefiniowano zarówno główne bariery, jak i najważniejsze wyzwania badawcze.

Artykuł ma charakter przeglądowo-teoretyczny. Problematyka dotycząca ujęcia wymiaru dziedzictwa kulturowego w planowaniu przestrzennym jest podejmowana w licznych publikacjach naukowych. Wydaje się jednak, że (zwłaszcza w polskiej literaturze przedmiotu) warto byłoby podkreślić jej interdyscyplinarny charakter, w tym szczególnie w kontekście wdrażanej reformy planowania przestrzennego, stwarzając podstawy do szerszego włączenia do dyskusji autorów zajmujących się różnicowanymi aspektami dziedzictwa kulturowego.

Planowanie przestrzenne a dziedzictwo kulturowe – przegląd literatury

Planowanie przestrzenne i ochrona dziedzictwa kulturowego to ściśle powiązane aspekty kształtowania przestrzeni, które w różnych wymiarach wzajemnie się uzupełniają i warunkują. Choć zasadnicze cele tych dwóch dziedzin mogą się wydawać zdywersyfikowane, gdyż pierwsza skupia się na przyszłości (wykorzystując wiedzę historyczną), a druga w głównej mierze na przeszłości (stanowiąc postulaty pozwalające na organizację zrównoważonego funkcjonowania człowieka w strukturach funkcjonalno-przestrzennych), to w rzeczywistości są one z sobą nierozdzielnie związane. Dziedzictwo kulturowe stanowi bowiem nie tylko świadectwo naszej przeszłości, ale także fundament dla rozwoju nowych form fizycznych, a także procesów społecznych [Ashworth 2011, s. 1–18; Murzyn-Kupisz, Hołuj, Działek 2022].

Dzięki zrozumieniu znaczenia dziedzictwa kulturowego jesteśmy w stanie lepiej pojąć uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju, zwłaszcza te lokalne, co pozwala na bardziej świadome kształtowanie przyszłości opartej m.in. na postawach społecznych, a także na rzetelnej (opartej na badaniach i dowodach) polityce przestrzennej [Duxbury, Jeannotte 2010, s. 1–29]. Dziedzictwo jest różnie wartościowane w zależności od skali i kontekstu (narodowego, regionalnego, lokalnego) i stanowi wyraz różnorodności kulturowej. Jego interpretacja dokonuje się przez pryzmat

the presence of these factors and processes and their consequences, there are many additional barriers to the broader consideration of the cultural dimension (especially cultural heritage) in spatial planning.

The article aims to identify the most important issues related to including cultural heritage in spatial planning and the significant barriers to its explicit consideration. First, it presents what—from the theoretical side—the consideration of the cultural heritage dimension in spatial planning consists of. Then, based on a literature review, it is pointed out how the current theoretical discussion emphasizes the related priorities. In the last part, the conclusions on the two issues discussed were related to the Polish spatial planning system—its specifics and main problems. Based on the juxtaposition of the subsequent isolated issues, both the main barriers and the most important research challenges were defined.

This article has the character of a review and of a theoretical text. The issue of including the dimension of cultural heritage in spatial planning is addressed in numerous academic publications. However, it seems that (especially in the Polish literature on the subject) it would be worthwhile to strengthen its interdisciplinary character, especially in the context of the implemented spatial planning reform, creating the basis for broader inclusion in the discussion of authors dealing with diverse aspects of cultural heritage.

Spatial planning and cultural heritage – a literature review

Spatial planning and heritage preservation are closely related aspects of space shaping, and they complement and condition each other in various dimensions. Although the fundamental goals of these two fields may seem to be diversified since the former focuses on the future (using historical knowledge), and the latter focuses mainly on the past (providing postulates that allow the organization of sustainable human functioning in functional-spatial structures), in reality, they are inextricably linked. This is because cultural heritage is a testimony to our past and the foundation for developing new physical forms and social processes [Ashworth 2011, pp. 1–18; Murzyn-Kupisz, Hołuj, Cannon 2022].

By understanding the importance of cultural heritage, we are better able to grasp the determinants of functioning and development, especially local ones, which allows us to more consciously shape the future based on, among other things, social attitudes, as well as sound (research- and evidence-based) spatial policies [Duxbury, Jeannotte 2010, pp. 1–29]. Heritage is valued differently at different scales and contexts (national, regional, local). It embodies cultural diversity. Its interpretation is carried out through the prism of its qualities and values (iden-

cech i wartości identyfikowanych oraz przypisywanych mu m.in. przez społeczności, które je dziedziczą. Konsekwencją korzystania z zasobu dziedzictwa jest jego ciągły i zmienny wpływ na przestrzeń w różnych jej wymiarach [Mason 2017, s. 5–30]. Stanowi ono źródło rozwoju społeczno-gospodarczego. Współtworzy przestrzeń do życia, przyczyniając się do wzrostu jej atrakcyjności, poprawy jakości życia mieszkańców oraz wzmocnienia pozycji miejsca w konkurencyjnej międzynarodowej strukturze funkcjonalnej [Fairclough 2008, s. 297–312; Scheffler, Kulikauskas, Barreiro 2009, s. 9–13; Throsby 2006, s. 40–43; Towse 2019; Murzyn-Kupisz, Hołuj, Działek 2022]. Dziedzictwo niejednokrotnie stanowi dodatkowo ważny atut turystyczny, przyczyniając się do rozwoju lokalnej gospodarki. Dzięki zrównoważonej adaptacji przestrzeni historycznych do bieżących żywiołowych procesów przestrzennych możliwe staje się komercyjne wykorzystanie dziedzictwa opartego na wyważonych procedurach postępowania zgodne z zasadami ładu przestrzennego i jego wartościami oraz poszanowaniem przestrzeni tworzonej w sąsiedztwie substancji zabytkowych [Bogdanowski 1996; *Samorzady* 2004; Vardopoulos 2023, s. 809–828].

Zachowanie elementów dziedzictwa kulturowego w procesie urbanizacji umożliwia stworzenie zrównoważonego środowiska, w którym przeszłość i teraźniejszość współistnieją w harmonii, wzbogacając wzajemnie swoje walory. Zarówno w obszarach miejskich, jak i w założeniach ruralistycznych identyfikujemy jednak liczne niepożądane praktyki, m.in. w zakresie zabudowy i zagospodarowania. Stanowią one skutek żywiołowych procesów, w wyniku których obserwowane są różnorodne oddziaływania na tkankę kulturową, w tym historyczną [Booth 2011, s. 13–21; McClelland et al. 2013, s. 583–603]. Na charakter tych oddziaływań mają w dużej mierze wpływ zarówno instrumenty, jak i praktyki gospodarcze oparte na rozwiązaniach formalno-prawnych będących domeną różnych systemów planistycznych stosowanych w gospodarce przestrzennej na świecie [Nowak et al. 2022, s. 1599]. Instrumenty planowania przestrzennego i ich wykorzystanie są niezbędne do osiągnięcia celu ochrony i wzbogacania dziedzictwa kulturowego. Należy dodatkowo zwrócić szczególną uwagę na dokumentację planistyczną (plany miejscowe i ogólne, studia, koncepcje zagospodarowania). Przytoczone opracowania w żadnym wypadku nie konstituują statycznego obrazu przyszłości. Stanowią metodę na ukierunkowywanie dynamicznych procesów ciągłego dostosowywania zagospodarowania przestrzeni do zmieniających się uwarunkowań i potrzeb. Jednocześnie w pewnym wymiarze najczęściej pozostawiają pewien potencjał dla przyszłych zmian, w tym obecnie niemożliwych do podjęcia wyzwań.

Istotną kwestią w dyskusji o przestrzeniach historycznych cennych jest ta, że najczęściej różni interesariusze odmiennie interpretują zasady i cele ochrony, zazwyczaj funkcjonując w przeświadczeniu, że proces ochrony w pierwszej kolejności wiąże się z wydatkowaniem dodatkowych środków finansowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych [Pendlebury 2013, s. 709–727]. W sytuacji większego zapotrzebowania na zmiany w zagospodaro-

tified and attributed by the heritage communities, among others). The consequence of using heritage resources is their continuous and changing impact on space in various dimensions [Mason 2017, pp. 5–30]. It is a source of socioeconomic development. It co-creates a livable space, contributing to increasing its attractiveness, improving the quality of life of residents and strengthening the position of a place in the competitive international functional structure [Fairclough 2008, pp. 297–312; Scheffler, Kulikauskas, Barreiro 2009, pp. 9–13; Throsby 2006, pp. 40–43; Towse 2019; Murzyn-Kupisz, Hołuj, Plot 2022]. Heritage is often additionally an important tourist asset, contributing to the development of the local economy. Thanks to the sustainable adaptation of historical spaces to the current elemental spatial processes, it becomes possible to exploit heritage based on balanced procedures of handling commercially, following the principles of spatial order and its values, as well as respect for the spaces created in the vicinity of historical substances [Bogdanowski 1996; *Samorzady* 2004; Vardopoulos 2023, pp. 809–828].

Preserving cultural heritage elements in urbanization makes it possible to create a balanced environment in which the past and present coexist harmoniously, enriching each other's qualities. However, in both urban areas and rural assumptions, we identify numerous undesirable practices, among others, in terms of building and development. These result from spontaneous processes, resulting in various impacts on the cultural fabric, including historical ones [Booth 2011, pp. 13–21; McClelland et al. 2013, pp. 583–603]. These impacts are primarily influenced by instruments and economic practices based on formal and legal solutions that are the domain of various planning systems used worldwide for spatial management [Nowak et al. 2022, p. 1599]. Spatial planning instruments and their use are essential in achieving the goal of protecting and enriching cultural heritage. In addition, special attention should be paid to planning documentation (local and general plans, studies, and development concepts). The cited studies by no means constitute a static picture of the future. They are a method for guiding the dynamic processes of continuous adaptation of spatial development to changing conditions and needs. At the same time, in some dimensions, they most often leave some potential for future changes, including currently impossible challenges.

An important issue in the discussion of historically valuable spaces is that, more often than not, different stakeholders interpret the principles and goals of preservation differently, usually operating under the belief that the preservation process primarily involves the expenditure of additional financial resources, both public and private [Pendlebury 2013, pp. 709–727]. With greater demand for changes in the development of historically valuable spaces, it should be noted that public authorities

waniu przestrzeni historycznie cennych zauważyć należy, że władze publiczne dysponują ograniczonymi możliwościami kontrolowania wpływu rozwoju przestrzennego na lokalną kulturę i dziedzictwo [Pereira Roders, van Oers 2012, s. 4–14]. Obserwowana presja na przestrzeń i w przestrzeni, identyfikowana głównie na terenach zurbanizowanych, może być jednak powstrzymywana lub ograniczana przez efektywną politykę przestrzenną, odnoszącą się zarówno do aktywności planistycznych, jak i do bezpośrednich procesów gospodarowania tą przestrzenią. Planowanie przestrzenne odgrywa ważną rolę w harmonizowaniu i łagodzeniu sprzecznych polityk sektorowych oraz w osiąganiu celów rozwojowych dla dziedzictwa kulturowego i historycznego [Dobricic, Ristic, Josimović 2016, s. 75–83]. Historyczny krajobraz, w tym krajobraz miejski, jest niemyym świadkiem przeszłości, a zabytki są w niego wpisane jako ślad ciągłej ewolucji i współistnienia człowieka z przestrzenią [Smith 2015, s. 182–197]. Dziedzictwo kulturowe często jest nawet nazywane niemyym interesariuszem, a w jego imieniu wypowiadają się inni interesariusze, np. organizacje społeczne czy samorządy lokalne. Tkanka miejska stanowi zatem żywy, ciągle zmieniający się ekosystem, wymagający ochrony jego wielowymiarowej struktury przestrzennej, a nie wybranych pomników przeszłości [Choay 1999; Labadi, Logan 2015, s. 1–20].

W zależności od organizacji systemu administracji publicznej danego państwa stosowane są różne formy planowania, cechujące się zróżnicowanymi praktykami planistycznymi, które z kolei przekładają się na rozmaite formy planowania przestrzenno-terytorialnego (zagospodarowania przestrzennego), planowania sektorowego czy metropolitalno-regionalnego. Te z kolei powinny być powiązane z krajowymi oraz transnarodowymi koncepcjami [Alexander 2002, s. 226–249; Alexander 2005, s. 91–106]. Wskazane zróżnicowanie w postępowaniu podmiotów odpowiedzialnych za organizację struktury funkcjonalno-przestrzennej będzie pochodną przedmiotu interwencji planistycznej opartej na ewoluujących instytucjonalnych praktykach planistycznych. Uznaje się, że planowanie przestrzenne, jako narzędzie kształtowania przyszłości oraz bieżącego zarządzania terytorialnego, musi uwzględniać w sposób szczególny wartości kulturowe, historyczne, a także architektoniczne i estetyczne. W przeciwnym razie dziedzictwo kulturowe oraz krajobraz kulturowy mogą być zagrożone oddziaływaniem ponadnormatywnego popytu na przestrzeń, głównie tę podatną do łatwego skomercjalizowania [Turner, Pereira Roders, Patry 2012, s. 124–133]. Niewątpliwie wskazany kontekst uwypukla konieczność dynamicznego łączenia procesów ochrony dziedzictwa kulturowego (w tym ochrony konserwatorskiej) z procesami planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne jest bowiem kanwą tworzącą ramy dla dzisiejszego nowoczesnego i zrównoważonego użytkowania zasobu (gwarantującego jego przetrwanie), w pełnej szacunku relacji z przeszłością. Należy podkreślić, że obejmuje ono, oprócz ochrony fizycznej zabytków, także rozwiązania chroniące dziedzictwo niematerialne [Denhez 1997]. To rozszerzone podejście podąża za zmianą

have limited ability to control the impact of spatial development on local culture and heritage [Pereira Roders, van Oers 2012, pp. 4–14]. However, the observed pressure on and in space, identified mainly in urbanized areas, can be contained or limited by effective spatial policy, referring to planning activities and direct processes of managing this space. Spatial planning is important in harmonizing and mitigating conflicting sectoral policies and achieving development goals for cultural and historical heritage [Dobričić, Ristić, Josimović 2016, pp. 75–83]. The historical landscape, including the urban landscape, is a silent witness to the past, and monuments are inscribed as a trace of the continuous evolution and coexistence of man and space [Smith 2015, pp. 182–197]. Cultural heritage is often even referred to as a silent stakeholder, with other stakeholders, such as community organizations and local governments, speaking on its behalf. Thus, the urban fabric is a living, ever-changing ecosystem that requires protecting its multidimensional spatial structure rather than selected monuments to the past [Choay 1999; Labadi, Logan 2015, pp. 1–20].

Depending on the organization of a country's public administration system, different forms of planning are used, characterized by diverse planning practices, which translate into various forms of spatio-territorial planning (spatial development), sectoral, or metropolitan and regional planning. These, in turn, should be linked to national and transnational concepts [Alexander 2002, pp. 226–249; Alexander 2005, pp. 91–106]. The indicated differentiation in the conduct of those responsible for organizing the functio-spatial structure will be derived from the object of planning intervention based on evolving institutional planning practices. As a tool for shaping the future and ongoing territorial management, it is recognized that spatial planning must consider cultural, historical, architectural, and aesthetic values. Otherwise, cultural heritage and landscape may be threatened by an above-normal demand for space, mainly for easy commercialization [Turner, Pereira Roders, Patry 2012, pp. 124–133]. Undoubtedly, the indicated context highlights the necessity of dynamically linking the processes of cultural heritage protection (including conservation) with spatial planning processes. After all, spatial planning is the canvas that creates the framework for today's modern and sustainable use of resources (guaranteeing its survival) in a respectful relationship with the past. It should be emphasized that it includes solutions that protect intangible heritage in addition to the physical protection of monuments [Denhez 1997]. This expanded approach follows a change in the perception of historically valuable areas, which, over time since the second half of the 20th century, began to be seen as a collection of functional elements and a complex structure with morphological and social dimensions.

postrzegania terenów historycznie cennych, które od 2. połowy XX w. zaczęły z czasem być postrzegane jako zbiór funkcjonalnych elementów, a także jako złożona struktura o wymiarze morfologicznym i społecznym.

Wzrost świadomości – zarówno eksperckiej, jak i społecznej – oraz nasilające się lokalne aspiracje dotyczące dziedzictwa doprowadziły do przededefiniowania celów planowania. Odpowiadając na potrzeby społeczności, planiści coraz częściej zwracali uwagę na konieczność ochrony dziedzictwa kulturowego, co przełożyło się na wzmożony nacisk na konserwację w lokalnych planach rozwoju [Veldpaus, Pereira Roders, Colenbrander 2013, s. 3–18]. Dziedzictwo kulturowe, utożsamiane z rozbudowanym katalogiem przypisywanych mu wartości, w tym tych społecznych, jest nieodłącznym elementem tożsamości społecznej [Throsby 2006, s. 40–43; McClelland et al. 2013, s. 583–603; Bond, Worthing 2016]. Z kolei planowanie przestrzenne, które obejmuje zarówno planowanie użytkowania gruntów, jak i kontrolę rozwoju, odgrywa szczególną rolę w kształtowaniu tej tożsamości. Dlatego konieczne jest uznanie planowania przestrzennego za wyspecjalizowaną praktykę, wymagającą wiedzy i umiejętności w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego. Planista powinien mieć na uwadze, że jego decyzje bezpośrednio wpływają na zachowanie unikatowego charakteru miejsc i budowanie spójnej przestrzeni publicznej [Mazza 2002, s. 11–26; Morris 2013].

Systemy planowania w różnych regionach świata wskazują na różnicowanie zarówno metod, jak i kultur planowania, które są kształtowane przez specyficzny kontekst historyczny, społeczny i polityczny. Narzędzia i praktyki planowania są zatem adaptowane do zindywidualizowanych warunków lokalnych, co prowadzi do zróżnicowanych odpowiedzi lokalnych systemów planistycznych na występujące w danym obszarze wyzwania. W ramach poszczególnych systemów planistycznych odbywa się proces zarządzania dziedzictwem, oparty m.in. na wyznaczaniu obszarów ochrony, tworzeniu rejestrów zabytków i planów ochrony poszczególnych obiektów funkcjonujących w przestrzeniach, a także innych form ochrony dziedzictwa kulturowego i historycznego odnoszących się do wartości architektonicznych, artystycznych czy historycznych [Ashworth, Howard 1999; Pendlebury 2009].

Przez planowanie przestrzenne, a także sam proces zagospodarowania przestrzeni tworzy się środowisko formalno-prawne do dyskusji o znaczeniu dziedzictwa kulturowego. Jego rezultatem jest dokonujący się w czasie wpływ na świadomość i poziom wiedzy użytkowników przestrzeni [The UNESCO 2019]. Ochronę dziedzictwa kulturowego należy więc włączyć w proces planowania, aby zapewnić trwałość zasobu i podtrzymać jego potencjał adaptacyjny do zmieniających się warunków. Jest to proces trudny, ponieważ zazwyczaj dotyczy przestrzeni dynamicznie wykorzystywanych, zarówno przez mieszkańców, jak i osoby przebywające w nich tymczasowo, często znacznie zabudowanych elementami tak punktowymi, jak i liniowymi [Pendlebury, Short, While 2009, s. 349–358; Pereira Roders, van Oers 2012,

Growing expert, but also public, awareness and growing local aspirations for heritage have contributed to a redefinition of planning goals. Responding to community needs, planners increasingly emphasized the need to protect cultural heritage, translating into an increased emphasis on conservation in local development plans [Veldpaus, Pereira Roders, Colenbrander 2013, pp. 3–18]. Cultural heritage, identified with an extensive catalog of values attributed to it, including social ones, is an integral part of social identity [Throsby 2006, pp. 40–43; McClelland et al. 2013, pp. 583–603; Bond, Worthing 2016]. In turn, spatial planning, including land use planning and development control, plays a special role in shaping this identity. Therefore, it is necessary to consider spatial planning as a specialized practice that requires knowledge and skills in heritage preservation. The planner should remember that his decisions directly impact preserving the unique character of places and building a cohesive public space [Mazza 2002, pp. 11–26; Morris 2013].

Planning systems in different regions indicate the diversity of planning methods and cultures shaped by specific historical, social, and political contexts. Planning tools and practices are therefore adapted to individualized local conditions, leading to differentiated responses of local planning systems to the challenges in a given area. Within the framework of individual planning systems, a process of heritage management takes place, based, among other things, on the designation of conservation areas, the creation of heritage registers and plans for the protection of individual objects functioning in spaces, as well as other forms of cultural and historical heritage protection relating to architectural, artistic or historical values [Ashworth, Howard 1999; Pendlebury 2009].

Through spatial planning and the space development process, a formal and legal environment is created to discuss the importance of cultural heritage. It impacts space users' awareness and knowledge levels over time [The UNESCO 2019]. Therefore, Cultural heritage protection must be integrated into the planning process to ensure the resource's sustainability and adaptive potential to changing conditions. It is a complex process, as it usually involves spaces that are dynamically used by both permanent and temporary residents, often significantly developed with both spot and linear elements [Pendlebury, Short, While 2009, pp. 349–358; Pereira Roders, van Oers 2012, pp. 4–14]. In practice, we observe difficulties in harmonizing these two areas due to, among other things, the impact of market mechanisms that, through the commercialization of historically valuable spaces, lead to the depreciation of their cultural values [Berisha et al. 2018, pp. 47–62].

Declining an object a monument is inextricably linked to assessing its historical, artistic, or scien-

s. 4–14]. W praktyce obserwujemy trudności w harmonizacji tych dwóch obszarów, m.in. ze względu na oddziaływanie mechanizmów rynkowych, które przez komercjalizację wartościowych historycznie przestrzeni prowadzą do deprecjacji ich walorów kulturowych [Berisha et al. 2018, s. 47–62].

Kwestia uznania obiektu za zabytek nierozzerwalnie wiąże się z oceną jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Ta trójpodziałowa klasyfikacja stanowi podstawę do wpisania obiektu do rejestru zabytków i podjęcia działań ochronnych. Definicja zabytku jest dynamiczna i podlega ciągłym reinterpretacjom. Ponadto w wyniku ewolucji poglądów na temat wartości zagospodarowania przestrzeni, które obecnie przypisywane są nie tylko przez ekspertów, konieczne stało się włączenie do planowania kwestii ochronnych dotyczących zarówno wąsko rozumianych zabytków, jak i dziedzictwa kulturowego – pojęcia opartego na zupełnie innych kryteriach przypisywania wartości. Obiekty, które w przeszłości nie były uznawane za zabytkowe, mogą z czasem zyskać ten status, np. ze względu na powiązanie z ważnymi wydarzeniami historycznymi czy procesami społecznymi. Postrzeganie dziedzictwa kulturowego ewoluowało zatem od statycznego obrazu nielicznej zbiorowości zabytków do dynamicznego pojmowania pozostałości przeszłości jako dowodu dawnego stylu życia i wiedzy, interpretowanego nie tylko przez ekspertów, ale także przez społeczności dziedziczących [Nijkamp, Bal, Medda 1998, s. 1–24]. Tymczasem, gdy teoria planowania urbanistycznego postuluje kompleksowe i zintegrowane podejście, praktyka często ogranicza się do indywidualnego traktowania elementów dziedzictwa kulturowego, skupiając się na konkretnych budynkach i zespołach, a nie na wartościach, jakie są przypisywane całym obszarom w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, np. miast. Oczywiście nie istnieje uniwersalny model planowania przestrzennego, który spełniłby wszystkie oczekiwania rozmaitych interesariuszy. Konieczne jest opracowanie takich metod i narzędzi, które pozwolą na integrację różnych, często sprzecznych perspektyw spojrzenia na dziedzictwo, od konserwatorskich po związane z rewitalizacją i adaptacją. Rozwiązania muszą uwzględniać lokalne uwarunkowania, w tym te historyczne, społeczne, a także gospodarcze.

Dlatego właśnie dyskusja o zabytkach w planowaniu przestrzennym nie powinna ograniczać się jedynie do pojedynczych obiektów. Musi ona obejmować także szerszy kontekst kulturowy, w którym te obiekty są osadzone. Krajobraz kulturowy, zespoły architektoniczne i urbanistyczne to przykłady złożonych systemów, które nierzadko mają większą wartość historyczną i kulturową niż pojedyncze obiekty. Współczesne podejście do ochrony dziedzictwa (a szerzej zarządzania dziedzictwem) musi kłaść większy nacisk na ochronę tych właśnie systemów, a nie tylko pojedynczych zabytków. Aby skutecznie chronić dziedzictwo kulturowe, niezbędna jest stała refleksja nad tym, co stanowi wartość tego zasobu, w jaki sposób może ona być wykorzystywana przez obecne pokolenia oraz jak zapewnić jej zachowanie dla przyszłych pokoleń.

tific value. This tripartite classification is the basis for entering the object in the register of monuments and taking protective measures. The definition of a monument is dynamic and subject to constant reinterpretation. In addition, as a result of the evolution of views on the value of spatial developments, which are now assigned not only by experts, it has become necessary to include in planning conservation issues concerning both narrowly defined monuments and cultural heritage—a concept based on entirely different criteria for assigning value. Objects not considered historical monuments may gain this status over time, for example, due to their association with important historical events or social processes. The perception of cultural heritage has thus evolved from a static image of a sparse collection of monuments to a dynamic understanding of the remnants of the past as evidence of past lifestyles and knowledge, interpreted not only by experts but also by legacy communities [Nijkamp, Bal, Medda 1998, pp. 1–24]. Meanwhile, whereas spatial planning theory advocates a comprehensive and integrated approach, practice is often limited to individual treatment of heritage elements. It focuses on specific buildings and ensembles rather than the values attributed to entire areas in the functional-spatial structure, such as cities. Of course, no universal spatial planning model would meet various stakeholders' expectations. It is necessary to develop methods and tools to integrate different, often contradictory perspectives on heritage, from conservation to revitalization and adaptation. Solutions must consider local conditions, including historical, social, and economic ones.

This is why discussing monuments in spatial planning should not be limited to individual buildings or sites. It must also include the broader cultural context in which these objects are embedded. Cultural landscapes, architectural, and urban complexes are complex systems with greater historical and cultural value than individual sites. Contemporary approaches to heritage protection (and heritage management more broadly) must emphasize protecting these systems, not just individual monuments. In order to effectively protect cultural heritage, it is necessary to constantly reflect on what constitutes the value of a resource and how it can be used by current generations and preserved for future generations.

The complexity of the spatial planning process in this dimension is, therefore, due, among other things, to the need to reconcile various, often conflicting objectives, including the protection of cultural heritage, and the challenge is the very attempt to define which elements of the built environment have historical and cultural value and to develop such solutions that will enable both heritage preservation and socioeconomic development. It requires interdisciplinary cooperation of specialists and a flexi-

Złożoność procesu planowania przestrzennego w tym wymiarze wynika zatem m.in. z konieczności pogodzenia różnych, często sprzecznych celów, w tym ochrony dziedzictwa kulturowego, a wyzwaniem jest już sama próba zdefiniowania, które elementy środowiska zabudowanego mają wartość historyczną i kulturową, oraz wypracowanie rozwiązań, które umożliwią zarówno zachowanie dziedzictwa, jak i rozwój społeczno-gospodarczy. Konieczna jest w tym celu interdyscyplinarna współpraca specjalistów oraz elastyczne podejście do planowania [Planning Australia 2012, s. 1–14]. Zwraca się także uwagę na potrzebę harmonizacji ram prawnych i instytucjonalnych ochrony zabytków z praktykami w obszarze planowania przestrzennego, urbanistyki oraz rozwoju i zarządzania gruntami, na poziomie zarówno lokalnym, jak i krajowym [Kalman 2014]. Przestrzeń zaplanowana, nawet jeśli nie uwzględni potrzeb wszystkich potencjalnych scenariuszy, jest mniej podatna na negatywne skutki przypadkowych działań, które miałyby na celu realizację partykularnych interesów osób, grup, podmiotów czy instytucji.

Wyzwania związane z ujęciem dziedzictwa kulturowego w polskim systemie planowania przestrzennego

Rozpoczynając rozważania dotyczące wyznań związanych z ujęciem dziedzictwa kulturowego w planowaniu przestrzennym należy wskazać, że nowelizacja Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa z 6 grudnia 2006 r.] w 2020 r. oraz Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa z 27 marca 2003 r.] w 2023 r. wprowadziły wiele zmian związanych z systemem planowania, a do najważniejszych należą:

- Brak dokumentu planowania przestrzennego na poziomie krajowym – unieważniona w listopadzie 2020 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju miała w założeniu być zastąpiona zintegrowanym dokumentem średniookresowym, w którym ujęta byłaby także sfera przestrzenna. Obecnie trwają prace nad Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju, które mają być zakończone do końca 2025 r. W dokumencie tym zaprezentowany zostanie model struktury funkcjonalno-przestrzennej na poziomie kraju, mający stanowić najbardziej ogóle odniesienie dla planowania przestrzennego w skali regionalnej, a pośrednio także w skali lokalnej.
- Trwająca dyskusja nad rolą i miejscem planu zagospodarowania przestrzennego województwa w systemie planowania przestrzennego (wyzwanie w tym zakresie stanowi synchronizacja podejścia zintegrowanego, jakie będzie odzwierciedlone w strategiach rozwoju województwa, z wyrażaną do tej pory polityką przestrzenną zapisywaną w planach zagospodarowania przestrzennego województwa).
- Zmiany na poziomie lokalnym – wprowadzenie obowiązku (od 1 stycznia 2026 r.) posiadania przez gminy strategii rozwoju (dokumentów o charakterze

ble approach to planning [Planning Australia 2012, pp. 1–14]. Attention is also drawn to harmonizing the legal and institutional framework for historic preservation with spatial planning, land development, and management practices at both local and national levels [Kalman 2014]. Even if it does not consider the needs of all potential scenarios, planned space is less susceptible to the adverse effects of haphazard actions that seek to advance the vested interests of individuals, groups, entities, or institutions.

Challenges of capturing cultural heritage in the Polish spatial planning system

Starting the consideration of creeds related to the inclusion of cultural heritage in spatial planning, it should be pointed out that the amendment of the Law on Principles of Development Policy [Ustawa z 6 grudnia 2006 r.] in 2020 and the Law on Planning and Spatial Development [Ustawa z 27 marca 2003 r.] in 2023 introduced many changes related to the planning system, and among the most important are:

- Lack of a spatial planning document at the national level—canceled in November 2020. The Concept of Spatial Development of the Country was intended to be replaced by an integrated medium-term document, including the spatial sphere. Work on the Medium-Term National Development Strategy is expected to be completed by the end of 2025. This document will present a model of the functional and spatial structure at the national level, intended to be the most general reference for spatial planning at the regional scale and indirectly at the local scale.
- The ongoing discussion of the role and place in the planning system of the voivodeship spatial development plan (the challenge in this regard is to synchronize the integrated approach to be reflected in the voivodeship development strategies with the spatial policy expressed so far recorded in the voivodeship spatial development plans).
- Changes at the local level—the introduction of an obligation (as of January 1, 2026) for municipalities to have a development strategy (integrated documents), and as of July 1, 2026, a master plan (planning document), and the simultaneous cancellation of studies of land use conditions and directions (SUIKZP) [Uzasadnienie 2023; Ustawa z 4 kwietnia 2025 r.].

The changes that are being introduced, especially their lack of synchronization in time and consistency in content, make it especially challenging at the local level to implement the spatial planning reform, and it is on it that we will focus our attention in the

zintegrowanym), a od 1 lipca 2026 r. planu ogólnego (dokumentu planistycznego), i jednocześnie unieważnienie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUIKZP) [Uzasadnienie 2023; Ustawa z 4 kwietnia 2025 r.].

Wprowadzane zmiany, a zwłaszcza brak ich synchronizacji czasowej i spójności merytorycznej, sprawiają, że szczególnie na poziomie lokalnym pojawia się wiele wyzwań związanych z wdrożeniem reformy planowania przestrzennego i to na nim w dalszej części rozważań skupimy uwagę, odnosząc się do kwestii związanych z dziedzictwem kulturowym.

Na poziomie lokalnych jednostek samorządu terytorialnego (gmin o charakterze miejskim, miejsko-wiejskim i wiejskim) zarządzanie dziedzictwem kulturowym uwzględniające jego zróżnicowane wartości nadawane przez różnych interesariuszy może się odbywać w oparciu o program opieki nad zabytkami (obligatoryjny dokument sporządzany przez gminy) i (lub) w systemie rozproszonym obejmującym wiele dokumentów strategiczno-planistycznych, z których, jak wskazują badania, to nieobligatoryjna do tej pory na poziomie lokalnym strategia rozwoju społeczno-gospodarczego była postrzegana jako dokument najważniejszy. Oczywiście, jak wskazano we wcześniejszej części artykułu, instrumenty planowania przestrzennego, takie jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plany miejscowe i ogólne a także różne dokumenty pomocnicze i diagnostyczne, np. studium wartości kulturowych³, mogą odgrywać ważną rolę w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma SUIKZP, gdyż jest aktem planowania ogólnego sporządzanym obligatoryjnie i dotyczącym całego obszaru gminy. Obejmuje ono w pierwszej kolejności część diagnostyczną (uwarunkowania), czyli stan istniejący (zastany). Wśród analiz w niej zawartych wskazywane są m.in.: dotychczasowe przeznaczenie i zagospodarowanie terenu, ład przestrzenny (lub bariery w jego osiągnięciu), stan środowiska przyrodniczego oraz krajobraz kulturowy wraz z występującymi terenami i obiektami chronionymi. Drugą część studium odnosi się do kierunków zagospodarowania przestrzennego (czyli do przyszłości), a w zakresie krajobrazu kulturowego i zabytków wskazuje na planowane przekształcenia, sposoby użytkowania oraz kierunki ochrony [Welc-Jędrzejewska et al. 2011]. Warto podkreślić, że SUIKZP w sposób szczególnie powinno uwzględniać ustalenia gminnego programu opieki nad zabytkami⁴. W jego części kierunkowej definiowany jest zakres ochrony dziedzictwa kulturowego przez przyjęte rozwiązania dotyczące:

- kierunków zmian w strukturze przestrzennej;
- zagospodarowania terenów, w tym wskazania terenów wyłączonych spod zabudowy;
- określania zasad ochrony krajobrazu kulturowego i zabytków oraz obszarów o wartościach kulturowych;
- obszarów, dla których obligatoryjne jest sporządzenie MPZP;

following discussion, referring to cultural heritage issues.

At the level of local government bodies (urban, urban-rural, and rural municipalities), cultural heritage management, taking into account its diverse values assigned by different stakeholders, can be carried out based on a program for the care of historical monuments (an obligatory document drafted by municipalities) and (or) in a dispersed system comprising several strategic planning documents, of which, as research indicates, it is the socio-economic development strategy, so far not obligatory at the local level, that has been perceived as the most important document. Of course, as indicated in the earlier part of the article, spatial planning instruments, such as the study of land use conditions and directions, local and general plans, and various supporting and diagnostic documents, such as the study of cultural values,² can play an important role in heritage management. The spatial development conditions and directions study is critical in this regard, as it is a general planning act drawn up obligatorily and covers a municipality's entire area. This study first includes the diagnostic part (conditions), i.e., the existing (current) state. Among the analyses in this part of the study, the following are indicated: existing land use and development, spatial order (or barriers to its achievement), the state of the natural environment and cultural landscape, and the existing protected areas and buildings. The second part of the SUIKZP refers to the directions of spatial development (i.e., the future), and in terms of the cultural landscape and monuments, it indicates the planned transformations, uses, and directions of protection [Welc-Jędrzejewska et al. 2011]. It is worth emphasizing that the SUIKZP should specifically take into account the findings of the municipal monument care program. In its directional part, the scope of cultural heritage protection is defined by the adopted solutions regarding:

- directions of changes in the spatial structure;
- land use, including the designation of areas excluded from development;
- determine the principles of protection of the cultural landscape and monuments and areas of cultural value;
- areas for which it is mandatory to prepare an MPZP;
- areas needing transformation, including revitalization, reclamation, or other measures for problem areas.

The study also considers methods of preventing or mitigating threats to monuments, the rules for using monuments, and protecting those entered in the register and included in the municipal monuments records. The study's findings are also impor-

- obszarów wymagających przekształceń, w tym: rewitalizacji, rekultywacji lub innych działań dla obszarów problemowych.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uwzględnia także metody zapobiegania lub ograniczania zagrożeń dla zabytków i zasady użytkowania zabytków oraz ochronę tych wpisanych do rejestru i ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Ustalenia studium są także o tyle ważne, że opracowywane MPZP muszą być z nimi zgodne i, stanowiąc akty prawa miejscowego, mają bezpośredni wpływ na skuteczność realizacji polityki przestrzennej w zakresie ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego [Izdebski, Zachariasz 2023, s. 188–201]. Ten system planowania przestrzennego na poziomie lokalnym zmienia się i po 30 czerwca 2026 r. nie będą obowiązywały SUIKZP, a w ich miejsce mają zostać opracowane plany ogólne obejmujące cały obszar gminy i zyskujące status aktów prawa miejscowego. Plany ogólne można uznać docelowo za najważniejszy instrument planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym [Szlachetko, Szlachetko 2024, 191–208]. Pomimo zapowiedzi towarzyszących opracowywaniu założeń reformy planowania przestrzennego plany ogólne nie zastąpią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Całkowite wdrożenie reformy związanej ze zintegrowanym planowaniem rozwoju zmieni sytuację w tym zakresie. Dokumentem, który w najpełniejszy sposób pozwoli na ujęcie ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego oraz zarządzania dziedzictwem kulturowym, będzie strategia rozwoju – dokument zintegrowany w rozumieniu Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa z 6 grudnia 2006 r.], którego sporządzanie jest obligatoryjne dla gmin. Strategia rozwoju gminy zgodnie z zapisem ustawowym określa w szczególności: cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, kierunki działań podejmowanych do osiągnięcia celów strategicznych, a także oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia⁵. Nowością w strategiach o charakterze zintegrowanym jest zatem (w stosunku do znanych do tej pory podejść do budowania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego) dodany przestrzenny wymiar rozwoju, rozumiany na kilka sposobów: po pierwsze, można w strategii sformułować cele odnoszące się do polityki przestrzennej, a po drugie, możliwe jest różnicowanie celów i kierunków działań ze względu na uwarunkowania przestrzenne (nawet najmniejsze gminy nie są jednolite przestrzennie, w związku z czym nie wszystkie cele muszą być osiągane na terytorium całej gminy, lecz w zależności od uwarunkowań zarówno cele, jak i kierunki działań mogą się ograniczać tylko wybranym miejscowości, np. w gminach wiejskich czy miejsko-wiejskich, lub wybranym fragmentów miast – owo zróżnicowanie może dotyczyć także elementów krajobrazu kulturowego czy obszarów, na których znajdują się cenne obiekty zabytkowe). Nade wszystko jednak przestrzenny wymiar strategii to jej nowy element, jakim jest model struktury

tant insofar as the MPZPs being developed must be consistent with them and, being acts of local law, have a direct impact on the effectiveness of the implementation of spatial policy for the protection of monuments and the cultural landscape [Izdebski, Zachariasz 2023, pp. 188–201]. This spatial planning system at the local level is changing, and after June 30, 2026, SUIKZPs will no longer be in force, and their place general plans covering the entire area of the municipality and having the status of acts of local law are to be developed. General plans can ultimately be considered the most important instrument of spatial planning at the local level [Szlachetko, Szlachetko 2024, 191–208]. Despite the announcements at the time of the development of the assumptions of the spatial planning reform, general plans will not replace the study of land use conditions and directions.

Full implementation of the reform related to integrated development planning will change the situation in this regard. The document that will most fully capture the protection of monuments and cultural landscapes and the management of cultural heritage will be the development strategy—an integrated document within the meaning of the Law on the Principles of Development Policy [Ustawa z 6 grudnia 2006 r.], the preparation of which is mandatory for municipalities. The municipal development strategy, according to the statutory provision, specifies in particular strategic objectives in the social, economic, and spatial dimensions, directions of activities undertaken to achieve the strategic objectives, as well as the expected results of the planned activities, including in the spatial dimension, and indicators of their achievement. What is new in strategies of an integrated nature, therefore, (compared to the approaches to building socioeconomic development strategies known so far) is the added spatial dimension of development. It can be understood in several ways: first, it is possible to formulate objectives relating to spatial policy in the strategy; second, it is possible to differentiate objectives and courses of action due to spatial conditions (even the smallest municipalities are not spatially homogeneous, and therefore not all objectives need to be implemented on the territory of the entire municipality, but depending on the conditions, both objectives and courses of action may concern only selected localities, e.g., in rural or urban-rural municipalities, or selected fragments of cities—this differentiation may also apply to elements of the cultural landscape, or areas where there are valuable historical objects). Above all, however, the spatial dimension of the strategy is its new element, which is the model of the function-spatial structure. As an element of integrated development planning, this model is the spatial form of the development strategy, a spatial reflection of its content. On the one hand, it refers to

funkcjonalno-przestrzennej. Model ten jako element zintegrowanego planowania rozwoju stanowi przestrzenną postać strategii rozwoju, przestrzenne odzwierciedlenie jej treści. Odnosi się do czynników wynikających z istniejącej struktury, specyficznie ukształtowanej w procesach przyrodniczych, społecznych i gospodarczych. Ponadto uwzględnia czynniki wynikające z potencjalnych przemian w przestrzeni, będących wynikiem trendów zachodzących w środowisku, społeczeństwie i gospodarce. Obrazuje także zamierzenia rozwojowe gminy.

Przepisy prawne nie definiują, w jaki sposób w ujęciu przestrzennym zintegrowanej strategii rozwoju uwzględniać dziedzictwo kulturowe. Analiza opracowanego na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej poradnika dla samorządów pozwala jednak wskazać, jaka może być rola dziedzictwa kulturowego w strategii zintegrowanej [Strategia 2021].

A mianowicie, w diagnozie sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej (element ten poprzedza opracowanie strategii zintegrowanej – w samym dokumencie znajdują się jedynie wnioski z diagnozy) w kilku obszarach tematycznych znaleźć można odniesienia do dziedzictwa:

- kultura i dziedzictwo kulturowe (postulowane jest analizowanie wewnątrzgminnego zróżnicowania): instytucje kultury i ich działalność; poziom uczestnictwa w kulturze; warunkowania historyczne, obiekty zabytkowe, ich stan i sposób wykorzystania; lokalne dziedzictwo niematerialne, w tym znani twórcy i inne postaci świata kultury związane z gminą;
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne: studium oraz plany miejscowe i ogólne – stopień pokrycia obszaru gminy i struktura przeznaczenia terenów; struktura osadnicza; rewitalizacja (obszar zdegradowany, obszar rewitalizacji, założenia i przedsięwzięcia rewitalizacyjne); obszary o szczególnych problemach i barierach rozwojowych (mogą one być związane z dziedzictwem kulturowym) oraz obszary o wyjątkowym potencjale rozwojowym;
- środowisko naturalne, w tym walory krajobrazu kulturowego;
- kapitał społeczny, w tym aktywność obywatelska i organizacje pozarządowe działające na rzecz dziedzictwa kulturowego.

Ważniejszym z punktu widzenia planowania przestrzennego i zarządzania dziedzictwem elementem jest jednak model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Minimalny zakres modelu określa art. 10e ust. 3 pkt 4 Ustawy o samorządzie gminnym [Ustawa z 8 marca 1990 r.], wskazując, że powinien on zawierać: strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych; system powiązań przyrodniczych; główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych, oraz główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej. Co warto podkreślić, zgodnie z zapisami tej ustawy (art. 10e ust. 3 pkt 5) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania polityki przestrzennej zapisane w modelu dotyczą m.in.:

factors arising from the existing structure, shaped explicitly by natural, social, and economic processes. In addition, it considers factors that arise from potential transformations in space resulting from trends in the environment, society, and economy. It also illustrates the development intentions of the municipality.

The legislation does not define how to include cultural heritage in the spatial view of the integrated development strategy. However, an analysis of a guidebook for local governments prepared on behalf of the Ministry of Funds and Regional Policy indicates the role of cultural heritage in an integrated strategy [Strategia 2021].

First, in the diagnosis of the social, economic, and spatial situation (this element precedes the development of the integrated strategy—the document itself contains only the conclusions of the diagnosis), references to heritage can be found in several thematic areas:

- culture and cultural heritage (it is postulated to analyze intra-municipal variation): cultural institutions and their activities; level of participation in culture; historical conditions, historical objects, their condition, and use; local intangible heritage, including well-known artists and other cultural figures associated with the municipality;
- spatial planning and development: study and local and general plans—the degree of coverage of the municipality's area and the structure of land use; settlement structure; revitalization (degraded area, revitalization area, revitalization assumptions, and projects); areas with special problems and barriers development (these may be related to cultural heritage) and areas with exceptional development potential;
- the natural environment, including the qualities of the cultural landscape;
- social capital, including civic activism and heritage NGOs.

However, the more important element from the point of view of spatial planning and heritage management is the functional and spatial structure model. The minimum scope of the model is defined by Article 10e(3)(4) of the Law on Municipal Self-Government [Ustawa z 8 marca 1990 r.], indicating that it should include the structure of the settlement network with the role and hierarchy of settlement units; the system of natural links; the main corridors and elements of transportation networks, including pedestrian and bicycle networks, and the main elements of technical and social infrastructure. Noteworthy, according to the provisions of this law (Article 10e, paragraph 3, item 5), the findings and recommendations for the formation of spatial policy recorded in the model concern, among other things:

- zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu;
- zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej;
- zasad kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i rewitalizacji oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji.

W tym zakresie strategia przejmując więc dotychczasową rolę SUIKZP w zakresie kształtowania polityki przestrzennej oraz zasad związanych z zarządzaniem dziedzictwem kulturowym. Jest jednak zasadnicza różnica: o ile SUIKZP musiało odnosić się do sformułowanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wniosków konserwatorskich, o tyle strategia nie jest z WKZ uzgadniana czy przez niego opiniowana. Tym samym teoretycznie strategia zintegrowana z wprowadzonymi aspektami przestrzennymi stanowi narzędzie, z którego wykorzystaniem możliwe jest uwzględnianie zarządzania dziedzictwem kulturowym w polityce przestrzennej. Jednakże to od wiedzy i świadomości związanej z wartościami, jakie nadają dziedzictwu interesariusze, zależy, jak dalece będzie ono ujmowane w polityce przestrzennej wyrażanej w strategii rozwoju gminy.

Podsumowanie

Zmiany prawne wprowadzone zmianami Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa z 6 grudnia 2006 r.] oraz Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa z 27 marca 2003 r.] stworzyły przestrzenny wymiar do strategii rozwoju, nie definiując jednak przy tym, czym jest polityka przestrzenna w strategii. W powiązaniu z odbywającą się zmianą całego systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym może to prowadzić do wielu niejasności i komplikacji. Ponadto, co budzi zdziwienie, rekomendowanie przez odpowiedzialne za planowanie przestrzenne ministerstwo opracowania w pierwszej kolejności planów ogólnych (co wiąże się z wydatkowaniem środków z Krajowego Planu Odbudowy), a dopiero potem strategii rozwoju, skutkować może problemami związanymi ze spójnością polityki przestrzennej na poziomie lokalnym. W kontekście aspektów związanych z dziedzictwem kulturowym najważniejsze są ustalenia i rekomendacje dla polityki przestrzennej zawarte w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej i to z nimi powinien być zgodny zarówno plan ogólny, jak i plany miejscowe.

Należy zauważyć, że jeśli gmina ma opracowania diagnostyczne dotyczące dziedzictwa kulturowego i jeśli towarzyszy temu świadomość jego różnych wartości, to zintegrowana strategia rozwoju pozwala na wykorzystanie narzędzi planowania przestrzennego do skutecznego zarządzania dziedzictwem kulturowym. Biorąc jednak pod uwagę, że wśród barier związanych z zarządzaniem

- principles of protection of the environment and its resources, including protection of the air, nature, and landscape;
- principles of protection of cultural heritage and monuments and modern cultural assets;
- directions for changes in the structure of land use, including the identification of specific needs for new residential development;
- principles of shaping spatial development in degraded and revitalized areas requiring transformation, rehabilitation, reclamation, or remediation.

In this respect, the strategy thus takes over the existing role of the SUIKZP in shaping spatial policy and principles related to cultural heritage management. There is, however, a fundamental difference: while the SUIKZP had to refer to the conservation conclusions formulated by the Voivodeship Conservator of Monuments, the strategy was not agreed upon or reviewed by the Conservator. Thus, theoretically, the strategy integrated with the introduced spatial aspects is a tool with which it is possible to integrate cultural heritage management into spatial policy. However, it is up to the knowledge and awareness related to the values given to heritage by stakeholders to determine the extent to which it will be included in the spatial policy expressed in the municipality's development strategy.

Summary

Legal changes introduced by amendments to the Law on Principles of Development Policy [Ustawa z 6 grudnia 2006 r.] and the Law on Spatial Planning and Development [Ustawa z 27 marca 2003 r.] have introduced a spatial dimension to development strategies but without defining what spatial policy is in the strategy. In conjunction with the ongoing change of the entire spatial planning system at the local level, this can introduce a lot of ambiguity and complications. In addition, and surprisingly, the recommendation by the ministry in charge of spatial planning to develop general plans first (which involves the disbursement of funds from the National Reconstruction Plan) and only then development strategies may result in problems related to the consistency of spatial policy at the local level. In the context of cultural heritage aspects, the findings and recommendations for spatial policy contained in the functional and spatial structure model are the most important, and it is with these that both the general plan and local plans should be consistent.

It should be noted that if a municipality has diagnostic studies of cultural heritage and awareness of its various values accompanies this, an integrated development strategy allows the use of spatial planning tools for effective heritage management. However, given that among the barriers associated with heritage

dziedzictwem wskazuje się na problemy z ujęciem go w polityce rozwoju, braki w pogłębionych analizach diagnostycznych oraz szczupłość kadr i silosowe podejście do zarządzania, to wieloaspektowe ujęcie dziedzictwa kulturowego w polityce przestrzennej jest ciągle wyzwaniem, szczególnie dla mniejszych samorządów lokalnych.

Czy nowy system planowania przestrzennego ze zintegrowanymi strategiami rozwoju będzie umożliwiał na większą skalę skuteczne zarządzanie dziedzictwem, w tym jego ochronę, z pewnością pokaże czas i przyjęte praktyki. W modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej można zapisać wiele zaleceń i rekomendacji odnoszących się do ochrony dziedzictwa kulturowego i możliwości jego wykorzystania w procesach rozwojowych. Otwarte pozostaje pytanie, czy samorządy lokalne będą potrafiły i chciały korzystać z tego narzędzia.

management, problems with its inclusion in development policies, shortcomings in in-depth diagnostic studies, as well as slim staffing and siloed approaches to management are pointed out, the multifaceted inclusion of cultural heritage in spatial policy is still a challenge, especially for smaller local governments.

Whether the new spatial planning system with integrated development strategies will enable effective heritage management, including its protection, on a larger scale, time, and adopted practices will undoubtedly tell. Several recommendations relating to the protection of cultural heritage and the possibility of its use in development processes can be written into the functional-spatial structure model. Whether local governments can and are willing to use this tool remains an open question.

¹ W artykule zaprezentowano wyniki badań naukowych realizowanych w ramach projektu „Nowy model regionalnego i miejscowego planowania przestrzennego dla zapewnienia odporności i bezpieczeństwa struktury przestrzennej Polski w kontekście współczesnych wyzwań rozwojowych (ReActPlan)” (GOSPOSTRATEG9/0015/2022), współfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG IX.

Artykuł został przygotowany przy współudziale Macieja J. Nowaka, orcid.org/0000-0001-6437-3226, dr hab., prof. ZUT, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości.

² Ponadto: Uniwersytet Babeş-Bolyai, Wydział Geografii, Katedra Geografii Człowieka i Turystyki, Centrum Badań nad Osadnictwem i Urbanistyką, Kluż-Napoka, Rumunia.

³ Dokumenty te były opracowywane pod różnymi nazwami, takimi jak studium ochrony wartości kulturowych czy studium krajobrazu kulturowego. Służyły jako materiały

przygotowawcze do opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzanego przez samorządy lokalne lub – przygotowywane z inicjatywy Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – jako podstawa do sformułowania wniosków konserwatorskich przy tworzeniu przez gminy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego bądź planów miejscowych.

⁴ O ile taki dokument gmina posiada, gdyż mimo obligatoryjności sporządzenia gminy często go nie opracowują – to także jedna ze słabości systemu programowania rozwoju przekładająca się na słabość stosowania narzędzi planowania przestrzennego w zarządzaniu dziedzictwem.

⁵ Skierowany do Sejmu 14 listopada 2024 r. projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw zakłada nowelizację ustawy o samorządzie gminnym [Ustawa z 8 marca 1990 r.], m.in. w zakresie wskazania wprost kolejnego wymiaru: „cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym” (art. 10e ust. 3 pkt 1).

Bibliografia / References

Opracowania / Secondary sources

Alexander Ernest, *The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation*, „Planning Theory” 2002, t. 1, nr 3.

Alexander Ernest, *What do Planners Need to Know? Identifying Needed Competencies, Methods and Skills*, „Journal of Architectural and Planning Research” 2005, t. 22, nr 2.

Ashworth Gregory, *Preservation, Conservation and Heritage: Approaches to the Past in the Present through the Built Environment*, „Asian Anthropology” 2011, t. 10, nr 1.

Ashworth Gregory, Howard Peter, *European Heritage Planning and Management*, Bristol 1999.

Berisha Erbin, Colic Natasha, Cotell Giancarlo, Nedović-Budzić Zorica, *Mind the Gap: Spatial Planning*

Systems in the Western Balkans Region, „Transactions of the Association of European Schools of Planning” 2018, t. 2, nr 1.

Bogdanowski Janusz, *Projekt standardowego opracowania problematyki ochrony wartości kulturowego krajobrazu i środowiska w studium do planu i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Studia i Materiały. Krajobrazy” 1996, z. 12 (24).

Bond Stephen, Worthing Derek, *Managing Built Heritage: The Role of Cultural Significance*, London 2016.

Booth Philip, *Culture, Planning and Path Dependence: Some Reflections on the Problems of Comparison*, „Town Planning Review” 2011, t. 82, nr 1.

Choay Françoise, *The Invention of the Historic Monument*, Cambridge 1999.

- Denhez Marc, *The Heritage Strategy Planning Handbook*, Oxford 1997.
- Dobricic Milica, Ristic Sanja, Josimović Boško, *The Spatial Planning, Protection and Management of World Heritage in Serbia*, „Spatium” 2016, nr 36.
- Duxbury Nancy, Jeannotte M. Sharon, *Culture, Sustainability and Communities: Exploring the Myths*, Coimbra 2010.
- Fairclough Graham, *New Heritage, an Introductory Essay – People, Landscape and Change*, [w:] *The Heritage Reader*, red. Graham Fairclough, Rodney Harrison, John Shofield, John Jameson, Jnr., Abingdon 2008.
- Izdebski Hubert, Zachariasz Igor, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kalman Harold, *Heritage Planning: Principles and Process*, London 2014.
- Labadi Sophia, Logan William, *Approaches to Urban Heritage, Development and Sustainability*, [w:] *Urban Heritage, Development and Sustainability*, red. Sophia Labadi, William Logan, London 2015.
- Mason Randal, *Assessing Values in Conserving Planning: Methodological Issues and Choices*, [w:] *Assessing the Values of Cultural Heritage: Research Report*, red. Marta de La Torre, Los Angeles 2017.
- Mazza Luigi, *Technical Knowledge and Planning Actions*, „Planning Theory” 2002, t. 1, nr 1.
- McClelland Andrew, Peel Deborah, Lerm-Hayes Christa-Maria, Ian Montgomery, *A Values-Based Approach to Heritage Planning: Raising Awareness of the Dark Side of Destruction and Conservation*, „Town Planning Review” 2013, t. 84, nr 5.
- Morris Anthony E.J., *History of Urban Form before the Industrial Revolutions*, New York 2013.
- Murzyn-Kupisz Monika, Hołuj Dominika, Działek Jarosław, *Dziedzictwo kulturowe w badaniach*, t. 3: Społeczno-ekonomiczne oddziaływanie dziedzictwa kulturowego. Stan badań oraz perspektywy i potrzeby badawcze w kontekście polskim, Warszawa 2022.
- Nijkamp Peter, Bal Frans, Medda Francesca, *A Survey of Methods for Sustainable City Planning and Cultural Heritage Management*, „Serie Research Memorandum” 1998, nr 50, <https://lib.ugent.be/catalog/rug01:001454739> 1-26 (dostęp: 11.11.2024).
- Nowak Maciej, Alexandru-Ionut Petrisor, Mitrea Andrei, Kovács Krisztina F., Lukstina Gunta, Jürgenson Evelin, Ladzińska Zuzana, Simeonova Velislava, Lozynskyy Roman, Rezac Vit, Pantyley Viktoriya, Praneviciene Birute, Fakeyeva Liudmila, Mickiewicz Bartosz, Blaske Małgorzata, *The Role of Spatial Plans Adopted at the Local Level in the Spatial Planning Systems of Central and Eastern European Countries*, „Land” 2022, t. 11, nr 9.
- Pendlebury John, *Conservation in the Age of Consensus*, London 2009.
- Pendlebury John, *Conservation Values, the Authorised Heritage Discourse and the Conservation-Planning Assemblage*, „International Journal of Heritage Studies” 2013, t. 19, nr 7.
- Pendlebury John, Short Michael, While Adrian, *Urban World Heritage Sites and the Problem of Authenticity*, „Cities” 2009, t. 26.
- Pereira Roders Anna, Van Oers Ron, *Historic Cities as Model of Sustainability*, „Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development” 2012, t. 2, nr 1.
- Planning Australia. An Overview of Urban and Regional Planning*, red. Susan Thomposon, Paul Maginn, Sydney 2012.
- Samorządy w ochronie zespołów staromiejskich. Doświadczenia, problemy, perspektywy*, red. Bogusław Szmygin, Lublin 2004.
- Scheffler Nils, Kulikauskas Paulius, Barreiro Fernando, *Managing Urban Identities: Aim or Tool of Urban Regeneration?*, „The Urbact Tribune” 2009, file:///C:/Users/User/Downloads/Managing_Urban_Identities_01.pdf (dostęp: 11.11.2024).
- Smith Julian, *Applying a Cultural Landscape Approach to the Urban Context*, [w:] *Conserving Cultural Landscapes. Challenges and New Directions*, red. Ken Taylor, Archer Clair, Nora Mitchell, New York 2015.
- Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, Warszawa 2021.
- Szlachetko Katarzyna, Szlachetko Jakub, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024.
- The UNESCO Recommendation on the Historic Urban Landscape*, Paris 2019, <https://whc.unesco.org/en/hul/> (dostęp: 11.11.2024).
- Throsby David, *The Value of Cultural Heritage: What Can Economics Tell Us?*, [w:] *Capturing the Public Value of Heritage*, red. Kate Clark, London 2006.
- Towse Ruth, *A Textbook of Cultural Economics*, Cambridge 2019.
- Turner Molly, Pereira Roders Anna, Patry Marc, *Revealing the Level of Tension Between Cultural Heritage and Development in World Heritage Cities*, Part 2: In *Proceedings of the 6th International Seminar on Urban Conservation: Measuring Heritage Conservation Performance*, Salzburg 2012.
- Vardopoulos Ioannis, *Adaptive Reuse for Sustainable Development and Land Use: A Multivariate Linear Regression Analysis Estimating Key Determinants of Public Perceptions*, „Heritage” 2023, nr 6.
- Veldpaus Loes, Pereira Roders Anna, Colenbrander Bernard, *Urban Heritage: Putting the Past into the Future*, „The Historic Environment: Policy and Practice” 2013, t. 4, nr 1.
- Welc-Jędrzejewska Jolanta, Kulesza-Szerniewicz Ewa, Makowska Beata, Steiler Ewa, Jagielska Elżbieta, *Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych*, Warszawa 2011, <https://ksiegarnia.nid.pl/produkt/poradnik-problematyka-ochrony-dziedzictwa-kulturowego-i-zabytkow/> (dostęp: 11.11.2024).

Akty prawne / Legal acts

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2024, poz. 1130 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2024, poz. 324 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2024, poz. 1465 z późn. zm.

Ustawa z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2025 poz. 527

Uzasadnienie projektu o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 3097, Warszawa 2023.

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony analizie i ocenie problematyki ochrony dziedzictwa kulturowego w polskim systemie planowania przestrzennego. Ma charakter przeglądowo-teoretyczny i akcentuje potrzebę wzmocnienia podejścia interdyscyplinarnego. Opierając się na badaniu literatury krajowej i zagranicznej, autorzy przedstawiają teoretyczne podstawy integracji dziedzictwa w planowaniu, odnosząc konkluzje do specyfiki systemu polskiego. Celem opracowania jest identyfikacja najważniejszych problemów teoretycznych i barier praktycznych w tym procesie. Główne wnioski wskazują na nierozzerwalny związek planowania przestrzennego z ochroną dziedzictwa, stanowiącego fundament rozwoju i tożsamości kulturowej. Mimo reform prawnych wprowadzonych w ostatnich latach brak spójności regulacji, silne oddziaływanie czynników rynkowych i niedostateczna świadomość decydentów utrudniają skuteczną ochronę i zarządzanie dziedzictwem kulturowym. Sukces nowego systemu planowania zależy od podejścia wielowymiarowego, zaangażowania zarówno władzy publicznej, jak i użytkowników przestrzeni.

Abstract

This paper analyzes and evaluates cultural heritage protection in the Polish spatial planning system. It has a review-theoretical character and emphasizes the need to strengthen the interdisciplinary approach. Based on a domestic and foreign literature study, the authors present the theoretical basis for integrating heritage in planning, relating the conclusions to the specifics of the Polish system. The study aims to identify the most important theoretical problems and practical barriers in this process. The main conclusions point to the inextricable link between spatial planning and the protection of heritage, which is the foundation of development and cultural identity. Despite the legal reforms introduced in recent years, the lack of consistency in regulation, the strong influence of market factors, and insufficient awareness of decision-makers hinder the adequate protection and management of cultural heritage. The success of the new planning system depends on a multidimensional approach involving both public authorities and users of space.