

Maciej J. Nowak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny
w Szczecinie

West Pomeranian University of Technology in Szczecin

Narzędzia polityki przestrzennej jako narzędzia zarządzania dziedzictwem i wytyczania rozwoju opartego o dziedzictwo

Spatial policy tools as a tool for heritage management and setting out heritage-based development

Abstrakt

Celem artykułu jest określenie, w jaki sposób narzędzia polityki przestrzennej (przy stwierdzonej niesprawności w ich zastosowaniu) są i mogą być wykorzystywane w zarządzaniu dziedzictwem. Dokonano analizy roli, jaką teoretycznie powinny odgrywać i jaką realnie odgrywają studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Następnie przeanalizowano możliwość zastosowania tych narzędzi na polu zarządzania dziedzictwem oraz wskazano związane z tym bariery.

Słowa kluczowe: polityka przestrzenna, narzędzia polityki przestrzennej, zarządzanie dziedzictwem, niesprawność władz publicznych

Abstract

The aim of this article is to determine how spatial policy tools (in the case of an identified inefficiency in their application) are and can be used in heritage management. An analysis was made of the role which should theoretically be played and which is actually played by the study of the conditions and directions of spatial development, the local spatial development plan and the decision on land development and land management conditions. The possibility of using these tools in the field of heritage management was then analysed and the related barriers identified.

Keywords: spatial policy, spatial policy tools, heritage management, inefficiency of public authorities

Wstęp

Problematyka związana z systemem gospodarki przestrzennej obejmuje szereg zróżnicowanych zagadnień, które mogą okazać się istotne z wielu perspektyw. W pełni mieszczą się tutaj również zagadnienia związane z zarządzaniem dziedzictwem. To ostatnie znacząco uwarunkowane jest również prowadzoną (zarówno w skali lokalnej, jak też ponadlokalnej) polityką przestrzenną¹. To właśnie jej narzędzia determinują bowiem elementy kluczowe z perspektywy zarządzania dziedzictwem: zakres ochrony poszczególnych walorów przestrzeni oraz możliwość realizacji nowych inwestycji.

Do powyższego można dodać, że z planowaniem przestrzennym w obecnie obowiązującym zakresie będą łączyć się przynajmniej elementy planowania strategicznego, dzięki któremu możliwe jest między

Introduction

The issues related to the spatial management system include a number of diverse issues which may prove to be important from many perspectives. These include issues related to heritage management. The latter is also significantly influenced by the spatial policy (both local and supra-local)¹. Its tools determine the key elements from the perspective of heritage management: the scope of protection of particular values of the space and the possibility of new investments.

It may be added that elements of strategic planning will be combined with spatial planning in the current scope, which will enable, among other things, a wider implementation of the assumed measures². The aim of this article is to determine how spatial policy tools (in the case of an identified inefficiency in their application) are and can be used in the area of

innymi szersze zrealizowanie założonych działań². Celem artykułu jest określenie tego, w jaki sposób narzędzia polityki przestrzennej (przy stwierdzonej niesprawności w ich zastosowaniu) są i mogą być wykorzystywane na polu zarządzania dziedzictwem. Postawiono następujące pytania badawcze:

- Jakie występują główne bariery przy stosowaniu instrumentów polityki przestrzennej?
- Jaka jest rola – w teorii i w praktyce – narzędzi polityki przestrzennej w procesie zarządzania dziedzictwem kulturowym?
- W jaki sposób wskazane powyżej bariery utrudniają realizację funkcji kulturowej narzędzi polityki przestrzennej?

W artykule w związku z powyższym:

- dokonano charakterystyki narzędzi polityki przestrzennej, konsekwencji ich stosowania, a także związanych z tym barier i problemów,
- przeanalizowano, w jaki sposób można zastosować te narzędzia polityki przestrzennej na polu zarządzania dziedzictwem, wskazując, w jakim zakresie mogą i powinny być one w tym kontekście wykorzystywane.

Przeprowadzona w artykule teoretyczna analiza wskazanych kwestii stanowi jednocześnie propozycję obszarów badawczych kluczowych z perspektywy zarządzania dziedzictwem.

Narzędzia polityki przestrzennej – charakterystyka ogólna

System gospodarki przestrzennej znajduje się obecnie w poważnym kryzysie, którego przyczyn można upatrywać między innymi w niesprawności władz publicznych. Wykorzystywane w tym systemie narzędzia, zwłaszcza te stosowane na szczeblu lokalnym, nie pozwalają na realizację powierzonych mu zadań. Dzieje się tak z różnych powodów, wśród których znaczącą rolę odgrywa niski poziom kapitału społecznego³. Trzeba również przypomnieć, że naczelną, chronioną wartością w systemie gospodarki przestrzennej powinien być ład przestrzenny, rozumiany jako ukształtowanie terenu, które w uporządkowany sposób godzi różne uwarunkowania (również te kulturowe). Chodzi tu z jednej strony o efektywne wykorzystanie przestrzeni, a z drugiej o możliwie najszersze zachowanie (ochronę) jej zasobów⁴.

heritage management. The following research questions were asked:

- What are the main barriers to using spatial policy instruments?
- What is the role, in theory and in practice, of spatial policy tools in the process of cultural heritage management?
- How do the above barriers hinder the cultural function of spatial policy tools?

In the article in connection with the above:

- the characteristics of the spatial policy tools, the consequences of their application, as well as the related barriers and problems were described,
- it was examined how these spatial policy tools can be applied in the field of heritage management, indicating to what extent they can and should be used in this context.

The theoretical analysis of the issues identified in the article is at the same time a proposal of research areas significant from the perspective of heritage management.

Spatial policy tools – general characteristics

The spatial management system is currently in a serious crisis, the causes of which can be seen, inter alia, in the inefficiency of public authorities. The tools used in this system, especially those used at local level, do not allow for the implementation of the tasks entrusted to it. This is due to various reasons, including the low level of social capital which plays a significant role³. It should also be remembered that the main, protected value in the system of spatial management should be spatial order, understood as land formation which in an orderly manner reconciles various conditions (including cultural ones). On the one hand, this includes efficient use of space, and on the other hand – the widest possible preservation (protection) of its resources⁴. In practice, in the current system far too much emphasis has been placed on the freedom of development. Of course, this should be the case, but to the extent that it does not destroy other important land values from the perspective of spatial order⁵. At present, however, the relationship between these values and the freedom of development is definitely unstable.

W obecnym systemie w praktyce zdecydowanie zbyt duży nacisk został położony na wolność zabudowy. Oczywiście, powyższa powinna mieć miejsce, ale w zakresie takim, aby nie niszczyć innych ważnych z perspektywy ładu przestrzennego walorów terenu⁵. Obecnie natomiast relacje pomiędzy tymi walorami a wolnością zabudowy zdecydowanie są rozchwiane.

Po wskazaniu niniejszych zastrzeżeń (które muszą być uwzględnione przy analizie rzeczowej problematyki) zasadne jest zdiagnozowanie roli trzech podstawowych narzędzi polityki przestrzennej, czyli:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Studium – obligatoryjne dla każdej gminy – powinno pełnić rolę swoistej koncepcji, wyrażonej w dokumencie wizji rozwoju przestrzennego gminy⁶. Nie jest to akt powszechnie wiążący, niemniej jednak musi być brany pod uwagę przy sporządzaniu planów miejscowych, które muszą być zgodne ze studium. Studium w pewnym zakresie powinno diagnozować kluczowe problemy związane z zagospodarowaniem przestrzennym oraz formułować propozycje możliwych ich rozwiązań⁷. Studium nie może być – przynajmniej z perspektywy rozplanowania zabudowy mieszkaniowej – zawyżone, czego gwarantem winna być konieczność sporządzania bilansu terenów pod zabudowę (obowiązkowego zarówno przed sporządzeniem nowego studium, jak i jego zmianą). W praktyce poszczególnych gmin można zauważyć różnice odnośnie do wymaganego stopnia szczególności postanowień studium, zwłaszcza w zakresie możliwości określania poszczególnych parametrów zabudowy. W praktyce jednak do głównych problemów związanych ze stosowaniem tego narzędzia polityki przestrzennej należy zaliczyć:

- zbyt małą siłę sprawczą zawartych w nim regulacji, zwłaszcza w przypadku, gdy organy gminy nie decydują się na uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- ograniczone powiązanie tego dokumentu z planowaniem strategicznym i gospodarczym (co stanowi zresztą szerszy problem w przypadku wszystkich narzędzi polityki przestrzennej),

Having indicated these reservations (which have to be taken into account in the analysis of the issues in question), it is reasonable to diagnose the role of the three basic tools of spatial policy, namely:

- the study of the conditions and directions of spatial development,
- the local spatial development plan,
- the decision on the conditions of land development and land management.

The study – obligatory for each municipality – should serve as a specific concept, expressed in a document presenting the vision of the spatial development of the municipality⁶. This is not a universally binding document, but must nevertheless be taken into account when drawing up local plans, which must be consistent with the study. The study should to some extent diagnose key land-use planning problems and formulate proposals for possible solutions to them⁷. The study cannot be – at least from the perspective of housing development planning – overestimated, which should be guaranteed by the need to draw up a balance sheet of development areas (obligatory both before the new study is drawn up and before its amendment). In the practice of individual municipalities, one can notice differences in the required degree of detail in the provisions of the study, especially with regard to the possibility of determining individual development parameters. In practice, however, the main problems associated with the application of this spatial policy tool include:

- insufficient power of the regulations contained therein, especially in the event when the municipal authorities do not decide to adopt local spatial development plans,
- the limited link between this document and strategic and economic planning (which, moreover, is a wider issue for all spatial policy tools),
- poor quality of the studies – in many municipalities, the preparation of studies is treated only as a fulfilment of statutory formal requirements (not always accepted and appreciated), and not as a pretext for preparing a broader vision of local spatial policy.

The key tool of spatial policy intended by the legislator should be the local spatial development plans⁸. They are optional and therefore limited in scale (which should be pointed out as a serious problem at

- niską jakość sporządzanych studiów – w wielu gminach sporządzenie studiów traktowane jest jedynie jako spełnienie ustawowych wymogów formalnych (nie zawsze akceptowanych i docenianych), a nie jako pretekst do przygotowania szerszej wizji lokalnej polityki przestrzennej.

Kluczowym narzędziem polityki przestrzennej w zamierzeniu ustawodawcy powinny być miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁸. Są one fakultatywne i w związku z tym skala ich zastosowania jest ograniczona (co już na wstępie ich omawiania należy wskazać jako poważny problem). Plany miejscowe określają zarówno przeznaczenie terenu, jak i szczegółowe zasady jego zagospodarowania. Mogą więc doprowadzić i do podwyższenia, i obniżenia wartości nieruchomości. Mogą wprowadzać nowe możliwości zabudowy, ograniczać dotychczasowe, a także wprowadzać całościowe zakazy zabudowy. Pole manewru w tym kontekście jest jednak ograniczane przez tzw. zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą ingerencja władz gminy w przestrzeń musi być obiektywnie zasadna. Uszczegółowienie tej zasady, odniesienie do licznych (skrajnie zróżnicowanych) przypadków praktycznych to jeden z największych problemów występujących w całym systemie gospodarki przestrzennej. W istocie jego rozwiązanie wymaga udzielenia szerszej, fundamentalnej odpowiedzi na pytanie o realny dopuszczalny zakres ingerencji władz publicznych w sferę wolności zabudowy (albo, ujmując rzecz inaczej, doprecyzowania znaczenia wolności zabudowy w kontekście uwarunkowań ochrony ładu przestrzennego)⁹. Poza tym do głównych problemów dotyczących zagadnienia stosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy zaliczyć:

- ograniczone stosowanie tego narzędzia przez władze gmin (głównym powodem jest obawa przed konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi uchwalenia planów miejscowych),
- uchwalanie planów miejscowych w oderwaniu od uwarunkowań związanych z ochroną ładu przestrzennego, czego przykładem może być nadmierna liczba planów miejscowych nastawionych wyłącznie na odrolnienie konkretnych gruntów (i to w znaczącym w skali danej gminy zakresie),
- niespójność pojęć stosowanych w planach miejscowych, co stwarza pole do zróżnicowanej ich

the outset). Local plans specify both the designation of the land and detailed rules for its development. They can therefore increase and decrease the value of the property. They may introduce new development possibilities, limit the existing ones and also introduce comprehensive building bans. However, the room for manoeuvre in this context is limited by the so-called principle of proportionality, according to which interference by the municipal authorities in space must be objectively justified. The clarification of this principle, reference to numerous (extremely diverse) practical cases is one of the biggest problems occurring in the whole system of spatial management. In fact, its solution requires a broader, fundamental answer to the question concerning the real acceptable scope of public authorities' interference in the sphere of development freedom (or, to put it another way, to clarify the meaning of development freedom in the context of conditions for the protection of spatial order)⁹. Moreover, the main problems concerning the issue of the application of local spatial development plans include:

- limited use of this tool by municipalities (the main reason is the fear of the economic and social consequences of adopting local plans),
- adopting local plans in isolation from conditions related to the protection of spatial order, as exemplified by the large number of local plans aimed solely at changing the status of particular farm land from agricultural to residential (and to a significant extent in a given municipality),
- incoherence of concepts used in local plans, which creates room for different interpretations and often constitutes a basis for forcing the implementation of a specific investment by relying on a subjective (contrary to the intentions of the legislator) interpretation of the content of plans¹⁰.

The problems indicated above make the original assumptions related to the functioning of the spatial management system (made during the works on the Act on Spatial Planning and Area Development in 2003) work only to a moderate extent¹¹. Therefore, in this situation, the third tool of spatial policy (if such a formulation is adequate in the analysed context at all), i.e. the decision on the conditions of land development and land management, is more important. It was only supposed to be complementary to and

interpretacji i często stanowi podstawę do wymuszania realizacji konkretnej inwestycji poprzez oparcie się na subiektywnej (sprzecznej z intencjami uchwałodawcy) wykładni treści planów¹⁰.

Wskazane problemy powodują, że pierwotne założenia związane z funkcjonowaniem systemu gospodarki przestrzennej (poczynione przy okazji prac nad uchwaloną w 2003 roku ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) sprawdzają się w umiarkowanym zakresie¹¹. W związku z tym w zaistniałej sytuacji większe znaczenie ma trzecie narzędzie polityki przestrzennej (jeżeli takie sformułowanie w analizowanym kontekście w ogóle jest adekwatne), czyli decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Miała ona stanowić jedynie uzupełnienie i być stosowana na terenach nieobjętych planami miejscowymi; w przypadku braku takiego planu, ustawodawca wprowadza wymóg uzyskania tej decyzji przez inwestora (wydawanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Teoretycznie przy wydawaniu takiej decyzji również należy uwzględnić wymogi związane z ochroną ładu przestrzennego¹². Powinno to znaleźć zastosowanie przy okazji wdrażania zasady kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa. Oznacza to, że nowa zabudowa (realizowana na podstawie przedmiotowej decyzji) musi być zgodna z otoczeniem, wpasowywać się w jego funkcję. Dotyczy to choćby wymogu analizy, czy parametry techniczne nowej (realizowanej na podstawie niniejszej decyzji) zabudowy są zgodne z otoczeniem¹³. Oczywiście kompleksowa i obiektywna ocena tych elementów jest niezwykle trudna i otwiera pole do licznych nadużyć. Sprowadzają się one zwłaszcza do:

- zbyt szerokiej interpretacji zasady kontynuacji funkcji, w konsekwencji czego za powiązaną z otoczeniem uznawana jest wątpliwa pod tym względem inwestycja,
- zbyt szerokiej interpretacji zasady bliskiego sąsiedztwa, co sprowadza się do wyznaczania obszaru analizowanego (czyli obszaru, w ramach którego dokonywane są wskazane analizy) w taki sposób, aby na siłę doprowadzić do pozytywnej dla inwestora konkluzji.

Sytuacja, w której głównym celem postępowania jest udowodnienie, że dana zabudowa może być w konkretnym miejscu zrealizowana, stanowi przejaw niesprawności władz publicznych. Stworzone

applicable to areas not covered by local plans; in the absence of such a plan, the legislator requires that the investor obtains this decision (issued by the head of the commune, mayor or town president). Theoretically, such decision should also take into account the requirements relating to the protection of spatial order¹². This should apply to the implementation of the principle of continuity of function and proximity. This means that the new development (implemented on the basis of this decision) must be compatible with the environment, adjusted to its function. This applies, for example, to the requirement to analyse whether the technical parameters of the new development (implemented on the basis of this decision) are compatible with the environment¹³. Of course, a comprehensive and objective assessment of these elements is extremely difficult and makes way for numerous abuses. These include in particular:

- a too broad interpretation of the principle of continuity of function, as a result of which a questionable investment is considered to be related to the environment,
- a too broad interpretation of the principle of close proximity, which boils down to determining the analysed area (i.e. the area within which the indicated analyses are made) in such a way as to lead to a positive conclusion for the investor.

A situation where the main purpose of the procedure is to prove that a given development can be carried out in a specific location is a manifestation of the public authorities' failure. The legal conditions created and applied by these authorities (at various levels) do not serve the main statutory purpose of protecting spatial order. Apart from that, the problem is the number of decisions issued: in larger municipalities and cities there are several hundred or even several thousand of them per year. In such a situation, it is difficult to maintain consistency when issuing decisions even within one office, not to mention the wider inter-municipal dimension.

Therefore, the problems in the spatial management system include: low level of social capital, lack of regulations protecting spatial order in a sufficient way and overly discretionary (in Polish conditions) authority in administrative decisions concerning space. The directions of the proposed changes should base local spatial policy on local spatial development

i stosowane przez te władze (różnych szczebli) uwarunkowania prawne nie służą realizacji głównego ustawowego celu związanego z ochroną ładu przestrzennego. Poza tym problemem jest liczba wydawanych decyzji: w większych gminach i miastach jest ich kilkaset, a nawet kilka tysięcy rocznie. W takiej sytuacji trudno zachować spójność przy wydawaniu decyzji nawet w ramach jednego urzędu, nie wspominając już o szerszym wymiarze międzygminnym.

Problemami w systemie gospodarki przestrzennej są więc: niski poziom kapitału społecznego, brak regulacji chroniących w dostateczny sposób ład przestrzenny oraz nadmiernie dyskrejonalna (w warunkach polskich) władza przy dotyczących przestrzeni rozstrzygnięciach administracyjnych. Kierunki postulowanych zmian powinny sprowadzać się do szerszego oparcia lokalnej polityki przestrzennej na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego skonstruowanych w taki sposób, aby w znacznie większym niż obecnie stopniu chroniły ład przestrzenny. Wdrażanie tych zmian wymaga jednak w różnych sferach szerszego doprecyzowania. Ważnym postulatem jest także zintegrowanie planowania rozwoju.

Konkludując: narzędzia polityki przestrzennej w ograniczonym stopniu realizują przypisaną im ustawowo rolę. Przy podejmowaniu dalszych analiz konieczna jest świadomość istnienia owych problemów i barier. Powyższe nie zmienia jednak faktu, że istnieje realna potrzeba dokonania zmian w systemie gospodarki przestrzennej. Dalsza analiza odnosi się jednak do obowiązującego stanu prawnego i związanych z nim możliwości.

Narzędzia polityki przestrzennej a zarządzanie dziedzictwem

Kolejnym etapem rozważań jest określenie, w jakim zakresie przedstawione trzy podstawowe narzędzia polityki przestrzennej mogą być wykorzystywane w procesie zarządzania dziedzictwem. Trzeba bowiem jednoznacznie stwierdzić, że każde z nich odgrywać będzie pewną rolę w tym kontekście. Zwłaszcza studium i plan miejscowy obejmują wiele elementów potrzebnych do realizacji celów z obszaru zarządzania dziedzictwem.

I tak, w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, do tych

plans constructed in such a way as to protect spatial order to a much greater extent than at present. However, the implementation of these changes needs to be further clarified in various areas. The integration of development planning is also an important requirement.

In conclusion: spatial policy tools fulfil their statutory role to a limited extent. When undertaking further analyses it is necessary to be aware of these problems and barriers. However, the above does not change the fact that there is a real need to make changes in the spatial management system. Further analysis, however, refers to the current legal status and the possibilities offered by it.

Spatial policy tools and heritage management

The next stage of consideration is to determine to what extent the three basic spatial policy tools presented can be used in the heritage management process. It must be clearly stated that each of them will play a role in this context. In particular, the study and the local plan include many elements needed to achieve the objectives of heritage management.

Thus, in the case of the study of the conditions and directions of spatial development, those parts of the study which can be directly related to heritage management include:

- the definition of the conditions related to the condition of cultural heritage and monuments and treasures of contemporary culture,
- the definition of the areas and principles of protection of cultural heritage and treasures of contemporary culture.

The latter is particularly important for the implementation of specific actions. Unfortunately, the scope of application of the study in the case of heritage management is also very limited, which fits into the broader context (signalled above) of the weaknesses of this tool. However, some possibilities can be identified. For example, we may cite the case law thesis concerning this issue: the judgment of the Supreme Administrative Court of 23 August 2016¹⁴, in which it was indicated that the inclusion of restrictions, orders or prohibitions aimed at protecting the zones where archaeological sites are located, which

jego części, które można bezpośrednio wiązać z zarządzaniem dziedzictwem, należą:

- określenie uwarunkowań związanych ze stanem dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- określenie obszarów i zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury współczesnej.

Z perspektywy realizacji konkretnych działań duże znaczenie ma szczególnie to ostatnie. Niestety, zakres zastosowania studium w przypadku zarządzania dziedzictwem również jest mocno ograniczony, co wpisuje się w szerszy (zasygnalizowany powyżej) kontekst słabości tego narzędzia. Można jednak wskazać pewne możliwości. Przywołać tu można przykładowo tezę orzeczniczą dotyczącą niniejszej problematyki: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2016 roku¹⁴, w którym wskazano, że zawarcie w akcie o charakterze programowym, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ograniczeń, nakazów czy zakazów mających na celu ochronę stref, na terenie których występują stanowiska archeologiczne, które nie modyfikują zapisów ustawowych i nie mają zastosowania w sprawach indywidualnych, a jedynie stanowią wytyczne dla uchwalanych na ich podstawie planów, nie może świadczyć o naruszeniu ustaw regulujących dane zagadnienie oraz zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu.

Inaczej rzecz ujmując, w studium w zakresie stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej największą rolę będą odgrywać niewiążące formalnoprawnie wytyczne, które mogą, a nawet powinny być w nim zamieszczane. Należy je traktować nie tyle jako źródło prawa, co formę propagowania dobrych praktyk, może nawet podwyższania kapitału społecznego w społecznościach lokalnych.

Elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Z kolei w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami podjęto próbę zarówno zabezpieczenia dziedzictwa przed potencjalnymi niepożądanymi działaniami gmin, jak i doprecyzowania sposobów realizacji konkretnych działań również z inicjatywy samych władz

do not modify the statutory provisions and are not applicable in individual cases, but only constitute guidelines for the plans adopted on their basis, in an act of a programmatic nature, i.e. a municipal study of the conditions and directions of spatial development, cannot prove a violation of the laws governing the issue and the rules for the preparation of the study within the meaning of Article 28 section 1 of the Planning and Development Act of 27 March 2003.

In other words, in the study on the condition of cultural heritage and monuments and treasures of contemporary culture the most important role will be played by legally non-binding guidelines, which can and should be included in it. They should be treated not so much as a source of law, but as a form of promoting good practice, perhaps even increasing social capital in local communities.

The principles of protection of cultural heritage and monuments, including cultural landscapes and treasures of contemporary culture, should be an element of the local spatial development plan. In the Act on Protection and Care of Historical Monuments attempts have been made both to protect the heritage against potential undesirable actions of the municipalities and to clarify the ways of implementing specific actions also on the initiative of the municipal authorities themselves, which draft a given planning document. According to Article 18, paragraph 1 of this Act, the preservation of historical monuments must be taken into account when drawing up and updating planning documents. According to paragraph 2 of the article of the Act this means in particular:

- taking into account the National Heritage Preservation and Protection Programme (including the protection of immovable monuments entered in the register together with their surroundings, other immovable monuments entered in the municipal inventory of monuments and culture parks),
- identification of solutions necessary to prevent threats to monuments and ensure their protection during the implementation of the investment,
- establishing the purpose and rules of land use taking into account the care of the monuments.

gminnych sporządzających dany akt planistyczny. Zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy ochrona zabytków musi być uwzględniana przy sporządzaniu i aktualizacji aktów planistycznych. Zgodnie z ust. 2 artykułu ustawy w szczególności oznacza to:

- uwzględnienie krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (w tym również ochrony zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru wraz z otoczeniem, innych zabytków nieruchomości ujętych w gminnej ewidencji zabytków i parków kulturowych),
- określenie rozwiązań niezbędnych dla zapobiegania zagrożeniom dla zabytków oraz zapewnienia ich ochrony przy realizacji inwestycji,
- ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu uwzględniających opiekę nad zabytkami.

Ważne są zwłaszcza dwa ostatnie punkty. Zostały celowo niedookreślone, co pozostawiło pewną swobodę działania organom gmin. Naczelny Sąd Administracyjny¹⁵ podkreślił, że niniejsze przepisy stanowią ogólną podstawę uprawniającą gminę w zakresie, w jakim dostrzeże ona taką potrzebę, do ustanowienia zakazów i nakazów związanych z ochroną zabytków. Brak tego rodzaju zakazów nie będzie pod względem formalnoprawnym wadą planu, jednak ich nadmierne szeroki zakres – już tak. Pewnym problemem systemowym jest precyzyjne określenie możliwego zakresu ingerencji aktów planistycznych (zwłaszcza planu miejscowego) w tym kontekście w sferę prawa własności¹⁶. Otwartym dylematem pozostaje bowiem to, jak skutecznie z niniejszej perspektywy chronić zabytki i dziedzictwo kulturowe. Pewne ramy tworzone są najczęściej przez powtarzające się tezy orzecznicze. Na podstawie dokonanej analizy większej ich liczby można (w sposób oczywiście fragmentaryczny) uściślić możliwy zakres działania organów gminy:

- niedopuszczalne jest wprowadzenie do aktu planistycznego wymogu uzyskania opinii konserwatorskiej w przypadkach, gdy ustawa tego nie przewiduje,
- niedopuszczalne jest nakładanie na bliżej nieokreślone podmioty obowiązku usunięcia określonych elementów z elewacji, jak również renowacji zniszczonych fragmentów budynku,
- niedopuszczalne jest nakładanie obowiązku wykonania badań konserwatorskich przed podjęciem prac remontowych,

The last two points in particular are important. They were deliberately undefined, which left some freedom of action for the municipalities. The Supreme Administrative Court¹⁵ emphasized that these provisions constitute a general basis entitling the municipality, in so far as it sees fit, to lay down prohibitions and injunctions relating to the preservation of historical monuments. The lack of such prohibitions will not be a formal defect of the plan in terms of law, but their excessively wide scope – will. A certain systemic problem is the precise definition of the possible scope of interference of planning documents (especially the local plan) in this context in the sphere of property law¹⁶. The dilemma of how to effectively protect monuments and cultural heritage from this perspective remains open. Certain frameworks are usually created by repetitive case law thesis. On the basis of an analysis of a larger number of thesis, it is possible (in a fragmented way, of course) to clarify the possible scope of the municipality's activities.

- it is not permissible to introduce in the planning document a requirement to obtain a conservation opinion in cases where the law does not provide for this,
- it is not permissible to impose an obligation on unspecified entities to remove certain elements from the façade, as well as to renovate damaged parts of the building,
- it is not permissible to impose an obligation to perform conservation research before undertaking renovation works,
- planning documents may not cover matters relating to archaeological supervision during excavation work,
- no interior requirements for specific buildings may be specified in the planning documents,
- however, the protection of the “view” associated with, for example, a given monument should be considered acceptable.

One should agree with the thesis expressed in the literature on the subject that issues related to the preservation of historical monuments are currently expressed in a rather vague manner within the spatial management system¹⁷. In this context, the role of local spatial development plans should be revisited. They must not actively interfere with the space. This means that they can introduce bans and guidelines

- akty planistyczne nie mogą obejmować materii związanej z nadzorem archeologicznym podczas prowadzenia prac ziemnych,
- nie można w aktach planistycznych określać w żaden sposób wymogów dotyczących wnętrza określonych budynków,
- za dopuszczalną natomiast uznać należy ochronę „widoku” związanego na przykład z danym zabytkiem.

Należy zgodzić się z wyrażaną w literaturze przedmiotu tezą, że kwestie związane z ochroną zabytków są wyrażone obecnie w ramach systemu gospodarki przestrzennej w dosyć mglisty sposób¹⁷. W tym kontekście należy powrócić do roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nie mogą one ingerować w przestrzeń w sposób czynny. Oznacza to, że mogą wprowadzać zakazy i wytyczne ujęte na szczeblu ustawowym, jednakże nie mogą nakazywać określonego działania. Wymóg ten dotyczy również kwestii związanych z zarządzaniem dziedzictwem. Natomiast przeważająca większość przytoczonych wyżej prób organów gmin w zakresie poszerzenia zakresu planów miejscowych byłaby sprzeczna z niniejszym założeniem.

Konkludując: rola studium w analizowanym kontekście może sprowadzać się do przedstawienia niewiążących wytycznych. Rola planów miejscowych natomiast jest trochę szersza. Niemniej w ramach obecnych regulacji nie może być nadużywana. Przedstawione w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kwestie, które mogą zostać uwzględnione w aktach planistycznych, należy rozumieć w konkretnym kontekście. W istocie w planie miejscowym ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego będzie sprowadzać się do określonych wytycznych w zakresie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu (czyli podstawowych elementów planów miejscowych). Przywołane regulacje będą natomiast uzasadnieniem dla wprowadzanych w tym kontekście ograniczeń. Nie będą natomiast podstawą do tworzenia na szczeblu gminnym w aktach planistycznych jakichś nowych, wykraczających poza standardowy zakres planu ograniczeń (choćby tych, których przykłady przywołano powyżej). Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno. W studium i planach miejscowych ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których

that are laid down at the statutory level, but they cannot prescribe a specific action. This requirement also applies to issues related to heritage management. On the other hand, the vast majority of the above-mentioned attempts by the municipal authorities to extend the scope of local plans would contradict this assumption.

To conclude: the role of the study in the context under consideration may come down to the presentation of non-binding guidelines. The role of local plans is a little wider. However, it must not be abused under the current regulations. The issues presented in the Act on Protection and Care of Historical Monuments, which may be included in planning documents, should be understood in a specific context. In fact, in the local plan, the preservation of historical monuments and cultural heritage will come down to specific guidelines on the purpose and method of land management (i.e. basic elements of the local plans). These regulations, on the other hand, will justify the restrictions introduced in this context. However, they will not be the basis for the creation of any new restrictions at the municipal level in the planning documents, going beyond the standard scope of the plan (the examples which have been mentioned above). It is worth paying attention to one more thing. The study and local plans shall establish, as appropriate, conservation protection zones covering areas with specific restrictions, prohibitions and orders, aimed at protecting the monuments located in the area. These zones should also be treated in the same categories as above. The designation of the zone (in the conditions requiring it) will provide a broader basis and justification for the restrictions on land use. It does not, however, constitute a basis for planning documents to impose guidelines and obligations completely different from restrictions of this kind.

A separate issue is the relationship between the issues of heritage management and the application of the third tool of spatial policy – decisions on the conditions of land development and land management. In accordance with Article 19 paragraph 1a of the Act on Protection and Care of Historical Monuments, these decisions take into account the protection of the monuments entered in the register and their surroundings, as well as other immovable monuments entered in the municipal inventory of monuments.

obowiązują określone ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Niniejsze strefy należy traktować również w tych samych kategoriach, jak powyżej przedstawiono. Wyznaczenie strefy (w wymagających tego warunkach) będzie stanowić szerszą podstawę i uzasadnienie dla wprowadzanych ograniczeń w zakresie zagospodarowania terenu. Nie stanowi natomiast podstawy dla nakładania przez akty planistyczne zupełnie innych niż tego rodzaju ograniczenia wytycznych i obowiązków.

Osobna kwestia to relacja pomiędzy problematyką zarządzania dziedzictwem a stosowaniem trzeciego narzędzia polityki przestrzennej – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 19 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w decyzjach tych uwzględnia się ochronę zabytków wpisanych do rejestru i ich otoczenia, a także innych zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Powyższą regulację należy więc traktować jako częściowy sposób minimalizacji ewentualnych negatywnych konsekwencji związanych ze stosowaniem tych decyzji.

Podsumowanie

Narzędzia polityki przestrzennej w kontekście zarządzania dziedzictwem muszą być postrzegane dwojako: jako mogące odgrywać pozytywną i negatywną rolę. Żadnego z tych sposobów wykorzystania w obecnych warunkach – zauważalnej niesprawności władz publicznych – nie można wykluczyć¹⁸. O ile ewentualne negatywne oddziaływanie aktów planistycznych na zarządzanie dziedzictwem mogą przynajmniej częściowo ograniczać regulacje ustawowe, jak też działalność wojewódzkich konserwatorów zabytków, o tyle trudniejsze zagadnienie stanowi określenie pozytywnej roli niniejszych aktów. W obecnych uwarunkowaniach można ją sprowadzić do:

- tzw. miękkiego kształtowania dobrych praktyk, kapitału społecznego (zwłaszcza w przypadku studium),
- wprowadzania ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, jednakże w zakresie takim samym, jak przy innych tego typu ograniczeniach. Kwestie związane z wymogami zarządzania dziedzictwem mogą w tym kontekście stanowić co

This regulation should therefore be seen as a partial way of minimizing possible negative consequences associated with the application of these decisions.

Conclusion

Spatial policy tools in the context of heritage management must be seen in two ways: as having a positive and negative role. None of these impacts under the current conditions – a noticeable inefficiency of public authorities – can be excluded¹⁸. While the possible negative impact of planning documents on heritage management may be at least partly limited by statutory regulations as well as the activities of voivodeship monument preservation officers, the more difficult issue is to determine the positive role of these acts. Under current conditions, it includes:

- the so-called soft shaping of good practices, social capital (especially in the case of the study),
- the introduction of restrictions on development and land-use planning, however, to the same extent as other such restrictions. Issues related to the requirements of heritage management may, in this context, at most justify the restrictions, rather than the extension of their catalogue.

In this context, the impact of the inefficiency of public authorities on the spatial management system is noticeable. Also in the sphere of cultural heritage protection, problems resulting from the general tendency to deepen the spatial chaos and the actual forcing of buildings detached from the functional and compositional and aesthetic conditions are noticeable. The real protection of spatial order is not reflected in many spatial policy tools and it is similarly difficult to determine the appropriate scope of regulations protecting cultural heritage that should be included in these tools. A desirable direction of change would be to extend and clarify specific elements within the framework of spatial policy tools, in particular in local spatial development plans.

However, such a change should be preceded by a broader analysis. The proposed research areas in this field should include:

- detailed definition of the cultural function of spatial policy tools, in particular the local spatial development plan. This requires a comprehensive analysis of specific areas of cultural heritage

najwyżej uzasadnienie dla ograniczeń, a nie podstawę do rozszerzania ich katalogu.

W niniejszym kontekście zauważalny jest wpływ niesprawności władz publicznych na system gospodarki przestrzennej. Również w sferze ochrony dziedzictwa kulturowego są odczuwalne problemy wynikające z ogólnej tendencji pogłębiania chaosu przestrzennego i faktycznego forsowania oderwanej od uwarunkowań funkcjonalnych i kompozycyjno-estetycznych zabudowy. Realna ochrona ładu przestrzennego nie znajduje odzwierciedlenia w wielu narzędziach polityki przestrzennej i podobnie trudno określić odpowiedni zakres regulacji chroniących dziedzictwo kulturowe, które powinny znaleźć się w tych narzędziach. Pożądanym kierunkiem zmian byłoby rozszerzenie i doprecyzowanie konkretnych elementów w ramach narzędzi polityki przestrzennej, w szczególności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Zmiana taka powinna jednak zostać poprzedzona szerszymi analizami. Postulowane obszary badawcze w tym zakresie powinny obejmować:

- szczegółowe określenie funkcji kulturowej narzędzi polityki przestrzennej, w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wymaga to kompleksowej analizy określonych obszarów cennych z perspektywy dziedzictwa kulturowego, w różnym zakresie objętych poszczególnymi narzędziami polityki przestrzennej oraz realnych konsekwencji objęcia (lub braku objęcia) wskazanych obszarów tymi narzędziami;
- doprecyzowanie szczegółowego zakresu wiążących (i możliwych do wprowadzenia) ograniczeń i wytycznych w ramach narzędzi polityki przestrzennej, a także określenie realnych możliwości w tym zakresie. Niezależnie od praktycznego skutku takich działań kluczowa wydaje się analiza teoretyczna. Wymaga to połączenia perspektywy prawnej i urbanistycznej z perspektywą kulturową, a także dostosowania zróżnicowanych języków – urbanistycznego, prawnego oraz związanego z ochroną dziedzictwa kulturowego. Niezależnie od praktycznego skutku takich działań kluczowa wydaje się analiza teoretyczna, łącząca i porządkująca w tym kontekście poszczególne pojęcia. ■

value, to a varying extent covered by the various spatial policy tools, and the real consequences of including (or not including) these areas;

- to clarify the detailed scope of binding (and feasible) restrictions and guidelines in spatial policy tools and to identify realistic options. Whatever the practical effect of such measures, a theoretical analysis seems crucial. This requires combining the legal and urban planning perspective with the cultural perspective, as well as the adaptation of different languages – urban, legal and cultural heritage protection. Regardless of the practical effect of such actions, a theoretical analysis seems to be crucial, combining and ordering particular concepts in this context. ■

Maciej J. Nowak – dr hab. prof. Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie, radca prawny, autor kilkuset publikacji z zakresu planowania przestrzennego, członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

Przypisy

- 1 D. Drzazga, *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Łódź 2011, s. 210.
- 2 B. Kolipiński, *Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. 134, s. 83. Trzeba zastrzec, że zapowiadane są zmiany w tym zakresie. Trudno jednak jednoznacznie przesądzić, czy i w jakiej ostatecznie formule zostaną one wprowadzone.
- 3 P. Fogel, *Konflikty wartości w praktyce planowania przestrzennego – głos urbanisty*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 209. Można dodać, że w ramach niniejszego artykułu nie dokonano osobnej analizy wszystkich wad obecnego systemu gospodarki przestrzennej. Tego rodzaju analiza przekracza znacząco możliwości jednego tekstu i została przeprowadzona m.in. w: A. Kowalewski, M. Nowak, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182, s. 83-153.
- 4 I. Foryś, *Wybrane społeczno-ekonomiczne aspekty planowania przestrzennego w procesie gospodarowania przestrzenią*, [w:] *Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 257-258, Warszawa 2015, s. 198.
- 5 W. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Bydgoszcz-Poznań 2003, s. 15.
- 6 T. Markowski, *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa*, [w:] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, „Studia KPZK PAN” 2008, t. 122, s. 234-235.
- 7 J.M. Chmielewski, *Współzależność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, z. 245, Warszawa 2010, s. 12.
- 8 I. Zachariasz, *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków 2015, s. 118-132.
- 9 A. Kiepas-Kokot, M. Nowak, *Ograniczenia środowiskowe w instrumentach zarządzania przestrzenią na szczeblu gminnym w województwie zachodniopomorskim*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, nr 4, s. 161-162.
- 10 M. Nowak, *Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy*, „Zarządzanie publiczne” 2012, nr 3, s. 53.
- 11 Na te oraz inne problemy zwracano uwagę także w innych publikacjach. Por. np. H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013, s. 107-138; P. Fogel, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, „Biuletyn

Maciej J. Nowak – PhD with habilitation, professor of the West Pomeranian University of Technology in Szczecin, legal adviser, author of several hundred publications on spatial planning, member of the Spatial Development Committee of the Polish Academy of Sciences.

Endnotes

- 1 D. Drzazga, *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [in:] *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Łódź 2011, p. 210.
- 2 B. Kolipiński, *Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna*, [in:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN” 2011, Vol. 134, p. 83. It should be noted that changes in this area are being planned. It is, however, difficult to determine whether and in what formula they will ultimately be introduced.
- 3 P. Fogel, *Konflikty wartości w praktyce planowania przestrzennego – głos urbanisty*, [in:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, p. 209. It may be added that this article does not present a separate analysis of all the disadvantages of the current spatial management system. This type of analysis goes significantly beyond the capabilities of a single text and was carried out, among others, in: A. Kowalewski, M. Nowak, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia KPZK PAN” 2018, Vol. 182, pp. 83-153.
- 4 I. Foryś, *Wybrane społeczno-ekonomiczne aspekty planowania przestrzennego w procesie gospodarowania przestrzenią*, [in:] *Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce*, „Biuletyn KPZK PAN”, coll. 257-258, Warszawa 2015, p. 198.
- 5 W. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Bydgoszcz-Poznań 2003, p. 15.
- 6 T. Markowski, *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa*, [in:] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, „Studia KPZK PAN” 2008, Vol. 122, pp. 234-235.
- 7 J.M. Chmielewski, *Współzależność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [in:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, coll. 245, Warszawa 2010, p. 12.
- 8 I. Zachariasz, *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [in:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków 2015, pp. 118-132.
- 9 A. Kiepas-Kokot, M. Nowak, *Ograniczenia środowiskowe w instrumentach zarządzania przestrzenią na szczeblu gminnym w województwie zachodniopomorskim*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, No. 4, pp. 161-162.
- 10 M. Nowak, *Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy*, „Zarządzanie publiczne” 2012, No. 3, p. 53.
- 11 These and other problems were also highlighted in other publications. See e.g. H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie*

- KPKZ PAN", z. 250, Warszawa 2012, s. 19-34; M. Feltynowski, *Planowanie przestrzenne gmin wiejskich. Zastosowanie koncepcji polityki opartej na dowodach*, Łódź 2018, s. 17-52; A. Zawadzka, *Ład nasz przestrzenny*, Gdańsk-Warszawa 2017, s. 19-48; T. Bąkowski, *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, Gdańsk 2018, s. 13-22; M. Nowak, *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*, „Studia KPKZ PAN” 2017, t. 175, s. 55-65.
- 12 A. Szczepańska, *Procesy decyzyjne w gospodarce przestrzennej*, [w:] *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, Łódź 2009, s. 44, 47.
- 13 M. Nowak, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, Warszawa 2012, s. 22-30.
- 14 II OSK 3231/14, Legalis.
- 15 Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 2970/17, Legalis.
- 16 B. Kolipiński, *Zagadnienia metodyczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle przepisów prawa*, [w:] *Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce*, „Biuletyn KPKZ PAN”, z. 257-258, Warszawa 2015, s. 11-27.
- 17 E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrecjonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018, s. 189.
- 18 T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPKZ PAN” 2011, t. 134.
- przestrzeni, Warszawa 2013, pp. 107-138; P. Fogel, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, „Biuletyn KPKZ PAN”, coll. 250, Warszawa 2012, pp. 19-34; M. Feltynowski, *Planowanie przestrzenne gmin wiejskich. Zastosowanie koncepcji polityki opartej na dowodach*, Łódź 2018, pp. 17-52; A. Zawadzka, *Ład nasz przestrzenny*, Gdańsk-Warszawa 2017, pp. 19-48; T. Bąkowski, *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, Gdańsk 2018, pp. 13-22; M. Nowak, *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*, „Studia KPKZ PAN” 2017, Vol. 175, pp. 55-65.
- 12 A. Szczepańska, *Procesy decyzyjne w gospodarce przestrzennej*, [in:] *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, Łódź 2009, pp. 44, 47.
- 13 M. Nowak, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, Warszawa 2012, pp. 22-30.
- 14 II OSK 3231/14, Legalis.
- 15 Judgment of 17 April 2018, II OSK 2970/17, Legalis.
- 16 B. Kolipiński, *Zagadnienia metodyczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle przepisów prawa*, [in:] *Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce*, „Biuletyn KPKZ PAN”, coll. 257-258, Warszawa 2015, pp. 11-27.
- 17 E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrecjonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018, p. 189.
- 18 T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [in:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPKZ PAN” 2011, Vol. 134.

Bibliografia / Bibliography

- Bąkowski T., *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, Gdańsk 2018.
- Chmielewski J.M., *Współzależność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] Chmielewski J.M., Węclawowicz, G. (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, z. 245, Warszawa 2010.
- Drzazga D., *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C. (red.), *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Łódź 2011.
- Feltynowski M., *Planowanie przestrzenne gmin wiejskich. Zastosowanie koncepcji polityki opartej na dowodach*, Łódź 2018.
- Fogel P., *Konflikty wartości w praktyce planowania przestrzennego – głos urbanisty*, [w:] Cieślak Z., Fogel A. (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010.
- Fogel P., *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, „Biuletyn KPKZ PAN”, z. 250, Warszawa 2012.
- Foryś I., *Wybrane społeczno-ekonomiczne aspekty planowania przestrzennego w procesie gospodarowania przestrzenią*, [w:] Martyniuk-Pęczek J., Nowak M. (red.), *Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce*, „Biuletyn KPKZ PAN”, z. 257-258, Warszawa 2015.
- Gaczek W., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Bydgoszcz-Poznań 2003.
- Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013.
- Kiepas-Kokot A., Nowak M., *Ograniczenia środowiskowe w instrumentach zarządzania przestrzenią na szczeblu gminnym w województwie zachodniopomorskim*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, nr 4.
- Kolipiński B., *Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] Markowski T., Żuber P. (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPKZ PAN” 2011, t. 134.
- Kolipiński B., *Zagadnienia metodyczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle przepisów prawa*, [w:] Martyniuk-Pęczek J., Nowak M. (red.), *Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce*, „Biuletyn KPKZ PAN”, z. 257-258, Warszawa 2015.
- Kowalewski A., Nowak M., *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia KPKZ PAN” 2018, t. 182.

- Kowalska E., *Własność zabytku a dyskrecjonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018.
- Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] Markowski T., Żuber P. (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. 134.
- Markowski T., *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa*, [w:] Markowski T. (red.), *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, „Studia KPZK PAN” 2008, t. 122.
- Nowak M., *Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy*, „Zarządzanie publiczne” 2012, nr 3.
- Nowak M., *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, Warszawa 2012.
- Nowak M., *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*, „Studia KPZK PAN” 2017, t. 175.
- Szczepańska A., *Procesy decyzyjne w gospodarce przestrzennej*, [w:] Klima E. (red.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, Łódź 2009.
- Zachariasz I., *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] Kopyciński P. (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków 2015.
- Zawadzka A., *Ład nasz przestrzenny*, Gdańsk–Warszawa 2017.