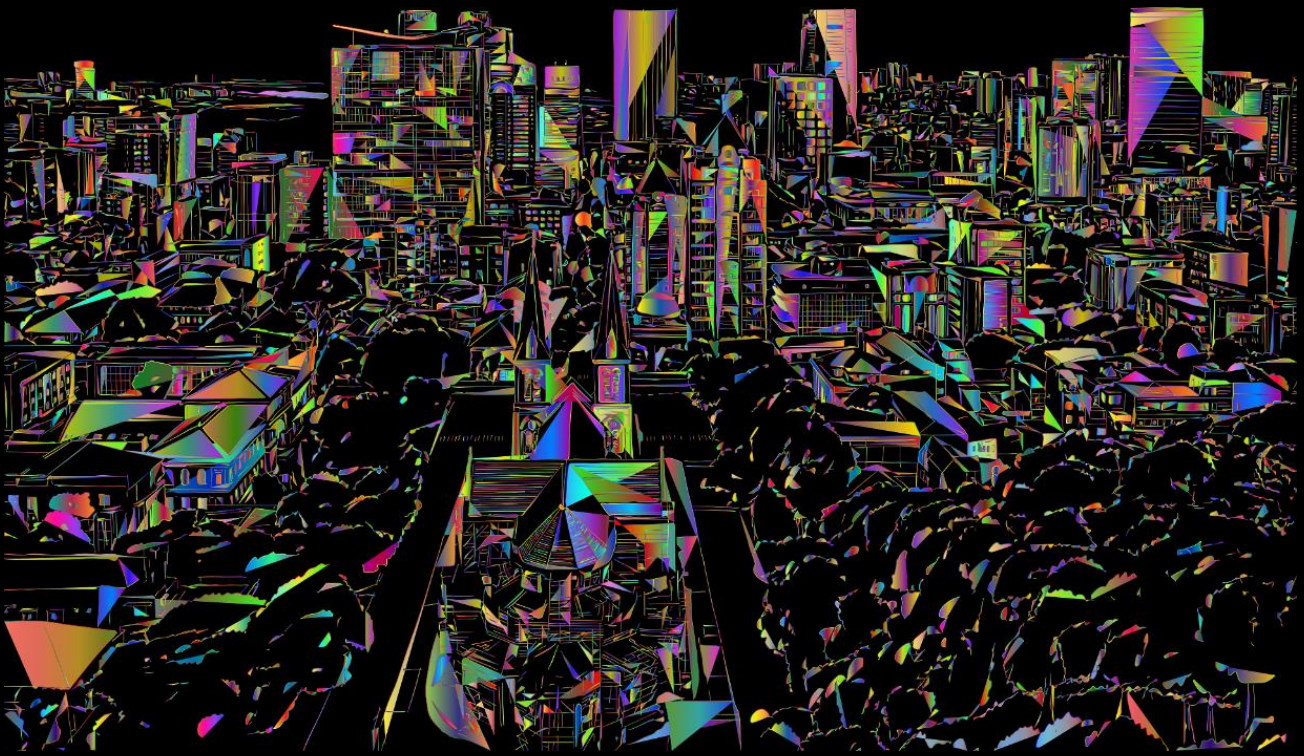


# Polityka miejska

– wybrane aspekty zarządzania  
rozwojem

Pod redakcją  
Aleksandra Noworóla  
i Jeremiasza Salamona



# **Polityka miejska**

**- wybrane aspekty zarządzania  
rozwojem**

**Pod redakcją  
Aleksandra Noworóla  
i Jeremiasza Salamona**

Kraków 2023

## **Recenzenci**

em. prof. dr hab. Zygmunt Górka, Uniwersytet Jagielloński  
dr hab. Marian Kachniarz, prof. Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu

## **Redaktorzy naukowi**

Aleksander Noworól  
Jeremiasz Salamon

*Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów*

## **Wydawca**



**Małopolska Szkoła Administracji Publicznej**  
**Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie**  
ul. Rakowicka 16 | 31-510 Kraków  
[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

© MSAP, Kraków 2023

Redakcja językowa, korekta: Anna Chrabąszcz  
Skład i projekt okładki: Marcin Kukielka  
Autor grafiki na okładce: Gordon Johnson (pixabay)

ISBN: 978-83-89410-78-8

*Pamięci*

*Profesora Zygmunta Ziobrowskiego*

## Spis treści

---

Wprowadzenie .....	6
<u>Zygmunt Ziobrowski</u> Od lokacji do megamiast .....	10
<i>Dominika Hołuj</i> Muzea a jakość przestrzeni współczesnego miasta .....	34
<i>Artur Hołuj, Dorota Jopek</i> Planowanie przestrzenne i jego efekty zewnętrzne .....	55
<i>Krzysztof Kopeć</i> Rola budżetu obywatelskiego w procesie rewitalizacji – przykład Krakowa .....	74
<i>Piotr Serafin</i> Przestrzenne zróżnicowanie zmian ludnościowych w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego .....	91
<i>Jeremiasz Salamon</i> Strategia rozwoju ponadlokalnego oraz porozumienie terytorialne jako instrumenty prowadzenia polityki rozwoju przez samorząd powiatowy.....	117
Spis rycin.....	138
Spis tabel .....	139
Noty o Autorach .....	140

## Wprowadzenie

Przekazujemy w Państwa ręce monografię poświęconą polityce miejskiej. Niniejszy zbiór składa się z sześciu tekstów poruszających różne aspekty tej polityki, których autorzy reprezentują kilka pokoleń badaczy i praktyków zajmujących się szeroko rozumianą problematyką rozwoju miast.

Monografię otwiera tekst Zygmunta Ziobrowskiego, który traktuje o historii oraz perspektywach rozwoju miast w kontekście takich zagadnień, jak jakość życia czy zmiany klimatyczne. W pierwszej części tekstu zatytułowanej „Przeszłość” Autor zaprezentował przemiany osadnictwa miejskiego w Europie w ciągu minionych 2 tys. lat – począwszy od miast rzymskich, przez lokacyjne i renesansowe, na przemysłowych skończywszy. W kolejnej części tekstu – „Teraźniejszość” – zostały scharakteryzowane cechy modelu miast postindustrialnych, podporządkowanych ideom zrównoważonego rozwoju oraz miejskich systemów współpracy. Szczególne miejsce w tych rozważaniach zajmują tytułowe megamiasta. W ostatniej części zatytułowanej „Przyszłość” Autor omówił modele rozwoju europejskich miast, opisując kluczowe wyzwania i problemy, z którymi będą one zmuszone się zmierzyć w XXI w. W tej grupie wskazał m.in. na: zmiany klimatyczne, wyzwania demograficzne, niepewność co do przyszłego rozwoju, rozproszenie zabudowy, niekontrolowaną suburbanizację czy rosnącą skalę przestrzennego rozrostu miast. Za szczególnie istotne Zygmunt Ziobrowski uznał wyzwania wynikające ze zmian klimatu – podkreślił, że obecnie ochronę zasobów przyrodniczych trzeba zacząć traktować nie jak dotąd jako zasób do wykorzystania, ale jako nienaruszalny element naszej egzystencji.

W swoim tekście Dominika Hołuj charakteryzuje współczesną rolę muzeów, która dalece wykracza poza ich tradycyjną funkcję instytucji kolekcjonujących, konserwujących i eksponujących swoje zbiory. Autorka zwraca uwagę, że w kontekście postępującej degradacji przestrzeni publicznych w polskich miastach koniecznością staje się poszukiwanie sposobów i podmiotów, które będą w stanie przeciwdziałać temu negatywnemu trendowi. W tej roli Autorka widzi właśnie muzea, które zarówno przez wzgląd na swoje klasyczne, jak i nowe funkcje zdają się być instytucjami, które nie tylko w granicach bezpośrednio zarządzanego

przez nie otoczenia generują pozytywne impulsy polepszające stan przestrzeni publicznej polskich miast. Jak zauważa, współczesne muzea nie uchylają się od odgrywania tego typu roli, starając się coraz silniej wpływać na przestrzeń w formie bezpośrednich ingerencji, kreując je, inicjując nowe funkcje, czy też edukując. Równie istotne, zdaniem Autorki, jest pośrednie oddziaływanie muzeów w tym zakresie – poprzez dopominanie się o uznanie ich roli jako strażników wartości historycznych przestrzeni i depozytariuszy wiedzy stanowiącej ucieleśnienie mądrości przeszłych pokoleń. W tym kontekście rola muzeów miejskich, wobec postępującej słabości polskich rozwiązań w zakresie planowania i zarządzania przestrzeniami miast, jest trudna do przecenienia.

Tekst autorstwa Artura Hołuj i Doroty Jopek koncentruje się na analizie efektów zewnętrznych na tle wybranych narzędzi planowania przestrzennego w Polsce na szczeblu lokalnym. Autorzy przypominają, że polityka przestrzenna na szczeblu lokalnym stanowi ważne narzędzie kształtowania rozwoju poszczególnych gmin, przez co oddziałuje na wiele jego wymiarów, w tym m.in. ekonomiczny i przestrzenny. Skutkami tego gospodarowania są procesy przestrzenne, które wywołują różnorodne skutki i niepożądane efekty wpływające bezpośrednio na jakość życia mieszkańców oraz funkcjonalność struktur przestrzennych. Dlatego też w swoich rozważaniach Artur Hołuj i Dorota Jopek podejmują próbę omówienia wybranych aspektów związanych z efektami prowadzonej przez gminy polityki przestrzennej, która w największym stopniu oddziałuje na sytuację społeczno-gospodarczą danej jednostki terytorialnej. Dokonany przez Autorów przegląd najważniejszych narzędzi planistycznych szczebla lokalnego pozwala wskazać kluczowe korzyści i zagrożenia związane z ich funkcjonowaniem. W podsumowaniu Autorzy sformułowali wnioski, które mogą pełnić rolę katalogu rekomendacji w zakresie zmian zarówno w sferze prawnych rozwiązań, jak i sposobu wykorzystania narzędzi w procesach gospodarowania przestrzenią przez władze lokalne.

Krzysztof Kopeć pochyła się nad dwoma niezwykle ważnymi i aktualnymi procesami zachodzącymi w polskich miastach – uspołecznieniem zarządzania poprzez stosowanie procedury budżetu obywatelskiego oraz zwiększeniem zaangażowania mieszkańców w rewitalizację zdegradowanych przestrzeni miejskich. Pomimo niekwestionowanego pozytywnego wpływu obu tych procesów na kształtowanie rozwoju współczesnych miast, Autor identyfikuje lukę badawczą w postaci braku aktualnych opracowań traktujących o wpływie budżetu obywatelskiego na prowadzenie rewitalizacji. Dlatego też podejmuje się zbadania stopnia, w jakim przedsięwzięcia prowadzone w ramach budżetu obywatelskiego przyczyniły się do zwiększenia skuteczności procesu rewitalizacji Krakowa w latach

2017-2021. Wyniki przeprowadzonych przez Krzysztofa Kopcia badań wskazują, że oba te zagadnienia uzupełniają się, stanowiąc odpowiedź na degradację występującą w polskich miastach – kształtując jakość życia mieszkańców oraz rozwój społeczności lokalnych.

Tekst przygotowany przez Piotra Serafina traktuje o niekorzystnych zmianach demograficznych stanowiących zasadnicze wyzwanie polityki miejskiej. Waga tego procesu dla dalszego rozwoju miasta jest powszechnie uznawana nie tylko przez teoretyków polityki miejskiej, ale również przez zarządzających miastami decydentów. Jak zresztą zauważa sam Autor, procesy te są dostrzegane w aktualizowanych strategiach rozwoju miast, zyskując status problemów o wysokiej randze, dla rozwiązania których są formułowane zoperacjonalizowane cele. Jednak ostateczne konsekwencje opisanych trendów demograficznych będą uzależnione od finalnych decyzji włodarzy miast i niewątpliwie będą stanowić wyzwania rozwojowe obecnej oraz przyszłych dekad. Mając na uwadze wagę przemian demograficznych, Piotr Serafin analizuje ich skalę oraz dynamikę w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego, przyjmując za horyzont swoich badań lata 2003-2021. W swojej pracy Autor koncentruje się w szczególności na zmianach liczby ludności, jej struktury, składowych przyrostu rzeczywistego – ruchu naturalnego i salda migracji, analizowanych na poziomie miast. Zaobserwowane przez Piotra Serafina przemiany w strukturze mieszkańców miast obu województw stanowią następstwo starzenia się społeczeństwa, jak również zachodzących procesów migracyjnych i nie odbiegają znacząco od trendów rejestrowanych na poziomie krajowym. W nieodległej przyszłości zmiany te będą rzutowały na konieczność dostosowania się do zmieniającego się profilu populacji, co będzie dotyczyło szeregu podstawowych dziedzin, takich jak: wzrost gospodarczy i tempo jego zmian, praca, trendy na rynku mieszkaniowym, emerytury, opieka i wydatki na zdrowie, budżety miejskie, regionalne i krajowy, jak również dobrostan starzejącej się populacji.

W swoim tekście Jeremiasz Salamon rozpatruje rolę samorządu powiatowego jako jednego z podmiotów prowadzących politykę rozwoju w Polsce. Autor zwraca uwagę na skromne instrumentarium realizacji tej polityki, w które wyposażony został ten szczebel samorządu terytorialnego. Dotyczy to w szczególności braku jednoznacznej podstawy prawnej pozwalającej samorządowi powiatowemu na uchwalanie własnej strategii rozwoju. W opinii Autora to uwarunkowanie ogranicza podmiotowość powiatu w zakresie strategicznego zarządzania rozwojem, czyniąc zeń ułomny podmiot polityki rozwoju, który w ograniczonym zakresie może pełnić rolę partnera miast i regionów w zarządzaniu rozwojem. W związku z tym Autor podejmuje próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu wprowadzenia



w 2020 r. do instrumentarium polityki rozwoju strategii rozwoju ponadlokalnego oraz porozumienia terytorialnego na podmiotowość samorządu powiatowego w obszarze tej polityki. Przeprowadzona przez Jeremiasza Salamona analiza, na potrzeby której zrealizowano badanie ankietowe adresowane do samorządów powiatowych, jednoznacznie potwierdza potrzebę dalszego doskonalenia instrumentarium polityki rozwoju, którego efektem będzie nie tylko jej dalsza terytorializacja, ale również większe upodmiotowienie samorządu powiatowego.

Przegląd zawartości tekstów zamieszczonych w monografii wskazuje szereg kluczowych pól badawczych polityki miejskiej – od ujęć deskryptywnych, identyfikujących procesy funkcjonowania i rozwoju miast, przez wnikanie w nieraz ukryte mechanizmy zarządzania rozwojem terytorialnym, po rekomendacje wzbogacające wiedzę naukowców i praktyków. W tym kontekście, jako redaktorzy niniejszej publikacji, żywimy głęboką nadzieję, że przedstawiona monografia będzie nie tylko źródłem wielu interesujących informacji, ale również stanie się inspiracją dla badaczy koncentrujących swoje zainteresowania naukowe na szeroko rozumianej problematyce miejskiej oraz praktyków projektujących i wdrażających nowe rozwiązania i instrumenty w ramach miejskich polityk rozwojowych.

*Aleksander Noworól, Jeremiasz Salamon*

**Zygmunt Ziobrowski**

## **Od lokacji do megamiast<sup>1</sup>**

### **Wstęp**

W obliczu zmian klimatu i wynikających z tego coraz bardziej widocznych zagrożeń problem przyszłości miast jest niezwykle ważny. Nie jest wykluczone, że będziemy musieli gruntownie zweryfikować spojrzenie na miasto, jego funkcje i modele rozwoju, a także jego rolę i miejsce w sieci osadniczej.

Coraz szybciej zużywamy zasoby naturalne, które może odtworzyć nasza planeta. Z obliczeń *Global Footprint Network* przeprowadzonych w 2019 r. wynika, że tzw. Dzień Długu Ekologicznego każdego roku przypada coraz wcześniej – 40 lat temu ten dług spłacaliśmy niemal w całości, 20 lat temu pod koniec września, a obecnie już pod koniec lipca. Oznacza to, że coraz szybciej zużywamy zasoby, których natura nie jest już w stanie odtworzyć. Równolegle obserwujemy niekorzystne z punktu widzenia życia na Ziemi zmiany klimatu, takie jak wzrost temperatury, susze i huragany, a w ich konsekwencji obniżanie się poziomu wód gruntowych, topnienie lodowców, powodzie i inne zjawiska coraz częściej występujące w niespotykanej dotąd skali.

W tej sytuacji stoimy przed ogromnym wyzwaniem: albo uda się zatrzymać nadmierną konsumpcję zasobów naturalnych i marnotrawstwo wyprodukowanych towarów, albo staniemy w obliczu niewyobrażalnych zmian i wynikających z tego wyzwań. Trzeba o tym pamiętać, myśląc nie tylko o przyszłości miast, ale w ogóle o przyszłości naszego gatunku. To koniec myślenia o czynieniu sobie Ziemi poddaną.

Mając na uwadze bezdyskusyjnie kluczowe znaczenie wyżej wymienionych zagadnień, opierając się w głównej mierze na analizie literatury przedmiotu, w niniejszym tekście scharakteryzowano z perspektywy historycznej proces rozwoju miast oraz zidentyfikowano

---

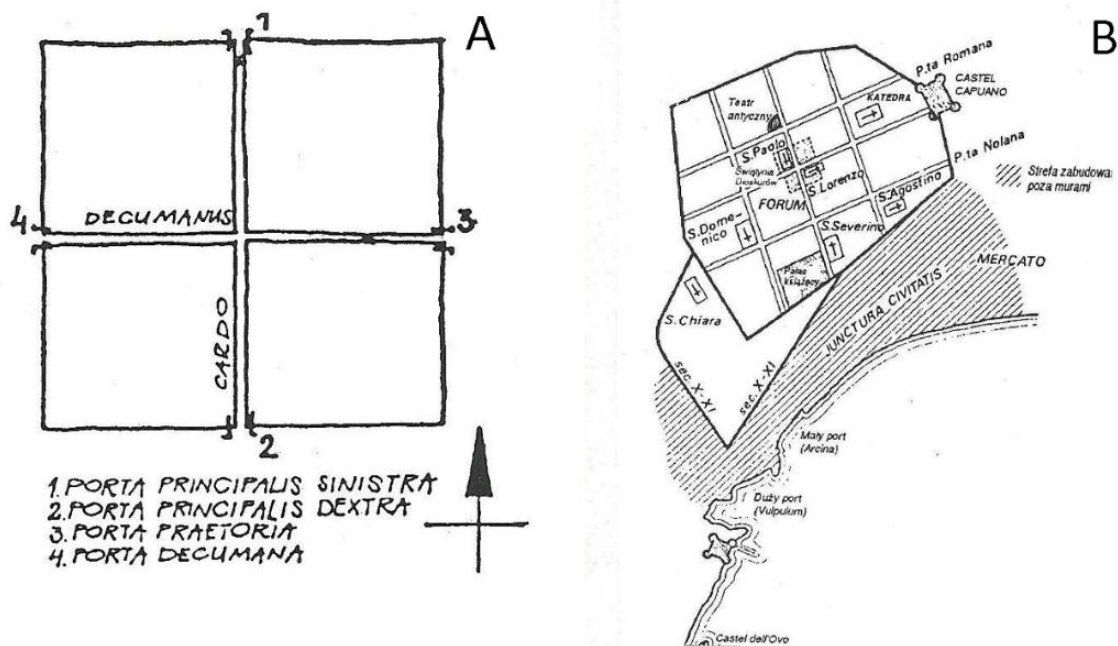
<sup>1</sup> Niniejszy tekst stanowi uzupełnienie oraz aktualizację rozważań zawartych we wcześniejszych publikacjach autora, tj. książce pt. *Urbanistyczne wymiary miast* (Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2012) oraz artykule pt. *Modele rozwoju megamiast i ich przyszłość* w publikacji Komitetu Prognoz „Polska 2000 plus” PAN pt. *Megamiasta przyszłości, szansa czy zagrożenie rozwoju* (J. Kleer, Z. Strzelecki, Warszawa 2015).

czynniki odgrywające wiodącą rolę w tym zakresie. Jednocześnie podjęto próbę określenia najważniejszych wyzwań, z którymi miasta będą musiały zmierzyć się w nadchodzącej przyszłości, aby w dalszym ciągu móc odgrywać rolę centrów rozwoju społeczno-gospodarczego.

## Przeszłość

Od trzeciego tysiąclecia przed Chrystusem osadnictwo miejskie, tworząc zamknięte przestrzenie, przyspieszyło w sposób decydujący bieg dziejów i wyznaczyło przejście od prehistorii do historii (Benevolo 1995).

W Rzymie najstarsze ślady osadnictwa zostały odnalezione na Palatynie i pochodzą z IX-VIII w. p.n.e. Forum było głównym placem w miastach rzymskich – pierwotnie służyło do celów handlowych i jako miejsce zebrań i sądów, w okresie Cesarstwa stało się ośrodkiem władz administracyjnych i kultu religijnego.



**Ryc. 1.1. Castrum rzymskie, schemat rozplanowania (A) oraz Neapol – rekonstrukcja planu miasta z ok. 1300 r. (B)**

Źródło: Benevolo (1980).

Antyczny Rzym w szczytowym okresie rozwoju liczył ok. 1 mln mieszkańców. W tym czasie Mediolan miał ok. 40-60 tys. mieszkańców, Kapua – ponad 50 tys., a położona na terenie Libii Leptis Magna – ponad 100 tys.

Po upadku Cesarstwa dokonał się przewrót w rozwoju miast. U schyłku epoki starożytnej okazały się one zbyt duże. Mieszkańcy przystosowując się do życia w nich, nie potrafili ich w pełni wykorzystać. Na obszarach już zurbanizowanych narastał problem adaptacji zastanego dziedzictwa antycznego, czyli wielkich budowli, takich jak termy, teatry, amfiteatry, cyrki, magazyny, do nowych, skromniejszych już potrzeb. Przestały istnieć wielkie struktury związane z nieistniejącymi już funkcjami publicznymi.

Upadek miast na terytorium Cesarstwa Rzymskiego i powstanie nowych, poza jego granicami, zaowocowały z jednej strony przenoszeniem niektórych wzorców właściwych dla miast antycznych, z drugiej zaś uwypukleniem różnic regionalnych i lokalnych. Nastąpiło stopniowe przesunięcie się środka ciężkości urbanizacji z basenu Morza Śródziemnego w doliny rzek Renu i Dunaju, gdzie miasta rzymskie, bardziej od siebie oddalone, umocniły swoją pozycję. Z kolei poza granicami Cesarstwa powstał nowy system odizolowanych od siebie warowni. Tak zaczął rysować się nowy, zróżnicowany system osiedleńczy Europy, utrzymujący do dziś istotne znamiona odrębności.

Średniowieczne miasta europejskie powstały na ogół w oparciu o zmodernizowane, istniejące już wcześniejsze miasta antyczne. W miastach pochodzenia rzymskiego straciły w przeważającej części swe pierwotne znaczenie liczne budowle, jak rezydencje czy gmachy publiczne znajdujące się poza zabudowaniami. Teren wewnątrz murów podzielono nowymi ulicami, które pozwalały wykorzystać poszczególne jego fragmenty na sklepy lub mniejsze rezydencje. Inne, bardziej okazałe budowle – świątynie, teatry czy cyrki – przekształcono w warownie. W nowo powstałych osadach, gdzie nie było starożytnych pozostałości, zabudowę dostosowano do wymogów obronności i prowadzenia handlu.

Od X w. europejskie miasta stały się wyspecjalizowanymi ośrodkami działalności wytwórczej i usługowej. Każde z nich prowadziło szeroko zakrojoną działalność handlową, finansową i kulturalną, rywalizując między sobą.

W tym czasie materialne świadectwa cywilizacji antycznej w dużej mierze zniknęły z krajobrazu i pamięci. To zapomnienie starożytnego dziedzictwa stało się nawet częścią filozofii narodzin nowego świata. Odejście od dawnych wzorów pozwoliło w wielu dziedzinach, a przede wszystkim w urbanistyce i architekturze, na nieograniczoną inwencję w tworzeniu nowych struktur, reinterpretację otoczenia i wykraczanie poza tradycyjne reguły. Powszechnym zjawiskiem był brak dbałości o doskonałość organizmu miejskiego, którego podstawę stanowiły monumentalne budowle użyteczności publicznej. Zamiast tego pojawia się

tolerancja dla nieregularności, kontrastu oraz braku wykończenia. Cechy te już na długo stały się charakterystyczne dla miast europejskich.

Budynki publiczne i prywatne, zbliżone do siebie, utworzyły kompleksy silnie zindywidualizowane, które dają z zewnątrz niezwykle czytelny obraz. Wydaje się on „nieregularny”, gdyż jednolitość nie wynikała z podporządkowania całości jednej regule geometrycznej, jak w przypadku miast starożytnych i renesansowych, lecz z doskonałego dopasowania do całości poszczególnych elementów, dodawanych stopniowo w różnych okresach. Ulice i place stanowiły połączoną i rozgałęzioną przestrzeń publiczną, z widocznymi rezultatami pracy różnych wykonawców, dzięki którym społeczność identyfikowała się z miastem. Ulice były różnorodnie ukształtowane, zależnie od tego, jakie funkcje miały spełniać. Place stanowiły większe przestrzenie, których istotne funkcje nie różniły się od ulic, a wszystkie budynki, na ogół wielopiętrowe, były zwrócone w kierunku placów i ulic. Ich fasady kształtowały przestrzeń publiczną i jej charakter.

Lokacje miast na prawie magdeburskim, średzkim, lubeckim, chełmińskim i najmniej popularnym nyskim występowały dopiero w XIII w. Lokacja to formalne nadanie praw i przywilejów miejskich istniejącej osadzie lub radykalnie przebudowanemu miastu. Według Krzysztofika (2007) większość miast lokowanych do końca XVIII w. powstało na podstawie jednej z odmian wyżej wymienionych praw. Celem lokacji było przede wszystkim uformowanie gminy miejskiej jako najbardziej wówczas wyrafinowanej formy organizacji społeczno-ekonomicznej. Kolejną cechą charakterystyczną, wspólną dla wyglądu tych miast, była kompleksowość. Miasto sporych rozmiarów posiadało na ogół kilka centrów – centrum sakralne, centrum władzy świeckiej i centrum handlowe.

Bolonia, stanowiąca jedno z największych miast północnej Italii, w średniowieczu zajmowała powierzchnię 70 ha, a liczyła kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców. Do końca XI w. Bolonia rozrosła się do 120 ha; powstał tam nowy pas murów (1055-1070) otaczający całą powierzchnię dawnego obozu rzymskiego, tworząc na wschodnim krańcu półkolisty pierścień. W drugiej połowie XIII w. rozpoczęła się budowa trzeciego olbrzymiego pasa murów. Miasto zajmowało wówczas powierzchnię ok. 450 ha.

W wielu miastach nadrzecznych, jak Bordeaux, Tours i Kolonia, pierwotnie czworokątna forma zabudowy miejskiej przybrała formę półkolistą, opierając się o rzekę. Na terenach górzystych forma i rozmiary organizmów miejskich nie były ograniczone regularnym planem rzymskim, natomiast były zależne od ukształtowania terenu. W Apeninach włoskich, Alpach i Masywie

Centralnym we Francji na nadających się do obrony wzniesieniach powstały liczne średniej wielkości miasta.

Wyzwolone z niewoli arabskiej miasta włoskie i hiszpańskie, choć w wielu wypadkach pochodzenia greckiego i rzymskiego, miały inny wymiar – zostały bowiem gruntownie zmienione, osiągając szczyt rozwoju i dobrobytu w okresie hegemonii islamskiej. Ich struktura, składająca się z sąsiadujących ze sobą przestrzeni zamkniętych, wraz z budynkami zwróconymi w kierunku wewnętrznych dziedzińców oraz połączonych przestrzeni rezydencjalnych, pozwalała na włączenie obszarów zamieszkałych i uprawnych, tworząc rozległe aglomeracje. Przykładowo, Palermo stało się kilkuset tysięcznym miastem, a Kordoba – prawie półmilionowym.

Chrześcijańscy zdobywcy przejęli te miasta w spadku po społeczności bogatszej i bardziej rozwiniętej, wykorzystywali je do własnych potrzeb, mając do dyspozycji skromniejsze środki. Nastąpiło odejście od tradycji starożytnej – rodziły się odmienne potrzeby niż potrzeba kontynuacji, koncentracji i odgradzania się od wsi.

Na obszarach między Loarą a Renem, w Niemczech, Anglii, krajach skandynawskich i słowiańskich nie ma tylu i tak dobrze zachowanych (jak w strefie śródziemnomorskiej) śladów osadnictwa z czasów rzymskich, gdyż miast założonych tam w starożytności było niewiele, a większość nowych powstała na nowym planie. Nie było istotne, czy miasto wyrosło na miejscu starożytnego organizmu (jak Trewir, Kolonia, Moguncja, Augusta, Londyn), czy powstało na nowym planie. Wpływ otaczającego środowiska i zastosowanie nowych technik budowlanych skutkowało różnorodnymi formami planów tych miast.

Na przykład w Paryżu ślad dawnego miasta rzymskiego na lewobrzeżnych wzniesieniach doliny Sekwany jest jednym z wielu elementów stolicy, którą znacznie powiększono w pierwszej połowie XII w. Zróznicowany obszar miejski Paryża, podporządkowany nowej funkcji kulturalnej i politycznej, miał powierzchnię 440 ha.

Brugia, największe kupieckie miasto Europy zaalpejskiej, powstała wokół ufortyfikowanego zamku wzniesionego przez hrabiów flandryjskich nad rzeką Reye pod koniec IX w. Miasto wyzwoliło się z zależności feudalnych, powołało władze miejskie, rozrosło się i wzniosło pierwszy pas murów, obejmujący obszar 86 ha z ok. 10 tys. mieszkańców. Na zachodnim krańcu miasta pozostała szeroka, otwarta przestrzeń, gdzie odbywały się targi. W pierwszej połowie XIV w. liczba ludności Brugii wynosiła ok. 80 tys.

Średniowiecze z pewnym uogólnieniem obejmowało okres od rozpadu cesarstwa zachodniego (476 r.) do upadku Bizancjum po zdobyciu Konstantynopola przez Turków (1453 r.). Wielki krach ekonomiczny, jaki nastąpił w Europie w latach 30. XIV w. i trwał do połowy XV w., spowodował zahamowanie rozwoju miast europejskich.

Wiek XVI przyniósł Europie względną stabilizację polityczną i religijną, co sprzyjało przemianom, widocznym zwłaszcza w miastach. W drugiej połowie XVI w. troska o wygląd krajobrazu miejskiego stała się coraz bardziej powszechna.

Czynnikami wpływającymi na zmianę modelu urbanistycznego były:

- **mechanizmy rewolucji przemysłowej** – wzrost liczby ludności, rozwój produkcji przemysłowej i jej mechanizacja, zarysowujące się w Anglii od połowy XVIII w. i rozprzestrzeniające się z większym lub mniejszym opóźnieniem na inne kraje Europy spowodowały po raz pierwszy od XIII stulecia zmiany wielkości i jakości europejskiego systemu osadniczego;
- **usystematyzowanie europejskiego dziedzictwa kulturowego** – określono wtedy obiektywny porządek rządzący każdym wyodrębnionym okresem historycznym, co spowodowało zachwianie istniejącej dotąd równowagi w tradycyjnej systematyce;
- **gruntowna krytyka wywodzących się z renesansowej tradycji symetrii perspektywicznej i wzorowania się na klasycznych modelach** w dziedzinie kultury wizualnej (będących m.in. konsekwencją odkryć ruin Herkulanum (1711 r.), willi Hadriana w Tivoli (1729 r.) i Pompei (1748 r.));
- **spójność istniejąca między projektowaniem architektonicznym i projektowaniem otoczenia** opierała się na mechanizmach instytucjonalnych, które były kwestionowane przez oświeceniową elitę kulturalną i prądy polityczne z końca XVIII w.

Nowy system prawny umocnił sferę własności i inicjatywy prywatnej, w którą władza mogła ingerować jedynie w sposób formalnie zatwierdzony i dokładnie określony. *Act for Rebuilding the City of London* z 1667 r. opierał się na dawnym, w niewielkim stopniu zmodernizowanym planie katastralnym. Zmiany obejmowały poszerzenie ulic, kanalizację rzek i dostosowanie prawa budowlanego do różnych typów budowli. Miasto rozrastało się bardzo dynamicznie, osiągając pod koniec XVIII stulecia liczbę miliona mieszkańców.

Nowy model funkcjonalny, kopiowany później w Europie, stworzono w planowaniu Paryża, którego liczba mieszkańców także przekroczyła milion. Zaczęto od wyposażenia go w urządzenia i sieć usług publicznych, które umożliwiały jego sprawne funkcjonowanie, a więc

kanalizację, instalacje hydrauliczne, oświetlenie gazowe, system komunikacji miejskiej, szkoły, szpitale, targowiska i parki.

Bankier Laffitte zaproponował zbudowanie wodociągu, do którego woda miała być pompowana z Sekwany. Prefekt Paryża Haussmann przejął ten projekt, przedstawił go władzom miejskim i wygrał konkurs. Inżynier Belgrand, odpowiedzialny za instalacje hydrauliczne, zbudował podwójną sieć wodociągową i wyposażył Paryż w trzy ujęcia wodne. Jednocześnie prawie całkowicie zmodernizowano sieć kanalizacyjną, trzykrotnie została powiększona liczba latarni gazowych oświetlających wtedy miasto, zorganizowano system komunikacji omnibusowej i wprowadzono drożki. Zaprojektowano cztery duże parki publiczne, wzniesiono liczne budynki użyteczności publicznej, niezbędne dla funkcjonowania tak dużego miasta i jedenastu przyległych gmin, włączonych w jego skład w 1859 r. Wszystko to powstało dzięki robotom publicznym.

Wpływ na rozwój architektury i urbanistyki u schyłku XIX w. miało niewątpliwie pojawienie się nowych materiałów budowlanych, zwłaszcza stali i betonu (żelbetu). Bogato przeszklone stalowe konstrukcje powszechnie stosowano nie tylko w pawilonach ekspozycyjnych, lecz i w innych wielkich budowlach użytkowych, jak dworce kolejowe i magazyny handlowe. Paryska wystawa w 1889 r. stanowiła szczytowy punkt osiągnięć stali jako materiału konstrukcyjnego. Wieża Eiffla i Galerie des Machines zbudowana przez Duterta i Contamina znaczyły triumf myśli technicznej i architektonicznej.

Nowy materiał umożliwił wprowadzenie płaskich dachotarasów i realizację lansowanej już od XVIII w. koncepcji ogrodów na dachach. W ostatnich bowiem latach XIX stulecia zaznaczał się we Francji silny ruch na rzecz poprawy warunków higieny w miastach, który wzmagął zainteresowanie budownictwem szpitalnym.

Akcja zmierzająca do poprawy warunków zdrowotnych w miastach znalazła wyraz w prowadzonych w Paryżu, począwszy od 1894 r., statystykach chorób mieszkańców poszczególnych domów i wpłynęła również na zmianę prawa budowlanego. Ustawa z 1882 r., wprowadzająca powszechność nauczania, spowodowała natomiast wielki wzrost budownictwa szkolnego.

U schyłku XIX stulecia we Francji można zauważyć tendencje określane mianem regionalizmu, propagujące większą autonomię administracyjną, kulturalną i gospodarczą ośrodków prowincjonalnych. Stało się to impulsem do budowy licznych teatrów, muzeów, bibliotek i budynków administracyjnych w mniejszych miastach. Powstały w nich również, tzw. giełdy



pracy (*bourse du travail*), związane z coraz silniejszym ruchem związkowym. Słynny *Maison du Peuple* wzniesiony przez Hortę w Brukseli stanowił zapewne bodziec do podejmowania podobnych inicjatyw we Francji.

Inaczej natomiast przedstawiała się kwestia mieszkaniowa. W 1889 r. zostało założone *Societe des Habitations a Bon Marche* (Towarzystwo Tanich Mieszkań), którego zasady działania ściśle określono przez tzw. prawo Siegfrieda (uchwalone w 1894 r.). W 1894 r. powstało *Musée Social* – jako kontynuacja działalności wielkiego socjologa Frédéric Le Playa – który w swoich badaniach podkreślał rolę rodziny jako podstawowej komórki społecznej.

Modelowych rozwiązań osiedli robotniczych należało jednak szukać poza Francją, szczególnie w Niemczech, gdzie powstały one najwcześniej przy zakładach Kruppa, i w Wielkiej Brytanii – Port Sunlight i Bournville. Zasada przyjęta we wszystkich tego typu przedsięwzięciach była w istocie jednolita: kolonię domów jedno- lub dwurodzinnych grupowano w najbliższym sąsiedztwie patronującego im zakładu przemysłowego, zachowując przy tym pewną autonomię tej niejako nowej dzielnicy – dzięki własnej szkole, kościołowi i klubowi-świątyni. Realizacje zorganizowanych osiedli mieszkaniowych były bardzo nieliczne.

W Polsce, według Tołwińskiego (1937), ostatnia ćwierć XIX w. przyniosła wzmożony rozwój ekonomiczny państw zaborczych, co odbiło się dodatnio na wielu polskich miastach, zwłaszcza tych większych. Szybki przyrost ludności i znaczne uprzemysłowienie cechowały Warszawę, Łódź, ośrodki Zagłębia Dąbrowskiego i różne miasta zaboru rosyjskiego oraz ośrodki urbanistyczno-przemysłowe na Dolnym, a szczególnie na Górnym Śląsku (w wyniku wielkiego rozwoju górnictwa, przemysłu metalowego i chemicznego). W zaborze austriackim jako ośrodek kulturalny rozrastał się w tym czasie Kraków i w bardzo dużym stopniu Lwów – jako stolica administracyjna Galicji, czyli ziem zaboru austriackiego.

Rozwój procesów urbanizacji i uprzemysłowienia krajów Europy na przełomie wieków XIX i XX, trwający do 1914 r., tj. do wybuchu pierwszej wojny światowej, wywołał wreszcie reakcję na dotychczasowy bezwład twórczości urbanistycznej. Krystalizowały się nowe koncepcje dotyczące potrzeb społecznych ludności, mieszkań i warsztatów pracy oraz kwestii komunikacyjnych. W wielkich miastach europejskich, w tym polskich (Warszawa, Łódź i szybko rozrastające się miasta Zagłębia Dąbrowskiego), warunki zamieszkania 80-90% ludności cechował nader niski poziom. Olbrzymie zagęszczenie w czynszowych kamienicach, wręcz ich przeludnienie, miało fatalne skutki na znacznych obszarach – zdrowotne, komunikacyjne, społeczne i wychowawcze.

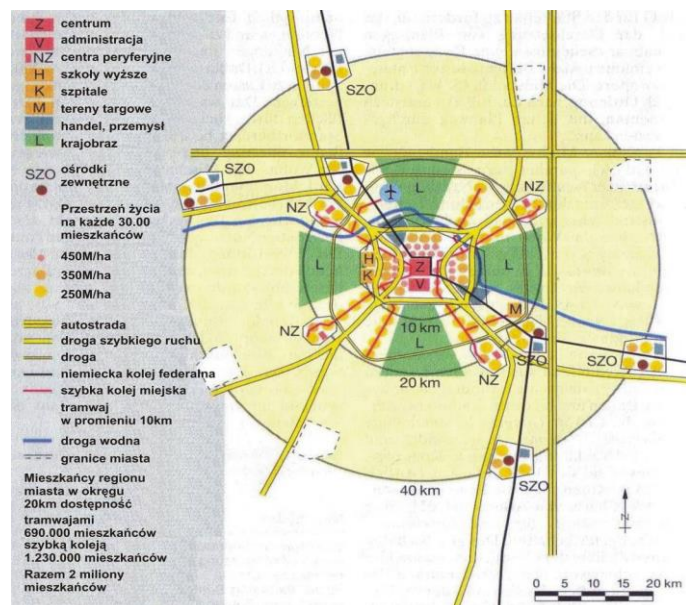
Na początku XX w. pojawiły się, w szczególności w Anglii, pierwsze hasła odrodzenia urbanistyki, powstawały plany tzw. „miast-ogrodów” (Howard), czyli po prostu miast zaspokajających we właściwy sposób potrzeby zamieszkania, warsztatu pracy i wypoczynku. Prądy te docierały do Polski w ostatnich latach przed wybuchem pierwszej wojny światowej i znalazły oddźwięk w zapoczątkowanych studiach urbanistycznych.

Lata dwudzieste charakteryzują się szybkim przyrostem ludności – nastąpiła szybka rozbudowa wielu polskich miast, a także w ciągu zaledwie kilkunastu lat wybudowano stutysięczne miastoport, tj. Gdynię. Jednocześnie rozbudowywano, modernizowano i ulepszano pod wieloma względami stolicę kraju – Warszawę, której liczba ludności wzrosła w ciągu 18 lat o 400 tys. mieszkańców.

Rozwój wielkich miast oraz problemy planowego rozmieszczenia podstawowych elementów gospodarczych państwa spowodowały, że powołano do życia organy planowania przestrzennego, które ustalały podstawy dla bieżących i perspektywicznych planów regionalnych o różnym zasięgu i dla różnych ośrodków. Z inicjatywy Piotra Drzewieckiego w 1930 r. rozwinęło swą działalność Biuro Regionalnego Planu Okręgu Warszawskiego pod kierownictwem Jana Chmielewskiego. Podobne ośrodki powstały w Łodzi, Katowicach, Gdyni, Krakowie, Łucku, Bydgoszczy, Lwowie i Wilnie. Szeroko zakrojone na ziemiach polskich prace planistyczne zostały przerwane wybuchem drugiej wojny światowej w 1939 r.

Na szczególną uwagę zasługuje podjęta już w marcu 1945 r. akcja odbudowy zabytkowych ośrodków miejskich – Warszawy, Gdańska, Poznania, Wrocławia, Lublina i wielu innych miast – zniszczonych działaniami wojennymi lub zniekształconych jeszcze w XIX w. W Warszawie niemal w całości zrekonstruowano Stare i Nowe Miasto, trakt Krakowskiego Przedmieścia i Nowego Świata, ulice Miodową i Senatorską oraz luźne zespoły architektoniczne epoki saskiej, stanisławowskiej i Królestwa Polskiego.

Przywrócono historyczny wyraz m.in. zabudowie Starego Rynku w Poznaniu według koncepcji Zdzisława Kępińskiego, Starego Rynku we Wrocławiu (Marcin Bukowski i in.), odbudowano (wraz z modernizacją wewnątrz bloków) Stare Miasto w Gdańsku (Kazimierz Biszewski), Lublinie, Nysie, Opolu, Raciborzu i wielu innych miastach, dzięki czemu dzielnice te stały się niebawem jednymi z większych atrakcji turystycznych tych ośrodków.



**Ryc. 1.2. Schemat nowej formy rozwoju miasta i jego regionu**

Źródło: Hotzan (2004).

Ogólnie rzecz biorąc, na kształt modelu przestrzennego i tempo rozwoju miast wpływały bardzo różne czynniki, z których do najważniejszych należą: położenie na szlakach handlowych i powiązania zewnętrzne (dostępność), warunki bezpieczeństwa, poziom rozwoju technologii, w tym motoryzacji, dominujące funkcje (baza ekonomiczna miasta i jego regionu), warunki geomorfologiczne i klimatyczne, dynamika rozwoju demograficznego, a także ustrój polityczny danego państwa. W różnych okresach rozwoju miast powyższe czynniki zyskiwały bądź traciły na znaczeniu. W czasach antycznych i średniowieczu największe znaczenie miały bezpieczeństwo i położenie na szlakach handlowych, a najlepiej na ich skrzyżowaniu.

Miasta tego okresu charakteryzowały się:

- wielką zwartością układu przestrzennego, co wynikało z potrzeby zabezpieczenia miasta kosztownymi systemami fortyfikacji, chroniącymi ludność i jej dobytek przed najeźdźcą;
- gęstą siecią wąskich ulic (6 m), małymi kwartałami zabudowy (w czasach antycznych najczęściej 30-50 m, w średniowieczu 80x100 m).

Już wtedy miasta uważano za niewygodne, trudne do ochrony przed pożarami i cuchnące od ścieków płynących w otwartych rynsztokach. W czasach nowożytnych, od XVII w. do XVIII w., warunki bezpieczeństwa i położenie miast przy szlakach handlowych miały nadal podstawowe znaczenie dla rozwoju, ale coraz bardziej rosło znaczenie nowych technologii, w tym metod obrony przed najeźdźcą. Wynalazek broni palnej i szerszy zasięg jej rażenia spowodowały, że średniowieczne mury przestały być użyteczne. Miasto-forteca wyznaczało

nowy model rozwoju, a jego charakterystycznymi cechami były: większa ekspansja zabudowy na tereny poza murami z okresu średniowiecza, coraz większa, pomimo przerwania bariery murów, intensywność zabudowy (wyższej i gęstszej) oraz dynamiczny rozwój funkcji usługowych.

Dla miast epoki przemysłowej kluczowymi czynnikami rozwoju był dynamiczny rozwój transportu (zwłaszcza kolejowego) oraz wydobywania i przetwórstwa surowców. W tym okresie powstało wiele okręgów przemysłowych (Ruhra, Nord-Pas de Calais, Limburgia, Górny Śląsk, Galicja i inne). Rozwijające się kolej i transport rzeczny zapewniły masowe przewozy surowców i towarów. Miasta epoki przemysłowej charakteryzowały się: dynamicznym rozwojem przemysłu i transportu kolejowego, niespotykaną skalą migracji ludności ze wsi do miast oraz zwiększeniem uciążliwości życia w miastach, wywołanym emisją zanieczyszczeń przemysłowych i spalin z palenisk domowych. Stało się to bodźcem do budowy osiedli podmiejskich na ogół przy przystankach kolei podmiejskiej. Model miasta epoki przemysłowej wyróżniał się:

- w pierwszym okresie: dużym udziałem terenów przemysłowych w strukturze miasta (przemysł był elementem silnie krystalizującym strukturę miasta) oraz rozwojem centrów usługowych wzdłuż głównych ulic, łączących historyczne centrum z najważniejszymi zakładami przemysłowymi;
- w drugim okresie: segregacją funkcji (tworzenie dzielnic i zespołów przemysłowych) oraz dynamicznym rozwojem transportu publicznego (metro, tramwaj, trolejbus).

### **Terazniejszość**

Miasta epoki postindustrialnej rozwinęły się w oparciu o ogromny postęp technologiczny oraz szybko rozwijającą się motoryzację. Model miast tej epoki jest obecnie podporządkowywany idei zrównoważonego rozwoju i jego odmianom, w rodzaju *smart city*, *slow city*, a także *car free city*. Model ten charakteryzuje się następującymi cechami:

- przemieszaniem funkcji, m.in. w celu przybliżenia miejsc pracy do miejsc zamieszkania;
- znacznym ograniczeniem dostępności centrum dla samochodów;
- wyprowadzaniem centrów usługowych (a także przemysłu) poza obszary zainwestowania miejskiego, ze względu na niższe ceny gruntów, podatki oraz łatwiejszy dostęp samochodem;
- kształtowaniem systemów przyrodniczych w średnich i dużych miastach;
- kształtowaniem obszarów metropolitalnych i miejskich systemów współpracy.

Wśród obszarów metropolitalnych wyróżniają się metropolie policentryczne (zob. ryc. 1.3) i monocentryczne (zob. ryc. 1.4).



**Ryc. 1.3. Aglomeracja Górnośląska**

Źródło: Opracowanie graficzne Zygmunt Ziobrowski.



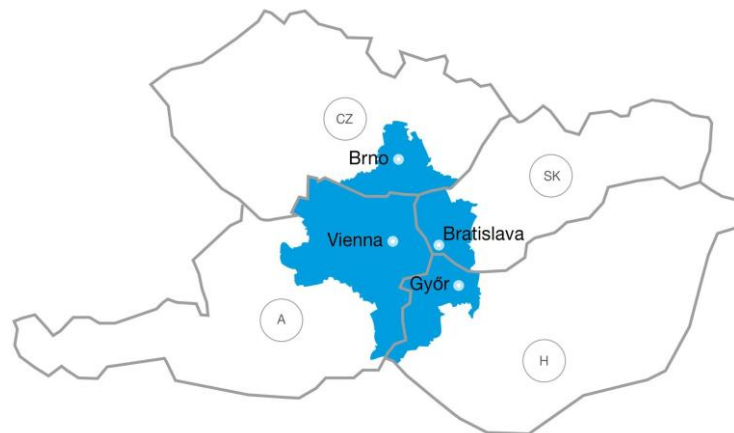
**Ryc. 1.4. Aglomeracja Krakowska**

Źródło: Opracowanie graficzne Zygmunt Ziobrowski.

Wiele państw stara się zwiększyć potencjał i zdolność konkurencyjną ośrodków miejskich już nie poprzez tworzenie sieci miast, lecz miejskich systemów współpracy o krajowym, a nawet ponadkrajowym zasięgu. Taka koncepcja stała się już częścią polityk rozwojowych takich krajów, jak np.:



- Austria – Węgry – Słowacja – Czechy – gdzie działa tzw. Centropa, obejmująca Wiedeń, Bratysławę, Győr i Brno wraz z obszarami ich oddziaływania (w sumie 6,5 mln mieszkańców):



**Ryc. 1.5. Ponadkrajowe Miejskie Systemy Współpracy (MSW) – Centropa**

Źródło: Hansy (2015).

- Holandia, gdzie funkcjonuje zespół zwany DELTA Metropolis, obejmujący stolicę kraju Hagę oraz Rotterdam, Amsterdam i Utrecht wraz z obszarami ich oddziaływania (ok. 5,5 mln mieszkańców):



**Ryc. 1.6. Krajowy Miejskie Systemy Współpracy – DELTA Metropolis**

Źródło: Ziobrowski i Jarczewski (2007).

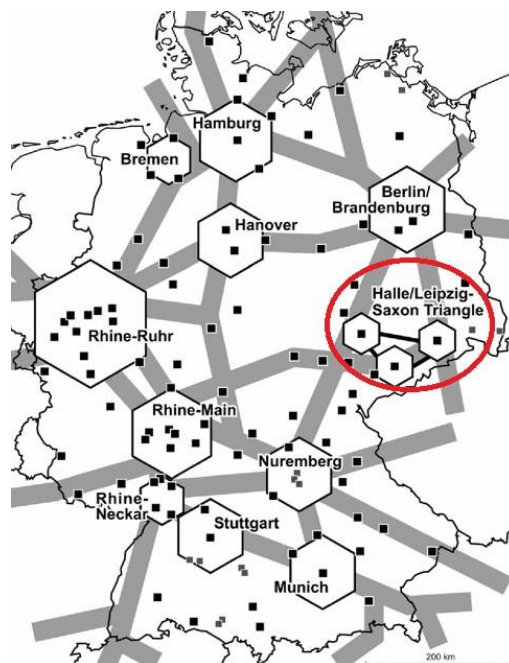
- Dania, Szwecja i Norwegia stworzyły euroregion Oresund, który obejmuje regiony Oslo, Kopenhagi i Malmö (ok. 3,7 mln mieszkańców):



Ryc. 1.7. Euroregion (MSW) Oresund

Źródło: Anderberg i Clark (2013).

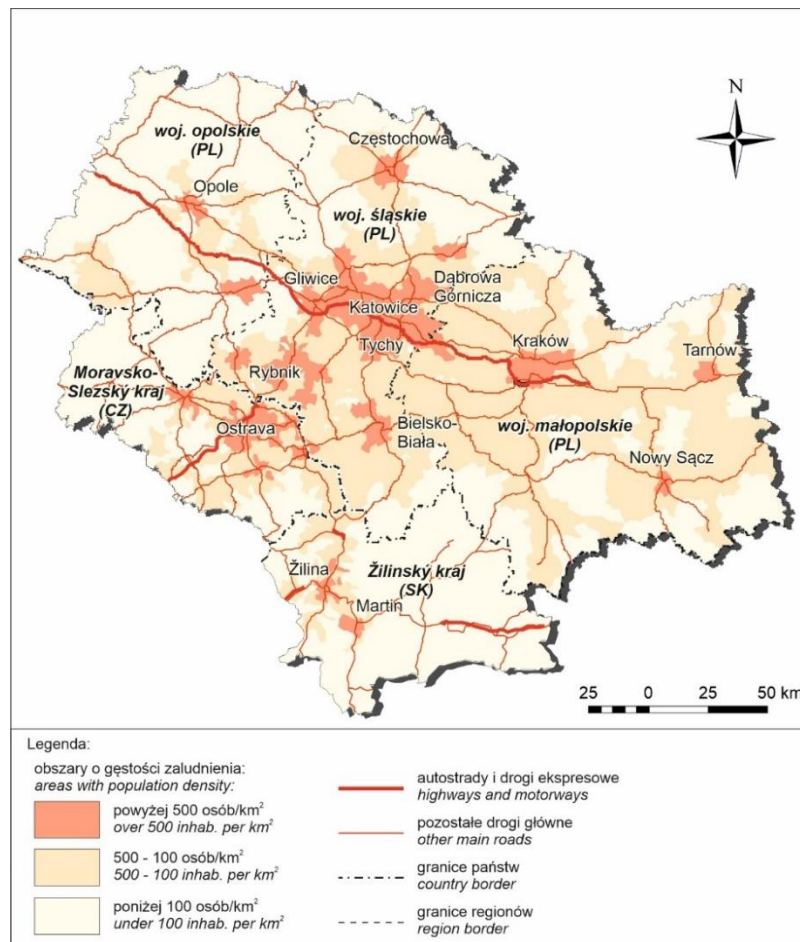
- Niemcy, gdzie wśród wielu regionów miejskich zwraca uwagę tzw. Saxon Triangle, obejmujący trzy miasta i ich strefy oddziaływania: Drezno, Lipsk i Chemnitz (ok. 3,5 mln mieszkańców):



Ryc. 1.8. Region (MSW) Saxon Triangle

Źródło: Jurczek (2008).

- Polska – Euroregion (MSW) KRUS System – Polska-Czechy-Słowacja z będącym w sferze koncepcji (IRM) KRUS – Systemu obejmującego Aglomerację Górnośląską i metropolię krakowską oraz Częstochowę, Opole, Ostrawę i Żylinę, wraz z ich strefami oddziaływania (razem blisko 10 mln mieszkańców):



**Ryc. 1.9. Ponadkrajowy Miejski System Współpracy – KRUS System**

Źródło: Instytut Rozwoju Miast w Krakowie (M. Huculak).

Megamiasta to fenomen XX w. W przyszłości te ponadkrajowe i krajowe miejskie systemy współpracy będą ważnymi ogniwami sieci osadniczej Europy.

Czym wyróżniają się współczesne megamiasta? Na ile ich rozwój jest efektem planowania i zarządzania rozwojem, a na ile efektem działania sił zewnętrznych, słabo lub w ogóle nie kontrolowanych przez władze tych miast?

Megamiasta są to na ogół monocentryczne, silnie zurbanizowane regiony miejskie, które liczą ponad 10 mln ludzi. Ich infrastruktura biznesowa jest powiązana z gospodarką globalną, co powoduje, że również globalny zasięg mają usytuowane w tych miastach usługi, instytucje biznesowe i lotniska. Najbardziej charakterystyczną ich cechą jest wysoki, czasami stanowiący blisko 30% ogółu mieszkańców, udział obcokrajowców, a także zwykle inercyjny, bo słabo



kontrolowany, lecz bardzo dynamiczny rozwój. Liczba megamiast na świecie zbliża się do 30 i co charakterystyczne, najwięcej jest ich na kontynencie azjatyckim (15), następnie amerykańskim (9), afrykańskim (2), europejskim (4). Według ONZ do megamiast zalicza się także wcześniej wymienione silnie zurbanizowane, typowo policentryczne regiony miejskie.

Megamiasta to obszary o największej gęstości zaludnienia (Singapur, Hongkong) – rozciągające się na wielkich obszarach, borykające się z wieloma problemami, ale równocześnie o wielkiej sile przyciągającej przedstawicieli wszystkich grup społecznych. Przyciągają głównie ludzi młodych, chcących robić karierę (w Paryżu 46% mieszkańców to ludzie poniżej 35 roku życia, ponad 50% paryżan to osoby formalnie samotne, a 23% to imigranci). Poza Europą i Ameryką Północną megamiasta – będące niezwykle magnetycznymi rynkami pracy i wielką atrakcją – tworzą wiele szans i przyciągają również rzesze biedoty koczującej na przedmieściach. W większości przypadków społeczności tych miast mają charakter klasowy, o hermetycznych elitach i znacznych różnicach w poziomie życia. Udział imigrantów waha się tam od 23% do 45% wszystkich mieszkańców. Jednocześnie gospodarka megamiast jest dużo bardziej efektywna w stosunku do średniej krajowej. Ich PKB na mieszkańca na ogół przewyższa średnią krajową o 20-35%.

Głównymi problemami, z jakimi borykają się megamiasta są: zanieczyszczenie środowiska, niewydolny transport, stały brak mieszkań i wysoki poziom przestępczości. W megamiastach, szczególnie na południu globu (np. Sao Paulo), miliony mieszkańców żyją w dzielnicach pozbawionych podstawowych usług, wody pitnej, kanalizacji i energii elektrycznej.

Według *Living Planet Report* z 2002 r., wydanego przez *World Wildlife Fund for Nature*, globalne „piętno ekologiczne” w latach 1961-2002 wzrosło o 80% i przekracza o 20% biologiczny potencjał Ziemi. Znaczący udział w tym procesie mają megamiasta. Głównymi wyzwaniami dla ich rozwoju są: ochrona środowiska (urbanizacja obniża jakość życia i niszczy bioróżnorodność), rosnące zużycie paliw (przy ograniczeniu zużycia węgla) i szybko rosnąca konsumpcja, w tym motoryzacja (Chiny, Indie).

Według *Globalization and World Cities Group (GAW) Loughborough University in England* do miast grupy *Alpha World Cities* zaliczono: Londyn, Paryż, Nowy Jork, Tokio, Chicago, Frankfurt, Hongkong, Los Angeles, Mediolan i Singapur. Do *Beta World Cities* zaliczono: San Francisco, Sydney, Toronto, Zurych, Brukselę, Madryt, Miasto Meksyk, Sao Paulo, Moskwę i Seul. Większość z nich, tak z grupy *Alpha*, jak i *Beta*, to megamiasta.

W wielu megamiastach są jednak podejmowane duże, czasem spektakularne inwestycje. Przykładowo, w Seulu usunięto zatłoczoną autostradę z centrum miasta (podobnie w Sao Paulo) i wprowadzono zintegrowany transport publiczny, co pozwala podróżować po całym mieście za 1 dolara i znacznie zredukować udział samochodów w ruchu ulicznym. To z kolei znacznie obniżyło emisję spalin. Coraz częściej pojawiają się samochody elektryczne lub hybrydowe. Szanghaj wprowadził kolej magnetyczną (*Shanghai Maglev Train*), której prędkość operacyjna wynosi 430 km/h, a szczytowa 500 km/h. W New Delhi rozbudowano system kolei miejskiej do takiej gęstości, że w zasięgu izochrony 15 minut dojazdu do przystanków znajduje się ponad 60% wszystkich potencjalnych pasażerów. W Rio de Janeiro zmieniono arterię biegnącą wzdłuż plaży Copacabana na największą w świecie przestrzeń dla pieszych i rowerzystów. W zależności od struktury pasażerów transportu publicznego wprowadza się udogodnienia adresowane do najliczniejszych grup, np. tam, gdzie kobiety są dominującą grupą użytkowników dużo przystanków jest powiązanych z centrami handlowymi i ośrodkami kultury dla młodzieży itp. (Tokio, Singapur, Londyn, Hongkong). Coraz częściej wprowadza się tzw. *Bus Rapid Transit* (BRT), który jest stosunkowo tanim i ekonomicznie opłacalnym publicznym środkiem transportu, wspomagającym „ciężki” transport szynowy, dzięki któremu można osiągnąć przestrzeń wolną od spalin i zatłoczenia.

Policentryczne (satelitarne) modele zurbanizowanych regionów Paryża czy Londynu zostały wykorzystane także w planowaniu rozwoju Tokio, w sąsiedztwie którego w latach 60. XX w. powstały nowe ośrodki usług Shinjiki i Shin, a Jokohamę połączono z centrum Tokio szybką koleją miejską.

W planach rozwoju megamiast, pomimo że nie sprzyja temu na ogół wysoka dynamika ich rozwoju, wiele uwagi poświęca się poprawie ich funkcjonalności. Usprawnieniom, a czasem rewolucyjnym zmianom w rozwiązaniach transportowych, towarzyszą zmiany strukturalne. Powszechnie w tego typu miastach planowane i realizowane są nowe koncentracje usług i miejsca pracy lokalizowane w znacznej (20-30 km) odległości od historycznego centrum. Wiele wysiłku i środków wkłada się w odtwarzanie bądź budowę systemu terenów zieleni (Sao Paulo) służących nie tylko codziennej rekreacji i poprawie jakości przestrzeni publicznej, ale także klimatyzacji (schładzaniu) obszarów dotychczas intensywnie zabudowanych. Głównym kierunkiem ich rozwoju jest gospodarka informacyjna, połączona z globalizacją produkcji, jak np. Mega-City Regions w Chinach, dystansujące wielkie miasta Europy i Północnej Ameryki, jako miejsca mniej zaawansowanych technologii i usług.

Powstaje pytanie, gdzie te zaawansowane usługi biznesowe należy lokować? Odpowiedź może być prosta – tam gdzie jest największy przepływ informacji. Jeśli tak, to warto wiedzieć, jak te informacje płyną w miastach, gdzie wirtualnie wszystko służy przemysłowi usług, gdzie ludzie produkują idee, ale nie mogą ich zgromadzić w jednym miejscu. Dziś to ci ludzie wyznaczają główne kierunki gospodarki w miastach i trzeba zrozumieć, jak to działa w porównaniu z Londynem, Paryżem, Nowym Jorkiem czy Tokio (Llewelyn Davies 1997). Kluczową sprawą w efektywnym planowaniu megamiast są fizyczne przemieszczenia ludności i zrównoważony rozwój przy ograniczonym, najbardziej jak to możliwe, użyciu samochodów. Rozwiązanie tych problemów będzie możliwe poprzez rozwój rozmaitych środków transportu publicznego przewożących ludzi na dalekie odległości. Przykładowo, może to być regionalne metro jako system dowozów do pracy w całym regionie lub planowana kolej na trasie Londyn – Madryt (czas przejazdu 6,5 godz.). Takie rozwiązania mogą być konkurencyjne dla samolotów, które w większym stopniu niż obecnie powinny skupiać się na przewozach transkontynentalnych i dalekich kontynentalnych (Hall i Pain 2006). Ta idea znajduje coraz więcej zwolenników. Trzeba się liczyć także z tym, że nowe systemy transportowe będą tworzyć nowe formy urbanistyczne. Lotniska, szczególnie te duże, już przyciągają różne aktywności. Tak stało się np. w Madrycie, gdzie wielka oś handlowa tego miasta Via Castellana intensywnie rozrasta się w kierunku rozbudowanego w ostatnich latach lotniska Barajas.

Kolejnym problemem jest to, że miasta sukcesu są magnesami przyciągającymi imigrantów, którzy nie zważają na bardzo wysokie koszty życia. Przez to rodzą się społeczne nierówności, problemy mieszkaniowe i transportowe (Londyn, Paryż). Wszystkie tego typu miasta są poddane procesom globalizacji, rosnącej imigracji, decentralizacji, odpływowi ludności z centrów do stref podmiejskich i rosnącym nierównościom. Różnice widać jednak szczególnie pomiędzy miastami europejskimi a amerykańskimi. Europejskie miasta charakteryzują się silną jeszcze tradycją rzemieślniczą i relatywnie mniejszą mobilnością wynikającą między innymi z różnorodności językowej i kulturowej, a także z różnych tradycji i tożsamości miast. Tych cech kompletnie brakuje miastom amerykańskim (Hall i Pain 2006).

Powszechnie wyróżnia się cztery główne sektory metropolitalnej gospodarki: finanse i biznes, zarządzanie o zasięgu globalnym (siedziby wielkich firm), turystykę oraz tzw. przemysły kultury i kreatywności (koncentracja kluczowych aktywności jak hotele, restauracje, muzea, galerie sztuki, massmedia). W takich miejscach często jedne aktywności znikają, a inne pojawiają się. Decydują o tym ich zdolność do konkurowania i wielkie siły rozwojowe

skoncentrowane w tych miastach. Te siły to nie tylko zaawansowana obsługa produkcji, ale także zaawansowane usługi dla konsumentów.

Strefa oddziaływania megamiast jest obszarem najbardziej intensywnych przemieszczeń ludzi, towarów, usług i informacji. Geometria sieci tych przemieszczeń i ich częstotliwość ulega zmianom, ale w węzłach o względnie dużej i stabilnej częstotliwości przemieszczeń kształtują się coraz to nowe centra aktywności, zwiększając w ten sposób odporność całego systemu na degradację.

W przypadku megamiast trudno mówić o czystym modelu ich struktury przestrzennej i funkcjonalnej. Rozwijają się zbyt szybko, w wielu miejscach chaotycznie i często bez planów. Jednak są podejmowane wysiłki, jak choćby wcześniej przytoczone przykłady, pokazujące stałe dążenie do poprawiania funkcjonalności tych wielokrotnie złożonych obszarów zurbanizowanych o najwyższym poziomie koncentracji aktywności. Dawne, na ogół monocentryczne megamiasta obecnie ewoluują w kierunku modeli policentrycznych lub satelitarnych (zob. ryc. 1.4-1.9) pozwalających na bardziej równomierne rozłożenie codziennych podróży. Te nowe, policentryczne systemy zaczynają dominować i rozwijać się w coś więcej niż ich historyczne ośrodki, w coś tworzącego Mega-City Regions.

Obecnie mamy do czynienia nie tylko z policentrycznymi obszarami metropolitalnymi, ale także z bardzo spektakularnym zjawiskiem polegającym na powstawaniu policentrycznych regionów megamiast, jak np. w Chinach, w delcie Rzeki Perłowej pomiędzy Hongkongiem a Guangzhou oraz w delcie Jangcy pomiędzy Szanghajem, Suzhou, Nankinem i Hangzhou. Region ten już liczy ponad 80 mln ludności i jest największym kompleksem produkcyjnym na świecie.

Podobne zjawiska, jakkolwiek w mniejszej skali, obserwujemy w Europie. W południowo-wschodniej Anglii, wokół Londynu, powstaje *mega-city region* liczący około 19 mln mieszkańców. Na tym obszarze zidentyfikowano około 50 różnych zurbanizowanych mikroregionów funkcjonalnych lub tzw. *Commuter Fields*, wśród których Londyn jest największym z nich, choć nawet te dużo mniejsze rosną szybciej niż on. Ważne jest to, że poza krytyczną strefą 50-60 km od Londynu odsetek ludzi, którzy żyją i pracują w tym samym miejscu wzrósł z 75% do 85%.

Liczne inicjatywy europejskie, jak European Spatial Development & Planning Network (ESDP), a później European Spatial Planning Observation Network (ESPON), PolyMETREX plus i inne wskazują na potrzebę kształtowania sieci potencjałów społeczno-ekonomicznych

(miast i ich zespołów) jako układów policentrycznych. Policentryzm europejski oznacza: współpracę i powiązania pomiędzy obszarami zurbanizowanymi, konkurencyjność systemu, powiązania funkcjonalne, powiązanie peryferyjnych obszarów zurbanizowanych z głównymi europejskimi i światowymi centrami, pozwalające na włączenie ich w orbitę dynamicznie rozwijających się gospodarek światowych. W policentrycznej Europie to przede wszystkim takie obszary – silnie zintegrowane, współpracujące ze sobą – mają szansę na zwiększanie swojej konkurencyjności względem innych regionów.

## **Przyszłość**

Postępujące procesy urbanizacji na świecie na przestrzeni wieków ukształtowały różne modele miast i bardziej złożonych systemów miejskich:

- Miasto historyczne (gród obronny) mieszkalno-usługowe – do XVII w.;
- Miasto forteca – XVII, XVIII w.;
- Miasto wokół kopalni lub innego zakładu przemysłowego – od XIX w.;
- Miasto portowe – od początków urbanizacji;
- Aglomeracje monocentryczne i policentryczne – od XIX w.;
- Miasta satelitarne – od XIX w.;
- Metropolie – od XIX w.;
- Miejskie systemy współpracy – od XX w. DELTA Metropolis (Holandia), Centropa (Austria, Czechy, Węgry), Oresund (Dania, Szwecja, Norwegia), Saxson Triangle (wschodnie Niemcy).

Miasto dziś, a tym bardziej w przyszłości, nie jest już dziełem przypadku czy rezultatem gry ekonomicznej indywidualnych podmiotów gospodarczych, lecz dobrze przemyślanym systemem będącym wypadkową występujących w danym czasie uwarunkowań klimatycznych, społecznych (wraz z systemem wartości jego mieszkańców) oraz ekonomicznych i technologicznych. Na te dwa ostatnie elementy zarządzający rozwojem miast mają wpływ, natomiast póki co nie radzimy sobie z narastającymi problemami klimatycznymi.

„Urbanizacja stanowi jedno z poważniejszych źródeł zagrożeń dla najcenniejszych i równocześnie najmniej odpornych komponentów środowiska przyrodniczego, jakimi są elementy biotyczne. W rezultacie żywiłowego rozwoju zabudowy, następują procesy dotkliwie i trwale przeobrażające przyrodę. Największym zagrożeniem jest fragmentacja (przerywanie) naturalnych ciągów migracyjnych organizmów żywych siecią dróg, zabudową,

a nawet ogrodzeniami. Procesem szczególnie niekorzystnym, bo trudnym do przeciwdziałania w warunkach dużego miasta, jest przesuszanie siedlisk. Trwa proces gwałtownego zanikania ekosystemów wodnych i siedlisk hydrogeniczych oraz związanych z nimi siedlisk flory i fauny. Ubytek terenów otwartych i ich fragmentacja eliminuje gatunki największe i najcenniejsze” (Walasz 2015).

Wedle Nowej Karty Ateńskiej z 2003 r. „Obraz miasta XXI w. będzie tworzony nie tylko w planie ogólnym, ale również w toku procesu negocjacji ukierunkowanych na jakość życia mieszkańców. (...) Istotnym wkładem Europy XXI w. w poszukiwanie wspólnej przyszłości będzie nowy model rozwoju jej historycznych i nowych miast prawdziwie spójnych pod względem społecznym, ekonomicznym i funkcjonalnym oraz miast innowacyjnych, produktywnych i kreatywnych. (...) W planowaniu miast trzeba starać się utrzymać systemy terenów biologicznie cennych w formie zielonych korytarzy penetrujących miasta tak, aby zapewnić różnorodność biologiczną. Specjalną uwagę należy zwrócić na zagospodarowanie peryferyjnych terenów podmiejskich” (Nowa Karta Ateńska 2003).

W Nowej Karcie Lipskiej zakłada się, że „transformacyjna siła miast przyczyni się do walki z globalnym ociepleniem, a także do zapewnienia czystego powietrza wód, gleb i zrównoważonego użytkowania gruntów. Rozwój światowej jakości środowiska miejskiego wymaga odpowiedniego dostępu wszystkich mieszkańców do terenów zielonych i rekreacyjnych. Do istotnych czynników przyczyniających się do redukcji emisji gazów cieplarnianych i szybszej adaptacji miast europejskich do zmian klimatycznych należą dostawy energii neutralnej dla klimatu, zasoby odnawialne, wdrożenie działań na rzecz efektywności energetycznej, a także budownictwo odporne na zmiany klimatu i neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla” (Nowa Karta Lipska 2020).

Przyszłość miast, których dotychczasowy rozwój charakteryzował się w większości przypadków zmianami ilościowymi, może być w większym stopniu uzależniona od krajowych polityk rozwojowych – pod warunkiem, że zostaną one zorientowane na powstrzymanie procesu koncentracji potencjału w dużych miastach, np. poprzez wsparcie rozwoju innych ośrodków miejskich. Jeśli ta polityka się powiedzie, to duże miasta mogą uzyskać chwilę „oddechu” na przeorientowanie swoich polityk rozwojowych w kierunku zmian jakościowych.

Zarządzanie tak poważnymi zmianami w przypadku tak skomplikowanych organizmów, jakimi niewątpliwie są współczesne miasta, wymaga bardziej pogłębionych badań pozwalających na identyfikację dotychczasowych mechanizmów rozwoju i zdefiniowanie przyszłych uwarunkowań wynikających przede wszystkim z przyspieszenia zmian klimatycznych. Wzrost

temperatury i wynikające z tego podnoszenie się poziomu wody w morzach i oceanach może uruchomić niespotykaną dotąd falę migracji, która skieruje się do krajów i miast mniej zagrożonych. To z kolei może w znacznym stopniu nasilić problemy związane z dostosowaniem się do nowych okoliczności, ograniczając tym samym zmiany jakościowe.

Unia Europejska stoi przed koniecznością zweryfikowania swojej polityki spójności, co wynika z wielu przesłanek, w tym z konieczności lepszej instrumentalizacji swoich kolejnych strategii. Choć wzmocnienie najsłabszych regionów pozostanie zapewne jednym z ważniejszych celów Unii, to coraz więcej środków wspólnotowych będzie kierowane na poprawę zewnętrznej konkurencyjności UE. Znacząca część tych środków będzie przeznaczona na wsparcie rozwoju największych centrów miejskich. Stąd wiele krajów stara się zwiększyć potencjał tego typu ośrodków poprzez ich „grupowanie” i uzupełnianie potencjału, w tym tworzenie „sieci miast”.

Globalizacja gospodarki zmieniła te prawidła, krystalizując nowe czynniki rozwojowe, takie jak: łatwa dostępność, zdolność generowania innowacji, wysoki kapitał ludzki i kapitał społeczny, a także wysoka jakość życia. Najbardziej dynamiczny rozwój miast jest obserwowany w krajach szybko rozwijających się (Chiny, Indie, Indonezja, Brazylia), przy czym nie zawsze jest to rozwój jakościowy.

Wśród głównych wyzwań, przed którymi stoją miasta XXI w. są zarówno szybki wzrost jednych, jak i upadek drugich (dotąd myślano tylko o wzroście), jest także ekspansja sektora nieformalnego i potrzeba łagodzenia skutków zmian klimatycznych.

Przyszły rozwój miast będzie musiał uwzględniać wyzwania i problemy, z jakimi zderzą się miasta w XXI w. Najważniejszymi z nich są:

- zmiany klimatyczne w kontekście wciąż rosnącego uzależnienia miast od samochodów spalinowych;
- wyzwania demograficzne towarzyszące zarówno szybko rozwijającym się miastom, jak i tym kurczącym się, miastom z wielkim przyrostem młodzieży i tym, których populacja szybko się starzeje oraz miastom, w których rośnie wielokulturowa populacja;
- niepewność co do przyszłego rozwoju, dziś opartego na wiodącej roli rynku, a zagrożonego przez kryzys finansowy i społeczne nierówności;
- rozproszenie zabudowy podmiejskiej, czyli niekontrolowana suburbanizacja, rosnąca skala przestrzennego rozrostu miast;
- instytucjonalne wyzwania związane z zarządzaniem zmianami i ryzykiem w kontekście zmieniającej się roli władz lokalnych;
- rozwój technologii informacyjnych.

Chcąc sprostać wszystkim tym wyzwaniom, powinniśmy pilnie rozwijać techniki monitorowania ich zakresu i dynamiki, a także szukać metod i sposobów na wczesne im zapobieganie. Ochronę zasobów przyrodniczych trzeba zacząć traktować inaczej – nie jako zasób do wykorzystania, lecz jako nienaruszalny element naszej egzystencji. Obszary zurbanizowane i planowane do urbanizacji trzeba poddać gruntownej analizie z punktu widzenia ich odporności na różnorodne prawdopodobne klęski żywiołowe i dokonać rewizji dotychczasowych planów, w celu ograniczenia potencjalnych zagrożeń. Bez rozwiązania problemu nierówności nie poradzimy sobie z kryzysem klimatycznym (Piketty 2022).

## Bibliografia

- Anderberg S., Clark E. (2013). Green sustainable Øresund region: Or eco-branding Copenhagen and Malmö. W: I. Vojnovic (red.), *Urban Sustainability. A Global Perspective* (s. 591-610). Michigan State University: East Lansing.
- Benevolo L. (1980). *The history of the city*. MIT Press: Cumberland.
- Benevolo L. (1995). *Miasto w dziejach Europy. Seria: Tworzenie Europy*. Wydawnictwo Kraj, Oficyna Wydawnicza Volumen: Warszawa.
- Hall P., Pain K. (2006) *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*. Earthscan: London.
- Hansy H. (2015). *Cross-Border Region of Centrope*, Workshop “The potential of small and medium cities in cross-border polycentric metropolitan regions” (30 June): Luksemburg. [https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement\\_territoire/fr/eu-presidency/Events/Workshop-3/III\\_B-Hermann-Hansy---Cross-Border-Region-of-Centrope.pdf](https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/eu-presidency/Events/Workshop-3/III_B-Hermann-Hansy---Cross-Border-Region-of-Centrope.pdf) [24.02.2023].
- Hotzan J. (2004). *Atlas Stadt. Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung*. dtv Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Jurczek P. (2008). *European Metropolitan Regions in Germany: a new spatial planning strategy in Europe*. Kommunal- und regionalwissenschaftliche Arbeiten online (KrAo), [www.tu-chemnitz.de/phil/europastudien/geographie/download/krao16.pdf](http://www.tu-chemnitz.de/phil/europastudien/geographie/download/krao16.pdf) [24.02.2023].
- Krzysztofik R. (2007). *Lokacje miejskie na obszarze Polski. Dokumentacja geograficzno-historyczna*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego: Katowice.
- Llewelyn Davies (1997). *Four World Cities*. Comedia: Londyn.
- Nowa Karta Ateńska opracowana przez Europejską Radę Urbanistów, uchwalona na Kongresie w Atenach w maju 1998 r., [www.frw.fc.pl/pliki/krtatenska2003.pdf](http://www.frw.fc.pl/pliki/krtatenska2003.pdf) [5.01.2023].
- Nowa Karta Lipska. Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich UE ds. miejskich w dniu 30 listopada 2020 r., [www.gov.pl/attachment/a56e8572-34f8-4d40-b7bc-2d23d16f0dee](http://www.gov.pl/attachment/a56e8572-34f8-4d40-b7bc-2d23d16f0dee) [5.01.2023].



- Piketty T. (2022). *Kapitał i ideologia* (przełożyła Beata Geppert). Wydawnictwo Krytyki Politycznej: Warszawa.
- Walasz K. (2015). Zagrożenia i kierunki zmian przyrody ożywionej. W: M. Baścik, B. Degórska (red.), *Środowisko przyrodnicze Krakowa. Zasoby, ochrona, kształtowanie* (s. 145–162). Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ: Kraków.
- Ziobrowski Z. (2012). *Urbanistyczne wymiary miast*. Wydawnictwo Instytut Rozwoju Miast: Kraków.
- Ziobrowski Z. (2015). Modele rozwoju megamiast i ich przyszłość. W: J. Kleer, Zb. Strzelecki (red.), *Megamiasta przyszłości, szansa czy zagrożenie rozwoju* (s. 84–96). Komitet Prognoz „Polska 2000 plus” PAN: Warszawa.
- Ziobrowski Z. (2017). Development patterns of megacities and their future. W: J. Kleer, K. A. Nawrot (red.), *The Rise of Megacities – Challenges Opportunities and Unique characteristics* (s. 95–113). World Scientific: Warszawa.
- Ziobrowski Z., Jarczewski W. (2007). Kształtowanie europejskich centrów współpracy na przykładzie śląsko-krakowskiego obszaru współpracy, *Problemy Rozwoju Miast*, 4(1–2), 56–65.

***Dominika Hołuj***

## **Muzea a jakość przestrzeni współczesnego miasta**

### **Wstęp**

W sierpniu 2022 r. na 26. Konferencji Generalnej ICOM w Pradze została przyjęta (kolejna w ostatnich kilkunastu latach) nowa definicja muzeum. Zgodnie z jej brzmieniem muzeum jest „trwałą instytucją służącą społeczeństwu, nie nastawioną na osiągnięcie zysku, która zajmuje się badaniem, gromadzeniem, konserwacją, interpretacją oraz prezentacją materialnego i niematerialnego dziedzictwa. Otwarte dla wszystkich, powszechnie dostępne i niewykluczające, muzea promują różnorodność i zrównoważony rozwój. Swoją działalność i sposoby komunikowania opierają na zasadach etyki, profesjonalnej rzetelności i społecznej partycypacji. Oferują zróżnicowane doświadczenia służące edukowaniu, rozrywce, refleksji i dzieleniu się wiedzą” (www ICOM). Przyjęcie tej zmodyfikowanej definicji wynika z ciągłej ewolucji roli muzeów, która rozpoczęła się w drugiej połowie XX w. i z czasem skutkowało powstaniem tzw. nowej muzeologii (Crooke 2007; Davis 2008; *Key Concepts of Museology* 2010; Black 2012; Murzyn-Kupisz i Działek 2014; Šola 2015; *Recommendation Concerning the Protection and Promotion of Museums and Collections* 2015; *ICOM Code of Ethics for Museums* 2017). Wtedy to muzea zaczęły wyraźnie przekształcać się z podmiotów skupionych na kolekcjonowaniu, konserwowaniu, eksponowaniu zbiorów w jednostki rozszerzające katalog pełnionych funkcji, wchodzące w relacje z otoczeniem, wpływające na nie zarówno w wymiarze społecznym, ekonomicznym, jak i przestrzennym. Kształtowanie się nowych relacji z otoczeniem zyskiwało szczególnie na znaczeniu wobec tych placówek, których tematyczny zakres działania związany był z lokalną historią (*Museums and their communities* 2007; Gawel 2011).

Mając na względzie powyższe obserwacje, celem niniejszego opracowania jest identyfikacja ról, jakie przyjmują polskie muzea w kontekście rosnących potrzeb kształtowania dobrych przestrzeni publicznych. Ich degradacja w polskich miastach postępuje, należy więc poszukiwać sposobów i podmiotów, które są w stanie przeciwdziałać negatywnym trendom. Muzea, zarówno przez wzgląd na ich klasyczne, jak i nowe funkcje, zdają się być właśnie

takimi instytucjami, które (nie tylko w granicach bezpośrednio zarządzanych przestrzeni) już generują pozytywne impulsy polepszające stan przestrzeni publicznej polskich miast. Przegląd aktywności muzeów w tym wymiarze został przeprowadzony przyjmując za kanwę odniesień opracowany na podstawie wyników badań nad współczesnymi przestrzeniami miast katalog cech dobrych przestrzeni (zob. ryc. 2.1). Uwzględnia on parametry uniwersalne, jak również szczególne cechy przestrzeni dziedzictwa. Istotne jest bowiem, aby analiza problemu została odniesiona nie tylko do potencjalnych wymiarów wpływu muzeów na przestrzeń fizyczną, ale także i na przestrzeń symboliczną miast.



**Ryc. 2.1. Katalog cech dobrej przestrzeni**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Tuan (1974); Wallis (1977); Rykiel (2005); Skalski (2008); Cresswell (2009); Kaprański (2009); Rylke (2010); Cullen (2011); Wyszomirski (2012); Dymnicka (2013); Gehl (2014); Jędrzejczyk (2016); Nomikos (2018); Wantuch-Matla (2016).

Katalog prezentowanych przypadków stanowi rezultat celowego doboru placówek i realizowanych przez nie form, rodzajów i tematów działalności, bazujący na dotychczas prowadzonych badaniach naukowych dotyczących nowych funkcji muzeów, w tym na wynikach badań uzyskanych w ramach projektu badawczego OECD i ICOM – *Culture and Local Development: Maximising the Impact (Museums and Local Development in Poland 2019; Murzyn-Kupisz i in. 2019; Hołuj 2020)*. W możliwie pełny sposób (choć ograniczony

objętością prezentowanego tekstu) przedstawiono efekty rozszerzonego myślenia o funkcjach muzeów, w szczególności w odniesieniu do przestrzeni polskich miast. W części empirycznej wskazano zarówno rozpoznawalne w wymiarze krajowymi i międzynarodowym muzea, jak i placówki o bardziej lokalnym znaczeniu – choć, jak starano się wykazać, także realizujące szereg aktywności, które dowodzą implementacji w Polsce nowych funkcji i misji muzeów. Struktura opracowania odpowiada zidentyfikowanym aktywnościom tych instytucji, które przekładają się na budowanie dobrych przestrzeni publicznych w polskich miastach. Prezentację otwiera analiza lokalizacji i funkcjonalności obiektów i kompleksów muzealnych. W dalszej części przedstawiono kierunki działań muzeów, które przybliżają je do pełnienia roli tzw. „trzeciego miejsca” – przestrzeni coraz intensywniej poszukiwanych także w polskich miastach. Ostatnim z wymiarów wpływu muzeów na przestrzeń jest ten, który wykracza poza granice zarządzanej przez placówkę przestrzeni. To oddziaływania pośrednie, realizowane poprzez działania edukacyjne, inspiracyjne czy partycypację w działaniach instytucji publicznych, ale także aktywności w przestrzeniach publicznych miasta, czyniące je lepszymi, bardziej funkcjonalnymi, pięknymi i ciekawymi. Niniejszy tekst ma więc charakter syntetycznego przeglądu i podsumowania dotychczasowych badań naukowych nad współczesnymi muzeami w kontekście wybranego problemu funkcjonowania tych placówek w Polsce.

### **Obiekty i kompleksy muzealne**

Funkcjonowanie muzeów w mieście generuje popyt na przestrzenie, w jakich realizują one swoje funkcje. Ich siedziby to zarówno obiekty nowe, jak i historyczne, czyli pełniące funkcje muzealne od początku istnienia lub też zaadoptowane do tej funkcji. Równolegle toczą się więc dwa procesy. Pierwszy to nasycanie się przestrzeni miasta obiektami budowanymi z przeznaczeniem pod funkcje muzealne, przy czym należy zaznaczyć, że obecnie mamy do czynienia ze swoistym boomem inwestycyjnym w muzealnictwie (Rotterdam 2015). Obiekty te, często projektowane przez znanych architektów, mają niekiedy zaskakujące formy i rozwiązania estetyczne, konstrukcyjne, zastosowane oryginalne materiały, najnowsze technologie oraz rozwiązania proekologiczne – stanowią ucieleśnienia eksperymentów projektowych (Rogińska-Niesłuchowska 2008; Gyurkovich 2010; Jagodzińska 2011; Wojtowicz-Jankowska 2017). Z czasem mogą stać się nowymi symbolami, wręcz ikonami miasta, jak niegdyś średniowieczne katedry (Gyurkovich 2010). Często w projektach nowych obiektów muzealnych zwraca się uwagę na kontekst otoczenia, w jakim powstają, co jest

działaniem niekoniecznie charakteryzującym inwestycje komercyjne. Przykładowo, krakowskie Muzeum Manggha, powstałe przy bulwarach Wisły, wpisano w istniejący krajobraz poprzez nawiązania w liniach dachu obiektu do płynącej obok rzeki. Sama jego bryła nawiązuje także do kultury japońskiej („Załamujące się krzywizny fal stanowiły jednocześnie dalekie odniesienie japońskie do znanego drzeworytu z serii *Trzydzieści sześć widoków góry Fudzi* autorstwa Hokusai, znajdującego się w kolekcji Feliksa Jasińskiego<sup>2</sup> – przedstawiającego rybaków w łodzi unoszonej przez wielką, dominującą nad wszystkim falę”, [www Muzeum Manggha](#)). Ciekawą architektonicznie koncepcję przyjęto też dla nowej siedziby Muzeum Ognia w Żorach. Żory w swej historii wielokrotnie ulegały pożarom, co przyczyniło się m.in. do powstania w tym mieście tradycji lokalnego Święta Ogniewego. Kształt budynku muzealnego przypomina właśnie buchający ogień, tak w formie, jak i w kolorystyce (elewację i elementy wnętrza wykonano z blachy miedzianej, pokrytej specjalną powłoką, która zapobiega pokrywaniu się materiału patyną) ([www Muzeum Ognia](#)).

Drugim równoległym procesem w działalności inwestycyjnej muzeów jest adaptacyjne ponowne użycie (*adaptive re-use*) obiektów, które utraciły pierwotne funkcje (Wojtowicz-Jankowska 2017; Derwisz 2020). Ożywiając opuszczone obiekty, muzea biorą udział w budowaniu rezyliencji przestrzeni dziedzictwa, będącej wyzwaniem dla funkcjonowania i rozwoju współczesnych ośrodków miejskich (Baker i Moncaster 2018). Obecność obiektów muzealnych zwiększa atrakcyjność otoczenia, podnosi prestiż i wizerunek miejsc, przyczyniając się m.in. do realizacji celów rewitalizacji (Dymnicka 2008; Rogińska-Niesłuchowska 2008; Mordyński 2012). Co istotne, muzea nadają przestrzeniom opuszczonym nowe funkcje, często dbając o zachowanie pamięci miejsca. Biała Fabryka w Łodzi, symbol przemysłowej historii miasta, w której zlokalizowano pierwszą w mieście zmechanizowaną przędzalnię i tkalnię bawełny oraz uruchomiono pierwszą maszynę parową, jest obecnie siedzibą Centralnego Muzeum Włókiennictwa. Samo muzeum było jednym z pierwszych na świecie poświęconych historii przemysłu włókienniczego oraz jednym z najwcześniejszych przykładów adaptacji obiektu poprzemysłowego do celów ekspozycyjnych. Część dawnego kompleksu produkcyjnego żyrdowskiej fabryki wyrobów lnianych (tzw. Bielnik) przekształcono w Muzeum Lniarstwa. Budynek administracyjny Fabryki „Emalia” Oskara Schindlera (oddział Muzeum Krakowa) jest „fabryką pamięci” ([www Muzeum Krakowa](#)), w której prezentowana jest wystawa stała „Kraków – czas okupacji 1939-1945”. W budynku

---

<sup>2</sup> Feliks Jasiński (1861-1925) zwany „Manggha”, krakowski kolekcjoner sztuki japońskiej, swe zbiory ofiarował w 1920 r. Muzeum Narodowemu w Krakowie.

dawnego Dworca Morskiego w Gdyni urządzono Muzeum Emigracji. Budynek ten „był ostatnim obrazem Polski, który pamiętali emigranci, a także pierwszym dla przyjeżdżających zza granicy”, a jego architektura „z jednej strony monumentalna i elegancka, z drugiej awangardowa i funkcjonalna – łączyła najważniejsze cechy Gdyni – dumy polskiego państwa, ale też miasta otwartego na świat i nowoczesność” (www Muzeum Emigracji w Gdyni). W jednym z obiektów kompleksu Dworca Poleskiego w Białymstoku, z którego odjeżdżały transporty Polaków do ZSRR – powstało Muzeum Pamięci Sybiru. Przykładami adaptacji niezwiązanych z historią obiektu, lecz dających im nową szansę na wykorzystanie mogą być: ulokowanie głównej siedziby Muzeum Fotografii (MuFo) w dawnym budynku austriackich koszar przy ul. Rakowickiej w Krakowie oraz urządzenie Muzeum Współczesnego we Wrocławiu w schronie przeciwlotniczym z okresu II wojny światowej, co w zasadzie uratowało ten obiekt, ponieważ wcześniej użytkowano go w sposób degradujący jego substancję materialną (obozowisko cygańskie, hurtownie, pub).

Niekiedy, z uwagi na konieczność pozyskania dodatkowych przestrzeni dla rozmaitych funkcji pełnionych przez muzea, obiekty historyczne podlegają rozbudowie, przy czym projektowane elementy wpisywane są w historyczny kontekst istniejącej zabudowy. Tak postąpiono na przykład w krakowskim MOCAK-u, gdzie nowy budynek otrzymał charakterystyczny dach szedowy, występujący również w historycznej części kompleksu pofabrycznego „Emalii”. Nie zawsze kontynuacja lub rozbudowa jest zabiegiem łatwym. Intrygującym i nieoczywistym połączeniem jest symboliczne zespolenie części historycznej dawnej elektrowni miasta Podgórze i nowej budynku Muzeum Kantora i Cricoteki w Krakowie. Nawet projektantka obiektu stwierdziła: „Istniejący budynek elektrowni komplikował zadanie, początkowo drażniła nas jego prozaiczność, wydawał się nieprzystający do jakiegokolwiek sensownego wizualnie pomysłu. Zdawał się ginąć, gdy próbowaliśmy zlokalizować nową bryłę na działce obok, wydawał się niepotrzebny. Akceptacja przysłała później – gdy zobaczyliśmy rysunek Tadeusza Kantora „Człowiek niosący stół”. Był bardzo wymowny, zrozumieliśmy istotę łączenia przedmiotów przez samego artystę. Człowiek i stół jako osobne istoty znaczyli zupełnie co innego niż zespoleni na zawsze ze sobą. Człowiek dodawał cech człowieczeństwa przedmiotowi, a stół niejako „ustoławiał” człowieka” (Sarzyński 2015, s. 68).

Pojawienie się w przestrzeniach tracących dotychczasowe funkcje instytucji muzealnych jest nie tylko ratunkiem dla ich substancji materialnej, lecz także dla historii miejsca i dla mieszkańców. Przykładowo, Nowe Muzeum Sztuki Gdańsk NOMUS ulokowano w budynku dawnych warsztatów szkolnych, na terenach historycznie należących do Stoczni Gdańskiej,

a nowa instytucja kultury (obok istniejących tam Muzeum Sali BHP oraz Europejskiego Centrum Solidarności) w swoim manifestie zapisała, że będzie „podejmować krytyczne rozważanie sytuacji powstania muzeum jako końcowego efektu procesów deindustrializacyjnych i gentryfikacyjnych i ich konsekwencji. Działać narzędziami dostępnymi muzeom na rzecz minimalizacji skutków społecznych tego zjawiska” (www NOMUS).

Misja muzeów w stosunku do przestrzeni o wygaszonych dotychczasowych funkcjach, wobec presji komercyjnych inwestorów na ich przejęcie, stawia przed tymi instytucjami kultury szczególne zadanie zachowania ducha miejsca i historycznych walorów także w rozległych, złożonych kompleksach przemysłowych. Przykładem takiej instytucji jest Nowe Muzeum Śląskie na terenie dawnej kopalni „Katowice”. Na obszarze 2,7 ha znajdują się tam obiekty historyczne (np. szyb górniczy) oraz nowe, które w interesujący sposób nawiązują do historii miejsca (zaprojektowane jako obiekty podziemne). Muzeum to jest jednocześnie elementem Strefy Kultury, w skład której wchodzi także: Międzynarodowe Centrum Kongresowe, siedziba Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia oraz hala Spodek. Inny przykład to Muzeum Okręgowe w Bydgoszczy, zajmujące część kompleksu przemysłowego na Wyspie Młyńskiej w całości wpisanej do rejestru zabytków. Muzeum to posiada: Biały Spichlerz (dawny magazyn zbożowy) oraz Czerwony Spichlerz (magazyn zbożowy i wark<sup>3</sup> menniczny), budynki dawnych mieszkań urzędników oraz obiekty administracyjne młynów. W każdym z obiektów zlokalizowano inną wystawę stałą, w tym również poświęcone historii funkcji gospodarczych Wyspy. W kompleksie Cytadeli Warszawskiej znalazło swoją lokalizację: Muzeum X Pawilonu, Muzeum Katyńskie, Muzeum Wojska Polskiego oraz Muzeum Historii Polski. Kompleks muzealny nadaje nową funkcję przestrzeni Cytadeli, która „po ponad 200 latach izolacji stanie się parkiem kultury, miejscem spotkania z przeszłością i poszerzania wiedzy, a także codziennego odpoczynku czy wydarzeń kulturalnych” (Billik, Budzisz i Grodzicki, 2022). Przykładem walki o zachowanie pamięci o funkcjonowaniu jednego z najstarszych europejskich lotnisk (Rakowice-Czyżyny w Krakowie) było założenie tam Muzeum Lotnictwa Polskiego, które w nowej siedzibie prezentuje stałe i czasowe ekspozycje dotyczące historii awiacji oraz funkcjonowania samego lotniska. Powstała także koncepcja Lotniczego Parku Kulturowego, obejmującego ponad 40 ha terenu z pozostałościami dawnego lotniska, w tym wpisanego do rejestru zabytków fragmentu pasa startowego (Środulska-Wielgus i Wielgus 2008). Niekiedy muzea stanowią także element funkcjonalny

---

<sup>3</sup> Dawniej: budynek, w którym walcowano kruszec.

stref handlowo-usługowych w historycznych kompleksach, jak chociażby filia Muzeum Sztuki zlokalizowana w łódzkiej Manufakturze (Jagodzińska 2008).

W sytuacji, gdy przestrzeń historyczna utraciła swoje dawne zagospodarowania, nowe obiekty muzealne mogą stanowić formę przywracania pamięci o historii tych obszarów, ich dawnych mieszkańcach i wydarzeniach. Przykładem prezentującym taki proces jest utworzenie Muzeum Polin na warszawskim Muranowie. Obiekt ten wybudowano w miejscu o symbolicznym znaczeniu dla historii dawnej dzielnicy zamieszkałej przed II wojną światową przez społeczność żydowską, przestrzeń zamienioną w okresie okupacji w getto, a ostatecznie zniszczoną nie tylko w wymiarze społecznym, lecz także tkanki urbanistyczno-architektonicznej. Przez wiele lat o dramatycznej historii dzielnicy i jej mieszkańców przypominał pomnik Bohaterów Getta autorstwa Natana Rapaporta. Nowy obiekt muzeum, który stanął w jego sąsiedztwie, został pomyślany jako swoiste uzupełnienie tej symbolicznej przestrzeni. Jak zapisano na stronie muzeum, „między monumentem a budynkiem muzeum toczy się dialog: pomnik jest miejscem refleksji i upamiętniania tych, którzy zginęli, zaś muzeum miejscem odkrywania historii żydowskiego życia w Polsce” (www Muzeum Polin). Muzea są więc wielowymiarowymi przestrzeniami – ich działania nie tylko dostrzegają to co było, ale także kreują nowe emocje i potrzeby ludzkie. Mocną stroną wielu obiektów i kompleksów muzealnych jest to, że tworzą przestrzeń przyciągającą człowieka, stanowią dobre sąsiedztwo, które można spożytkować także komercyjnie, przez samo muzeum i podmioty gospodarcze zlokalizowane w pobliżu (Dymnicka 2008; Szewczyk 2009; Wojtowicz-Jankowska 2017). Co istotne, przyjazna przestrzeń muzeum i jego otoczenia może służyć nie tylko turystom, lecz także (co ważne) lokalnej społeczności (Szalbot 2017). Znakomicie jest to widoczne w działaniach wspomnianego Muzeum Polin.

Muzeum generuje interakcje społeczne (Derwisz 2020), jest miejscem społecznie aktywnym, zapisanym w mapie mentalnej jako przestrzeń ciekawa (Mordyński 2012), przestrzeń przyjaznego gwaru miejskiego, pobudzająca przepływy ludzi (Sternberg 2002; Mordyński 2012), rekonfigurująca trasy piesze (Szewczyk 2009). W aurze zrozumienia takiej roli muzeów toczy się dyskusja nad kształtem i misją nowego Muzeum Sztuki Współczesnej w Warszawie. W jego sąsiedztwie dostrzeżono problem zanikania innych, niż konsumenckie lub komunikacyjne, powodów dla przebywania. Nowy obiekt muzeum ma przenikać się z Placem Defilad, tworzyć nowe impulsy zachęcające do pozostawania w jego sąsiedztwie. Relacje muzeów z otoczeniem są wzmocnione samym sposobem projektowania obiektów, gdzie np. przeszklenia elewacji lub dziedzińce obiektów muzealnych, dostępne bez ograniczeń



wstępu, pozwalają przechodniom na obserwowanie wnętrza tej instytucji i częściowo nawet niekiedy jej zbiorów (Jagodzińska 2011; Wojtowicz-Jankowska 2017). P. Szewczyk pisze, że następuje zjawisko „rozhermetyzowania budynków” (2009, s. 95) poprzez niejednoznacznie zarysowane granice pomiędzy nimi a miastem, czego konsekwencją może być zaistnienie swoistej „osmozy”, której mają szansę doświadczyć w szczególności ludzie dotąd wykluczeni z konsumpcji kultury (2009, s. 101). We współczesnym mieście muzea coraz częściej nie stanowią już obiektów wygrodzonych z otoczenia, lecz żyją razem z rytmem miasta, dostosowując się do jego potrzeb. Taki jest np. obiekt jednego z oddziałów Muzeum Narodowego w Szczecinie – Centrum Dialogu Przełomy, gdzie funkcje muzealne ulokowano w kondygnacjach podziemnych, a dach muzeum jest otwartą przestrzenią publiczną użytkowaną zgodnie z potrzebami mieszkańców. Korzystanie z tej przestrzeni nie wymaga zakupienia biletu wstępu do muzeum („W spokojne, letnie popołudnia jest odwiedzany przez młodych fanów jazdy na rolkach, rowerach i deskorolkach, osobom starszym pozwala odpocząć podczas niedzielnych spacerów, a przypadkowych przechodniów zainteresować aktualną, zewnętrzną wystawą, upamiętniającą ważne, historyczne wydarzenia i nie tylko. Latem na dachu muzeum odbywają się muzyczne koncerty. Przełomy to także przestrzeń, na której mieszkańcy Szczecina organizują protesty i pokojowo wyrażają swój sprzeciw. Przestrzeń, która żyje”, portal Archinea).

W rozwój programu funkcjonalnego muzeów wpisane zostały także tereny otwarte, w tym zielone, znajdujące się w granicach kompleksów muzealnych (często dostępne pomimo zamknięcia samych wystaw). Tworzą je zarówno zabytkowe ogrody muzeów (zwłaszcza dawnych rezydencji), ogrody muzealne zaprojektowane współcześnie oraz (najczęściej) mniejsze tereny zielone (skwery, kwietniki) stanowiące zielone dopełnienie terenów wokół budynków (Grzonkowska 2015). Muzea podejmują się rekonstrukcji historycznych ogrodów (np. Ogród Mehoffera obok Domu Mehoffera w Krakowie, odtworzony jako forma wskrzeszenia dawnej tradycji zakładania ogrodów przy podmiejskich rezydencjach). Użytkownikom miasta służą także historyczne ogrody botaniczne.

Ogrody muzealne mogą stanowić przedłużenie ekspozycji. Przykładowo, w Łodzi w ogrodzie przy Muzeum Miasta umieszczono stałą wystawę o historii miasta oraz Aleję Rzeźb, a w Parku Reymonta w kompleksie Centralnego Muzeum Włókiennictwa znajduje się skansen architektury drewnianej; w Pałacu Królikarnia – oddziale Muzeum Narodowego w Warszawie, urządzono Park Rzeźby; w Muzeum Miedzi w Legnicy, jak i na tyłach Muzeum im. Emeryka Hutten-Czapskiego w Krakowie znajdują się plenerowe lapidaria. Przestrzenie otwarte muzeów

są także miejscem działań artystycznych (jak np. w Ogrodzie Muzeum Fotografii – Strzelnica w Krakowie), niekiedy symbolicznie powiązanych z profilem danej placówki (np. we wspomnianym już Muzeum Pamięci Sybiru w Białymstoku obok obiektu muzealnego „wyrósł las stalowych słupów o wieloznacznej symbolice: z jednej strony mogą przywołać na myśl stracone istnienia, ludzi, którzy na Sybir wyjechali i nigdy z niego nie wrócili, z drugiej zaś – bezkresną i mroźną syberyjską tajgę” (<https://sybir.bialystok.pl/o-muzeum/>); warszawskie Muzeum Katyńskie w Cytadeli otoczone jest kilkoma symbolicznymi instalacjami Jerzego Kaliny, w tym żywą instalacją *Warta*, nawiązującą do Lasu Katyńskiego, *Aleję Nieobecnych* złożoną z granitowych postumentów, instalacją *Blizna* – uskokiem gruntu na ścieżce, nawiązującym do mogił katyńskich (Jaruzelska-Kastory 2010).

### **Muzeum jako „trzecie miejsce”**

Wraz z rozwojem katalogu funkcji pełnionych przez muzea w orbicie ich działań znalazło się wiele funkcji okołomuzealnych, jak również tych zupełnie niezwiązanych z podstawowym profilem ich działania. Muzea przekształciły się nie tylko w „kulturalne malle”, przestrzenie konsumpcji kultury (Ghirardo 1999), ale po prostu w przestrzenie rekreacji, pozwalające odczuwać przyjemność, już nie tylko intelektualną lub duchową (Leszkowicz 2007; Mordyński 2012). Tym samym przyjęły one rolę tzw. „trzecich miejsc”, zgodnie z koncepcją R. Oldenburga (1999). Muzeum nabrało cech miejsca społecznego, więc musiało nastąpić rozszerzenie „jego formuły poprzez przełamanie dotychczas stosowanych metod współpracy ze społeczeństwem, paradoksalnie – poprzez wyjście z anturażu, jaki narzucają tej instytucji jej cechy kanoniczne” (Skrobot 2015, s. 220). Obserwatorzy przemian współczesnych muzeów zauważają, że takie otwarcie się instytucji na nowe funkcje jest realizowane także poprzez nowe sposoby organizacji ich przestrzeni. Powstają miejsca, w których po wizycie w muzeum odwiedzający może odpocząć, przeżyć, przedyskutować to, co zobaczył i czego doświadczył. W ciszy muzealnych wnętrz jest to często niemożliwe. Dlatego też w muzeach urządzone są przestrzenie o funkcjach gastronomicznych, tarasy widokowe (mają je np. Muzeum Współczesne we Wrocławiu, Cricoteka w Krakowie i Nowe Muzeum Śląskie, gdzie dawny budynek maszynowni szybu „Warszawa” zaadaptowano na dwupoziomą restaurację). Aranżowane są też miejsca do przebywania w otoczeniu budynku lub na przylegającym doń terenie zielonym (Szewczyk 2009; Jagodzińska 2011; Mordyński 2012). Przestrzeń publiczna w granicach kompleksów muzealnych swoimi cechami i wyposażeniem zachęca również

innych niż zwiedzający użytkowników miasta do przebywania tam. Jest bowiem ona w uniwersalny sposób atrakcyjna, a często także uważana po prostu za bezpieczną.

Szczególną rolę w tworzeniu trzecich miejsc mają wspomniane wcześniej tereny zielone w kompleksach muzealnych. Często wyraźnie poprawiają one bilans przestrzeni zielonych w miastach, w szczególności w ich historycznych centrach lub obszarach o gwałtownym rozwoju działalności inwestycyjnej, powodującej ubytek przestrzeni rekreacyjnych o nieograniczonym dostępie. Komercyjne inwestycje zawłaszczają bowiem istniejące jeszcze przestrzenie zielone, dokładając jednocześnie nowych użytkowników tych przestrzeni, które jeszcze pozostały, jak np. ma to miejsce na warszawskim Wilanowie. Dlatego też przestrzeń historycznego parku dawnej rezydencji królewskiej stała się miejscem odpoczynku mieszkańców Miasteczka Wilanów, a Muzeum Pałacu Króla Jana III z myślą o nich dostosowało wydarzenia w swym parku do potrzeb nowych sąsiadów i użytkowników. Muzeum to organizuje działania uatrakcyjniające przebywanie tam, w szczególności rodzinom z dziećmi. Przykładowo, od kilku lat przygotowywany jest zimowy *Ogród Światła* (instalacja świetlna połączona z przekazem edukacyjnym), organizowane są też wydarzenia plenerowe o charakterze kulinarnym, prezentujące jednocześnie wybrane kierunki badań prowadzonych przez Muzeum (np. *Śniadanie u króla*, reklamowane następująco: „Zacznijcie dzień od śniadania na trawie! Poznajcie smak kuchni staropolskiej i dowiedzcie się, jakie jedzenie pasuje najlepiej do Waszej osobowości. Zapraszamy na królewskie śniadanie skomponowane na podstawie teorii humoralnej”, Facebook Muzeum). Innych przykładów działań w muzealnych ogrodach dostarcza Muzeum Archeologiczne w Krakowie, ponieważ w części ogrodu urządzono Archeologiczny Ogród Zabaw, mający także walory edukacyjne, nawiązujące do profilu muzeum. Ogród ten stanowi miejsce spotkań i wydarzeń plenerowych, np. *Pikniku Archeologicznego i Międzypokoleniowego Ogrodu Archeologicznego* (cykliczne spotkania edukujące w zakresie samodzielnej uprawy „roślin typowych dla Starego i Nowego Świata”) (Facebook Muzeum Archeologicznego w Krakowie). Podobną ofertę, skierowaną do mieszkańców miasta, przygotowało Muzeum Wolin (zapraszając do współtworzenia Muzealnego Ogrodu Społecznego, dla którego inspiracją stała się działalność rolnicza Cysterek) oraz Muzeum Lniarstwa w Żyrardowie (Ogród społeczny „BIElnik po robocie”, stanowiący element szerszej oferty kulturalnej i rekreacyjnej skierowanej do mieszkańców miasta). Jak widać, implementacja funkcji rekreacyjnych w przestrzeniach kompleksów muzealnych często łączy się z aktywnościami edukacyjnymi proponowanymi odwiedzającym: spacerami tematycznymi, warsztatami, wykładami, lekcjami muzealnymi (np. w Muzeum

Krakowa w ogrodzie przy Domu Zwierzynieckim są organizowane zajęcia pod hasłem: *Dawne gry i zabawy z przedmieść Krakowa*; podobną ofertę skierowało do najmłodszych krakowian także Muzeum Narodowe w Krakowie), wydarzeniami kulturalnymi (koncerty, spektakle), a także cyklicznymi o charakterze ogólnomiejskim. Przykładowo, ogrody krakowskich muzeów uczestniczą w *Święcie Ogródów*, odbywające się w różnych miastach *Noce Muzeów* także już „zaanektowały” na wydarzenia z nimi związane ogrody i przestrzenie otwarte, a Muzeum Lniarstwa w Żyrardowie w otoczeniu dawnych hal fabrycznych zapraszało mieszkańców na grilla oraz warsztaty malowania murali. Muzea otwierają też swe plenerowe oddziały (np. Ogród Doświadczeń im. S. Lema, stanowiący oddział Muzeum Inżynierii i Techniki w Krakowie oraz MuFo Strzelnica – oddział Muzeum Fotografii w Krakowie, zlokalizowane w dawnej strzelnicy na Woli Justowskiej, która po gruntownej modernizacji stała się przestrzenią edukacyjną, nawiązującą w prezentowanych tam urządzeniach i instalacjach do dawnej funkcji obiektu, a także do historii fotografii).

Tereny zielone przy muzeach oferują społeczności lokalnej i turystom możliwość przyjemnego spędzenia czasu wolnego. Skwer przy muzeum POLIN, nazwany *Łąką Leśmiana*, stanowi przestrzeń, gdzie są organizowane koncerty, potańcówki, zajęcia gimnastyczne, warsztaty ogrodnicze („Razem z miejskim ogrodnikiem (...) będziecie poznawać rośliny, które w swojej poezji wymieniał Bolesław Leśmian”), kino letnie („chcemy zapoznać Was z wybitnymi twórcami filmowymi o polsko-żydowskich korzeniach, którzy mieli ogromny wkład w budowanie potęgi Hollywood”, www Muzeum POLIN). Muzeum Powstania Warszawskiego rokrocznie na otaczającym jego siedzibę terenie zielonym otwiera letni pawilon kulturalno-rekreacyjny *Pokój na lato*, w którym odbywają się: warsztaty kulinarne, koncerty, spotkania dyskusyjne i zajęcia jogi. W 2021 r. Muzeum Narodowe w Warszawie udostępniło „muzealnej publiczności, warszawiankom i warszawiakom, sąsiadom i turystom ogród na Dziedzińcu Lorentza, który wraz z Nieborowem i Arkadią, Królikarnią oraz Otwockiem Wielkim tworzy nasz archipelag muzealnych ogrodów”, charakteryzując go jako „przestrzeń odbudowywania wspólnoty” po okresie pandemii COVID-19 (www MN w Warszawie). W ogrodzie tym są organizowane następujące wydarzenia: *Wakacyjny Klub Książki*, kino letnie, koncerty warsztaty, gimnastyka (np. ćwiczenia wywodzące się ze starożytności, jako wydarzenie towarzyszące otwarciu Galerii Sztuki Starożytnej).

Muzea podejmują także w swych aktywnościach plenerowych aktualne tematy związane z ekologią, zmianami klimatu (np. *Otwarta Szkoła Ekopoetyki*, przybliżająca problem kryzysu klimatycznego – inicjatywa zlokalizowana na Dziedzińcu Lorentza, stanowiącym element

kompleksu Muzeum Narodowego w Warszawie – *Łąka Kwietna* przy Muzeum II Wojny Światowej wyposażona w hotele dla owadów oraz tablice edukacyjne informujące o znaczeniu łąk dla ekosystemu, czy instalacja *Osiedle domków dla ptaków* w MuFo – Strzelnica w Krakowie).

Aktywności plenerowe odbywają się również w innych niż zielone przestrzeniach otwartych, np. na dziedzińcu Centralnego Muzeum Włókiennictwa w Łodzi co tydzień są organizowane koncerty pod nazwą *Geyer Music Factory*; na tarasie widokowym Sukiennic można uczestniczyć w zajęciach jogi; na podwórku Domu Esterki (Muzeum Etnograficzne w Krakowie) organizowane jest kino plenerowe, gdzie wyświetlane są filmy związane z aktualną ofertą muzeum, a NOMUS w Gdańsku organizuje sąsiedzkie śniadania, których intencję wyraża hasło „Poznajmy się!”, skierowane do lokalnej społeczności („Nie chcemy, żeby Nomus był zamkniętą przestrzenią, do której ludzie boją się wejść. Muzea sztuki współczesnej często są w ten sposób postrzegane, a nie o to chodzi – sztuka powinna łączyć ludzi, nie – wznosić bariery”, www Gdańska).

Inicjatywy te pokazują, że działania skierowane do szerokiej publiczności niekoniecznie muszą być nijaką, sztampową rozrywką. K. Barańska (2010) i W. Kowalczyk (2010) podkreślają, że muzea to instytucje predystynowane do edukowania na wysokim merytorycznym poziomie. Tę ważną rolę muzeów podkreśla także Ł. Gawęł (2011), zauważając, że muzea nie muszą wybierać pomiędzy byciem świątynią czy lunaparkiem, a przygotowanie atrakcyjnej oferty dla szerokiej publiczności „nie oznacza (...) wcale intelektualnej pauperyzacji” (Gawęł 2011, s. 63).

### **Muzeum odpowiedzialne za przestrzeń miasta**

Wiele oddziaływań współczesnych instytucji muzealnych wychodzi poza granice ich obiektów. Oddziaływanie muzeów na przestrzeń miasta może być formą bezpośrednich działań i ingerencji oraz stanowić element włączania się w dyskusję o przestrzeni miasta, do czego predestynuje muzea fakt, że są one depozytariuszami wiedzy, archiwaliów i artefaktów, które mogą w znakomity sposób przyczynić się do implementacji idei rozwoju zrównoważonego. Muzea stają się więc promotorami wiedzy i doświadczeń z zakresu historii urbanistyki i architektury. Tę rolę muzeów dostrzeżono w *Rezolucji Mediolańskiej nr 1 31. Zgromadzenia Generalnego ICOM o odpowiedzialności muzeów za pejzaż* z 9 lipca 2016 r., gdzie w wielowymiarowy sposób podkreślono znaczenie muzeów dla kształtowania krajobrazu miasta. Uznano więc, z jednej strony, że muzea są częścią miasta, ale także gromadzone w nich

zbiory stanowią cenne źródło wiedzy o nim – tak w zakresie kształtowania jego fizycznego wymiaru, jak i czynników niematerialnych tego rozwoju. Podkreślono znaczenie muzeów na rzecz działań popularyzujących wiedzę o historycznych uwarunkowaniach, w jakich kształtował się pejzaż miejski. Muzea uznano za ważnego interesariusza w procesie planowania i zagospodarowania przestrzeni, utrzymania jej wartości, ochrony zasobu historycznego, co jest szczególnie ważne wobec obserwowanej współcześnie i przybierającej na sile konkurencji o przestrzeń, zwłaszcza w odniesieniu do dużych miast (*Miasto w dobie neoliberalnego urbanizmu* 2012; Dymnicka 2013; Janik 2016; Wynne i Riedy 2018; Murzyn-Kupisz i in. 2019; Folga-Januszewska 2022).

Muzea są podmiotami, które są w stanie przyczynić się do kształtowania ładu przestrzennego nie tylko rozumianego jako uporządkowanie geometryczne, ale także jako układu dążącego do równowagi w wymiarach: ekologicznym, społecznym i gospodarczym. Potrzebę takiego szerokiego definiowania ładu przestrzennego podkreśla m.in. J.J. Parysek (2012), a konieczność kształtowania przestrzeni miast tak, aby mogły być „oparciem dla emocji i wspomnień związanych z przeszłością” wcześniej postulował A. Wallis (1977, s. 293). Muzea są też szczególnie predystynowane do wpływania na kulturę przestrzeni – kształtowanej jako rezultat oddziaływania hierarchii wartości człowieka, które objawiają się poprzez wzorce zachowań i wzorce form przestrzennych, współtworzące krajobraz kulturowy miasta (Królikowski i Rylke 2010).

Praktyka funkcjonowania polskich muzeów dostarcza przykładów ich zaangażowania na rzecz ładu przestrzennego polskich miast, choć wydaje się, że niektóre placówki są szczególnie mocno w tę misję zaangażowane. Jedną z nich jest Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie, które stara się być aktywne na polu zarówno dyskusji o wartościach przestrzeni współczesnego miasta, jak i bezpośrednio reaguje na zmiany, jakie zachodzą w jego otoczeniu, a które wynikają ze zgubnego dla przestrzeni historycznych Warszawy braku planowania przestrzennego i z intensywnej działalności inwestorów w sąsiedztwie historycznego kompleksu tej rezydencji („Muzeum Pałacu w Wilanowie jako „muzeum rozszerzone” czuje się odpowiedzialne za otoczenie, w którym funkcjonuje. Szukamy dobrych wzorców, wymieniamy się doświadczeniami i pomysłami z partnerskimi instytucjami, bierzemy aktywny udział w dyskusjach, które dotyczą przestrzeni w naszym bliższym i dalszym sąsiedztwie”, [www Muzeum w Wilanowie](http://www.muzeumwilanow.pl)). Oprócz interwencji dotyczących konkretnych działań w przestrzeniach wokół Muzeum, organizuje ono także liczne spotkania dyskusyjne dotyczące tematyki planowania przestrzennego oraz współczesnej architektury i urbanistyki

(przykładowe tematy spotkań to: *Jaka polityka architektoniczna?*; *Obywatele dla kultury przestrzeni publicznej*; *Krajobraz – tożsamość miejsca*, *Krajobraz – dobro wspólne*). Innym przykładem muzeum zaangażowanego w dyskusję o przemianach przestrzeni i struktury funkcjonalnej miasta jest Muzeum Krakowa. Organizuje ono cykliczne spotkania pn. *Krakowskie Kolokwium* – poświęcone aktualnym problemom miasta, w tym związanym z jakością przestrzeni (np. *Krakowskie kamienice – poważna rewitalizacja czy powierzchowna estetyzacja?*; *Reklama w mieście. Informacja, manipulacja czy rekomendacja?*; *Śródmieście Krakowa – miasto bez mieszczan?*). Działania interwencyjne realizuje także Nowe Muzeum Śląskie w Katowicach, które podjęło walkę o wstrzymanie budowy osiedla wysokościowców w swym sąsiedztwie, ze względu na możliwe jej negatywne oddziaływanie na postindustrialny krajobraz miasta i samej Strefy Kultury. Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie organizuje zaś festiwal *Warszawa w budowie*, na którym podejmowane są tematy dotyczące problemów występujących w przestrzeniach współczesnych miast (np. komercjalizacji przestrzeni i dominacji ruchu kołowego). Muzea dostrzegają bowiem te problemy i uwrażliwiają na nie mieszkańców. Są to także problemy społeczne, które obniżają jakość przestrzeni publicznych (np. Muzeum POLIN podjęło dyskusję o mowie nienawiści, jaka znajduje swoje odbicie chociażby w napisach na murach budynków. Jest emanacją różnych uprzedzeń i stereotypów. Jedną z form oddziaływania na społeczność Warszawy w tej kwestii było umieszczenie w przestrzeni publicznej instalacji artystycznej zatytułowanej *Płot nienawiści* Huberta Czerepoka).

Muzea nie są więc już „tylko” instytucjami łączącymi historię, teraźniejszość z przyszłością. Stanowią one bowiem ważne instytucje działające na rzecz dziedzictwa, jakie mają bezpośrednio pod opieką (zbiory), a także i otoczenia (przestrzeni, mieszkańców, gospodarki, systemu ekologicznego). Tym samym mogą one stać się ważnymi instytucjami wpływającymi na szeroko rozumiany ład przestrzenny. Wyznaczając kierunki oddziaływania muzeów, na pewno należy wskazać na ich dobre praktyki wobec obiektów historycznych jakie użytkują. Zgodne z doktryną konserwatorską utrzymanie tych obiektów daje przykład jak postępować z innymi obiektami z tej samej epoki czy w podobnym stylu. Jest to szczególnie istotne dla zachowania autentyczności kultury budowlanej w przestrzeniach intensywnie zabudowywanych. Obiekty muzealne stanowią zatem swoisty punkt odniesienia nie tylko dla prac przy obiektach historycznych, lecz także dla nowych budynków, dla których te historyczne obiekty mogą stanowić inspirację. Utrzymywanie obiektów muzealnych zgodnie z wymogami epoki i stylu nie jest oczywiście gwarancją pozytywnych zmian w otoczeniu, czego smutnym przykładem

jest dysonans pomiędzy stanem obiektów Muzeum Tatrzańskiego (np. Willi Koliba) a komercyjną działalnością inwestycyjną w Zakopanem i na całym Podhalu. Nie zmienia to jednak faktu, że poprzez swe działania strażnicze i popularyzatorskie muzea mają do wypełnienia misję edukacyjną wobec społeczności i profesjonalistów, którzy decydują o współczesnym wyglądzie i funkcjach przestrzeni miast, są swoistym ośrodkiem referencyjnym dla działań inwestorskich i właścicielskich. W pewnych szczególnych przypadkach pozwalają też „zrozumieć” i „odczytać” miasto, jego symbolikę, zachować pamięć miejsc i tożsamość danego ośrodka, zwłaszcza gdy charakteryzuje się on intensywnym napływem nowych mieszkańców, jak np. Warszawa w okresie powojennym.

Wiele z muzeów przyjęło formułę tzw. muzeów rozproszonych (ekomuzeów), zaspokajających w społecznościach potrzebę zachowania miejsc pamięci, *genius loci* i budowania poczucia przynależności (Riviere 1985; Davis 2008, 2011). Realizacja tej koncepcji przyczynia się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, w szczególności wobec jej współrealizacji z lokalną społecznością (Rottermund 2015). Zmiana, jaka dokonała się w instytucjach muzealnych dotyczy więc zarówno nowych impulsów płynących z muzeów do otoczenia, jak i w przeciwnym kierunku – otwarcia się muzeów na zewnętrzne wpływy, w tym na możliwość społecznego współtworzenia placówek, ich zbiorów oraz podjęcia dyskusji ze społecznościami (Sandell 2003). Przykładem muzeum, które podtrzymuje pamięć o historii miejsc w mieście, jednocześnie angażując w ten proces jego społeczność, jest Muzeum Powstania Warszawskiego, które opiekuje się miejscami pamięci, m.in.: cmentarzami, na których pochowani są powstańcy, a także pomnikami: Gloria Victis; Pomnikiem Pamięci, Kopcem Powstania Warszawskiego, Parkiem Powstańców Warszawy na Woli. Jest ono też inicjatorem umieszczenia i opiekunem licznych tablic pamiątkowych. Przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pamięci (np. mozaika – pomnik Michała Zadary *Tu spoczywa nieznana mieszkanka Warszawy* i projekt *Korzenie pamięci*, Hołuj 2020).

Formą czasowego przypominania o historii miasta są muzealne wydarzenia realizowane w przestrzeniach publicznych (np. *Cykliczna Masa Powstańcza* – coroczny przejazd trasami związanymi z przebiegiem Powstania, akcja muzyczna *Warszawiacy śpiewają (nie)zakazane piosenki* na Pl. Marszałka Piłsudskiego – organizowane przez Muzeum Powstania Warszawskiego; bieg *Pamiętaj z Nami* – organizowany przez Muzeum Krakowa, czy *Śniadanie w ruinach*, organizowane przez Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Elblągu, przypominające powojenną historię miasta). Formą wsparcia rozpoznawalności dziedzictwa



kulturowego znajdującego się w przestrzeni danego miasta są wyznaczane przez muzea trasy zwiedzania.

Inną aktywnością muzeów w przestrzeni publicznej są plenerowe wystawy, np. Muzeum Tatrzańskie umieszcza wystawy planszowe historycznych widoków Zakopanego na Krupówkach – w miejscu, gdzie spacerują tłumy turystów, którzy, nawet jeżeli nie odwiedzą Muzeum, to ono niejako „przyjdzie do nich”. Muzea organizują w przestrzeniach publicznych projekty związane ze sztuką, realizując cele podobne, jak wspomniane wcześniej wystawy historyczne. Jak wypowiedziała się była dyrektor Muzeum Narodowego w Krakowie Z. Gołubiew, gdy kierowana przez nią placówka realizowała projekt Forum Sztuki w krakowskiej galerii handlowej: „Wkraczamy w przestrzeń komercyjną z nadzieją, że osoby, które tu przyjdą, będą chciały zobaczyć, także to, co mamy do pokazania w innych naszych oddziałach i dowiedzą się, że muzeum ma czasem absolutnie odłotowe pomysły. Jesteśmy otwarci na publiczność” (portal Dzieje.pl). Tematyka i kontekst umieszczania przez muzea dzieł sztuki w przestrzeni publicznej mogą być zróżnicowane. Mogą być one formą poplenerowego wernisażu, jak w przypadku wystawy grupy m37a, zorganizowanej przez Muzeum Tatrzańskie; wystawą reprodukcji dzieł sztuki, udrażliwiającej społeczność na ogrom strat w tym wymiarze, jakich w wyniku działań wojennych doświadczyła Polska (wystawa pn. *Utracone oblicza*, prezentowana na ogrodzeniu Muzeum Okręgowego w Koninie); prezentacją plenerową rzeźby współczesnej (Park Rzeźby na Bródnie, przygotowaną przez Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie) lub wystawą sztuki (jak *Migracje/Kreacje* wzdłuż trasy SKM pomiędzy Gdańskiem a Gdynią, zorganizowaną przez Muzeum Emigracji w Gdyni).

Wyrażając dbałość o przestrzeń miasta, muzea organizują także po prostu akcje jej porządkowania – w szczególności w sąsiedztwie ich siedzib (np. akcja sprzątnięcia terenów pod łącznicą kolejową przez pobliskie Muzeum Podgórze).

## **Podsumowanie**

W 2021 r. w Polsce działało aż 1 230 muzeów, z czego ok. 20% w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców (*Statystyka muzeów 2021*). Mamy więc dużą i wciąż rosnącą zbiorowość podmiotów o urozmaiconym katalogu funkcji, które na różnych płaszczyznach wchodzą w interakcje z przestrzenią publiczną miast, w podstawowym wymiarze same ją tworzą, ale też niwelują one negatywne trendy generowane przez otoczenie, zwłaszcza sektor komercyjny.

Na podstawie przedstawionych przykładów widoczny jest wielowymiarowy wpływ muzeów na przestrzeń publiczną współczesnego miasta – zarówno tę będącą częścią kompleksu muzealnego, jak i przestrzeń poza nią. Mamy więc do czynienia z „wyjściem” instytucji muzealnych poza granice wyznaczone przez zasięg własnego obiektu oraz „wyjściem” poza klasyczny katalog funkcji przypisywanych muzeom. Muzea coraz częściej starają się wpływać na przestrzeń w formie bezpośrednich ingerencji: kreują je, inicjują nowe funkcje (ocalając istnienie opuszczonych obiektów), edukują (zarówno profesjonalistów, jak i szeroko rozumianą społeczność miasta), ale także oddziałują pośrednio, dopominając się uznania ich roli jako strażników wartości historycznych przestrzeni i depozytariuszy wiedzy stanowiącej ucieleśnienie mądrości przeszłych pokoleń.

Rola muzeów miejskich, wobec utrzymującej się słabości polskich rozwiązań w zakresie planowania i zarządzania przestrzeniami miast, jest nie do przecenienia. Każde miasto ma swoją historię, dlatego też to właśnie w stronę instytucji, które tę historię znają i rozumieją powinna kierować się uwaga władz publicznych. Jest to szczególnie ważne, gdy mają miejsce niekontrolowane zmiany w przestrzeniach publicznych, które prowadzą do utraty przez nie wartości kulturowych oraz obniżenia szeregu istotnych parametrów, jakie powinny posiadać dobre przestrzenie publiczne.

W działaniach muzeów wobec przestrzeni wyraźnie rysuje się także chęć zrównoważenia funkcji pełnionych przez nie na rzecz odwiedzających spoza miasta oraz społeczności lokalnej. Powstające przestrzenie muzealne (często o wolnym dostępie) służą codziennym aktywnościom mieszkańców, co okazuje się szczególnie istotne w tych obszarach polskich miast, które doświadczają negatywnych skutków overtourismu, jak również tych, w których podstępnie ulega utracie przestrzeni publicznych (lub obniżeniu jej jakości) w wyniku intensywnej działalności inwestycyjnej. Ponadto należy zauważyć, że wiedzę, jaką dysponują muzea można wykorzystać nie tylko wobec działań w przestrzeniach historycznie cennych, lecz także tych nowo projektowanych. Kluczowy dla zrównoważonego rozwoju miast jest proces zarządzania zmianami w przestrzeni, w której każdy nowy impuls generuje dalsze konsekwencje, gdzie zapoczątkowany „efekt domina” może przyjąć zarówno wymiar pozytywnych, jak i negatywnych interakcji. Zmiana wpisana jest w historię społeczeństw, dlatego też nie uciekniemy od niej. Jeżeli jest to zmiana kreująca w mieście „nie-miejsca” – trzeba ją osłabiać, zapobiegać jej i niwelować jej skutki. Zatem pełniejsze włączenie muzeów we współzarządzanie i współkreację przestrzeni publicznych wydaje się oczywistością,

w szczególności wobec działających destrukcyjnie na przestrzeń i jej użytkowników, procesów komercjalizacji niekontrolowanej, wykluczającej i generującej quasi-publiczne przestrzenie.

## Bibliografia

- Baker H., Moncaster A. (2018). Adaptation and Demolition in a Masterplan Context. W: H. Remøy, S.J. Wilkinson (red.), *Building Urban Resilience through Change of Use* (s. 57–82). Wiley Blackwell: Oxford.
- Barańska K. (2010). Pożegnanie z edukacją. *Muzealnictwo*, 51, 48–54.
- Billik K., Budzisz K., Grodzicki P. (2022). Budowa Muzeum Historii Polski, 2022-03-30 *Architektura Murator*, [https://architektura.muratorplus.pl/technika/budowa-muzeum-historii-polski\\_11796.html](https://architektura.muratorplus.pl/technika/budowa-muzeum-historii-polski_11796.html).
- Black G. (2012). *Transforming Museums in the Twenty-First Century*. Routledge: Oxford.
- Cresswell T. (2009). Place. W: N. Thrift, R. Kitchen (red.), *International Encyclopedia of Human Geography*, Vol. 8 (169–177). Elsevier: Oxford.
- Crooke E. (2007). *Museums and Community: Ideas, Issues and Challenges*. Oxford: Routledge.
- Cullen G. (2011). *Obraz miasta*. Ośrodek Brama Grodzka, teatr NN.pl: Lublin.
- Davis P. (2008). New Museologies and the Ecomuseum. W: B. Graham, P. Howard (red.), *The Ashgate Research Companion to Heritage and Identity* (s. 397–141). Ashgate: Farnham/Burlington.
- Davis P. (2011). *Ecomuseum: a sense of place*. Continuum: London, New York.
- Derwisz J. (2020). Nowe muzeum w mieście. Zmiany w kształtowaniu funkcjonalno-przestrzennym architektury współczesnych obiektów muzealnych. *Środowisko Mieszkaniowe*, 30/2020, 71–81.
- Dymnicka M. (2008). Fragmentaryzacja przestrzeni publicznej – próby rekompozycji. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(33), 33–52.
- Dymnicka M. (2013). *Przestrzeń publiczna a przemiany miasta*. Wyd. Nauk. Scholar: Warszawa.
- Folga-Januszewska D. (2022). Jak zmienia się muzeum? W: M. Gołąb (red.). *Muzeum XXI wieku. W 100-lecie I zjazdu muzeów polskich w Poznaniu* (s. 339–351). Muzeum Narodowe w Poznaniu: Poznań.
- Gawęł Ł. (2011). Muzeum w przestrzeni publicznej. Przyczynek do praktyki zarządzania instytucjami kultury. *Zarządzanie Publiczne*, 3(15), 51–63.
- Gehl J. (2014). *Miasta dla ludzi*. Wydawnictwo RAM: Kraków.
- Ghirardo D. (1999). *Architektura po Modernizmie*. Wydawnictwo VIA: Toruń.
- Grzonkowska J. (2015). Ogrody muzeów w miastach w roli parków miejskich. Kontekst społeczny. *Muzealnictwo*, 56, 244–252.
- Gyurkovich M. (2010). Muzeum dziś. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, R. 107, Z. 15.

- Hołuj D. (2020). Muzeum współtworzone społecznie. W: K. Barańska, M. Murzyn-Kupisz, J. Świąch (red.). *Muzea na wolnym powietrzu. Antycypacje*. Muzeum Kultury Ludowej w Kolbuszowej/Uniwersytet Jagielloński: Kolbuszowa/Kraków.
- ICOM *Code of Ethics for Museums* (2017). International Council of Museums: Paris.
- Jagodzińska K. (2008). Dzielnice kultury – miasta w mieście: przypadek Europy Środkowej. *Kultura i Polityka. Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie*, 4, 46–62.
- Jagodzińska K. (2011). Muzeum otwarte na ulicę. *RIHA Journal* 0025.
- Janik M. (2016). Przestrzeń publiczna miasta jako otwarte muzeum. W: E. Nieroba, B. Cymbrowski (red.), *Sfera publiczna – przestrzeń – muzeum. O zmieniającej się roli instytucji kultury* (s. 221–248). Uniwersytet Opolski: Opole.
- Jaruzelska-Kastory K. (2010). Powstanie Muzeum Katyńskie. *Rzeczpospolita*, 13.04.2010 (<https://www.rp.pl/kultura/art16610371-powstanie-muzeum-katynskie>).
- Jędrzejczyk D. (2016). *Geografia humanistyczna miasta*. Dialog: Warszawa.
- Kapralski S. (2010). Pamięć, przestrzeń, tożsamość. Próba refleksji teoretycznej. W: S. Kapralski (red.), *Pamięć przestrzeń tożsamość* (s. 9–46). Scholar: Warszawa.
- Key Concepts of Museology* (2010). A. Desvallées. F. Mairesse (red.) Armand Colin, ICOM: Paris.
- Kowalczyk W. (2010). Celebrować, zabawiać czy edukować? Po co społeczeństwu są dziś publiczne muzea? *Muzealnictwo*, 51, 55–62.
- Królikowski J.T., Rylke J. (2010). *Spoleczno-kulturowe podstawy gospodarowania przestrzenią*. Wyd. SGGW: Warszawa.
- Leszkowicz P. (2007). Erotyka muzeów pomiędzy wojeryzmem a fetyszyzmem. W: *Muzeum jako świetlany przedmiot pożądania*. Muzeum Sztuki: Łódź.
- Miasto w dobie neoliberalnego urbanizmu* (2012). M. Szmytkowska, I. Sagan (red.). Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego: Gdańsk.
- Mordyński K. (2012). Muzeum, gość i przestrzeń. Potrzeby muzealnych gości a funkcje i sposoby kształtowania pozaekspozycyjnej przestrzeni muzealnej. *Muzealnictwo*, 53, 102–108.
- Murzyn-Kupisz M., Działek J. (2014). Muzea a budowanie kapitału społecznego w środowisku lokalnym. *Rocznik Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu*, 5, 19–40.
- Murzyn-Kupisz M., Hołuj D., Działek J., Gorczyca K. (2019). Museums and Local Governments in Poland: Partners in Local Development? *Museum International*, 71(3–4), 28–45.
- Museums and Local Development in Poland* (2020). OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers. <https://www.oecd.org/cfe/leed/Museums-and-Local-Development-in-Poland.pdf>.
- Museums and their Communities* (2007). S. Watson (red.). Routledge: London/New York.
- Nomikos A. (2018). Place Matters. *The Journal of Aesthetics and Art Criticism*, 76(4), 453–462.

- Oldenburg R. (1999). *The Great Good Place: Cafés, Coffee Shops, Bookstores, Bars, Hair Salons, and Other Hangouts at the Heart of a Community*. Marlowe & Company: New York.
- Parysek J.J. (2012). Współczesne miasta i problem ich funkcjonowania oraz rozwoju. W: J.J. Parysek (red.), *Kształtowanie przestrzeni miejskiej. Aspekty teoretyczne i praktyczne* (s. 9–57). Wyd. UAP: Poznań/Kalisz.
- Recommendation Concerning the Protection and Promotion of Museums and Collections* (2015). UNESCO.
- Rezolucja Mediolańska nr 1 31. Zgromadzenia Generalnego ICOM o odpowiedzialności muzeów za pejzaż* z 9 lipca 2016 r.
- Riviere G.H. (1985). The Ecomuseum: An Evolutive Definition. *Museum*, 37(4), 182–183.
- Rogińska-Niesłuchowska M. (2008). Współczesne muzeum jako miejsce i znak w przestrzeni miasta. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 2008 R. 105, z. 6-A, 503–509.
- Rottermund A. (2015). Muzea – perspektywy. *Muzealnictwo*, 56, 3–15.
- Rykiel Z. (2005). Miasto jako miejsce a przemiany jego architektury, symboliki i świadomości terytorialnej mieszkańców. W: B. Jałowiecki, A. Majer, M.S. Szczepański (red.), *Przemiany miasta. Wokół socjologii Aleksandra Wallisa* (s. 68–82). Wyd. Nauk. Scholar: Warszawa.
- Rylke J. (2010). Ocena krajobrazu kulturowego. W: J.T. Królikowski, B. Rothimel, K. Juśkiewicz, *Kultura przestrzeni gminy* (s. 115–128). Wyd. SGGW: Warszawa.
- Sandell R. (2003). Social inclusion, the museum and the dynamics of sectoral change. *Museum and Society*, 1(1), 45–62.
- Sarzyński P. (2015). Czy Cricoteka zmieni Kraków? *Polityka* 28/2015, 7 lipca 2015 ([www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kultura/1624969,1,czy-cricoteka-zmieni-krakow.read](http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kultura/1624969,1,czy-cricoteka-zmieni-krakow.read)).
- Skalski K. (2008). Przestrzeń publiczna – dobro wspólne. W: G. Prawelska-Skrzypek (red.), *Rozwój przez partnerstwo* (s. 57–67). Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego: Kraków.
- Skrobot W. (2015). Muzeum – przestrzeń publiczna i miejsce społeczne. *Muzealnictwo*, 56, 219–226.
- Statystyka muzeów NIMOZ. Muzea w 2020 roku* (2021). NIMOZ: Warszawa.
- Sternberg E. (2002). What makes buildings catalytic? How cultural facilities can be designed to spur surrounding development. *Journal of Architectural and Planning Research*, March 2002.
- Šola T.S. (2015). *Mnemosophy – an essay on the science of public memory*. European Heritage Association: Zagreb.
- Szalbot M. (2017). Od „wypastowanej samotni” do atrakcyjnej przestrzeni publicznej Muzeum w mieście. *Studia Etnologiczne i Antropologiczne*, 17, 317–326.
- Szewczyk P. (2009). *Rozwinięcia przestrzeni publicznej w głąb obiektów architektury – nowe miejsca na styku budynku i miasta*. Rozprawa doktorska. Politechnika Gdańska – Wydział Architektury: Gdańsk.
- Środulska-Wielgus J., Wielgus K. (2008). Lotniczy Park Kulturowy cz. 2. *Zieleń Miejska*, 9(18).

- Tuan Y-F. (1974). *Topophilia: A Study of Environmental Perception, Attitudes, and Values*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs.
- Wallis A. (1977). *Miasto i przestrzeń*. PWN: Warszawa.
- Wantuch-Matla D. (2016). *Przestrzeń publiczna 2.0. Miasto u progu XXI wieku*. Księży Młyn Dom Wydawniczy: Łódź.
- Wojtowicz-Jankowska D. (2017). Rola obiektów muzealnych w przestrzeni publicznej miasta. W: A. Kurkowska, I. Mikołajczyk (red.), *Wartość a Przestrzeń Architektoniczna: Tożsamość, Tradycja, Komunikacja* (s. 129–148). Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej: Koszalin.
- Wynne L., Riedy Ch. (2018). Precinct-scale Innovation and the Sharing Paradigm. W: H. Remøy, S.J. Wilkinson (red.), *Building Urban Resilience through Change of Use* (s. 21–37). Wiley Blackwell: Oxford.
- Wyszomirski P. (2012). Poczet władców przestrzeni publicznych. *Autoportret*, 2(37).

Facebook Muzeum Archeologicznego w Krakowie

Facebook Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie

Portal Archinea: <https://archinea.pl/najlepsza-przestrzen-publiczna-ostatnich-lat-jest-w-szczecinie>

Portal Dzieje.pl: <https://dzieje.pl/kultura-i-sztuka/muzeum-narodowe-w-krakowie-ma-swoje-forum-sztuki-w-galerii-handlowej>

www Gdańska: <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Nomus-Nowe-Muzeum-Sztuki-pierwsze-sasiedzkie-sniadanie,a,225596>

www ICOM: <https://icom-poland.mini.icom.museum/nowa-definicja-muzeum/>

www Muzeum Emigracji w Gdyni: <https://polska1.pl>

www Muzeum Krakowa: <https://muzeumkrakowa.pl>

www Muzeum Narodowe w Warszawie: <https://www.mnw.art.pl/aktualnosci/ogrod-w-muzeum-zapraszamy-na-zielony-dziedziniac-lorentza,710.html>

www Muzeum POLIN: <https://polin.pl>

www Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie: <https://www.wilanow-palac.pl/>

www Muzeum Ognia: <http://muzeumognia.zory.pl>

www Muzeum Sztuki i Techniki Japońskiej Manggha: <https://manggha.pl>

www NOMUS: <https://nomus.gda.pl>

*Artur Holuj, Dorota Jopek*

## **Planowanie przestrzenne i jego efekty zewnętrzne**

### **Wstęp**

System planowania przestrzennego stanowi ustrukturyzowany zakres działań, których celem jest określenie optymalnych zasad gospodarowania przestrzenią i kierunków jej rozwoju. Cel ten jest realizowany poprzez wypracowanie kompromisowego, logicznego połączenia jednostkowych i zbiorowych celów szczegółowych oraz potrzeb przestrzennych, umożliwiających racjonalne korzystanie z przestrzeni przez wszystkich jej użytkowników.

Działania te są prowadzone na zdefiniowanych poziomach planowania i zarządzania przestrzenią, których zakres jest określony przez obowiązujące akty prawne. Najważniejszą regulacją w tym zakresie jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Określa ona zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy terenu (Śleszyński i in. 2018).

Polityka przestrzenna na szczeblu lokalnym jest narzędziem kształtowania rozwoju poszczególnych gmin i w związku z tym oddziałuje na wiele jego wymiarów, w tym m.in. na ekonomiczny i przestrzenny. Proces gospodarowania przestrzenią danej gminy jest realizowany przez władze samorządowe (prezydenta, burmistrza, wójta) za pomocą instrumentów planistycznych. Skutkami tego gospodarowania są procesy przestrzenne zależne od wielu czynników. Z najbardziej istotnych należy wymienić m.in. aktualność, jakość oraz stopień pokrycia planami miejscowymi obszaru danej gminy. Podkreślenia wymaga fakt, że czynniki te stają się przede wszystkim istotne w gminach o dużej dynamice inwestycyjnej, gdzie zaniechania lub brak realnie prowadzonej polityki przestrzennej może prowadzić do utraty zasobów środowiskowych i kulturowych lub dużych kosztów finansowych obciążających budżet samorządu lokalnego (Jopek 2018). Procesy te niewątpliwie wywołują różnorodne

skutki i niepożądane efekty, które oddziałują bezpośrednio na jakość życia mieszkańców oraz funkcjonalność struktur przestrzennych (Nowak i in. 2022a).

Wskazywanym procesom przestrzennym i ich skutkom towarzyszą zatem, wywoływane niezależnie od intencji generujących, efekty zewnętrzne. Ich zróżnicowanie uzależnione jest od efektywności, jak i formy realizowanej polityki przestrzennej. Występujące w systemie planowania przestrzennego skutki zewnętrzne należy dodatkowo powiązać z obowiązującymi ograniczeniami wynikającymi z regulacyjnej efektywności planowania przestrzennego.

Celem autorów prezentowanego tekstu była analiza efektów zewnętrznych na tle wybranych narzędzi planowania przestrzennego w Polsce na szczeblu lokalnym. Omówiono zatem wybrane aspekty związane z efektami prowadzonej przez gminy polityki przestrzennej, która w największym stopniu oddziałuje na sytuację społeczno-gospodarczą danej jednostki terytorialnej. Przegląd najważniejszych narzędzi planistycznych szczebla lokalnego pozwolił wskazać kluczowe korzyści i zagrożenia związane z ich funkcjonowaniem. W podsumowaniu sformułowano wnioski, które mogą pełnić rolę katalogu rekomendacji w zakresie zmian – zarówno w sferze prawnych rozwiązań, jak i wykorzystania przez władze lokalne narzędzi w procesach gospodarowania przestrzenią.

### **Charakterystyka instrumentów planowania przestrzennego w Polsce na szczeblu lokalnym**

Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) z 27 marca 2003 r. definiuje trzy szczeble systemu planowania przestrzennego w Polsce: krajowy, regionalny i gminny, dla których opracowywane są dokumenty planistyczne zróżnicowane pod względem zakresu i charakteru (plany, studia, decyzje). W tym systemie obowiązuje więc hierarchizacja, związana z podziałem władzy. Spójność całego systemu planowania ma zagwarantować ład przestrzenny i realizację podstawowych celów polityki przestrzennej. Decyzje podejmowane na każdym ze szczebli muszą wspierać decyzje szczebla nadrzędnego, które mają również pierwszeństwo realizacji. Schemat postępowania w tym przypadku określić można więc jako pionowy, ale ważna jest również współpraca pozioma między jednostkami administracji na tym samym poziomie władzy i kompetencji planistycznych. Jej brak praktycznie uniemożliwia realizację zasad polityki przestrzennej, przyjmującej za podstawę wszelkich działań ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Podejmowanie decyzji planistycznych należy konsultować z odpowiednimi władzami sąsiednich gmin i województw. Uzgodnienia i opiniowanie dokumentów planistycznych obejmuje również podmioty



współdziałające, z których większość należy do struktur administracji rządowej (Nowak i in. 2022b). Zakres opinii lub uzgodnień jest wskazany w przepisach prawa, na przykład w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) określa go art. 17 u.p.z.p.

Planowanie przestrzenne należy do obowiązków własnych gmin, które zgodnie z ustawą odgrywają zasadniczą rolę w organizacji przestrzeni w Polsce na poziomie lokalnym. Ten bowiem poziom zapewnia faktyczną i najbardziej efektywną realizację gospodarki przestrzennej. W dyskusji należy uwzględnić fakt, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są jedynymi dokumentami planistycznymi stanowiącymi akty prawa miejscowego (Hołuj i Zawilińska 2013). Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gmina prowadzi politykę przestrzenną na podstawie dwóch dokumentów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUiKZP) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Oprócz tych dwóch dokumentów, w gestii władzy wykonawczej w gminie są również miejscowe plany rewitalizacji i uchwały w sprawie sytuowania małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (Jończak 2021, s. 2; Idczak i Musiałkowska 2021). Dodatkowo na szczeblu gminnym konieczne jest wydawanie decyzji administracyjnych określających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (Nowak 2012). Mowa tu o decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ULICP) i o decyzjach o warunkach zabudowy (WZ).

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem planistycznym określającym, perspektywiczny zarys polityki przestrzennej i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium to uwzględnia istniejące zagospodarowanie oraz jest diagnozą aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej uwzględniającą lokalne uwarunkowania (m.in. w zakresie środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz stanu wyposażenia w infrastrukturę techniczną). Analizy istniejących uwarunkowań rozwoju gminy mają na celu określenie optymalnych kierunków rozwoju przestrzennego i zdefiniowanie zasad działania w przestrzeni danej gminy. Studium to jest sporządzane przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta po wcześniejszym podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania takiego dokumentu. Uchwalane przez radę gminy Studium stanowi formę realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne. Stąd też sporządzenie i uchwalenie studium jest zadaniem obligatoryjnym, które gmina ma obowiązek wykonać i uchwalić. Studium to jest sporządzane dla całego obszaru w granicach administracyjnych gminy. Jest ono aktem kierownictwa wewnętrznego obowiązywania, nie

stanowi zaś prawa miejscowego. Stanowi tylko zobowiązanie władzy lokalnej do prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie gminy zgodnie z wyznaczonymi kierunkami. Dlatego też studium nie może być podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, np. pozwolenia na budowę. Dokument ten zawiera jednak ustalenia wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych (zgodnie z art. 9. ust. 4 u.p.z.p.) oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania.

Podstawowym instrumentem polityki przestrzennej na szczeblu gminnym są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Określają one zasady i warunki zagospodarowania terenu objętego planem, stosownie do ustaleń i wskazań studium i strategii rozwoju danej gminy. Plany miejscowe są aktami prawa miejscowego, które regulują zasady działalności inwestycyjnej na danym terenie i są podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, jakimi są m.in. decyzje o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planów miejscowych określają możliwości realizacji inwestycji budowlanej, np. czy dana nieruchomość może być zabudowana na danym obszarze, a jeśli tak to, jaka może być funkcja i parametry planowanej zabudowy (Markowski 2010a). Plan taki może być opracowany dla całego obszaru gminy lub tylko jej wybranej części, lecz wyłącznie zgodnie z założeniami polityki przestrzennej gminy. Sporządzanie planu miejscowego dla obszaru całej gminy jest trudnym zadaniem i dlatego rzadko jest realizowane. Z uwagi na dużą liczbę zagadnień i problemów, których rozwiązywanie często bardzo wydłużyłoby i tak nader czasochłonny proces tworzenia planu miejscowego. Zgodnie z u.p.z.p., plany miejscowe są dokumentami sporządzanymi fakultatywnie czyli nieobowiązkowo przez władze gminy. Jednak ustawa przewiduje kilka wyjątków, w których plany miejscowe sporządzane są obligatoryjnie. Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, zachodzi gdy wynika to z przepisów odrębnych. Wynikać to może m. in. z przepisów ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – w przypadku, gdy na terenie gminy przewiduje się utworzenie obszaru chronionego krajobrazu lub prowadzi się obszar, który obejmuje tereny chronione ze względu na swój wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, gdy tereny te są wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych; gdy wynika to z ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – w przypadku obszarów, na których utworzono park kulturowy, czy też w przypadku, gdy sama gmina przewiduje realizację inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, obiektowym, o funkcjach społecznych z wydzieleniem stref ochronnych (Nowak i in. 2022c).

Decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego są wydawane przez organy administracji na szczeblu gminnym w przypadku, gdy na danym obszarze brak jest obowiązującego planu miejscowego. Decyzje te wydawane są na wniosek inwestora, który nie musi dysponować prawem do dysponowania nieruchomością dla planowanej inwestycji. Inwestycja ta może polegać na budowie lub przebudowie obiektu budowlanego, albo na wykonaniu innych robót budowlanych. Rozróżnieniem obu decyzji (poza procedurą administracyjną) jest w dużej mierze publiczny lub prywatny rodzaj inwestycji. Wykaz celów publicznych określono w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1899). Zgodnie z tą ustawą może to być m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne czy rowerowe, budowa i utrzymywanie budynków publicznych (np.: sądów, prokuratur, uczelni publicznych). Pozytywna decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana, gdy dane zamierzenie inwestycyjne nie narusza ładu przestrzennego w zakresie funkcji i formy architektonicznej. W wyniku analizy urbanistycznej przeprowadzonej dla terenu inwestycji i terenu wokół niej określonego na podstawie art. 61 ust. 5a ustalany jest sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy, w tym m.in. lokalizacja linii zabudowy, wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokość elewacji frontowej, wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub atyki, geometria dachu (kąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych (ustawa, art. 60, ust. 7)). Należy podkreślić, że decyzje o warunkach zabudowy dla danego obszaru mogą być wydawane dla zupełnie różnych inwestycji, czasem zupełnie sprzecznych, np. zabudowy mieszkaniowej, usługowej lub produkcyjnej (Nowak 2012). Zatem możliwe jest, że dla tego samego obszaru zostanie wydana większa liczba takich decyzji i wtedy o ostatecznym przedmiocie inwestycji decyduje właściciel danej nieruchomości.

W założeniach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ład przestrzenny i zrównoważony rozwój są podstawą wszelkich działań w zakresie gospodarowania przestrzennego. Dotyczy to m.in. uwzględniania walorów architektonicznych i krajobrazowych, wymagań ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego, walorów ekonomicznych przestrzeni, praw własności i potrzeb interesu publicznego. Zatem można wnioskować, że wszelkie działania w zakresie planowania przestrzeni powinny tworzyć warunki racjonalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Kluczowym elementem tego rozwoju jest poszanowanie istniejących oraz kształtowanie nowych wartości przestrzennych oraz przyrodniczych. Narzędzia planistyczne powinny wspierać osiągnięcie tych celów, czyli pożądanego efektów planistycznych w strategiach rozwoju poszczególnych obszarów.

Dla kształtowania ładu przestrzennego i równoważenia rozwoju niezbędna jest efektywnie prowadzona polityka przestrzenna. W polskim systemie planowania przestrzennego muszą być spełnione dwa warunki, stanowiące wyjściowy punkt wszelkich działań. Pierwszym z nich jest aktualny, obowiązujący dokument studium uwzględniający rzetelnie określone uwarunkowania oraz długookresowe kierunki rozwoju gminy, natomiast drugim – w jak największym stopniu pokrycie planami miejscowymi terenów gminy w celu ochrony jej zasobów oraz możliwości realizacji założeń polityki jej rozwoju.

Zgodnie z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli opublikowanych w 2016 r. w raporcie pt. *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, funkcjonujący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia jednak racjonalnego gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym. Polska przestrzeń jest źle zarządzana, a chaos i brak w niej ładu przestrzennego negatywnie wpływają na szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców (NIK, s. 9; Izdebski 2013). Z uwagi na strukturę systemu planowania przestrzennego w Polsce ten stan rzeczy wiąże się ze sposobem prowadzenia polityki przestrzennej na szczeblu gminnym oraz z jakością funkcjonowania narzędzi planistycznych na tym poziomie (Nowak 2017). Skutki tej sytuacji mają swój wymiar ekonomiczny, przestrzenny, środowiskowy i społeczno-kulturowy (Kowalewski i in. 2018). Ekonomiczny wiąże się m.in. z kosztami nieracjonalnego i chaotycznego zagospodarowania terenu. Wymiar przestrzenny to przede wszystkim pozbawiona kontekstu urbanistycznego zabudowa, niespójna pod względem funkcji i formy, oraz często nieuwzględniająca walorów kompozycyjnych danej przestrzeni. Wymiar środowiskowy dotyczy zaś zabudowy obszarów cennych przyrodniczo oraz takich, które są częścią systemów przyrodniczych (Legutko-Kobus i in. 2023). Natomiast wymiar społeczno-kulturowy jest związany z zagospodarowaniem przestrzeni gmin nie tylko bez poszanowania ich wartości kulturowych, lecz również tworzeniem odhumanizowanych przestrzeni, dezintegrujących struktury społeczne (Śleszyński i in. 2020; Kowalewski 2020).

Dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazują, że pokrycie powierzchni gmin w Polsce obowiązującymi planami miejscowymi wynosi ~31% (2022). Zatem zagospodarowanie aż ponad 2/3 powierzchni kraju zależy od treści decyzji o warunkach zabudowy, czyli dokumentu, który w intencji ustawodawcy miał być stosowany sporadycznie (Śleszyński i Kukołowicz 2021). Tymczasem decyzja ta stanowi w wielu gminach „zasadniczy” dokument gospodarowania przestrzenią. Zgodnie z oceną NIK przejęcie przez te decyzje podstawowej roli w procesie gospodarowania przestrzenią nie gwarantuje zachowania ładu oraz zrównoważonego rozwoju. Podstawowym problemem związanym z powszechnością jej

stosowania jest fakt, że jej zapisy nie muszą być zgodne z ustaleniami studium, a więc z prowadzoną w gminie polityką przestrzenną. Dodatkowo, analiza urbanistyczna stanowiąca podstawę rozstrzygnięć przestrzennych, orzekanych w decyzjach o warunkach zabudowy, wcale nie musi uwzględniać uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy w zakresie np.: powiązań komunikacyjnych, funkcjonalnych, kompozycyjnych ani przyrodniczych. Innym problemem jest wadliwe określanie obszaru analizy. W ustawie wskazany jest jedynie jego minimalny zakres, nie ma natomiast ograniczeń co do jego maksymalnej wielkości, co może prowadzić do celowego zwiększania zakresu analizy, bowiem im większy jest obszar analizy, tym większa jest szansa, że uda się znaleźć zabudowę, którą można dostosować do funkcji i wskaźników zabudowy wskazanych dla inwestycji będącej przedmiotem wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (Drzazga 2018). Rzetelne ustalenie obszaru analizy oraz wykonanie analizy urbanistycznej jest kluczowe w celu ustalenia czy planowana inwestycja harmonizuje z otaczającą zabudową i gwarantuje zachowanie ładu przestrzennego. Sytuację może jeszcze pogarszać fakt, że istniejąca zabudowa sama nie tworzy tego ładu przestrzennego. W rezultacie decyzje o warunkach zabudowy wydawane są jedynie w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb inwestycyjnych, nawet bez związku z koncepcją zagospodarowania danego terenu zawartej w Studium. [...] W ocenie NIK główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak możliwości odmowy wydania decyzji administracyjnej przez organ, w sytuacji gdy brak jest MPZP, a wszystkie wymogi formalne wniosku są spełnione (NIK, s. 30-31).

W świetle przedstawionych, wybranych problemów należy odnieść się do obserwowanych w przestrzeni zjawisk, na jakie nie mamy bezpośredniego wpływu. Jednak zjawiska te, tzw. efekty zewnętrzne, skutecznie oddziałują na nasze funkcjonowanie, jak również wpływają (pośrednio i bezpośrednio) na innych użytkowników danej przestrzeni. Powstaje zatem konieczność reorientacji postępowania, uznania tych nowych okoliczności za istotne i faktyczne. Brak odpowiedniej reakcji na te zmiany skutkuje zaburzeniami równowagi. Obserwowane są pogłębiające się skutki tego procesu, będące odpowiedzią niewydolnego systemu, w tym także planistycznego (Jewtuchowicz 1987). Identyfikowanych jest wiele różnorodnych problemów w zakresie gospodarki oraz planowania przestrzennego na poziomie lokalnym – związanych m.in. z brakiem dokumentacji planistycznej (problem dotyczy także aktualności, jakości merytorycznej i przydatności opracowań planistycznych) oraz niewystarczającą skutecznością instrumentów planistycznych i finansowych prowadzenia polityki przestrzennej. Począwszy od pogłębiającego się nieładu przestrzennego (praktycznie

rzecz ujmując we wszystkich strukturach) oraz znacznej nieprzewidywalności różnorodnych przepisów powiązanych z planowaniem przestrzennym, oddziałujących na użytkowników i samą przestrzeń, a zakończywszy na trudnościach w zarządzaniu przestrzenią gminy, rozbieżnościach systemowych pomiędzy wachlarzem „specustaw” a planowaniem przestrzennym oraz uciążliwościach procedur niezbędnych do opracowywania, ustalania i opiniowania dokumentacji planistycznej (szerzej: Kowalewski i in. 2018).

### **Efekty zewnętrzne w planowaniu przestrzennym – wybrane aspekty**

Wraz z oddziaływaniem lokalnych instrumentów planowania przestrzennego na efektywność całego systemu planistycznego obserwowane jest współtworzenie efektów zewnętrznych gospodarki przestrzennej. Ich zakres i natężenie są bezpośrednio zależne od jakości i skuteczności wdrażanej lokalnie i regionalnie polityki przestrzennej. Ta współzależność sprawności polityki przestrzennej z wielkością i kierunkiem kosztów i korzyści zewnętrznych gospodarki przestrzennej niewątpliwie jest warunkowana relacjami społeczno-gospodarczymi oraz jakością wypełnienia struktury przestrzennej. Obydwe one rzutują na intensyfikację wykorzystania dostępnych dóbr, w tym tych publicznych. Funkcjonowanie różnorodnych aktorów danej przestrzeni charakteryzuje się zazwyczaj dynamiką wywoływanych skutków tego procesu. Co więcej, cechuje się ono ciągłością przeobrażania się w wyniku oddziaływania towarzyszących mu efektów zewnętrznych rynkowych oraz pozarynkowych planowania przestrzennego (Markowski 2010a). Wymiernym ich skutkiem są m.in. zmodyfikowane, (niejednokrotnie zmniejszone i ograniczone) dostępne przestrzennie różnorodne zasoby, rzutujące na krańcową sprawność działań realizowanych w oparciu o nie (Kowalewski i in. 2018).

Powszechna aktywność procesów rynkowych obliguje samorządową władzę lokalną do systematycznego diagnozowania i identyfikacji zastanych uwarunkowań lokalnych. Ponadto należy zauważyć, że skuteczny system planistyczny wymaga dodatkowo powszechnego i wymiernego zaangażowania rozmaitych użytkowników przestrzeni oraz ich ogólnej znajomości przez nich występujących tam uwarunkowań społeczno-ekonomiczno-przyrodniczych i lokalnej polityki przestrzennej (Swianiewicz i in. 2022). Jak pokazuje praktyka, wiedza i zrozumienie problemów oraz kluczowych uwarunkowań może bowiem ograniczyć skutki efektów zewnętrznych wywoływanych, towarzyszących realizacji prawa miejscowego. Wskazane ograniczenia mogą także być związane z oddziaływaniem na użytkowników przestrzeni, np. decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy

i zagospodarowania terenu. Wraz z procesem widocznego zmniejszania się zasobów przyrodniczych potęguje się wartość ich zastosowań (Cropper i Oates 1992; Baumol i Oates 1988). Dobrym przykładem jest stale zmniejszająca się powierzchnia kuli ziemskiej zdolna do zamieszkania i jego gospodarki (gospodarowanie na terenach niesprzyjających funkcjonowaniu człowieka wywołuje dlań niewspółmierne koszty społeczne, przyrodnicze i finansowe). Dostrzegane relacje w układach terytorialnych znajdują swoje źródło w generowanych zależnościach skutków funkcjonalno-realizacyjnych i jednocześnie wywoływanych efektach zewnętrznych. Właściwie najważniejsze w podjętej dyskusji będą konsekwencje wynikające z zaspokajania potrzeb społecznych i ekonomicznych, które rzutują na poziom oraz rozpiętość efektów zewnętrznych gospodarki, jak również planowania przestrzennego (Lityński 2022). Z praktycznego punktu widzenia to zindywidualizowane oddziaływanie poszczególnych użytkowników przestrzeni będzie powodować zdywersyfikowane następstwa oraz interakcje, jakim towarzyszą wywoływane w oparciu o mechanizmy rynkowe zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty zewnętrzne (Kamerschen, McKenzie i Nardinelli 1992).

Gospodarowanie przestrzenią oraz gospodarowanie w przestrzeni skutkuje łączeniem kosztów i korzyści ekonomiczno-społecznych i przyrodniczych. Wywołują one tym samym wymierne skutki dla lokalnej polityki przestrzennej (Mickiewicz i in. 2020). Dodatkowo są jej ważną determinantą, jakiej uwzględnienie w procesach planistycznych uzależnione będzie od monitoringu i pełnej wiedzy o zmieniających się uwarunkowaniach lokalnych (Markowski 2011). Zatem obserwowane efekty zewnętrzne należy odnosić do tworzonych przez człowieka relacji – są one każdorazowo umiejscowione w konkretnej strukturze przestrzennej wraz z jej środowiskiem przyrodniczym, a te z kolei maleją i stają się ograniczone. Efekty zewnętrzne, dzięki ich powszechności, namnażalności i nieuniknionej obecności, cechują się zdolnością przenikania w strukturach przestrzennych oraz systemach rynkowych.

Z definicyjnego punktu widzenia efekty zewnętrzne zazwyczaj odnoszone są do okoliczności, w jakich to osoba lub podmiot generuje wpływ (skutek, oddziaływanie) na postronną osobę lub podmiot. Jednak kluczowe jest tu założenie, że osoba (podmiot) przyjmująca negatywny efekt zewnętrzny nie uzyska odszkodowania w związku z zaistniałą okolicznością, natomiast dla pozytywnego efektu zewnętrznego nie będzie uiszczona żadna opłata rekompensująca koszt wytworzenia danego efektu zewnętrznego (Jewtuchowicz 1987; Mankiw 2009). Uwzględniając uwarunkowania, jak relacje endo- i egzogeniczne danej struktury przestrzennej, w tym jej wypełnienie dobrami publicznymi niezbędnymi do jej organizacji, efekty zewnętrzne można identyfikować, podczas gdy (Gruber 2010) jedna strona jest powodem oddziaływania

poprawiającego lub pogarszającego dobrostan innej strony (osób, użytkowników, podmiotów funkcjonujących w danej przestrzeni), a sprawca nie zostanie zmuszony do wypłaty należytej rekompensaty.

Ustalenie rodzaju i ocena efektów zewnętrznych w planowaniu przestrzennym wymaga doprecyzowania struktury własności dóbr (Markowski 1987). W zależności od tego, czy są to dobra publiczne, prywatne lub mieszane różnicują się koszty ich konsumpcji. Co więcej, przykładowo w przypadku dóbr publicznych, limitowanie ich używalności powszednie generuje większe koszty niż w przypadku dóbr prywatnych. Powodów tego stanu jest kilka, jednak najważniejszy jest ustalenie akceptowalnej przez społeczeństwo opłaty, a następnie jej egzekucja, co w praktyce bywa trudne. Niewystarczający poziom tej egzekucji może doprowadzić do jego ponadnormatywnego wykorzystania, a w ostatecznym rozrachunku do zużycia i braku możliwości odtworzenia (Stiglitz 2004).

Uogólniając, można przyjąć, że wypełnienie struktury przestrzennej ogólnodostępnymi zasobami (dobrami) stwarza warunki i dostępność dla wszystkich jej użytkowników. Wyraźnym problemem jest czas, w jakim zachodzi proces wykorzystania danego zasobu. Wraz z bieżącą używalnością dobra wzrasta zagrożenie jego potencjalnej ograniczoności, na jakie mogą napotkać kolejni już użytkownicy. W wyniku stopniowego wykluczania dostępnych zasobów obserwowane będzie zmniejszanie się jego krańcowej użyteczności. Ograniczenie niepożądanych skutków tego zjawiska jest możliwe m.in. poprzez organizację skutecznej polityki przestrzennej, w jakiej to możliwa będzie do wdrożenia minimalizacja indywidualnej użyteczności wspólnych dóbr publicznych (Hołuj 2018). Jeśli wykorzystanie dóbr publicznych przyjmie charakter rywalizacyjny, wówczas zaobserwujemy ograniczenie w dostępności takiego dobra. W praktyce można przyjąć, że jeden użytkownik dobra ogranicza bezpośrednią dostępność innym potencjalnym użytkownikom. Natomiast konsumpcja o charakterze nierywalizacyjnym charakteryzuje się możliwością wykorzystania danego dobra przez wielu użytkowników. Konsumpcja każdego z nich nie powinna oddziaływać na poziom zadowolenia z przebiegu konsumpcji pozostałych użytkowników lub konsumentów dobra publicznego. Ponadto, jeśli użytkownik będzie korzystał z dóbr fakultatywnych, ma możliwość decydowania o formie wykorzystania danego dobra. W przypadku dóbr publicznych obligatoryjnych (tzw. nefakultatywnych) musimy pamiętać, że są one przekazywane wszystkim użytkownikom. Nie mają więc żadnego znaczenia bieżące potrzeby ani uwarunkowania konsumentów, ponieważ bez względu na prywatne preferencje i tak to dobro zostanie im przekazane (Markowski 2013).



Różnorodna dostępność oraz efektywność wykorzystania osiągalnych dóbr w przestrzeni rzutuje na rodzaj oraz zakres oddziaływania efektów zewnętrznych. Odczuwalność efektów zewnętrznych jest zatem uzależniona od wrażliwości poszczególnych użytkowników na poziom wpływu i interakcji występujących w przestrzeni, w której funkcjonują. Pozytywny efekt zewnętrzny, jakiego doświadczyła jednostka, może być wartościowany negatywnie przez większą liczbę użytkowników przestrzeni (np. społeczność lokalną) i przyjmowany przez nich jako koszt zewnętrzny. Podobną sytuację dostrzegamy w przypadku korzyści zewnętrznej, jaką odczuwa grupa użytkowników, jeśli dla indywidualnego odbiorcy będziemy mogli wskazać wyłącznie negatywne efekty zewnętrzne.

Rozważania nad efektami zewnętrznymi planowania przestrzennego utrudnia złożoność przepisów prawa wykorzystywanego w organizacji i urządzaniu przestrzeni oraz gospodarowania nią, które musi być zasadniczym źródłem wytycznych dla zarządzania istniejącymi, jak również tworzenia nowych rozwiązań strukturalnych (Bromley, Tallon i Roberts 2007). Uznaje się, że skuteczna polityka przestrzenna oparta o efektywne przepisy prawa tworzącego normy dla gospodarki przestrzennej będzie wywoływać przeważnie korzyści zewnętrzne. Zaobserwujemy je przede wszystkim w harmonijnej strukturze przestrzennej wynikającej z potrzeb jej użytkowników usystematyzowanych dodatkowo w realizowanej polityce przestrzennej oraz polityce społeczno-gospodarczej.

Zatem głównym regulatorem zachodzących w układach terytorialnych procesów powinien być system planowania przestrzennego (Colomb 2007), będący pewnego rodzaju antidotum na ograniczanie wywoływanych czynników stymulujących negatywne efekty zewnętrzne, obserwowane m.in. w różnorodnych procesach rozwoju przestrzennego, a także w ewolucji już istniejących układów urbanistycznych, głównie w przestrzeni lokalnej i regionalnej (Kaczmarek 2021). Nie możemy jednak uznać, że istnieje system planowania oparty w pełni o efektywną politykę przestrzenną. Nawet najlepiej dostosowane normy, zasady i przepisy prawa nie są w stanie wyeliminować efektów zewnętrznych realizowanej gospodarki przestrzennej (Lichtenberg 1960; Krugman 1991). W ostatecznym rozrachunku możemy się doszukać wpływu planowania przestrzennego na rozmiar oraz parytet kosztów i korzyści zewnętrznych na wszystkich jego poziomach (lokalnym, regionalnym oraz krajowym) (Hołuj, Alexandru i Zotic 2022; Murphy, Shleifer i Vishny 1989; Hołuj i Korecki 2008).

Wówczas uzasadnione będzie rzeczowe rozróżnienie efektów zewnętrznych planowania przestrzennego. Proponuje się ich podział na trzy podstawowe grupy, w jakich uwzględniono obowiązujące w Polsce normy prawa w zakresie planowania przestrzennego wraz

z uwarunkowaniami instytucjonalnymi, realne procesy rynkowe, wynikające z realizacji potrzeb społeczno-gospodarczych, jak również uznane zasady postępowania wszystkich użytkowników przestrzeni (Hołuj 2021):

- proste inwestycyjne efekty zewnętrzne – generowane w wyniku zagospodarowania przestrzeni (oddziałujące bezpośrednio na zagospodarowanie przestrzenne) oraz złożone inwestycyjne efekty zewnętrzne – powstające w wyniku zagospodarowania przestrzeni (oddziałujące na użytkowników przestrzeni);
- proste organizacyjno-funkcjonalne efekty zewnętrzne – generowane i absorbowane w wyniku użytkowania przestrzeni oraz złożone organizacyjno-funkcjonalne efekty zewnętrzne – generowane w wyniku użytkowania (oddziałujące na użytkowników przestrzeni);
- proste formalnoinstytucjonalne efekty zewnętrzne – generowane i pochłaniane w instytucjonalnej sferze oraz złożone formalno-instytucjonalne efekty zewnętrzne – generowane w wyniku funkcjonowania aparatu państwowego (oddziałujące na gospodarowanie przestrzenią oraz jej zagospodarowanie).

Na kierunek oddziaływania efektów zewnętrznych (koszty lub korzyści zewnętrzne) będzie wpływało wiele czynników – począwszy od skuteczności realizowanej polityki przestrzennej, kompetencji oraz efektywności pracy we właściwym rzeczowo urzędzie, aż po zakres akceptowanej przez użytkowników litery prawa (Markowski 2010b). Ponadto należy zauważyć, że na liczbę generowanych pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych w danej przestrzeni ma wpływ umiejętność godzenia różnorodnych interesów, wrażliwość na potrzeby osób trzecich oraz, w prostej postaci, sztuka zawarcia kompromisu przez kluczowych aktorów. Dodatkowo, na ustalanie skali wywołanych efektów zewnętrznych planowania przestrzennego oddziałuje wiele różnorodnych czynników, będących pochodną prowadzonych prac badawczo-analitycznych oraz sama świadomość możliwości wystąpienia efektu zewnętrznego. Konieczna jest zatem wiedza o tworzeniu warunków sprzyjających powstawaniu efektów zewnętrznych, ich rozprzestrzenianiu oraz oddziaływaniu na podmioty, indywidualnych użytkowników, społeczności lokalne itp., ponieważ niejednokrotnie obserwujemy zjawisko systematycznej absorpcji efektów zewnętrznych, ograniczające wrażliwość na ich występowanie. Funkcjonowanie w strukturze przestrzennej, w jakiej obserwowane są efekty zewnętrzne, niejednokrotnie wiąże się z nieświadomą akceptacją, włączeniem (przyjęciem) tych kosztów czy korzyści do bilansu zysków i strat danego użytkownika przestrzeni. Co więcej, na ostateczny rozmiar i rodzaj efektów zewnętrznych będą

oddziaływać różnorodne efekty mnożnikowe wynikające bezpośrednio z gospodarowania oraz funkcjonowania podmiotów publicznych i prywatnych w danej przestrzeni.

Ponadto na dominację kosztów lub korzyści zewnętrznych wpływa w sposób istotny prawo będące postawą polityki przestrzennej, gdzie bardzo ważny jest zakres i skuteczność kontroli wszystkich procesów przestrzennych w ramach działalności jednostek samorządu terytorialnego (Kowalewski i in. 2014; Nowak 2017). Podejmując się oceny efektów zewnętrznych przepisów prawnych dla systemu planowania przestrzennego w Polsce, autorzy niniejszego tekstu zdecydowanie twierdzą, że dostępne instrumenty planowania przestrzennego są znaczącymi ich generatorami. Kluczowa jest wyraźna słabość przepisów prawnych dających wytyczne systemowo-administracyjne gospodarce, jak również polityce przestrzennej (Śleszyński i in. 2020; Kowalewski 2020). Należy zauważyć, że wszystkie dokumenty planistyczne są przyczynkiem do generowania efektów zewnętrznych. Musimy zatem pamiętać, że efektywna polityka przestrzenna powinna być oparta na zapisach formalno-prawnych oraz organizacji administracji publicznej dającej podstawę do wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju oraz zaspokajania potrzeb społeczno-ekonomicznych (Śleszyński i in. 2021). Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że identyfikowane zależności w obrębie podmiotów wytwarzających i podmiotów przejmujących efekty zewnętrzne należy zobligować do wdrażania działań naprawczych, stymulujących gospodarkę przestrzenną obciążoną małą ilością negatywnych efektów zewnętrznych.

## Dyskusja

Jak już wcześniej zauważono, każda z omówionych regulacji wywołuje skutki dla systemu planistycznego, zwłaszcza na poziomie lokalnym. W każdym z analizowanych przypadków identyfikujemy odmienne słabości, z jakimi powiązane są pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne. Ich struktura oraz natężenie zależą od jakości opracowań planistycznych, a także od świadomości i determinacji władzy lokalnej niezbędnej do wdrażania rozwiązań przestrzennych, służących jakości struktury przestrzennej, a więc także jej użytkownikom.

Zidentyfikowane uwarunkowania charakteryzujące daną przestrzeń nie zawsze przedstawiają wszystkie problemy i stan struktury przestrzennej gminy. Ponadto, kierunki rozwoju przestrzennego wskazane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wywołują problemy w sferach realizacyjnej i interpretacyjnej. Zatem treść studium, a tym samym propozycja kierunków realizacji polityki przestrzennej nie ma niekiedy wystarczającego odzwierciedlenia w planach miejscowych, co skutkuje rozbieżnościami

między zakładaną polityką przestrzenną a wdrażanym prawem miejscowym. W dokumencie studium brakuje również m.in. skutecznych rozwiązań dotyczących precyzyjności zapisu, choćby w przypadku obowiązku wskazania terenów, które muszą zostać objęte miejscowymi planami zagospodarowania. Opracowania stanowiące prawo miejscowe dają możliwość ich nadinterpretacji, dlatego wytyczne planu miejscowego nie zawsze stanowią gwarancję dla zachowania ładu przestrzennego (Bajerowski 2003; Domański 2013).

Rozwiązania przytoczonych wybranych instrumentów planowania przestrzennego powodują, że procesy przestrzenne wiązane są z wyjątkowo złożoną strukturą powiązań. Przyjmują one charakter zarówno endo-, jak i egzogeniczny, stanowiąc podstawę do powstawania różnorodnych efektów zewnętrznych. W sytuacji, w której dysponujemy rzetelnymi i wydolnymi instrumentami planistycznymi, powinny dominować pozytywne efekty zewnętrzne. Nie jesteśmy w stanie wyeliminować negatywnych efektów zewnętrznych gospodarki zasobami przyrodniczymi, gospodarki nieruchomości, infrastrukturą ani tych generowanych różnorodnymi procesami konsumpcji użytkowników danej przestrzeni.

Jednocześnie brak prawa miejscowego skutkuje organizacją przestrzeni opartą o decyzje administracyjne o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzjom tym można przypisywać krótkookresową zindywidualizowaną korzyść, bo osoba lub podmiot gospodarczy ma możliwość zrealizowania swoich aktualnych potrzeb inwestycyjnych (w sytuacji braku planu miejscowego). Niestety w dłuższej perspektywie czasowej zazwyczaj wywołują one koszty dla innych użytkowników przestrzeni (Lityński i in. 2015; Jadach-Sepioło i Zathej 2021). Stwarzają też różnorodne negatywne efekty zewnętrzne (m.in. dysfunkcjonalność, brak proporcji w zagospodarowaniu terenu, obciążenie infrastruktury technicznej, zanieczyszczenie środowiska, niska jakość zabudowy itp.), potęgowane stosowaniem analogicznej procedury opartej o decyzję administracyjną przez innych użytkowników przestrzeni zainteresowanych jej zabudową (Poklewski-Kozieł, Dudzic-Gyurkovich i Marmolejo Duarte 2023). Ponadto decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu nie osiągają uznanego standardu w zakresie niezbędnej analizy przestrzennej, treści wynikowej wskazującej formę zagospodarowania przestrzeni ani terminologii urbanistycznej. Z tymi decyzjami administracyjnymi zazwyczaj powiązane są wywoływane sprzężenia zwrotne multiplikujące negatywne efekty zewnętrzne gospodarki oraz samej polityki przestrzennej. Należy jednak zauważyć, że instrumenty planistyczne, takie jak plan miejscowy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przyczyniają się do procesu równoważenia zewnętrznych efektów negatywnych z pozytywnymi (Kapp 1969; Nijkamp i Verhoef 2003).

Jednak należy zastrzec, że pomimo realizacji nawet optymalnej w założeniach polityki przestrzennej, możemy jedynie osiągnąć tendencję do równoważenia tych efektów, a poziom równowagi jest niemożliwy do uzyskania ze względu na dynamikę i charakter wywoływanych procesów przestrzennych oraz ważne błędy aktualnie obowiązującego w Polsce prawa planowania przestrzennego.

## **Podsumowanie**

Miasta w XXI w. podlegają dynamicznym, wielowarstwowym oraz skomplikowanym procesom związanym ze zmiennymi i złożonymi uwarunkowaniami rozwoju społeczno-gospodarczego. Stąd planowanie takich struktur stało się sporym wyzwaniem. Względna stabilność minionych epok pozwalała na stosowanie instrumentów planowania opartych na wykorzystaniu stałych zasad sposobu zabudowy i zagospodarowania terenów miejskich według zestawu przyjętych wskaźników. Współczesne miasta potrzebują wizji długofalowego rozwoju oraz formułowania elastycznych systemów planowania pozwalających na dostosowanie taktyk i procedur do warunków zmieniającej się sytuacji geopolitycznej. System planowania przestrzennego w Polsce, oparty na tradycyjnym modelu regulacyjno-normatywnym, operuje narzędziami formalnoprawnymi, które nie zawsze są efektywne do zarządzania i gospodarowania dynamicznie rozwijającymi się miastami (Bernaciak i Revko 2022). Jednak obok nieefektywnych regulacji prawnych, ważnym problemem jest ich brak. Na szczeblu gminnym dotyczy to braku aktu prawa lokalnego, który kompleksowo określałby kierunki polityki przestrzennej danej gminy w sposób wiążący dla wszystkich działań inwestycyjnych. Procedury uchwalania lokalnego prawa zagospodarowania przestrzeni są czasochłonne, co sprawia, że bardzo często dynamika inwestycyjna na danym obszarze wyprzedza działania planistyczne (Hołuj 2015).

W praktyce planistycznej obserwujemy złożoność procesów społeczno-gospodarczych, rzutujących na strukturę wywoływanych efektów zewnętrznych. Dodatkowo, wiele niedoskonałości rynkowych (także w zakresie dookreślenia praw własności) może być przyczyną niepożądanych skutków zewnętrznych. W związku z tym należy ograniczyć bezzasadną alokację zasobów, wynikającą bezpośrednio z mankamentów prawa planowania przestrzennego, oraz niewydolności samego systemu planistycznego. Skutkiem tych „niedociągnięć” systemowych są różnorodne i złożone efekty zewnętrzne odczuwalne przez wszystkich użytkowników danej przestrzeni. To oczywiste, że zasięg oraz siła tego oddziaływania będą zróżnicowane i uzależnione od różnych czynników i uwarunkowań

(np. odległości, złożoności struktury przestrzennej, podatności na przyjmowanie efektów zewnętrznych, uwarunkowań endo- i egzogenicznych itp.). W szerszym ujęciu dostrzegalne jest ich oddziaływanie na cały system gospodarki przestrzennej. Należy zatem uchwalić przejrzyste i wydajne prawo, w tym także prawo własności do przestrzeni, co będzie podstawą do ustalenia płatności zwrotnej niwelującej generowane koszty (Baumol i Oates 1988). Niejednoznaczność w obrębie prawa własności do przestrzeni skutkuje brakiem możliwości efektywnego działania służącego ochronie przed niekontrolowanym wykorzystaniem tej przestrzeni w wyniku procesów jej zagospodarowywania. Problem ten należy wiązać z wyraźnym brakiem świadomości w zakresie tworzenia i internalizacji efektów zewnętrznych (Batabyal i Nijkamp 2014).

### **Bibliografia**

- Bajerowski T. (2003). *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*. Wyd. UMW w Olsztynie: Olsztyn.
- Batabyal A.A., Nijkamp P. (2014). Positive and negative externalities in innovation, trade, and regional economic growth. *Geographical Analysis*, 46(1), 1–17.
- Baumol W.J., Oates W.E. (1988). *The Theory of Environmental Policy* (2 wyd.). Cambridge University Press: Cambridge.
- Bernaciak A., Revko A. (2022). Programy przebudowy miast wobec wyzwań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych kształtowania terenów zurbanizowanych, W: P. Bartkowiak (red.), *Tendencje rozwoju współczesnego rynku nieruchomości mieszkaniowych* (s. 17–33). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu: Poznań.
- Bromley R.D.F., Tallon A.R., Robert A.J. (2007). New populations in the British city centre: evidence of social change from the census and household surveys. *Geoforum*, 38(1).
- Colomb C. (2007). Unpacking new labour's Urban Renaissance agenda: Towards a socially sustainable reurbanization of British cities? *Planning Practice & Research*, 22(1), 1–24.
- Cropper M.L., Oates W.E. (1992). Environmental economics: a survey. *Journal of Economic Literature*, 30, 675–740.
- Domański R. (2013). *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa.
- Drzazga D. (2018). *Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągania sustensywnego rozwoju*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego: Łódź.
- Gruber J. (2010). *Public Finance and Public Policy*. Worth Publishers: New York.
- Hołuj A. (2015). Wybrane aspekty zarządzania rozwojem na obszarach dotkniętych procesem urban sprawl w Polsce. *Zarządzanie Publiczne*, 29(1), 23–33.

- Hołuj A. (2018). Internalizacja ekonomicznych efektów zewnętrznych na obszarach dotkniętych procesem urban sprawl: przykład Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego. *Biuletyn Polskiej Akademii Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 270.
- Hołuj A. (2021). Externalities in the Light of Selected Spatial Economy Issues-Contribution to the Discussion. *Eur. Res. Stud.*, 24, 3–21.
- Hołuj A., Alexandru D.E., Zotic V. (2022), Spatial Externalities – a Contribution to Identifying a Network of Relationships. Insights from Poland and Romania. *Journal of Settlements and Spatial Planning. – Special Issue: Cities, Suburbs and Peripheries in Theory and Empirical Research*, 11, 51–64.
- Hołuj A., Korecki D. (2008). Uwarunkowania rozwoju regionalnego w Polsce. *ZN WSE nr 7*, Bochnia.
- Hołuj A., Zawilińska B. (2013). Planning Documents Issued in Poland at the Municipal Level. Example of the Krakow Metropolitan Area. *J. Settl. Spat. Plan.* 2013, 4, 122–124.
- Idczak P., Musiałkowska I. (2021). Urban Regeneration as a Specific Type of Public Policy Response to Urban Decline. The Case of Poland. *Open Political Science*, 4(1), 204–218.
- Izdebski H. (2013). *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*. LEX Wolter Kluwer Polska: Warszawa.
- Jadach-Sepiolo A., Zathay M. (2021). Alternative between revitalisation of city centres and the rising costs of extensive land use from a Polish perspective. *Land*, 10(5), 488.
- Jewtuchowicz A. (1987a). *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego: Łódź.
- Jewtuchowicz A. (1987b). Rozwój miast, uprzemysłowienie i efekty zewnętrzne. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 69*, Uniwersytet Łódzki.
- Jończak R. (2021). *Prowadzenie polityki przestrzennej w gminie. Miniporadnik*. Fundacja im. S. Batorego: Warszawa.
- Jopek D. (2018). Czynniki kształtujące przestrzenną formę miasta. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 42, 81–89.
- Kaczmarek T. (2020). Różne oblicza suburbanizacji. Od przedmieść w cieniu miasta do post-suburbiiów. *Prace Studia Geogr.* 2020, 65, 103–113.
- Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C. (1992). *Ekonomia*, wyd. II. Fundacja Gospodarcza NSZZ, „Solidarność”: Gdańsk.
- Kapp K.W. (1963). Social Costs and Social Benefits – A Contribution to Normative, Economics W: E. Beckerath, H. Giersch (red.), *Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung* (s. 183–210). Duncker & Humblot: Berlin.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (2018). *Studia nad Chaosem Przestrzennym*. *Studia KPZK PAN*: Warszawa.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (2020). *Kryzys Polskiej Przestrzeni. Źródła, Skutki i Kierunki Działań Naprawczych*. Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju: Warszawa.

- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P. (2014). Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce. *Samorząd Terytorialny*, 4, 5–21.
- Krugman P. (1991). *Cities in Space: Three Simple Model. Manuscript*. Massachusetts Inst. Tech.: Cambridge
- Legutko-Kobus P., Nowak M., Petrisor A.-I., Bărbulescu D., Craciun C., Gârjoabă A.-I. (2023). Protection of Environmental and Natural Values of Urban Areas against Investment Pressure: A Case Study of Romania and Poland. *Land* 2023, 12, 245. <https://doi.org/10.3390/land12010245>.
- Lichtenberg M. (1960). *One-Tenth of Nation: National Forces in the Economic Growth of the New York Region*. Harvard Univ. Press: Cambridge.
- Lityński P. (2022). Living in sprawling areas: a cost–benefit analysis in Poland. *Journal of Housing and the Built Environment*. <https://doi.org/10.1007/s10901-022-09986-6>.
- Lityński P., Hołuj A., Zotić V. (2015). The Polish Urban Sprawl: an Economic Perspective. *Journal of Settlements and Spatial Planning*, 6(2).
- Mankiw G. (2009). *Principles of Microeconomics* (5. Ed.). South-Western Cengage Learning: Mason, OH.
- Markowski T. (1987). Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych. „*Acta Universitatis Lodzies*”: Łódź.
- Markowski T. (2010a). Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków, W: P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*. Wyd. „Urbanista”: Gdańsk.
- Markowski T. (2010b). Przestrzeń publiczna i jej zawłaszczanie w świetle teorii efektów zewnętrznych – wskazania i kierunki budowania systemu interwencji ze strony władz publicznych (s. 33–46), W: *Wyzwania regionalnego i przestrzennego rozwoju Polski na początku XXI wieku*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie: Kraków.
- Markowski T. (2011). Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem, W: T. Markowski, Żuber P. (red.). *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*. Studia KPZK PAN, t. CXXXIV: Warszawa.
- Markowski T. (2013). Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu. *Studia KPZK PAN*, 153, 12–23.
- Mickiewicz P., Nowak M.J., Mickiewicz B., Zvirbule A. (2020). Environmental protection and integrated development planning in local spatial policy on the example of Poland. *Ann. Univ. Apulensis Ser. Oeconomica* 2020, 22, 11–17.
- Murphy M., Shleifer A., Vishny R.W. (1989). Industrialization and the Big Push. *J.P.E.* 97.
- Nijkamp P., Verhoef E.T. (2003). *Externalities in the Urban Economy*. Tinbergen Institute Discussion Paper: Amsterdam.
- NIK (2016). *Informacja o wynikach kontroli: System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*. Najwyższa Izba Kontroli; Nr ewid. 193/2016/KIN.



- Nowak M. (2017). Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej. *Studia KPZK PAN*, t. CLXXV.
- Nowak M., Petrisor A.-I., Mitrea A., Kovács K.F., Lukstina G., Jürgenson E., Ladzińska Z., Simeonova V., Lozynskyy R., Rezac V. i in. (2022c). The Role of Spatial Plans Adopted at the Local Level in the Spatial Planning Systems of Central and Eastern European Countries. *Land*, 11, 1599.
- Nowak M., Śleszyński P., Legutko-Kobus P. (2022b). *Spatial Planning in Poland. Law, Property Market and Planning Practice*. Springer: Berlin/Heidelberg.
- Nowak M.J. (2012). *Decyzje o Warunkach Zabudowy i Zagospodarowania Terenu w Gospodarowaniu i Zarządzaniu Przestrzeni*. CeDeWu: Warszawa.
- Nowak M.J., Śleszyński P., Legutko-Kobus P. (2022a). *Determinants of Planning Practice in Poland*. In *Spatial Planning in Poland* (s. 21–59). Springer: Cham.
- Poklewski-Kozieł D., Dudzic-Gyurkovich K., Marmolejo Duarte C. (2023). Investigating urban form, and walkability measures in the new developments. The case study of Garnizon in Gdansk. *Land Use Policy*, 125.
- Stiglitz J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Wyd. Naukowe PWN: Warszawa.
- Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Houlberg K., Klausen J.E. (2022). *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe*. Routledge.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B. (2018). *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., Legutko-Kobus P., Nowak M. (2020). The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland. *Land* 2020, 9, 214.
- Śleszyński P., Kukołowicz P. (2021). *Społeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*. Polski Instytut Ekonomiczny: Warszawa.
- Śleszyński P., Nowak M., Sudra P., Załączna M., Błaszke M. (2021). Economic Consequences of Adopting Local Spatial Development Plans for the Spatial Management System: The Case of Poland. *Land* 2021, 10, 112.

*Krzysztof Kopeć*

## **Rola budżetu obywatelskiego w procesie rewitalizacji – przykład Krakowa**

### **Wstęp**

Miasta XXI w. podlegają dynamicznym zmianom. W zależności od czynników mających wpływ na rozwój ośrodków miejskich, przekształcenia te mogą dotyczyć różnych sfer ich funkcjonowania. Zmianom podlegają społeczeństwa miejskie, działalność usługowa i przemysłowa, infrastruktura miejska i zagospodarowanie przestrzeni, a także środowisko przyrodnicze. Warto podkreślić, że przeobrażenia te mogą być pozytywne i negatywne. Można zatem stwierdzić, że istotną cechą systemów miejskich jest ich zdolność do właściwego wykorzystywania możliwości oraz radzenia sobie z występującymi kryzysami.

Wraz z postępowaniem społeczno-gospodarczym możliwości współczesnych miast są coraz większe. Rozwój miejskich społeczeństw jest powiązany ze wzrostem ich zainteresowania życiem lokalnej społeczności, a tym samym z chęcią współzarządzania tą „małą Ojczyzną”, m.in. poprzez udział w głosowaniu nad budżetem obywatelskim. Zmiany, jakim podlegają ośrodki miejskie mogą nieść za sobą również negatywne konsekwencje. Miasta, w szczególności tracące część dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych, zmagają się z problemami społecznymi, spowolnieniem gospodarczym lub zanikiem części działalności gospodarczej, złym stanem infrastruktury technicznej, postępującym chaosem przestrzennym oraz degradacją środowiska przyrodniczego. Odpowiedzią na negatywne zjawiska występujące w ośrodkach miejskich jest m.in. proces rewitalizacji.

Budżet obywatelski i proces rewitalizacji były przedmiotem rozważań wielu naukowców. Wzrost ich zainteresowania tymi zagadnieniami jest ostatnio zauważalny. Co więcej, oba te zagadnienia pojawiają się również w dyskursie medialnym, co świadczy o dostrzeżeniu ich znaczenia i potencjału.

Tematyka budżetu obywatelskiego jest poruszana w piśmiennictwie naukowym w różnych ujęciach. W kontekście kreowania więzi międzyludzkich oraz pobudzania społeczności

miejskiej do działania na rzecz rozwoju lokalnego, za istotne należy uznać następujące wyniki dotychczasowych badań. Podkreśla się znaczenie funkcji integracyjnej budżetu obywatelskiego. Chęć włączenia się w określone przedsięwzięcia wywołuje bowiem współpracę członków społeczności lokalnej, co przyczynia się do budowy więzi społecznych między nimi (Radziszewski 2016). Ponadto, należyte wdrażanie budżetu partycypacyjnego oznacza realną zdolność mieszkańców do ich oddziaływania na rozwój miejsca, w którym żyją (Rybińska 2018). W referowanych tu badaniach zwrócono również uwagę na korzyści z budżetu obywatelskiego dla znacznej części wdrażających go miast. Budżet ten skłonił bowiem do zaangażowania się w sprawy społeczności lokalnej nawet mieszkańców miast wcześniej wykazujących niską aktywność obywatelską (Sobol 2017).

Analizując relacje pomiędzy rewitalizacją a budżetem obywatelskim, należy zwrócić uwagę na trzy kwestie związane z tym procesem: jego finansowanie, partycypację społeczną oraz wpływ rewitalizacji na rozwój lokalny. Dotychczasowe badania partycypacji społecznej dowodzą o jej decydującym wpływie na efektywność przedsięwzięć rewitalizacyjnych na każdym etapie tych działań, począwszy od diagnozy, a skończywszy na monitoringu (Przywojska 2019). Należy również zwrócić uwagę na badania zdolności rewitalizacji do stymulowania dalszego rozwoju obszarów problemowych, a w wielu przypadkach – o jej pozytywnym wpływie nawet poza granicami tych terenów (Małecka 2012). Wyjątkowo istotną kwestią, poruszaną zresztą przez wielu badaczy, jest finansowanie rewitalizacji w Polsce. Stwierdzono, że zbyt mały w stosunku do wielkości potrzeb budżet przeznaczany na przedsięwzięcia rewitalizacyjne jest jedną z najważniejszych przeszkód w prowadzeniu rewitalizacji polskich miast (Kołsut 2018), dlatego przedsięwzięcia te są finansowane głównie ze środków Unii Europejskiej (Prusik, Banaszek i Żróbek 2015).

Powiązania budżetu obywatelskiego i działalności mającej na celu wyprowadzanie obszarów zdegradowanych z kryzysu badane były dotąd zarówno przez polskich i europejskich naukowców. Jednym z najważniejszych dla autora niniejszego artykułu wyników tych badań jest stwierdzenie, że przedsięwzięcia podejmowane w ramach budżetu obywatelskiego są z reguły dopełnieniem procesu rewitalizacji (Dobosz 2016), wobec czego rewitalizacja jest ściśle związana z ideą tego budżetu. Rozważanie procesu rewitalizacji w kontekście działalności prorozwojowej na szczeblu lokalnym oraz dbałości o interes wspólnoty skłania też badaczy do pojmowania go jako bodźca zwiększającego zaangażowanie mieszkańców w życie lokalnej społeczności (Leszkowicz-Baczyński 2015). Przenikanie się zagadnień związanych z rewitalizacją oraz budżetem partycypacyjnym potwierdzają też wyniki badań dotyczących

m.in. stosunku interesariuszy do budżetu obywatelskiego w wybranych miastach Europy, które wskazują, iż funkcjonowanie budżetu obywatelskiego przyczynia się do aktywizacji społeczności lokalnej w zakresie przywracania dobrostanu organizmu miejskiego (Treija i in. 2021). Mając na uwadze kontekst niniejszego opracowania, autor zwraca uwagę na badania początkowego okresu wdrażania budżetu obywatelskiego w Polsce, które wykazały jego duży potencjał, również dla rewitalizacji miast, choć ten wpływ był wówczas niewielki (Kamrowska-Zaluska 2016). Natomiast analiza modeli budżetu partycypacyjnego w Rydze dowiodła, że projekty rewitalizacyjne są bardziej powszechne w sytuacji, gdy za ich realizację odpowiedzialna jest gmina. Rezultaty badań są o tyle zastanawiające, że działalność rewitalizacyjna prowadzona przez organizacje pozarządowe, a finansowana przez gminę, mimo, że może budować lokalne więzi społeczne, jest rzadka (Korolova i Treija 2019). Budżet obywatelski oraz rewitalizacja to wyjątkowo istotne procesy kształtujące rozwój współczesnych miast. Jednak, jak dowiódł przegląd dotychczasowych badań, brak aktualnych opracowań mierzących bezpośredni wpływ budżetu obywatelskiego na rewitalizację. Celem autora niniejszego opracowania było zbadanie, w jakim stopniu przedsięwzięcia prowadzone w ramach budżetu obywatelskiego przyczyniły się do prowadzenia procesu rewitalizacji Krakowa w latach 2017-2021.

Autor sformułował 8 następujących pytań badawczych:

1. Jaką wartość posiadały zrealizowane projekty rewitalizacyjne wpisane do Miejskiego Programu Rewitalizacji Miasta Krakowa (MPRK)?
2. Jakim udziałem w sumie wydatków na zakończone projekty charakteryzowały się przedsięwzięcia zrealizowane w podobszarach rewitalizacji?
3. Jaki był średni koszt zakończonego projektu rewitalizacyjnego ujętego w MPRK?
4. Jaką wartość posiadały zrealizowane w ramach Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa (BOMK) projekty rewitalizacyjne?
5. Która z edycji BOMK cechowała się największą wartością zrealizowanych projektów rewitalizacyjnych?
6. Jaki był średni koszt projektu rewitalizacyjnego zrealizowanego w ramach BOMK?
7. Jaki był poziom wydatków na dotacje z zakresu rewitalizacji?
8. Jaką rolę odgrywały projekty rewitalizacyjne zrealizowane w ramach BOMK w procesie rewitalizacji Krakowa?

Odpowiedzi na te pytania badawcze pozwolą na osiągnięcie celu badawczego, a zatem przyczynią się do określenia wpływu budżetu obywatelskiego na rewitalizację Krakowa.

## **Budżet obywatelski oraz jego wdrażanie w Krakowie**

Współczesne społeczeństwa charakteryzuje ich rosnąca aktywność w zakresie inicjatyw oddolnych. Potwierdziły to badania które ujawniły, że ponad 3/4 Polaków jest zainteresowanych sprawami ich gminy lub miasta (Centrum Badania Opinii Społecznej 2018). Jedną z najczęściej wykorzystywanych form zaangażowania społeczności lokalnej w proces zarządzania jednostką samorządu terytorialnego jest w Polsce właśnie budżet obywatelski (Nowak 2017).

Budżet partycypacyjny jest mechanizmem podejmowania decyzji, który włącza mieszkańców w tworzenie budżetu miejskiego, wspólnie z władzą lokalną. Daje on możliwość podjęcia przez społeczność lokalną decyzji dotyczącej przeznaczenia określonych środków na wybrane inicjatywy (Kębłowski 2010). Pomimo że głównym celem budżetu obywatelskiego jest realizacja zgłoszonych, a następnie wybranych w drodze głosowania projektów, spełnia on również inną istotną funkcję. Budżet ten przyczynia się bowiem do wytworzenia wśród mieszkańców zaangażowanych w proces wyboru projektów przekonania o skuteczności ich działań (Misiejko 2020).

Institucja budżetu partycypacyjnego pojawiła się w 1989 r. w brazylijskim mieście Porto Alegre. Kilka lat później budżet partycypacyjny zainicjowano w europejskich miastach, m.in. we włoskim Grottammare i brytyjskim Salford (Poniatowicz 2014). Natomiast pierwszym miastem w Polsce, które w 2011 r. podjęło się przeprowadzenia procedury budżetu obywatelskiego, był Sopot (Piotrowski i in. 2014).

Budżet obywatelski został osadzony w polskim prawodawstwie wraz z wejściem w życie Ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Ustawa 2018). Przed wejściem w życie tej ustawy był on realizowany w oparciu o wewnętrzne przepisy, przyjmowane zwykle na poziomie gmin (Baranowska-Zajac 2019).

W ramach budżetu obywatelskiego realizowane są projekty „miękkie” (nakierowane na rozwiązywanie głównie problemów społecznych) oraz „twarde” (nastawione na przedsięwzięcia inwestycyjne) (Martela, Janik i Bubak 2022). Wszystkie one pozwalają mieszkańcom zorganizować ich najbliższe otoczenie w sposób, który umożliwi realizację ich potrzeb, ożywiając przestrzeń miejską i odzyskując ją niejako na rzecz mieszkańców (Rzeńca i Sobol 2018).

Projekty realizowane za sprawą budżetu obywatelskiego są zwykle niezbędnymi oraz najbardziej oczekiwanymi przez mieszkańców inicjatywami bądź inwestycjami, które niewątpliwie wpływają na ich jakość życia. Z możliwości włączenia się w działania na rzecz rozwoju lokalnej społeczności w ramach budżetu obywatelskiego korzystają również od 10 lat mieszkanki i mieszkańcy Krakowa.

Idea budżetu partycypacyjnego została bowiem zainicjowana w Krakowie w 2013 r., kiedy w Dzielnicy I Stare Miasto podjęto inicjatywę o nazwie „Priorytet Obywatelski”, a w Dzielnicach IV Prądnik Biały, VI Bronowice i VII Zwierzyniec pod hasłem „Dzielnice się liczą”. Akcje te polegały na przekazaniu części zasobów finansowych będących w dyspozycji Rad Dzielnic na przedsięwzięcia proponowane przez mieszkańców i cieszące się ich największym poparciem. Te oddolne przedsięwzięcia zainicjowane przez aktywistów miejskich można uznać za początek Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa (BOMK). Jego pierwsza edycja, podczas której mieszkańcy wszystkich 18 dzielnic mogli zagłosować na projekty dzielnicowe oraz ogólnomiejskie odbyła się w 2014 r. (Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” 2014). W pierwszej edycji na realizację zwycięskich projektów przeznaczono 4,5 mln zł, przyznając większość środków na realizację przedsięwzięć ogólnomiejskich (2,7 mln zł). Na projekty dzielnicowe przyznano po 100 tys. zł na dzielnicę (budżet.kraków.pl 2014). Dla porównania, środki finansowe wydzielone na realizację projektów ogólnomiejskich w 2021 r. wzrosły do 7 mln zł, a na realizację projektów dzielnicowych do 28 mln zł. Ponadto, wielkość tych drugich była zróżnicowana i wynosiła wtedy, w zależności od dzielnicy, od ok 1,1 mln do 2,3 mln zł (budżet.kraków.pl 2021). W strukturze projektów zgłoszonych w ostatnich latach dominowały przedsięwzięcia związane z zielenią, infrastrukturą, sportem i kulturą. Frekwencja w głosowaniu w sprawie budżetu obywatelskiego w Krakowie w latach 2017-2021 wahała się w przedziale od 5-7% (Wójkowski 2021), co na tle innych miast (Miasto 2077, 2019) wydaje się być umiarkowanie dobrym wynikiem.

Budżet obywatelski jest szansą na realizację projektów wpływających na warunki życia społeczności lokalnej, lecz jest on (jak pokazuje dość niska frekwencja podczas głosowania w Krakowie) wyzwaniem dla mieszkańców i administracji samorządowej. Od wdrożenia BOMK zrealizowano jednak wiele niezbędnych przedsięwzięć, zatem budżet ten charakteryzuje się znacznym potencjałem w kontekście rewitalizacji.

## **Proces rewitalizacji i jego prowadzenie w Krakowie**

Różne problemy występują w wielu miastach Polski. W ostatnich latach zaangażowanie samorządów lokalnych w próby zmniejszenia ich skali niewątpliwie wzrosło, jednak wieloletnie zaniedbania nie sprzyjają szybkiej poprawie sytuacji.

Do głównych przyczyn degradacji polskich miast należy zaliczyć:

- dekapitalizację i złe warunki techniczne zabudowy;
- negatywne skutki transformacji, w szczególności społeczne i gospodarcze;
- negatywne konsekwencje globalizacji (Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast 2003).

Mając na uwadze tę wieloaspektowość degradacji przestrzeni miejskich, niezbędne jest zastosowanie w polskich miastach systemowego narzędzia odwracającego te negatywne trendy.

Rewitalizację określa się jako kompleksowy proces przywracania obszarów zdegradowanych do właściwego funkcjonowania. Zażegnanie występujących tam kryzysów umożliwiają skoncentrowane na danym terytorium i powiązane wzajemnie przedsięwzięcia rewitalizacyjne dotyczące mieszkańców, przestrzeni i gospodarki (Ustawa 2015). Istotą rewitalizacji jest bowiem zintegrowanie działań o charakterze gospodarczym, przestrzennym, a zwłaszcza społecznym (Skalski 1996). Powodzenie tego procesu jako działalności partnerskiej, zależy od współpracy mieszkańców i władz lokalnych. Samorząd, chcąc umożliwić szerokie uczestnictwo wspólnoty lokalnej, winien zadbać m.in. o właściwą komunikację pomiędzy nim i wszystkimi interesariuszami, ustalić cele i zasady współpracy, jak również przyjąć system monitoringu oraz oceny udziału interesariuszy rewitalizacji. Dla szerzenia właściwego rozumienia procesu rewitalizacji, ważnym zadaniem samorządu jest pełnienie roli edukatora (Noworól 2012), ponieważ termin „rewitalizacja” jest często niewłaściwie utożsamiany z remontem lub modernizacją (Domański i Gwosdz 2010).

W zależności od danego miasta, proces rewitalizacji dotyczy w szczególności obszarów:

- o funkcjach mieszanych, położonych w zdegradowanych centrach;
- zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
- które w przeszłości pełniły określone funkcje (np. przemysłowe, portowe lub kolejowe) ale je utraciły (Wojnarowska 2011).

Należy zatem, stosując środki finansowe pochodzących z różnych źródeł (Kurowska-Pysz 2017), jak najlepiej wykorzystać swoiste cechy danego obszaru oraz wzmocnić miejscowy potencjał (Wytyczne 2016).

Rewitalizacja jest wyjątkowo istotnym zadaniem władz lokalnych mającym na celu przeciwdziałanie zdiagnozowanym problemom. Wyzwaniem, jakim jest poprowadzenie tego procesu w skoordynowany sposób na podstawie programu, podjęło się właśnie Miasto Kraków.

Zarządzanie procesem rewitalizacji Krakowa odbywa się obecnie na podstawie zaktualizowanego Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa (MPRK) przyjętego Uchwałą nr LIX/1288/16 Rady Miasta Krakowa z 7 grudnia 2016 r. Głównym celem MPRK jest zainicjowanie starań zmierzających do wyrównania poziomu życia mieszkańców oraz osiągnięcia szerszego dostępu do szans tworzonych im przez Miasto. Obszar rewitalizacji w MPRK, wyznaczony w oparciu o diagnozę negatywnych zjawisk, został podzielony na trzy podobszary: Stare Miasto – Kazimierz, Stare Podgórze – Zabłocie oraz „stara” Nowa Huta. W podobszarze Stare Miasto – Kazimierz zdiagnozowano w szczególności koncentrację problemów społecznych, w tym depopulację oraz ubóstwo, problemy środowiskowe oraz niedostateczną dostępność niezbędnych usług. Podobne negatywne zjawiska (a ponadto problem niskiej jakości ogólnodostępnych przestrzeni) stwierdzono w podobszarze Stare Podgórze – Zabłocie. Natomiast w podobszarze „stara” Nowa Huta wykryto przede wszystkim wiele problemów społecznych, w tym wysoki poziom bezrobocia, depopulację i starzenie się mieszkańców, a także problemy gospodarcze i techniczne (Aktualizacja Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa 2021).

Odpowiedzią na rozpoznane na obszarze rewitalizacji problemy są projekty rewitalizacyjne ujęte w MPRK. Wpisu na listę planowanych do realizacji podstawowych działań rewitalizacyjnych dokonuje się po pozytywnym przejściu oceny przez zgłoszone w naborze fizyki projektowe (Aktualizacja Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa 2021). Ponadto, w 2018 r., na podstawie art. 19a Ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Gmina Miejska Kraków zapoczątkowała zlecenie realizacji zadań publicznych z zakresu rewitalizacji organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy, z pominięciem otwartego konkursu tych ofert (Urząd Miasta Krakowa 2022). Z kolei od 2020 r. organizowane są otwarte konkursy ofert w celu realizacji zadań publicznych Gminy Miejskiej Kraków w zakresie rewitalizacji (Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Kraków 2020).



MPRK, jako jedna z polityk miejskich Krakowa, ma za zadanie wspieranie rozwoju Miasta, w szczególności obszarów uznanych za problemowe. Proces rewitalizacji prowadzony na podstawie MPRK jest wspomagany udzielaniem dotacji w zakresie rewitalizacji. Ze względu na możliwość ubiegania się o środki przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty, dotacje te należy uznać za wyjątkowo istotne środki dla wsparcia oddolnych inicjatyw.

### **Procedura badawcza**

Badania wpływu budżetu obywatelskiego na proces rewitalizacji Krakowa autor przeprowadził z uwzględnieniem następujących założeń:

- ze względu na dostępność danych oraz przyjęcie MPRK w 2016 r., analiza ta dotyczyła lat 2017-2021;
- w badaniach uwzględnił jedynie zakończone przedsięwzięcia rewitalizacyjne, co pozwoliło na określenie działań realnie podejmowanych, a nie jedynie planowanych. Ukończenie danego projektu zostało zweryfikowane na podstawie raportów dotyczących stanu realizacji tych projektów, dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa;
- w związku z przeprowadzeniem analizy na poziomie 3 podobszarów rewitalizacji badaniom podlegały przedsięwzięcia, które można było przypisać do konkretnego podobszaru.

Etapy procedury badawczej były następujące:

- określenie wartości zakończonych na dzień 31 grudnia 2021 r. projektów rewitalizacyjnych ujętych w MPRK w podziale na 3 podobszary rewitalizacji wyznaczone w tym programie. Wartość projektów rewitalizacyjnych zrealizowanych w ramach MPRK w każdym z podobszarów określono na podstawie danych pochodzących ze Sprawozdania z monitorowania Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa jako sumę szacowanej wartości (pochodzącej z fiszki lub po jej aktualizacji) wszystkich projektów;
- ustalenie wartości projektów zrealizowanych w ramach „małych grantów” na rewitalizację oraz otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w zakresie rewitalizacji. Wartość projektów rewitalizacyjnych zrealizowanych w ramach tych zadań określono na podstawie sumy złożonych przez wnioskodawców ofert („małe granty”)

oraz kwot przyznanych im w wyniku konkursów dotacji (otwarte konkursy ofert). Dane te pozyskano z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa;

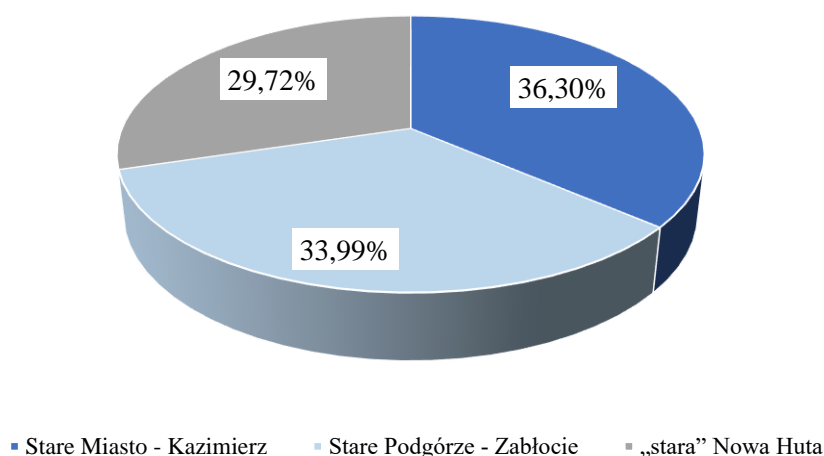
- określenie wartości projektów zrealizowanych z BOMK jako sumy kwot przedstawionych w kosztorysach niezbędnych na realizację przedsięwzięcia. Decyzja odnośnie zakwalifikowania projektu jako przedsięwzięcia rewitalizacyjnego zależała od spełnienia przez niego choć jednego z celów rewitalizacji (społecznego, przestrzennego lub gospodarczego). Dane dotyczące zrealizowanych przedsięwzięć uzyskano z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa oraz strony internetowej <https://budzet.krakow.pl/>;
- obliczenie wartości wszystkich przedsięwzięć rewitalizacyjnych (projektów ujętych w MPRK, zadań w ramach „małych grantów” oraz otwartych konkursów ofert, projektów zrealizowanych w ramach budżetu obywatelskiego) jako sumy wartości projektów określone na poprzednich etapach procedury;
- obliczenie procentowego udziału wartości projektów zrealizowanych w ramach budżetu obywatelskiego przyjętych jako przedsięwzięcia rewitalizacyjne w sumie wartości wszystkich przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

W celu uzyskania odpowiedzi na pytania badawcze autor zastosował analizy statystyczne, których wyniki zwizualizował w postaci wykresów (ryc. 4.1-4.7). Obliczenia i wykresy wykonano w programie Microsoft Excel.

## **Wyniki badań**

*Proces rewitalizacji prowadzony na podstawie MPRK (pytania badawcze: 1, 2, 3)*

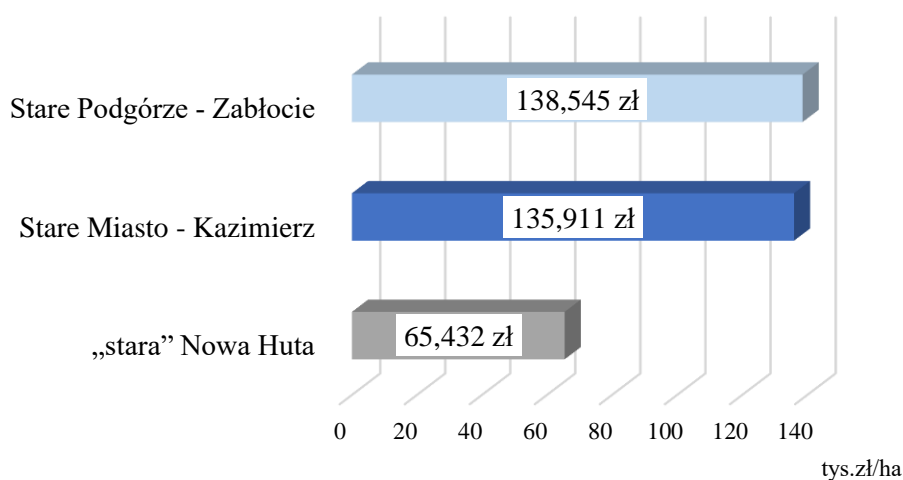
Łączna wartość zrealizowanych na obszarze rewitalizacji projektów w ramach MPRK do końca 2021 r. wyniosła niemal 88 mln zł. Biorąc pod uwagę podział obszaru rewitalizacji na 3 podobszary, najwyższą wartością zakończonych projektów osiągnął podobszar Stare Miasto-Kazimierz. Na ukończone projekty rewitalizacyjne wydano tam niemal 32 mln zł (ponad 36% ogółu wydatków poniesionych we wszystkich podobszarach) – ryc. 4.1. Realizacja projektów w podobszarze Stare Podgórze-Zabłocie kosztowała niemal 30 mln zł (prawie 34%), natomiast w podobszarze „stara” Nowa Huta wydano ponad 26 mln zł (niemal 30% całości).



**Ryc. 4.1. Udział 3 podobszarów rewitalizacji w ogólnych wydatkach na zakończone projekty ujęte w MPRK w latach 2016-2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z BIP Miasta Kraków.

Uwzględniając powierzchnię podobszarów, najwięcej wydatków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne poniesiono w podobszarze Stare Podgórze – Zabłocie, gdzie na każdy hektar powierzchni przypadało niemal 139 tys. zł wydanych na projekty oraz w podobszarze Stare Miasto-Kazimierz (około 136 tys. zł/ha, zob. ryc. 4.2). W podobszarze „stara” Nowa Huta poziom tych wydatków był dwukrotnie niższy – około 65 tys. zł/ha.

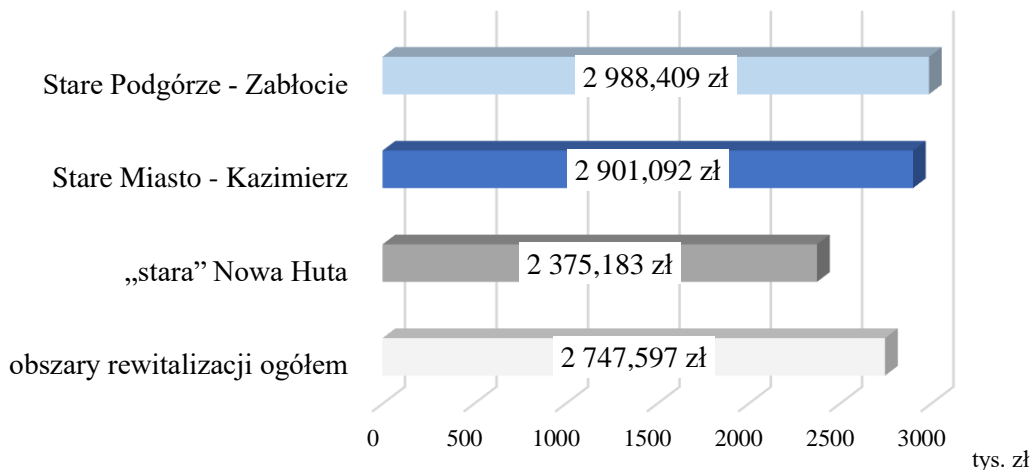


**Ryc. 4.2. Wydatki na przedsięwzięcia zrealizowane na poszczególnych podobszarach rewitalizacji w odniesieniu do ich powierzchni**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z BIP Miasta Kraków.

Analiza średniej wartości zakończonych projektów rewitalizacyjnych ujętych w MPRK wykazała mniejsze różnice pomiędzy ich średnią wartością w poszczególnych podobszarach. Dla podobszarów Stare Podgórze-Zabłocie oraz Stare Miasto-Kazimierz wartość ta osiągnęła

zbliżone poziomy – po niemal 3 mln zł (ryc. 4.3), natomiast w podobszarze „stara” Nowa Huta prawie 2,4 mln zł. Średni koszt jednego przedsięwzięcia dla całego obszaru rewitalizacji wynosił zaś ponad 2,7 mln zł.

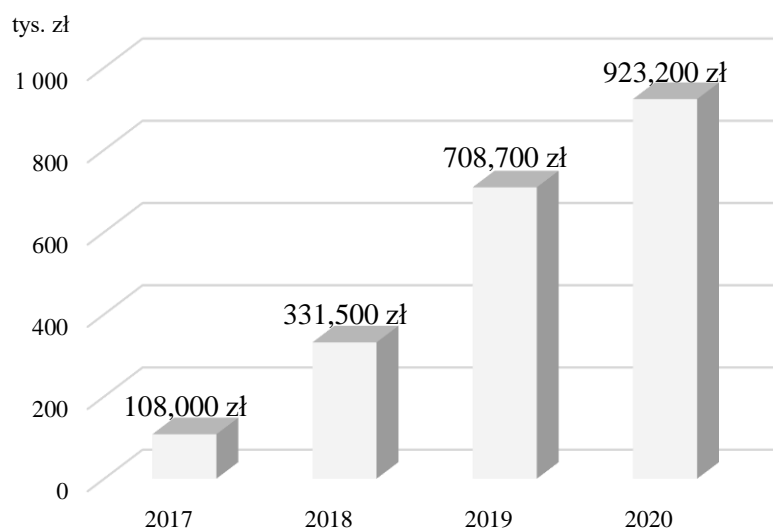


**Ryc. 4.3. Średni koszt jednego zakończonego projektu rewitalizacyjnego ujętego w MPRK**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z BIP Miasta Kraków.

*Projekty rewitalizacyjne w BOMK (pytania badawcze: 4, 5, 6)*

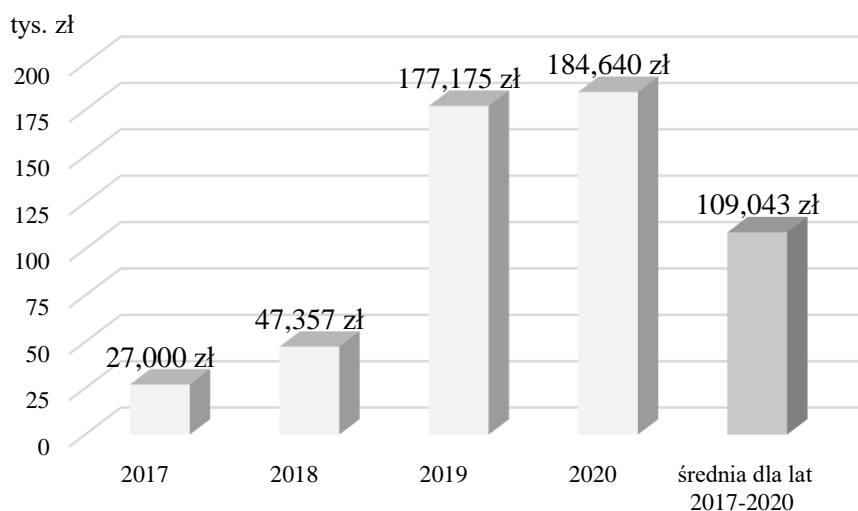
Suma wydatków na zrealizowane w obszarze rewitalizacji projekty rewitalizacyjne w ramach BOMK (edycje 2017-2020) wyniosła nieco ponad 2 mln zł. Z roku na rok wartość ta rosła (ryc. 4.4), osiągając najwyższy poziom (ponad 923 tys. zł) w VII edycji BOMK (2020 r.). Do końca 2021 r. nie zrealizowano tu żadnego projektu z VIII edycji BOMK (2021 r.).



**Ryc. 4.4. Wartość zrealizowanych projektów rewitalizacyjnych dla kolejnych edycji BOMK**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z BIP Miasta Kraków.

Średni koszt projektu rewitalizacyjnego zrealizowanego w ramach BOMK wzrastał z poziomu 27 tys. zł w IV edycji BOMK (2017 r.) do ponad 177 tys. w VI edycji BOMK (2019) i niemal 185 tys. zł w VII (2020 r.) – ryc. 4.5. Biorąc pod uwagę edycje IV-VII BOMK (2017-2020), średni koszt jednego zakończonego projektu wyniósł niemal 110 tys. zł.

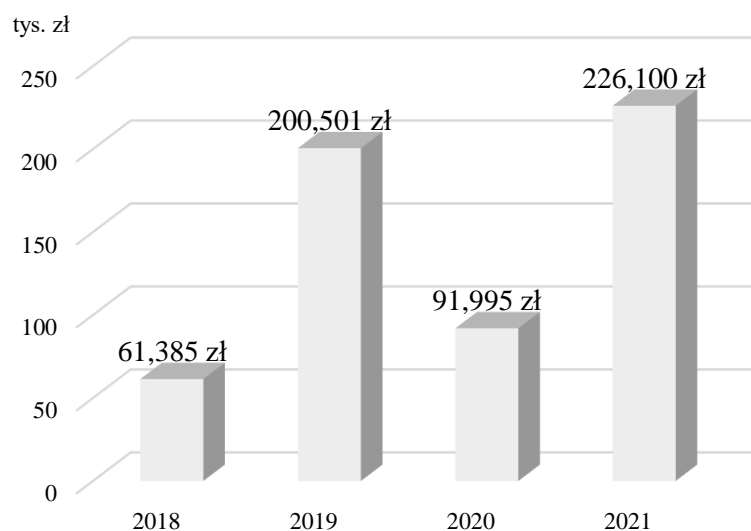


**Ryc. 4.5. Średni koszt jednego zakończonego projektu rewitalizacyjnego zrealizowanego w ramach BOMK**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z BIP Miasta Kraków.

*Dotacje na działania z zakresu rewitalizacji (pytanie badawcze 7)*

Wysokość środków przeznaczonych na dotowanie rewitalizacji w badanych latach także wzrosła (ryc. 4.6). W 2018 r. na te dotacje wydano ponad 61 tys. zł, natomiast w 2021 r., gdy kwota ta była najwyższa, wydano niemal 4-krotnie więcej (ponad 226 tys. zł).

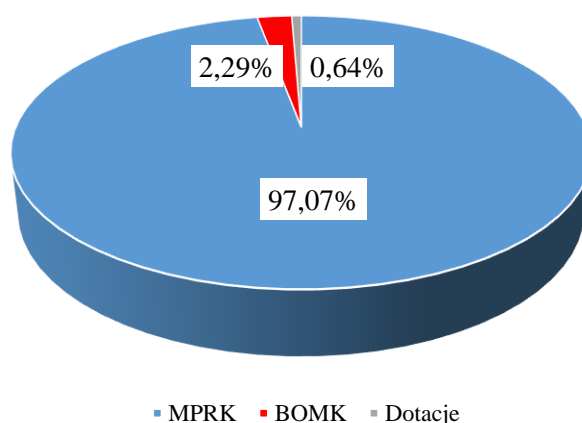


**Ryc. 4.6. Poziom wydatków na dotacje na działania z zakresu rewitalizacji**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z BIP Miasta Kraków.

*Rewitalizacja oraz projekty rewitalizacyjne w ramach budżetu obywatelskiego (pytanie badawcze 8).*

Wydatki poniesione na przedsięwzięcia rewitalizacyjne podjęte w ramach BOMK stanowiły nieco ponad 2% ogółu środków przeznaczonych na proces rewitalizacji (ryc. 4.7). Zdecydowanie dominowały (ponad 97% kosztów) środki wydane na zrealizowane projekty ujęte w MPRK, natomiast wydatki na dotacje w zakresie rewitalizacji nie przekroczyły 1% nakładów ogółem.



**Ryc. 4.7. Udział wydatków na projekty rewitalizacyjne zrealizowane w ramach BOMK w sumie wydatków przeznaczonych na proces rewitalizacji**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z BIP Miasta Kraków.

## Dyskusja i konkluzje

Jak wskazują dane dotyczące zakończonych projektów ujętych w MPRK, przedsięwzięcia rewitalizacyjne stanowiły w szczególności kapitałochłonne projekty „twarde”. Stąd tak wiele środków przeznaczono na ten cel. Należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie liczby projektów o wartości powyżej 1 mln zł w 3 poszczególnych podobszarach rewitalizacji. W podobszarze Stare Podgórze-Zabłocie zrealizowano 6 projektów, w podobszarze Stare Miasto-Kazimierz 4, natomiast w „starej” Nowej Hucie 3 projekty, na które wydano ponad 1 mln zł. Zależność ta wyjaśnia różnice między średnią wartością projektu na poszczególnych podobszarach. Również znaczne były dysproporcje w wydatkach na przedsięwzięcia zrealizowane na poszczególnych podobszarach rewitalizacji w odniesieniu do ich powierzchni. Przy stosunkowo podobnej wielkości środków przeznaczonych na projekty w 3 podobszarach, jednak znacznej różnicy powierzchni tych terenów, w „starej” Nowej Hucie ujawniono deficyt w realizacji projektów. Uwzględniając zdiagnozowane tam problemy, należy podkreślić, że nie wynika on z pewnością z braku potrzeby podejmowania tam przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Analiza projektów realizowanych w ramach BOMK wykazała dynamiczny wzrost środków finansowanych przeznaczanych na przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Można zatem wnioskować, że mieszkańcy 3 zdegradowanych obszarów dostrzegają potencjał budżetu obywatelskiego w zakresie poprawy jakości ich życia, co, mając na uwadze cele procesu rewitalizacji, jest niezwykle istotne.

Badania autora ujawniły też znaczny wzrost środków wydanych na dotacje z zakresu rewitalizacji względem pierwszej edycji ich udzielania, co należy przyjąć za niezwykle korzystny trend. Prowadzenie rewitalizacji wspólnie przez wszystkich interesariuszy, w tym przez organizacje pozarządowe i inne podmioty zgodnie z istotą tego procesu jest szczególnie oczekiwane.

Odnosząc się do celu badawczego zawartego we wprowadzeniu należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię nieznaczącej roli środków finansowych z BOMK w procesie rewitalizacji Krakowa (około 2% wszystkich środków wydanych na rewitalizację). Nie należy jednak bagatelizować BOMK, lecz uznać go uzupełnieniem głównych przedsięwzięć rewitalizacyjnych prowadzonych w ramach programu rewitalizacji. Wniosek ten pokrywa się z wynikami badań prowadzonych przez innych naukowców. Autor niejako zaktualizował tę wiedzę w warunkach stałego rozwoju w Krakowie idei budżetu obywatelskiego oraz postępów w rewitalizacji. Ponadto obliczył udział środków finansowych z BOMK w tym procesie rewitalizacji.

Należy podkreślić, że niewielki udział BOMK w finansowaniu rewitalizacji Krakowa nie powinien być oceniany wyłącznie w negatywny sposób. Projekty rewitalizacyjne inicjowane oddolnie są wyjątkowo ważne ze względu na włączanie w ten proces wielu interesariuszy, w tym mieszkańców danego obszaru. Ich realizacja wydaje się istotna również ze względu na potrzebę dywersyfikacji źródeł finansowania rewitalizacji i ograniczenia stopnia uzależnienia rewitalizacji w Polsce od środków unijnych.

Podsumowując, zarówno budżet obywatelski, jak i rewitalizacja to niezwykle aktualne procesy, które wpływają na jakość życia mieszkańców oraz rozwój społeczności lokalnych. Jak wskazano w niniejszym artykule, zagadnienia te uzupełniają się, stanowiąc tym samym istotną odpowiedź na degradację polskich miast. Mimo że środki finansowe z BOMK odgrywają w procesie rewitalizacji Krakowa niewielką rolę, należy podkreślić możliwość wyboru przez interesariuszy (w tym mieszkańców rewitalizowanych terenów) projektów, na których realizacji zależy im najbardziej.

## Bibliografia

- Aktualizacja Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa* (załącznik do uchwały nr LVII/1657/21 Rady Miasta Krakowa 5 maja 2021 r. zmieniająca uchwałę nr LIX/1288/16 w sprawie przyjęcia aktualizacji Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa). Pobrane z: [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=167&sub\\_dok\\_id=167&sub=uchwala&query=id%3D25653%26typ%3Du&\\_ga=2.7015730.1689401520.1674586295-676376790.1673637059](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D25653%26typ%3Du&_ga=2.7015730.1689401520.1674586295-676376790.1673637059) [29.12.2022].
- Baranowska-Zajac W. (2019). Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r. *Studia Prawnoustrojowe*, 44, 5–20, <https://doi.org/10.31648/sp.4892>.
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Kraków (2020). *Otwarte konkursy ofert na realizację w 2020 r. zadań publicznych Gminy Miejskiej Kraków w zakresie rewitalizacji*. Pobrane z: [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=129978&\\_ga=2.104507399.688567861.1673861880-370443574.1670248716&metka=1](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=129978&_ga=2.104507399.688567861.1673861880-370443574.1670248716&metka=1) [29.12.2022].
- budzet.krakow.pl (2021). Środki na BO 2021. Pobrane z: [https://budzet.krakow.pl/twoje\\_bo/248041,artykul,srodki\\_na\\_bo\\_2021.html](https://budzet.krakow.pl/twoje_bo/248041,artykul,srodki_na_bo_2021.html) [28.12.2022].
- budzet.krakow.pl (2014). Model Budżetu Obywatelskiego. Pobrane z: [https://budzet.krakow.pl/92701,artykul,model\\_budzetu\\_obywatelskiego.html?\\_ga=2.130110479.1077221887.1673875463-109181805.1670321710](https://budzet.krakow.pl/92701,artykul,model_budzetu_obywatelskiego.html?_ga=2.130110479.1077221887.1673875463-109181805.1670321710) [28.12.2022].
- Centrum Badania Opinii Społecznej (2018). *Komunikat z badań. Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, Pobrane z: [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K\\_074\\_18.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_074_18.PDF) [18.01.2023].
- Dobosz A. (2016). *Budżet obywatelski jako instrument rewitalizacji w mikroskali. Wybrane przykłady*. W: IV Kongres Rewitalizacji Miast, Wałbrzych 19-20 września 2016 r., Pobrane z: [http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2016/09/3.-Kongres\\_A.Dobosz.pdf](http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2016/09/3.-Kongres_A.Dobosz.pdf) [27.12.2022].
- Domański B., Gwosdz K. (2010). Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce, W: Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza. Tom 8* (s. 45–56). Instytut Rozwoju Miast: Kraków.
- Kamrowska-Zaluska D. (2016). Participatory budgeting in Poland–Missing link in urban regeneration process. *Procedia Engineering*, 161, 1996–2000, <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2016.08.792>.
- Kębłowski W. (2010). *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*. Instytut Obywatelski: Warszawa.
- Kołsut B. (2018). Główne problemy i wyzwania rewitalizacji miast w Polsce. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 39, 29–46.
- Koroļova A., Treija S. (2019). Participatory budgeting in urban regeneration: defining the gap between formal and informal citizen activism. *Rigas Tehniskas Universitates Zinatniskie Raksti*, 15(1), 131–137, <https://doi.org/10.2478/aup-2019-0018>.



- Kurowska-Pysz J. (2017). Lokalny program rewitalizacji jako strategiczny instrument ożywiania obszarów zdegradowanych w aspekcie wykorzystania środków unijnych. *Studia Ekonomiczne*, 327, 28–49.
- Leszkowicz-Baczyński J. (2015). Rewitalizacja społeczna jako odpowiedź na problemy obszarów miejskich. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica*, 52, 95–108.
- Małecka K. (2012). Rewitalizacja obszarów zdegradowanych jako czynnik rozwoju lokalnego. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 20(2), 225–233.
- Martela B., Janik L., Bubak G. (2022). *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów: Warszawa/Kraków.
- Miasto 2077 (2019). *Raport: budżet obywatelski w polskich miastach*. Pobrane z: <https://www.miasto2077.pl/wp-content/uploads/2019/03/Raport-Budz%CC%87ety-Obywatelskie-w-polskich-miastach.pdf> [21.01.2023].
- Misiejko A. (2020). *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*. Wolters Kluwer: Warszawa.
- Nowak M. (2017). Budżet partycypacyjny terenów zieleni na przykładzie miasta Olsztyn. *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, 16(1), 29–33, <https://doi.org/10.31648/aspal.9>.
- Noworól A. (2012). Uwarunkowania projektów rewitalizacji wynikające z zarządzania rozwojem lokalnym. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 109(3-A), 27–31.
- Piotrowski M., Dzieżyc H., Adamczyk-Mucha K., Walter E., Ziemiańska M. (2014). Analysis of the voting results from the Wrocław participatory budgeting in 2013. *Architektura Krajobrazu*, 3, 68–77.
- Poniatowicz M. (2014). Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych. *Studia ekonomiczne*, 198, 177–188.
- Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” (2014). *Ewaluacja pierwszej edycji Budżetu Obywatelskiego w Krakowie*. Pobrane z: [https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/129119/karta?\\_ga=2.121787147.1077221887.1673875463-109181805.1670321710](https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/129119/karta?_ga=2.121787147.1077221887.1673875463-109181805.1670321710) [28.12.2022].
- Prusik M., Banaszek A., Żróbek R. (2015). Rola funduszy europejskich w finansowaniu procesu rewitalizacji miast w Polsce. *Studia Miejskie*, 17, 49–61.
- Przywojska J. (2019). Współzarządzanie i partycypacja społeczna w rewitalizacji. *Rocznik Lubuski*, 45(2), 21–34.
- Radziszewski M. (2016). Budżet obywatelski instrumentem rozwoju kapitału społecznego. *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*, 51, 131–154, <https://doi.org/10.15804/athena.2016.51.08>.
- Rybińska D. (2018). Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego. *Finanse i Prawo Finansowe*, 1(17), 49–65, <https://doi.org/10.18778/2391-6478.1.17.05>.
- Rzeńca A., Sobol A. (2018). Budżet obywatelski jako instrument kształtowania przestrzeni miasta – przykład Łodzi i Katowic. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 272, 205–215.

- Skalski K. (1996). *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich*. Krakowski Instytut Nieruchomości: Kraków.
- Sobol A. (2017). Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego. *Studia Ekonomiczne*, 316, 172–182.
- Treja S., Bratuškina U., Koroļova A., Lektuers A. (2021). Smart Governance: An Investigation into Participatory Budgeting Models. *Environmental Sciences Proceedings*, 11(1), 30, <https://doi.org/10.3390/environsciproc2021011030>.
- Urząd Miasta Krakowa (2022). *Sprawozdanie z monitorowania Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa przyjętego uchwałą nr LIX/1288/16 Rady Miasta Krakowa 7 grudnia 2016 r. (ze zm.)*. Pobrane z: <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/347078/karta> [29.12.2022].
- Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (2003). *Podręcznik rewitalizacji: zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*. Mefisto Editions: Warszawa.
- Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777 ze zm.).
- Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130 ze zm.).
- Wojnarowska A. (2011). Definicje pojęć podstawowych. W: S. Kozłowski, A. Wojnarowska (red.), *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne* (s. 13–30). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego: Łódź.
- Wójkowski G. (2021). *Raport końcowy z ewaluacji procesu wdrażania VIII edycji Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa w roku 2021*. Pobrane z: [https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/320642/karta?\\_ga=2.110751309.990869132.1674304786-917153433.1673639852](https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/320642/karta?_ga=2.110751309.990869132.1674304786-917153433.1673639852) [28.12.2022].
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (Minister Rozwoju).

*Piotr Serafin*

## **Przestrzenne zróżnicowanie zmian ludnościowych w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego**

### **Wstęp**

Do współczesnych procesów demograficznych występujących w skali świata zalicza się wydłużanie przeciętnego trwania życia (Holzer 2003) oraz zwiększanie udziału ludności miejskiej (Szymańska 2007). Po raz pierwszy na Ziemi w 2018 r. liczebność osób w wieku powyżej 65 lat przewyższyła liczbę dzieci poniżej piątego roku życia (ONZ 2019a, 2019b), a rosnący stale wskaźnik urbanizacji przekroczył 56,5% w 2021 r. (UNCTAD 2022). Dłuższe trwanie życia jest konsekwencją wielu efektów rozwoju cywilizacyjnego, np. poprawy warunków sanitarnych, ograniczenia wczesnej śmiertelności, postępu medycznego i zwiększania dostępności leczenia, wzrostu dochodów i poziomu życia, co w efekcie prowadzi do starzenia się społeczeństw (Łobodzińska 2016). Intensywny przyrost ludności starszej zaburza strukturę wiekową, zmienia relacje międzypokoleniowe w społeczeństwie i może przynieść liczne niekorzystne następstwa ekonomiczne (Bański i in. 2021), utrudniające utrzymanie wzrostu gospodarczego i szerokiego zakresu świadczeń zdrowotnych, socjalnych i emerytalnych. Wprawdzie proces starzenia się ludności jest zjawiskiem globalnym, raportowanym od lat w dokumentach Departamentu Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ rosnącym udziałem ludności w wieku starszym – 65 lat i więcej (przyrost z 6% w 1990 r. do 9% w 2019 r.), to jednak pod względem wartości współczynnika obciążenia osobami starszymi za szczególnie niekorzystną w tym względzie uchodzi struktura ludności w Europie Środkowo-Wschodniej (ONZ 2019a).

W trend ten częściowo wpisują się również zmiany ludnościowe Polski, mające znamiona kryzysu demograficznego, czego ilustracją jest postępujący proces starzenia ludności (Kurek 2008; Śleszyński i in. 2018), rosnąca mediana wieku oraz wydłużanie średniego trwania życia. Utrzymujący się w Polsce od 2011 r. ubytek rzeczywisty (Sytuacja... 2021), spadek zaludnienia większości miast (Krzysztofik i Szmytkie 2018), i wartości wskaźnika urbanizacji (Rocznik

demograficzny 2022) są zjawiskami mającym uzasadnienie w historycznym kształtowaniu się procesów rozwojowych w naszym kraju.

Przełomowe reformy ustrojowe w Polsce w końcu lat 80. XX w., następująca po nich krótkotrwała, ale dotkliwa społecznie recesja transformacyjna, generująca silny spadek zatrudnienia i falę bezrobocia, deregulacja oraz pojawienie się instytucji rynkowych i prywatyzacja zmieniły strukturę polskiej gospodarki (Kaliński 2009). Uwieńczeniem zmian stało się przyłączenie Polski do grona krajów Unii Europejskiej. Postępujące w ślad za transformacją różnicowanie potencjału społeczno-ekonomicznego miast i zmiany dochodów ludności wywarły wpływ na przyspieszenie uwidaczniających się od ostatniej dekady XX w. niekorzystnych procesów demograficznych (Śleszyński 2016). Zostały one nazwane „recesją demograficzną” (Eberhardt 2014).

Wskaźnik urbanizacji Europy obecnie wynosi blisko 75%, jednak w Polsce jego wartość zmniejszyła się z 61,9% (1991 r.) do 59,8% (2021 r.), co lokuje ją na końcu europejskiej tabeli. W większości dużych polskich miast do połowy lat 80. XX w. notowane były przyrosty ludności, po czym w latach 90. nastąpiła faza stagnacji o zróżnicowanej długości (np. w Warszawie, Krakowie, Poznaniu – trwała ona do końca XX w., a we Wrocławiu i Gdańsku – do lat 2007-2008). Część tych miast (np. Łódź i Poznań) doświadczyło depopulacji (Szmytkie 2022). Duże miasta dotknięte też zostały procesami suburbanizacji, czyli żywiołowym odpływem ich ludności do stref podmiejskich (Kurek i in. 2014). Społeczność podmiejska pozostaje jednak w silnym związku funkcjonalnym z miastem – rdzeniem (Śleszyński 2016, s. 98-100), a mieszkańcy obszarów podmiejskich odchodząc od zawodów związanych z produkcją rolną, zaczynają prowadzić miejski styl życia.

Zmiany demograficzne zachodzące w ciągu kilku ostatnich dekad w mniejszych miastach miały różne przyczyny. Ośrodki miejskie w sąsiedztwie dużych miast lub dysponujące zakładami przemysłowymi zazwyczaj notowały przyrost mieszkańców, natomiast te zlokalizowane peryferyjnie lub pozbawione ważnych funkcji gospodarczych cechowała stagnacja lub ubytek ludności (Bański i in. 2021). Po okresie transformacji nasilił się proces różnicowania miast pod względem rozwoju i pozycji w hierarchii, co było efektem ich konkurowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz polaryzacyjnego charakteru rozwoju regionalnego. W zaistniałych warunkach z reguły przewagę uzyskały ośrodki duże, centra aglomeracji, a tracą – małe i średnie, zwłaszcza te peryferyjnie położone (Hefner 2008; Śleszyński 2021). Od ostatniej dekady XX. w. wzrosła atrakcyjność gospodarcza i migracyjna większości miast wojewódzkich. Spadek znaczenia w rankingach gospodarczych dotyczył zaś najczęściej

jednostek średnich i małych (Śleszyński 2018). Proces depopulacji dotyka obecnie polskie miasta o różnej wielkości, randze i funkcjach (Kantor-Pietraga 2014; Szmytkie 2015). Miasta o stałym i znaczącym ubytku mieszkańców (wg. ujęcia Shrinking Cities International Research Network – trwającym powyżej 5 lat, w tempie większym niż 0,15%), który prowadzi do ich wyludniania, określa się mianem „kurczących się”. Są to miasta przeżywające regres z uwagi na kryzys strukturalny, wywołany transformacją gospodarczą. Regres ten przejawia się w różny sposób w jego przestrzeni – w odmiennych warunkach historycznych, geograficznych i społeczno-ekonomicznych (Radzimski 2015; Stryjakiewicz i in. 2014). Zjawisko to w ostatnich latach jest często analizowane w kontekście kurczenia się ośrodków przemysłowych (m.in. Haase i in. 2014; Stryjakiewicz 2014).

Nie są optymistyczne przewidywane scenariusze zmian populacji i struktury ludności Polski. W prognozach podkreślany jest ubytek ludności w kraju (w tym także w miastach), spadek liczby urodzeń i stopniowy wzrost liczby zgonów (Prognoza 2014), a także zachwianie relacji między kolejnymi generacjami pokoleń (Sytuacja... 2021). Dlatego tak istotne jest prowadzenie analiz demograficznych, których wyniki mogą być wykorzystane przy podejmowaniu decyzji politycznych i gospodarczych w ramach polityk: demograficznej, miejskiej, regionalnej czy lokalnej.

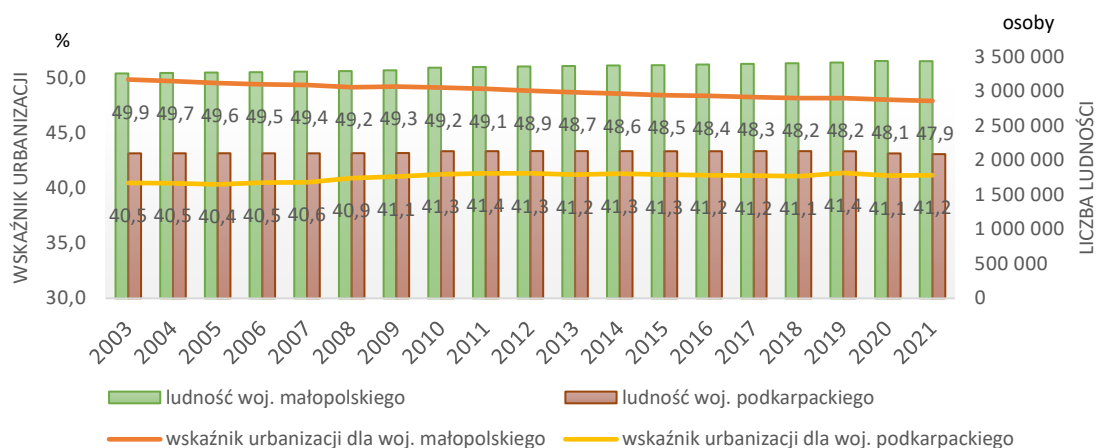
Składowe ruchu naturalnego i migracji wywołują zmiany w liczebności mieszkańców miast oraz wpływają na proces starzenia się populacji miejskiej. Są zatem ważną składową ocen zachodzących procesów demograficznych, społecznych i gospodarczych. Obserwowane przekształcenia struktur ludności miejskiej rzutują na poziom nierówności dochodowych, a narastające zmiany wzmacniają niedostosowanie sieci usług publicznych do potrzeb społecznych. System osadniczy, którego istotnym komponentem są miasta, z jednej strony ma realizować obsługę sfery społeczno-gospodarczej, ale jednocześnie powinien być ekonomicznie efektywny (Śleszyński 2018). W tak nakreślonym kontekście ważne wydaje się badanie w układach regionalnych systemów osadniczych i analizowanie zmian demograficznych ich miast w każdym z województw. Należy jednak zastrzec, że zmiany te nie przebiegają w sposób identyczny, gdyż zawsze w jakiejś części są pochodną ich specyficznych, endogenicznych cech społeczno-gospodarczych.

Celem autora artykułu było zaprezentowanie zmian ludnościowych, zachodzących w latach 2003-2021 w miastach województwa małopolskiego i podkarpackiego, zlokalizowanych w południowo-wschodniej części kraju. Do niedawna charakteryzowały się one na tle kraju relatywnie korzystnymi wskaźnikami demograficznymi. Zakres problematyki artykułu dotyczy

zmian liczby ludności, jej struktury oraz składowych przyrostu rzeczywistego (ruchu naturalnego i salda migracji), analizowanych na poziomie miast, z wykorzystaniem opisujących ich współczynników. Bazę statystyczną stanowią dane pozyskane ze strony Głównego Urzędu Statystycznego. Badania, analizy statystyczne i kartograficzne prezentowane w artykule dofinansowano ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie – Projekt nr 050/GGG/2022/POT.

### Zmiany ludnościowe miast w latach 2003-2021

Specyfiką województw małopolskiego i podkarpackiego jest ich peryferyjne i przygraniczne położenie w południowo-wschodniej części Polski. Obydwa sąsiadują od południa ze Słowacją, a województwo podkarpackie – także z Ukrainą na wschodzie. Województwa te zamieszkiwało z końcem 2021 r. łącznie nieco powyżej 5,5 mln osób – tj. 14,5% ludności Polski (małopolskie – 9,0% – czwarta lokata w kraju; podkarpackie – 5,5% – ósma). Obecna liczba mieszkańców w obydwu województwach zmniejszyła się względem zanotowanej wartości maksymalnej w ciągu ostatnich 18 lat. Populacja województwa małopolskiego do 2020 r. sukcesywnie zwiększała się, osiągając 3,432 mln mieszkańców (rok później ubyło 2,3 tys. osób). W województwie podkarpackim najwięcej ludności odnotowano w 2011 r. (blisko 2,130 mln osób), a w 2021 r. było jej mniej o 44 tys. (ryc. 5.1).

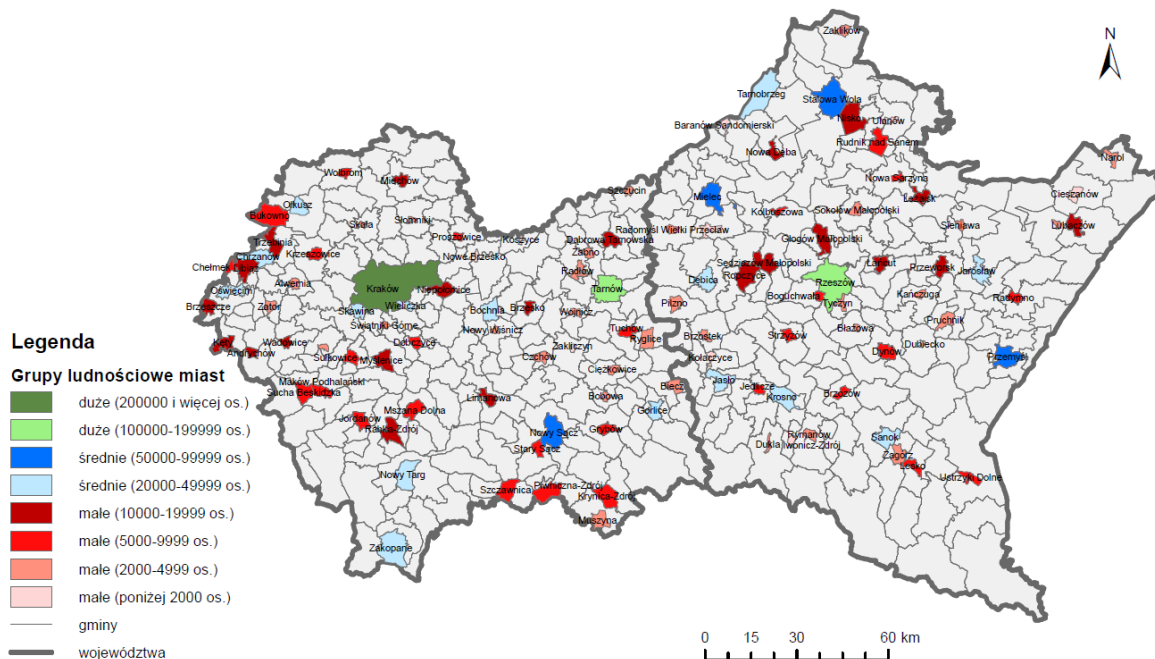


**Ryc. 5.1. Zmiany liczby ludności i wskaźnika urbanizacji w latach 2003-2021 w badanych województwach**

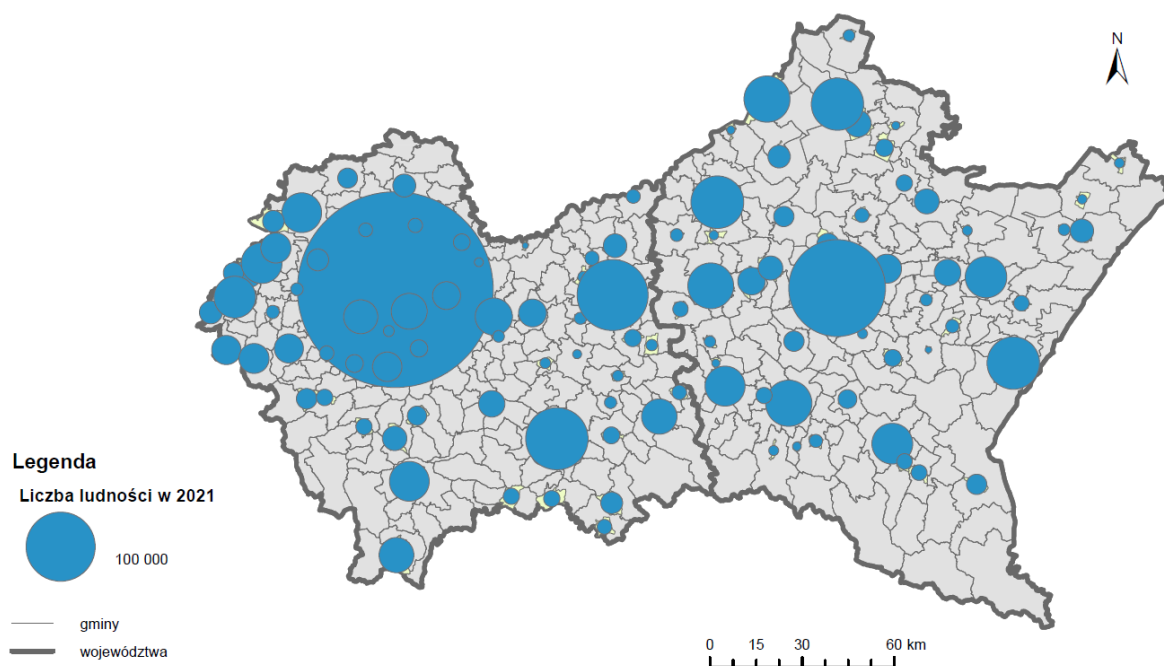
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g (dostęp: 10.01.2023).

W tych samych latach wystąpiły maksymalne liczebności mieszkańców miast. W województwie podkarpackim w 2011 r. było to ponad 880 tys. osób (w 2021 r. o 21,5 tys. mniej), a w małopolskim w 2020 r. – 1,649 mln osób (więcej o 5 tys. osób względem 2021 r.).

A



B



**Ryc. 5.2. Lokalizacja miast w ujęciu grup wielkościowych (A) i ich potencjał ludnościowy (B) – stan na 2021 r.**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g (dostęp: 10.01.2023).

Od pozostałych województw to małopolskie i podkarpackie wyróżnia się niskimi wartościami wskaźnika urbanizacji; w przypadku podkarpackiego jest to 41,2% (najniższa wartość w Polsce), dla małopolskiego to 47,9% (czwarte województwo od końca). W województwie małopolskim wskaźnik urbanizacji zmniejszył się w ciągu 18 lat o 1,9 p.p, a w podkarpackim nieznacznie wzrósł – o 0,7 p.p.

Efektom rozwoju urbanizacji w okresie PRL i jego wyhamowania w końcu lat 80. XX w., a następnie stabilizacji w trakcie i po transformacji systemowej jest utrwalenie policentrycznego systemu osadnictwa miejskiego, co przekłada się na relatywnie dużą liczbę miast średnich i dużych. Analizowane tu dwa województwa różnią się udziałem miast wg kategorii opisujących ich zaludnienie. Różnią się też one liczbą miast, z tym, że w analizowanym okresie w każdym z nich przybyło miast. Z ogólnej liczby 954 miast w kraju (na koniec 2021 r.) w województwie małopolskim było ich 62, a w podkarpackim – 52. Tworzoną przez nie sieć osadniczą zilustrowano na ryc. 5.2a, uwzględniając podział na miasta małe, średnie i duże.

Wśród miast pod względem populacji wyróżnia się Kraków (802,5 tys. os.), przewyższający 4-krotnie drugi w rankingu ludnościowym obu województw Rzeszów (196,3 tys.) (ryc. 5.2b). Stolica woj. małopolskiego zwiększyła zaludnienie od 2003 r. o 5,9%, lecz największymi przyrostami ludności tego województwa wyróżniły się Niepołomice (wzrost o 95,3%), Wieliczka (45,2%) i Świątniki Górne (15,3%). Wśród miast województwa podkarpackiego największe przyrosty w tym okresie odnotowały Głogów Małopolski (wzrost o 114,2%) i Sędziszów Małopolski (wzrost o 74,2%), z tym, było to wywołane powiększeniem ich terytoriów o okoliczne wsie, podobna sytuacja dotyczy zwłaszcza Rzeszowa (wzrost liczby ludności o 23,4%, a powierzchni – o 140%). Wśród miast, w których tak bardzo przybyło mieszkańców jest też podrzeszowski Tyczyn (wzrost o 37,7%). Nieco mniejsze, ale istotne wzrosty zanotowały także: Radomyśl Wielki (o 18%) i Pilzno (o 14,3%). Wśród analizowanych miast są również takie, w których w ciągu blisko 20 lat ubyło wielu mieszkańców (10% i więcej). W województwie małopolskim należą do nich: Szczawnica (spadek o 26,1%) – której ubyło także obszaru, w wyniku przekształcenia gminy miejskiej w miejsko-wiejską w 2008 r., Krynica-Zdrój (-15,3%), Chrzanów (-14,1%), Andrychów (-13,9%), Olkusz (-12,6%), Oświęcim (-11,7%), Tarnów (-11,5%), Bukowno (-10,4%) oraz Wolbrom (-10,0%). Na liście miast województwa podkarpackiego, w których bardzo ubyło mieszkańców są: Iwonicz-Zdrój (-16,9%), Stalowa Wola (-14,9%), Przemyśl, który zwiększył swoją powierzchnię o 5,7% (-14,8%), Nowa Sarzyna (-14,3%), Sanok (-11,7%), Jasło (-11,7%), Lesko (-11,6%), Tarnobrzeg (-11,5%), Oleszyce (-11,0%), Jarosław (-10,8%), Radymno (-10,4%) i Ustrzyki Dolne (-10,1%).



**Tabela 5.1. Liczebność miast i ludności miejskiej wg grup wielkościowych miast w latach 2003, 2012 i 2021**

Województwo	Miasta o liczbie ludności	Liczba miast			Udział miast	Ludność w miastach			Udział ludności	Indeks zmian
		2003	2012	2021	2021	2021	2012	2021	2021	2003-2021 2003=100%
					%				%	
Małopolskie	poniżej 2 000	-	2	3	4,8	-	3 309	3 979	0,2	
	2 000 – 4 999	12	16	17	27,4	45 872	60 237	58 168	3,5	26,8
	5 000 – 9 999	16	15	17	27,4	131 905	131 965	124 507	7,6	-5,6
	10 000 – 19 999	15	14	13	21,0	203 165	207 228	200 551	12,2	-1,3
	20 000 – 49 999	9	11	9	14,5	281 350	281 073	268 952	16,4	-4,4
	50 000 – 99 999	1	1	1	1,6	84 399	84 129	80 979	4,9	-4,1
	100 000 – 199 999	1	1	1	1,6	118 668	112 952	105 014	6,4	-11,5
	200 000 i więcej	1	1	1	1,6	757 685	758 334	802 583	48,8	5,9
	Ogółem	55	61	62	100,0	1 623 044	1 639 227	1 644 733	100,0	1,3
Podkarpackie	poniżej 2 000	4	6	7	13,5	6 772	9 985	10 276	1,2	51,7
	2 000 – 4 999	13	13	15	28,8	37 901	45 761	48 737	5,7	28,6
	5 000 – 9 999	11	14	11	21,2	71 531	77 568	73 275	8,5	2,4
	10 000 – 19 999	7	7	9	17,3	114 492	117 194	120 859	14,1	5,6
	20 000 – 49 999	5	6	6	11,5	263 745	258 487	237 500	27,6	-10,0
	50 000 – 99 999	4	3	3	5,8	195 688	189 703	172 188	20,0	-12,0
	100 000 – 199 999	1	1	1	1,9	159 088	182 028	196 374	22,9	23,4
	ogółem	45	50	52	100,0	849 217	880 726	859 209	100,0	1,2

W tabelach kolorem pomarańczowym oznaczone są miasta małe, liczące poniżej 20 tys. mieszkańców, niebieskim miasta średnie – w przedziale od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców, kolorem zielonym duże, liczące 100 tys. i więcej mieszkańców.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g (dostęp: 10.01.2023).

Przytoczone w tabelach 5.1-5.3 dane według grup wielkościowych miast zostało oparte na kryterium ludnościowym i nawiązuje do ujęcia stosowanego w statystyce krajowej GUS, choć częściej w analizach sieci osadniczej operuje się uproszczoną wersją tego podziału, na miasta małe (poniżej 20 tys.), średnie (od 20 tys. do 100 tys.) oraz duże (100 tys. i więcej). W dalszej części w analizach wyników przytoczono szczegółowe zestawienia danych, ale opisano je w sposób zsyntetyzowany, nawiązując do uproszczonych grup wielkościowych miast.

W województwie małopolskim zbiór 80,6% miast małych liczy 23,5% ludności miejskiej województwa (tab. 5.1). Dla podkarpackiego, przy udziale małych miast zbliżonym (80,8%), odsetek mieszkańców jest wyższy, bo sięga 29,5%. W małopolskich miastach średniej wielkości mieszka 21,3% ludności miejskiej, grupa takich miast w województwie podkarpackim ma ponad dwukrotnie więcej ludności (47,7%). Zasadnicze różnice między oboma województwami są w grupie miast dużych. W małopolskim są to Kraków i Tarnów,

łącznie skupiające ponad 55% ludności miejskiej województwa. W drugim województwie do tej grupy zalicza się tylko Rzeszów, z 23,9% miejskiej populacji podkarpackiego.

Warto wspomnieć, że w ciągu ostatnich dekad okresu PRL obserwowana była koncentracja ludności miejskiej w miastach o wielkości 50-100 i 200-500 tys. mieszkańców. Wynikało to z ówczesnego podziału administracyjnego Polski na 49 województw, który funkcjonował w latach 1975-1998. W tym podziale zyskały ośrodki regionalne drugiego i (lub) trzeciego rzędu (Śleszyński 2018). W tej części Polski dotyczyło to Tarnowa, Nowego Sącza, Krosna i Przemyśla, z tym że później każde z nich zanotowało ubytek mieszkańców. Natomiast w grupie miast małych obydwu województw ludności przybyło, a znacznymi wzrostami wyróżnia się klasa miast poniżej 5 tys. mieszkańców.

### **Struktura wieku i płci ludności miast w analizowanych województwach**

Zmiany w strukturze płci ludności są wypadkową kilku zjawisk, takich jak występująca wśród noworodków przewaga liczebna chłopców nad liczbą dziewcząt, wyższa częstość zgonów mężczyzn niż kobiet, a także wpływ migracji, uwarunkowanych procesami społeczno-gospodarczymi i kulturowymi. Ilustracją zmian w strukturze ludności miast jest zestawienie podstawowych wskaźników demograficznych w tabelach 5.2 i 5.3. Poziom wskaźnika feminizacji jest podobny w obu województwach (małopolskie – 111,7 kobiet na 100 mężczyzn; podkarpackie – 109,3) i zbliżony do wartości ogólnopolskiej dla miast (111) w 2021 r. Jego zmienność uwidacznia się w strukturze wielkościowej jednostek miejskich, ponieważ wartości tego wskaźnika są najniższe w miastach najmniejszych i narastają w kolejnych, większych ludnościowo grupach (tab. 5.2). W województwie małopolskim skrajne wartości wskaźnika feminizacji dotyczą Krynicy-Zdrój (116) oraz Bobowej (95,4), a w podkarpackim przy zróżnicowaniu nieco mniejszym, skrajne wartości mają Przemyśl (113,9) i Cieszanów (96).

Wraz z upływem czasu istotnym zmianom podlega struktura wieku ludności. Niekorzystny jest malejący udział dzieci w wieku 0-14 lat w całej populacji. Średnia jego wartość w miastach dla Polski wyniosła 14,4% w 2021 r. Nie odbiegają od niej wartości tego wskaźnika dla województwa małopolskiego (14,5%), ani podkarpackiego (14,6%) (tab. 5.2). Obydwa zaliczyły bowiem spadki w latach 2003-2021 (małopolskie o 0,8 p.p.; podkarpackie o 2,3 p.p.). Jedyną kategorią miast o zmianach korzystnych były stolice badanych województw – z przyrostem o 6,3 tys. dzieci w Krakowie i 8,3 tys. w Rzeszowie. Przyczyną takiej sytuacji są zmiany urodzeń w miastach i częściowo także w strukturze migracji wewnętrznych i zagranicznych. Miastami o wysokich udziałach dzieci w wieku 0-14 lat były w województwie

małopolskim w 2021 r.: Niepołomice (22,5%), Bobowa (20,3%) oraz Wieliczka (19,1%) – a w podkarpackim – Przecław (19,8%), Głogów Małopolski (19,6%), Sokołów Małopolski (19,3%) i Tyczyn (18,9%). Najniższe udziały dzieci miały zaś Koszyce (10,5%), Leżajsk (12,1%) oraz Iwonicz-Zdrój (11,7%).

**Tabela 5.2. Wybrane cechy populacji miejskiej wg grup wielkościowych miast w latach 2003, 2012 i 2021**

Województwo	Miasta o liczbie ludności	Wskaźnik feminizacji			Udział dzieci w wieku 0-14 lat			Udział ludności w wieku 65 lat i więcej		
		2003	2012	2021	2003	2012	2021	2003	2012	2021
		liczba kobiet/100 mężczyzn			%			%		
Małopolskie	poniżej 2 000	-	-	-	-	14,9	14,5	-	13,9	19,8
	2 000-4 999	105,7	105,7	105,7	19,0	15,5	15,7	12,5	13,4	18,4
	5 000-9 999	107,8	107,8	107,8	18,3	15,0	15,1	12,7	14,7	20,0
	10 000-19 999	108,2	108,2	108,2	17,1	14,9	15,5	11,9	14,3	20,2
	20 000-49 999	109,7	109,7	109,7	16,3	14,4	14,7	12,5	15,2	21,3
	50 000-99 999	108,2	108,2	108,2	18,3	15,7	16,0	11,0	13,7	19,0
	100 000-199 999	109,8	109,8	109,8	16,0	13,2	12,9	12,8	16,3	22,6
	200 000 i więcej	113,6	113,6	113,6	13,2	13,0	14,0	14,3	16,6	19,2
	Ogółem	110,9	110,9	110,9	15,3	13,9	14,5	13,2	15,6	19,9
Podkarpackie	poniżej 2 000	109,8	109,8	109,8	18,7	14,9	14,4	12,5	13,8	20,2
	2 000-4 999	105,5	105,5	105,5	19,6	15,9	16,3	11,0	11,7	16,8
	5 000-9 999	106,7	106,7	106,7	18,2	14,7	14,5	10,4	12,9	20,1
	10 000-19 999	106,7	106,7	106,7	18,5	15,1	15,2	10,5	12,6	18,9
	20 000-49 999	109,5	109,5	109,5	16,8	13,9	13,4	10,9	14,2	21,9
	50 000-99 999	108,4	108,4	108,4	16,8	13,6	13,5	11,4	14,4	22,3
	100 000-199 999	111,7	111,7	111,7	15,0	14,3	16,4	11,5	13,7	18,0
	ogółem	108,9	108,9	108,9	17,0	14,3	14,6	11,1	13,7	20,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g (dostęp: 10.01.2023).

W każdej z analizowanych grup wielkościowych miast silnie wzrósł udział ludności w wieku 65 lat i więcej, choć oba województwa na tle kraju charakteryzują się jednak nieco niższymi jego wartościami. W 2021 r. dla miast w Polsce wartość ta wyniosła 20,8%, podczas gdy w województwie małopolskim – 19,9%, a w podkarpackim – 20,2% (tab. 5.2). Tempo przyrostu populacji w starszym wieku w analizowanych miastach wpisuje się w trend ogólnopolski, przy dużych różnicach udziału tej ludności w poszczególnych miastach, od ok. 12% (Niepołomice, Radomyśl Wielki, Przecław) do ponad 23% (Krzyszowice, Olkusz, Gorlice, Stalowa Wola, Oświęcim, Miechów, Bukowno, Chrzanów), a nawet blisko 25% (Krynica-Zdrój – 24,4%, Iwonicz-Zdrój – 26,1%).

**Tabela 5.3. Zmiany wybranych cech demograficznych populacji miejskiej wg grup wielkościowych miast w latach 2003, 2012, 2021**

Województwo	Miasta o liczbie ludności	Indeks starości			Współczynnik dynamiki demograficznej			Współczynnik obciążenia grupą wieku poprodukcyjnego		
		2003	2012	2021	2003	2012	2021	2003	2012	2021
		osoby						osoby		
Małopolskie	poniżej 2 000	-	92,9	136,4	-	1,026	0,780	-	25,9	41,2
	2 000-4 999	65,7	86,4	116,9	1,130	1,190	0,651	23,5	25,7	37,3
	5 000-9 999	69,4	97,6	132,5	1,081	1,057	0,655	24,4	28,5	41,0
	10 000-19 999	69,6	95,9	129,7	1,059	1,060	0,630	22,2	28,2	41,7
	20 000-49 999	76,7	106,1	145,0	1,047	0,955	0,585	23,2	30,1	43,9
	50 000-99 999	60,1	87,4	119,0	1,389	1,248	0,809	20,8	27,3	38,9
	100 000-199 999	80,2	123,4	175,1	0,900	0,933	0,470	23,7	31,6	46,1
	200 000 i więcej	108,0	127,9	137,6	0,865	1,001	0,916	25,3	32,0	36,2
	Ogółem	86,5	112,6	137,7	0,971	1,018	0,751	24,1	30,4	39,2
Podkarpackie	poniżej 2 000	66,9	92,5	140,1	0,864	1,250	0,575	23,6	26,9	41,2
	2 000-4 999	55,9	73,8	103,3	1,163	1,588	0,723	20,7	22,1	34,2
	5 000-9 999	57,5	87,8	139,0	1,319	1,060	0,554	19,3	25,1	41,2
	10 000-19 999	57,0	83,8	124,0	1,217	1,186	0,687	19,6	24,6	38,4
	20 000-49 999	64,8	101,7	162,8	1,172	1,101	0,483	20,2	27,9	45,1
	50 000-99 999	67,7	106,0	165,1	1,108	1,068	0,480	20,9	28,2	46,4
	100 000-199 999	76,7	95,2	109,8	1,157	1,514	0,939	20,6	26,3	35,8
	ogółem	65,2	95,8	138,0	1,167	1,205	0,619	20,3	26,6	41,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g (dostęp: 10.01.2023).

Wartości indeksu starości (relacja między liczbami dzieci w wieku 0-14 lat i ludzi starszych (w wieku 65 i więcej lat) wzrosły w miastach każdego typu w analizowanych województwach, jednak tempo tego starzenia się ich ludności nie było jednakowe (tab. 5.3). Obecnie w każdej grupie miast osób starszych jest więcej niż dzieci, przy czym najwyższe wskaźniki wystąpiły w miastach średnich w województwie podkarpackim (162,8-165,1) i dużym (przedział 100 000-199 999) w małopolskim (175,1). Największe przyrosty tego indeksu w okresie od 2003 r. do 2021 r. dotyczyły także grupy miast średnich województwa podkarpackiego (o ok. 98 osób). W miastach dużych (powyżej 200 000) wzrosty te były zdecydowanie niższe: o 29 osób w małopolskim, a o 33 osoby w podkarpackim. Cytowane tu wyniki świadczą o tym, że w ciągu 18 lat znacznie pogorszyły się relacje międzypokoleniowe między „dziadkami” i „wnukami”. Najwyższe wartości indeksu starości w 2021 r. otrzymano dla Koszyc (192,6) i Chrzanowa (186,2) w województwie małopolskim oraz Iwonicza-Zdroju (221,9) i Leżajska (184,9) w podkarpackim. Jednak nie wszędzie przekraczają one wartość 100, czego przykładem są miasta: Niepołomice (53,6), Przecław (61,9), Radomyśl Wielki (65,2), Głogów Małopolski

(68,3), Bobowa (70,7), Sokołów Małopolski (78,6), Tyczyn (82,5), Wieliczka (83,2) i Sułkowice (84,2).

Przedstawiony w tabeli 5.3 współczynnik dynamiki demograficznej za 2021 r., jest niższy od „1” co w każdym przypadku oznacza sytuację, w której roczna liczba urodzeń nie kompensuje rocznej liczby zgonów. Z porównania wartości współczynników dynamiki demograficznej dla miast regionu małopolskiego i podkarpackiego wynika, że w pierwszym badanym okresie (2003 r.) były one wyższe niż w ostatnim (2021 r.), z wyjątkiem grupy miast w województwie małopolskim liczącej powyżej 200 tys. mieszkańców.

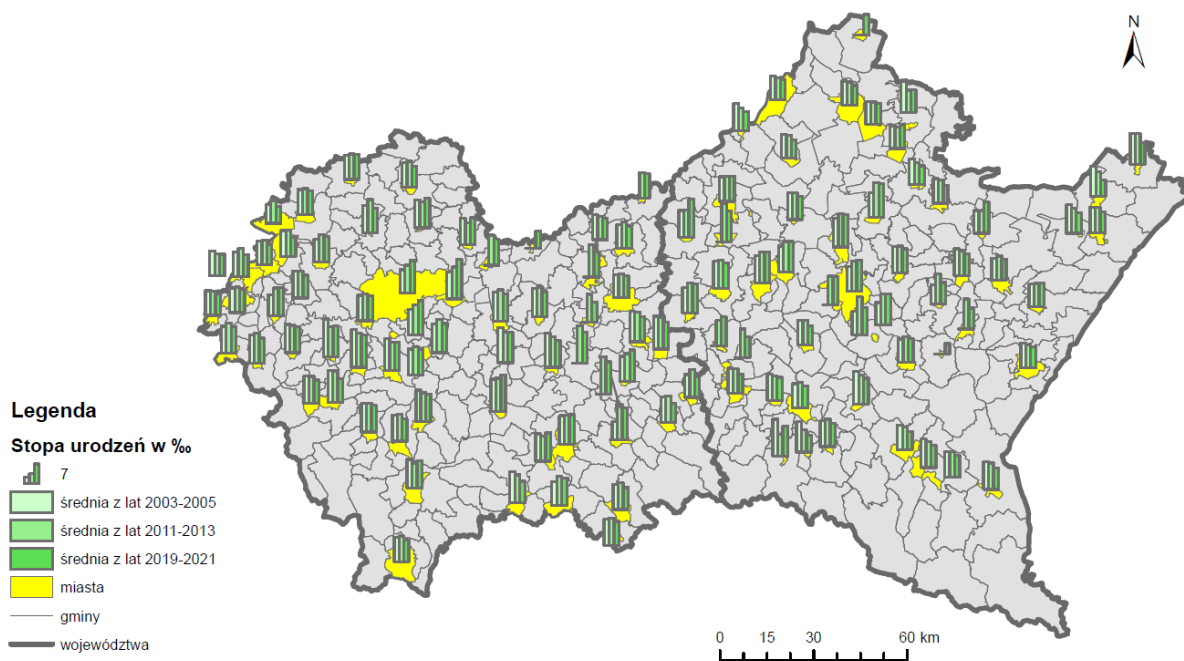
W badanym 18-leciu wzrósł również współczynnik obciążenia ekonomicznego grupą poprodukcyjną (na 100 osób w wieku produkcyjnym) w każdej grupie miast. Widoczne jest to zwłaszcza w przypadku miast średnich województwa podkarpackiego. Przykładami na to są: Nowa Sarzyna (wzrost o 33,5 osoby), Iwonicz-Zdrój (o 32,7), Stalowa Wola (o 30,3). W województwie małopolskim w Olkuszu współczynnik ten zwiększył się zaś o 32,4 osoby.

Zmniejszający się w ciągu lat 2003-2021 udział dzieci w wieku 0-14 lat w ogólnej liczbie ludności, przy rosnącym odsetku populacji w wieku 65 i więcej lat, powiększył wartości indeksu starości i współczynnika obciążenia ekonomicznego grupą poprodukcyjną – jest to zbieżne z trendami w innych województwach i świadczy o nasilającym się procesie starzenia się demograficznego nie tylko ludności miejskiej badanych dwóch województw.

### **Zmiany w ruchu naturalnym i migracjach miast**

Analizy zmian współczynników urodzeń i zgonów w miastach mają znaczenie dla szacowania wartości współczynnika przyrostu naturalnego, stosowanego do porównań czasowych i przestrzennych w jednostkach miejskich. Jego zmiany zależą m.in. od płci i wieku ludności zamieszkującej miasta, przy czym ważną rolę przypisuje się liczebności populacji w wieku rozrodczym oraz jej dominujących zachowań prokreacyjnych. Zmiany współczynnika urodzeń są istotnym czynnikiem brany pod uwagę w zarządzaniu systemem instytucjonalnej opieki i wczesnej edukacji dla dzieci poniżej obowiązkowego wieku szkolnego i w wieku szkolnym.

Najwyższe wartości współczynnika urodzeń zostały odnotowane w miastach dużych – Rzeszowie i Krakowie – średnia za lata 2019-2021 wyniosła tam odpowiednio: 11,1‰ i 11,4‰ (ryc. 5.3). Dodatkowo miasta te zwiększyły jego wartość w kolejnych trzech przyjętych przekrojach czasowych.



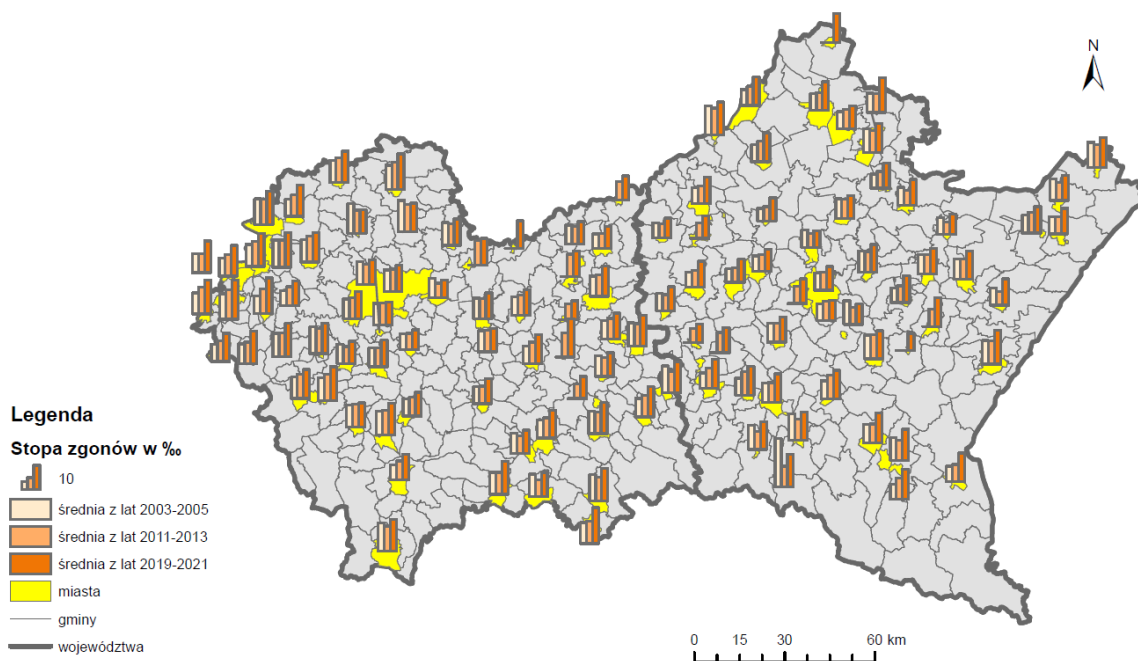
**Ryc. 5.3. Zmiany współczynnika urodzeń w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego – średnie za lata 2003-2005, 2011-2013, 2019-2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g (dostęp: 10.01.2023).

Wartości najniższe w ostatnim przekroju czasowym prowadzonej analizy w województwie podkarpackim charakteryzowały miasta średnie (7,5‰) oraz grupę miast najmniejszych (7,4‰). W województwie małopolskim obie te grupy uzyskały zbliżone wyniki – po 9,1‰. Do miast o najwyższej stopie urodzeń należą w woj. małopolskim: Niepołomice (14,0‰), Limanowa (12,8‰) i Wieliczka (12,2‰), a w podkarpackim: Radomyśl Wielki (13,5‰), Sokołów Małopolski (11,9‰) oraz Głogów Małopolski (11,6‰). Z kolei do miast o najniższych wartościach tej stopy należą: Trzebinia (6,9‰), Koszyce (6,0‰), Bukowno (6,0‰) z woj. małopolskiego oraz Iwonicz-Zdrój (6,0‰), Cieszanów (5,8‰), Dubiecko<sup>4</sup> (3,6‰) z podkarpackiego.

Przebieg zmian współczynnika zgonów warunkują czynniki genetyczne, wiek oraz płeć. Pośrednio świadczy on o warunkach ekonomicznych, przyrodniczych i zdrowotnych oraz o profilaktyce zdrowotnej w miejscu zamieszkania. O ile w okresie 2003-2019 zwiększanie się liczby zgonów było wyjaśniane takimi czynnikami, jak choroby cywilizacyjne, wypadki czy samobójstwa, to w 2020 r. doszedł jeszcze jeden – ogólnoswiatowa pandemia COVID-19.

<sup>4</sup> Dubiecko stało się ponownie miastem w 2021 r.



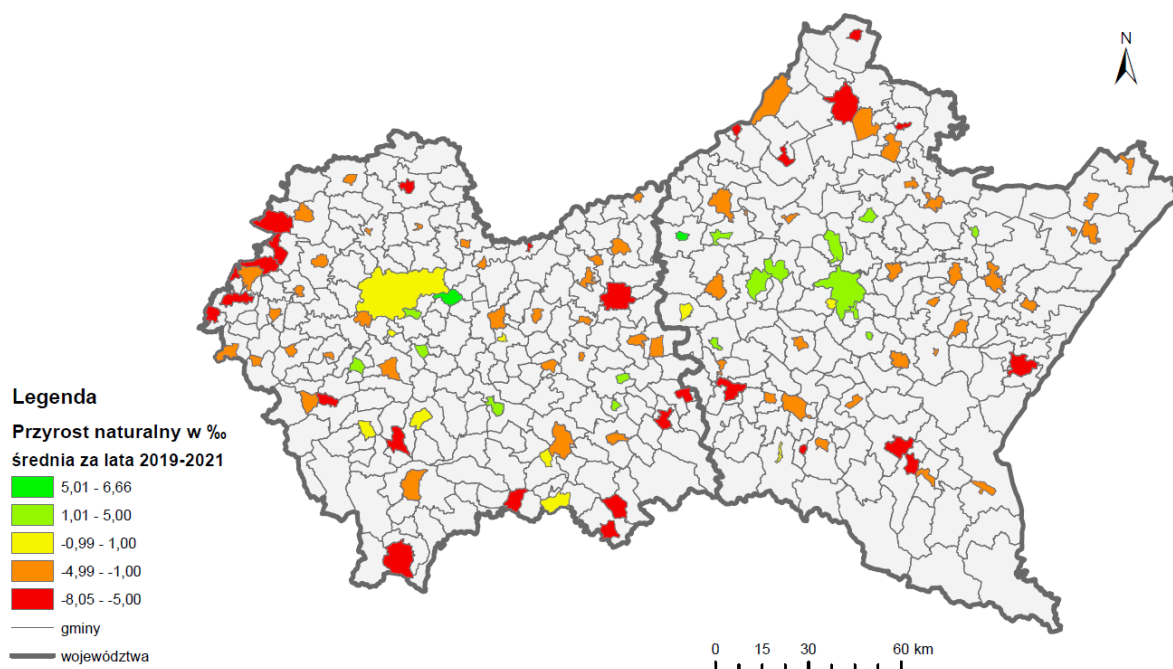
**Ryc. 5.4. Zmiany współczynnika zgonów w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego – średnie w latach 2003-2005, 2011-2013, 2019-2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g (dostęp: 10.01.2023).

O ile współczynniki urodzeń dla miast, wyliczone dla obu badanych województw oscylowały w pobliżu średniej krajowej, to współczynniki zgonów były korzystniejsze, czyli niższe od ogólnopolskich (14,2‰). W analizowanych grupach miast za okres 2019-2021 najwyższe ich wartości wystąpiły w miastach średnich (12,1‰ – podkarpackie, 12,3‰ – małopolskie), z tym, że w województwie małopolskim dotyczyło to miast klasy od 20 000 do 49 999 osób, a w podkarpackim tych z zaludnieniem 50 000-99 999 mieszkańców. Ośrodkami o stopie zgonów wyższej niż średnia krajowa dla miast, były miasta małopolskie: Oświęcim (16,3‰), Zakliczyn (16,0‰), Muszyna (15,0‰), Zator (14,9‰), Miechów (14,9‰), Trzebinia (14,6‰) (ryc. 5.4). W województwie podkarpackim najwyższe wartości stopy zgonów dotyczyły zaś Ulanowa (14,4‰), Przemyśla (14,2‰), Iwonicza-Zdroju (13,8‰) i Baranowa Sandomierskiego (13,8‰). Co ciekawe, pomimo pandemii pojawiły się miasta, w których uśredniona wartość stopy zgonów zmniejszyła się przy porównaniu jej wyników między ostatnim a pierwszym przekrojem czasowym badań – były to: Iwonicz-Zdrój, Skała, Błażowa, Słomniki, Niepołomice i Głogów Małopolski.

Średnia wartość współczynnika przyrostu naturalnego w latach 2019-2021, na skutek znacznego wzrostu współczynnika zgonów, wywołanego wspomnianą pandemią obniżyła się więc w każdej z grup wielkościowych miast. W przypadku województwa małopolskiego do wartości -1,5‰ oraz dla podkarpackiego – do -2,5‰.





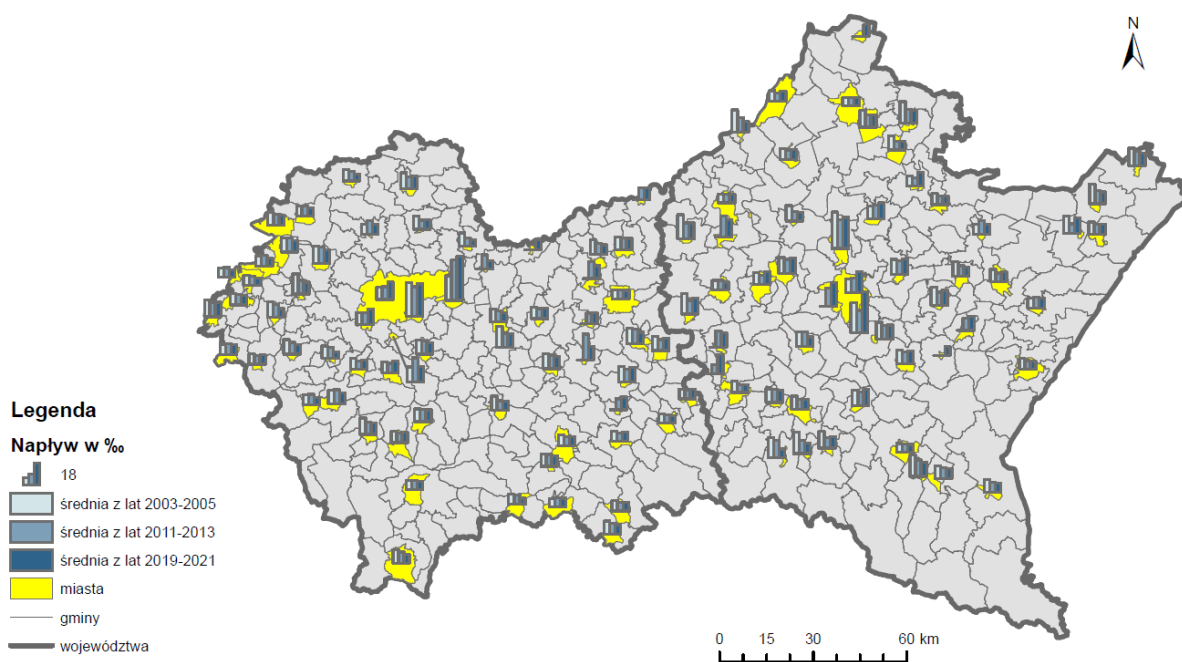
**Ryc. 5.5. Współczynnik przyrostu lub ubytku naturalnego w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego – średnia za lata 2019-2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g (dostęp: 10.01.2023).

Ubytek naturalny w latach 2019-2021 dotyczył większości analizowanych miast (ryc. 5.5), ale jego szczególnie niekorzystne wartości zarejestrowano wśród ośrodków małopolskich: Trzebini (-7,7‰), Miechowa (-7,7‰), Oświęcimia (-8,0‰) i Bukowna (-8,1‰), a wśród podkarpackich dla: Ulanowa (-6,4‰), Przemyśla (-6,8‰), Baranowa Sandomierskiego (-7,0‰) oraz Iwonicza-Zdroju (-7,8‰). Na przeciwnym biegunie – z najwyższym przyrostem naturalnym były Niepołomice (6,7‰), Radomyśl Wielki (5,1‰) i Głogów Małopolski (4,6‰). Przyczyny obserwowanego spadku są związane także z niską płodnością. Współczynnik dzietności w ostatnich osiemnastu latach w miastach jest bardzo niski i dodatkowo faluje. Od 2003 r. do 2009 r. rósł od wartości 1,10 do 1,33, w kolejnych latach zaczął się obniżać, sięgając 1,18 w 2013 r., potem do 2017 r. ponownie wzrastał uzyskując wartość 1,42, po czym spadł w 2021 r. do poziomu 1,27. Stale był on poniżej wartości 2,1 uważanej za gwarantującą zastępowalność pokoleń. Wspomniana pandemia przyczyniła się do spadku liczby urodzeń i wzrostu zgonów – a więc osłabiła demograficzną dynamikę.

Porównując ogólny współczynnik napływu dla miast z początku (lata 2003-2005), środka (lata 2011-2013) i końca okresu badawczego (lata 2019-2021) w obydwu województwach zaobserwowano jego podobne co do kierunku zmiany (wpierw spadek, następnie wzrost), w małopolskim z poziomu 9,7‰ przez 9,5‰ do 11,2‰, a w podkarpackim z 9,8‰ przez 8,8‰ do 10,3‰.



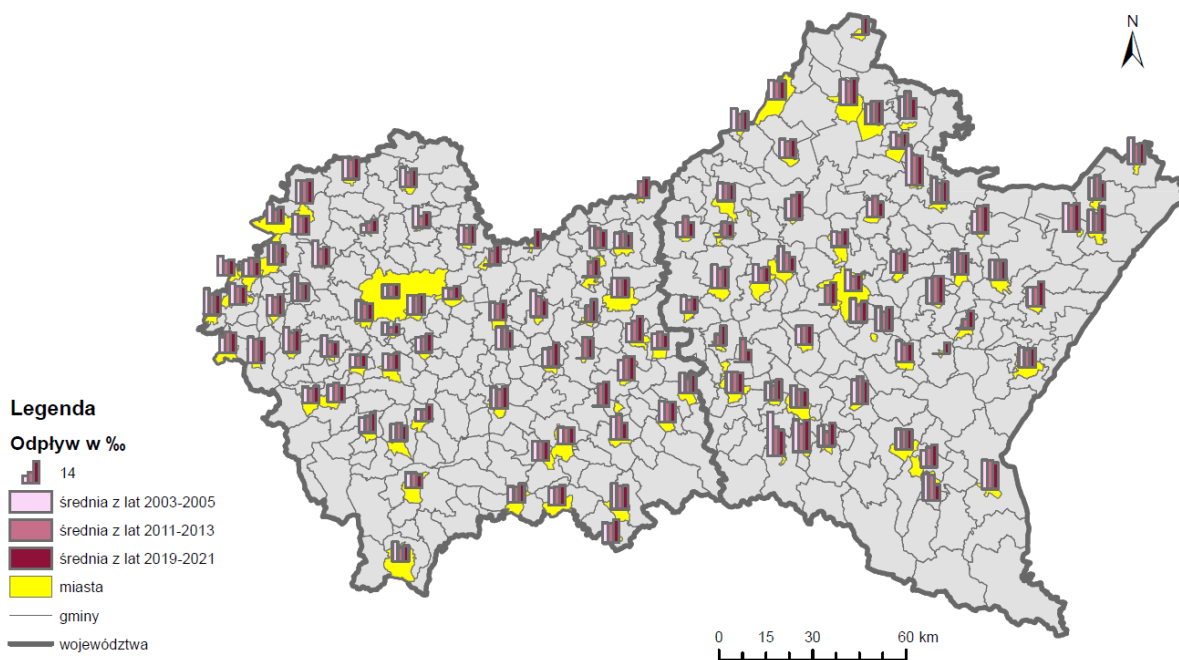


**Ryc. 5.6. Zmiany współczynnika napływu brutto (na 1 000 osób) w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego – średnie za lata 2003-2005, 2011-2013, 2019-2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, h (dostęp: 10.01.2023).

W ostatnim przekroju czasowym (2019-2021) szczególnie wysokie wartości napływu osiągnęły miasta największe Kraków (13,9%) i Rzeszów (17,1%) oraz mniejsze, znajdujące się w ich bliskim sąsiedztwie (Niepołomice 35,1%, Wieliczka 25,9%, Boguchwała 19,1%, Głogów Małopolski 24,8%, Tyczyn 32,5%) (ryc. 5.6).

Zmiany obliczonych wartości współczynnika odpływu (w trzech przekrojach czasowych) przebiegały odmiennie dla miast analizowanych województw, przy czym były one gorsze dla województwa podkarpackiego. W województwie małopolskim zanotowano relatywnie niewielki, lecz stały jego spadek (z wartości 10,6%, przez 10,4%, do wartości 10,3%), natomiast w podkarpackim wystąpił wprawdzie duży spadek, a następnie niewielki wzrost (z wartości 13,9%, przez 12,1%, do wartości 12,7%). Wśród wyróżnionych grup miast, najmniejsze odznaczają się najwyższymi wartościami współczynnika odpływu, z tym, że są one nieco niższe niż w początkowym okresie analizy. Wyższą intensywność odpływu ludności wykazują miasta wschodniej i północno-zachodniej części województwa małopolskiego oraz południowej i północno-wschodniej części podkarpackiego – ryc. 5.7.

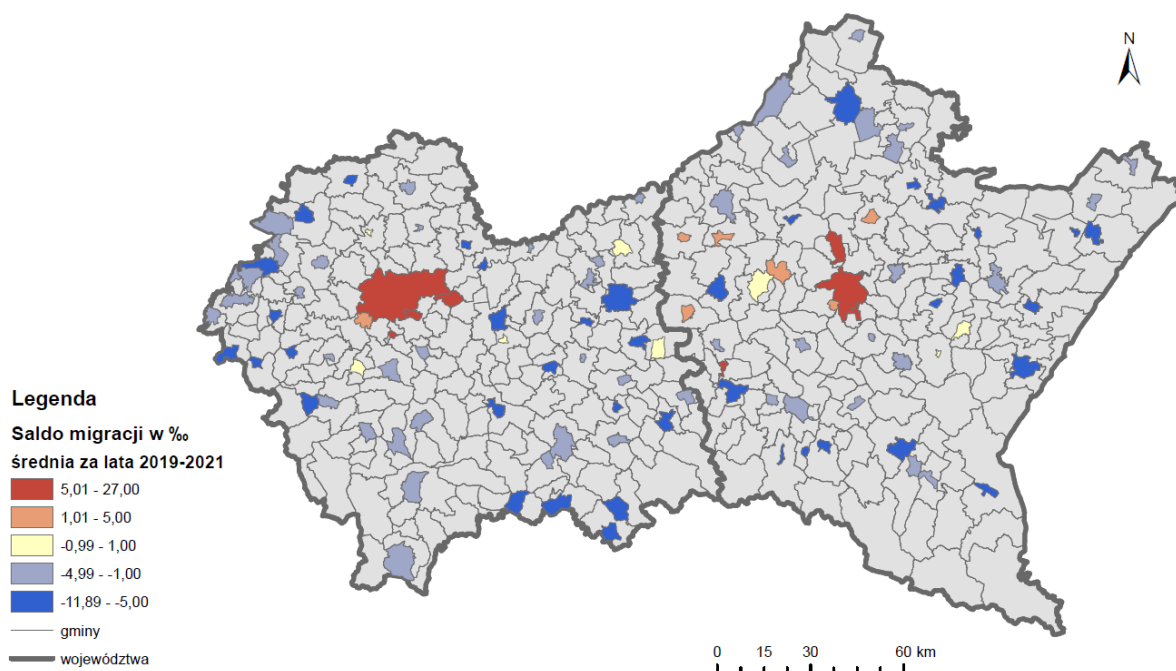


**Ryc. 5.7. Zmiany współczynnika odpływu brutto (na 1 000 osób) w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego – średnie za lata 2003-2005, 2011-2013, 2019-2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, h (dostęp: 10.01.2023).

W latach 2019-2021 wśród miast o największym odpływie ludności na 1 000 mieszkańców znalazły się przede wszystkim ośrodki z województwa podkarpackiego: Iwonicz-Zdrój (20,4‰), Nowa Sarzyna (18,8‰), Oleszyce (18,2‰), Sieniawa (17,9‰), Kańczuga (17,6‰), Kolbuszowa (17,6‰), Ustrzyki Dolne (17,2‰), Lubaczów (17,0‰) oraz Stalowa Wola (17,0‰). W województwie małopolskim wartości tego współczynnika były generalnie niższe, z tym, że najgorsze dla Tuchowa (16,7‰) i Czchowa (16,1‰).

Niekorzystnym zjawiskiem jest ujemne saldo migracji. Podsumowaniem opisanych wyżej przemieszczeń ludności miast na pobyt stały jest ryc. 5.8 obrazująca saldo migracji. Dodatnie saldo migracji z lat 2019-2021 było jedynie w miastach największych (5,4‰ – Kraków, 6,2‰ – Rzeszów), oraz w nielicznej grupie mniejszych jednostek, potwierdzając atrakcyjność stolic wojewódzkich regionów i ich bliskiego sąsiedztwa jako docelowych miejsc migracji na pobyt stały. Zdecydowaną większość przepływu ludności stanowiły migracje wewnątrz województw.



**Ryc. 5.8. Saldo migracji ludności na pobyt stały w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego, w przeliczeniu na 1 000 osób – średnia za lata 2019-2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g, h (dostęp: 10.01.2023).

Te mniejsze ośrodki imigracji to w województwie małopolskim: Niepołomice (27,0%), Wieliczka (12,7%), Świątniki Górne (5,9%), Skawina (1,9%), a w podkarpackim: Tyczyn (18,8%), Głogów Małopolski (13,9%), Kołaczyce (7,2%), Przecław (4,6%), Boguchwała (4,4%), Radomyśl Wielki (3,0%), Sędziszów Małopolski (2,9%), Sokółów Małopolski (2,8%) i Pilzno (2,7%). Miasta położone peryferyjnie względem tych dwu „biegunów wzrostu” najbardziej tracą ludność wskutek odpływu migracyjnego, który przyczynia się do stopniowego wyludniania wielu miast analizowanych 2 województw, a w przyszłości może prowadzić do podważenia ich rozwoju gospodarczego. Miastami o najbardziej niekorzystnych – ujemnych – wartościach współczynnika salda migracji wśród ośrodków małopolskich są: Wadowice (-7,0%), Limanowa (-7,1%), Muszyna (-7,2%), Gorlice (-7,2%), Proszowice (-7,3%), Szczawnica (-7,4%), Tuchów (-7,7%), Wolbrom (-8,2%), Andrychów (-8,3%), Krynica-Zdrój (-8,5%) oraz Olkusz (-9,0%), a wśród miast województwa podkarpackiego: Jasło (-7,0%), Leżajsk (-7,4%), Dębica (-7,5%), Radymno (-7,8%), Nowa Sarzyna (-8,2%), Lubaczów (-8,8%), Sieniawa (-9,6%), Dukla (-9,8%), Ustrzyki Dolne (-10,0%), Stalowa Wola (-10,6%), Kolbuszowa (-10,8%) i Iwonicz-Zdrój (-11,9%) – czyli niekoniecznie miasteczka, bo są to m.in. kilkunastotysięczne ośrodki powiatowe i przemysłowe jak np. Stalowa Wola, Jasło i Dębica.

## Zmiany typów ludnościowych miast województw małopolskiego i podkarpackiego z zastosowaniem metody Webba

Aby dokładniej uchwycić zachodzące zmiany w zaludnieniu miast województwa małopolskiego i podkarpackiego, wykorzystano metodę J.W. Webba (1963), która pozwala rozpoznać relacje między przyrostem naturalnym i saldem migracji poprzez wyróżnienie ośmiu typów A do H, różniących się przyrostem naturalnym i saldem migracji pod względem znaku (składowa o wartości dodatniej lub ujemnej) oraz wartości bezwzględnej. Metodę tą często wykorzystywaną w analizach ludnościowych, stosowali Kosiński (1964), Długosz (2001) i inni geografowie. Objasnienia typów są pod tabelą 5.4. Analizując saldo migracji oraz przyrost naturalny tą metodą, w pierwszym interwale czasowym (lata 2003-2005) w województwie podkarpackim miasta reprezentowały każdy z 8 typów A-H, w drugim (lata 2011-2013) nie wystąpił typ D, a w trzecim (lata 2019-2021) zabrakło typu E (tab. 5.4, ryc. 5.9-5.11). W przypadku województwa małopolskiego w dwóch pierwszych okresach analizy nie wystąpił typ E, a w ostatnim – typ B.

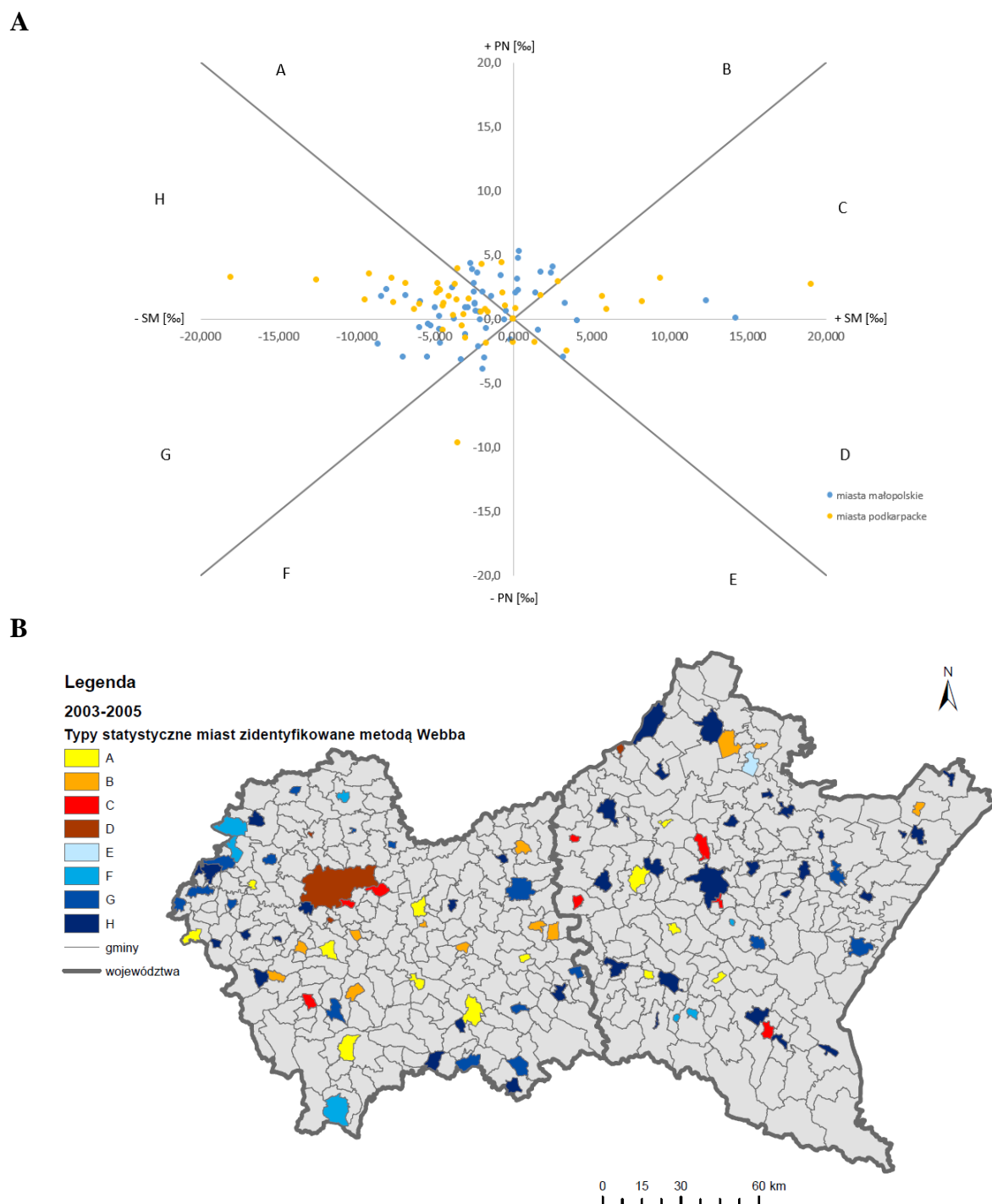
**Tabela 5.4. Zestawienie liczby miast wg typów J.J. Webba za lata 2003-2005, 2011-2013 oraz 2019-2021**

Typ	Liczba miast w województwie					
	małopolskim			podkarpackim		
	2003-2005	2011-2013	2019-2021	2003-2005	2011-2013	2019-2021
A	8	7	2	5	6	1
B	9	1	-	3	5	2
C	3	8	3	5	4	7
D	3	1	1	1	-	2
E	-	-	2	1	2	-
F	4	6	19	3	1	17
G	14	11	30	3	7	20
H	14	27	5	24	25	2
Razem	55	61	62	45	50	51

Wyjaśnienia: Typ A – przewaga przyrostu naturalnego nad ubytkiem migracyjnym; Typ B – przewaga przyrostu naturalnego nad przyrostem migracyjnym; Typ C – przewaga przyrostu migracyjnego nad przyrostem naturalnym; Typ D – przewaga przyrostu migracyjnego nad ubytkiem naturalnym; Typ E – przewaga ubytku naturalnego nad przyrostem migracyjnym; Typ F – przewaga ubytku naturalnego nad ubytkiem migracyjnym; Typ G – przewaga ubytku migracyjnego nad ubytkiem naturalnym; Typ H – przewaga ubytku migracyjnego nad przyrostem naturalnym.

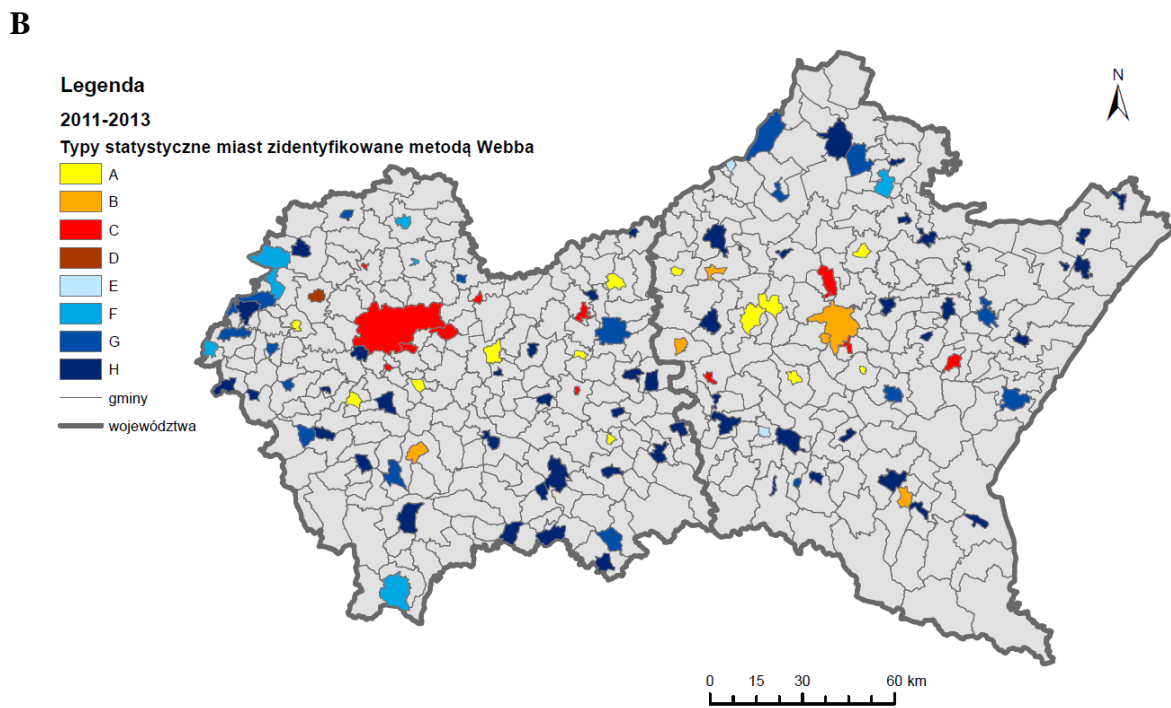
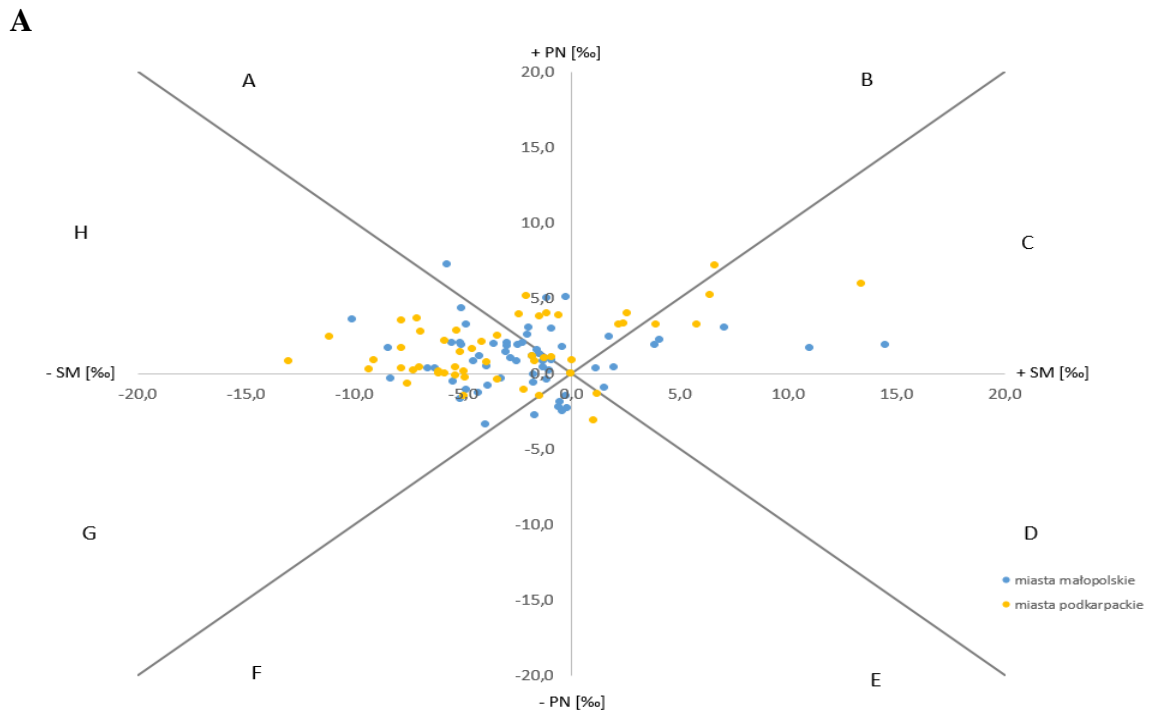
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g, h (dostęp: 10.01.2023).

W każdym z analizowanych okresów stwierdzono zwiększającą się przewagę miast o ubytku ludności (typy E-H) nad tymi z rosnącą populacją (typy A-D). W województwie podkarpackim typy E-H w pierwszym okresie stanowiły 68,9% ogółu miast, w drugim – 70%, a w ostatnim – 76,5%. Dla województwa małopolskiego typy od E-H zwiększały odpowiednio swój udział od 58,2 % (lata 2003-2005), przez 72,1% (lata 2011-2013) do 90,3% (lata 2021-2021).



**Ryc. 5.9. Miasta w ujęciu typów statycznych A-H, wyróżnionych metodą Webba: A. ujęcie wartości przyrostu naturalnego i salda migracji; B. ujęcie przestrzenne – średnia za lata 2003-2005**

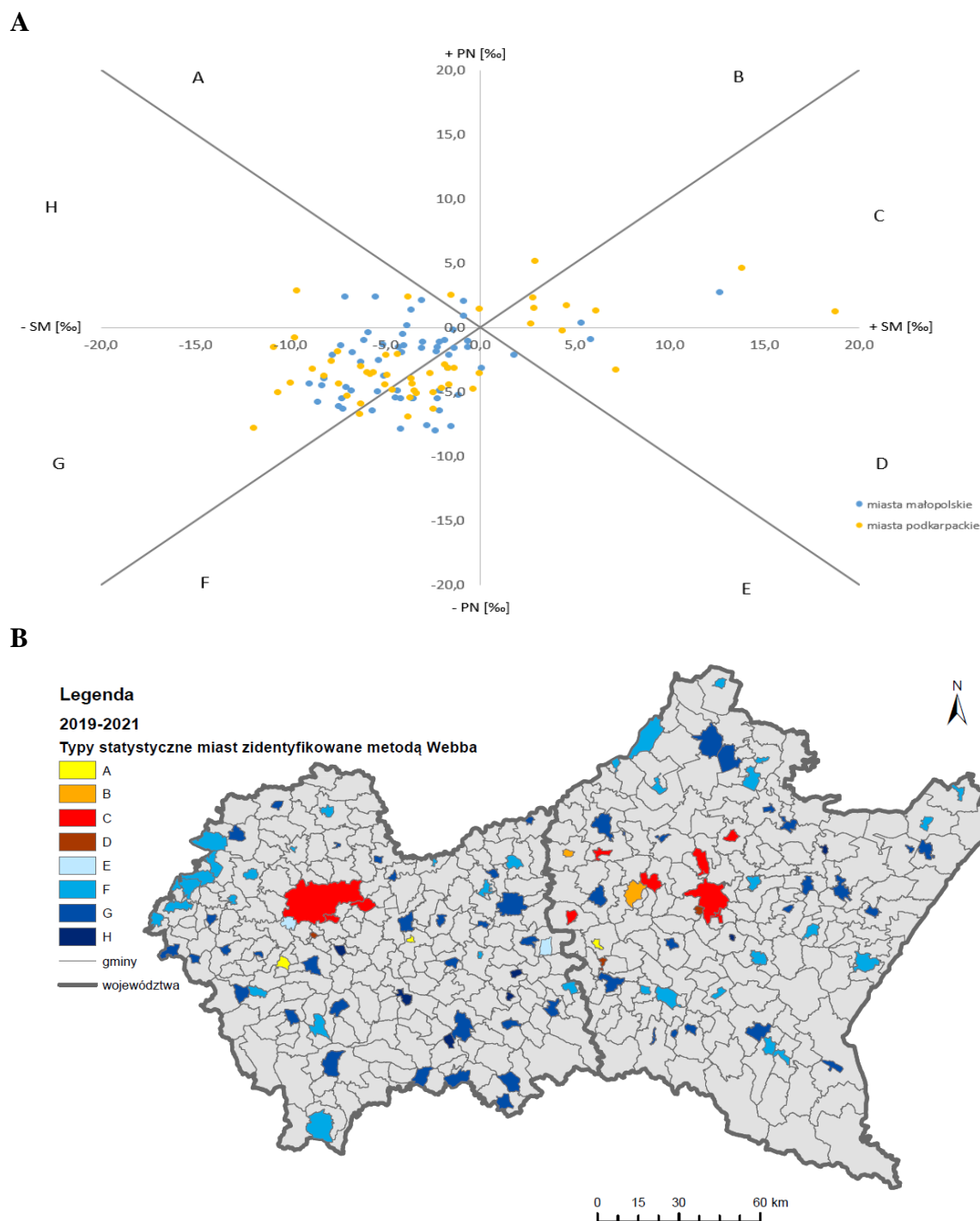
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g, h (dostęp: 10.01.2023).



**Ryc. 5.10. Miasta w ujęciu typów statycznych A-H, wyróżnionych metodą Webba: A. ujęcie wartości przyrostu naturalnego i salda migracji; B. ujęcie przestrzenne – średnia za lata 2011-2013**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g, h (dostęp: 10.01.2023).





**Ryc. 5.11. Miasta w ujęciu typów statycznych A-H, wyróżnionych metodą Webba: A. ujęcie wartości przyrostu naturalnego i salda migracji; B. ujęcie przestrzenne – średnia za lata 2019-2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – dane za lata 2003-2021, GUS 2023 a, f, g, h (dostęp: 10.01.2023).

Zmiany typów miast wyróżnionych metodą Webba zostały też ukazane na ryc. 5.9-5.11, kolejno dla okresów 2003-2005, 2011-2013 oraz 2019-2021. Zmiany w strukturze miast (porównując typ z początkowego i końcowego okresu analiz) w województwie małopolskim nie zaszły w przypadku 16 miast (Niepołomice, Wieliczka – pozostał typ C; Świątyniki Górne –

typ D, Bukowno, Miechów, Trzebinia Zakopane – typ F; Grybów, Krynica-Zdrój, Piwniczna-Zdrój, Proszowice, Słomniki, Wolbrom, Tarnów, Zator – typ G; Stary Sącz – typ H), a w podkarpackim – w pięciu miastach (Głogów Małopolski, Pilzno, Tyczyn – typ C, Jarosław – typ G, Sieniawa – typ H). Zmiany wyłącznie w obrębie typów przyrostowych (A-D) dokonały się w regionie małopolskim w trzech miastach (Kraków, Nowy Wiśnicz, Sułkowice), a podkarpackim – w sześciu (Boguchwała, Brzostek, Przecław, Radomyśl Wielki, Ropczyce, Tyczyn). Przesunięcia wyłącznie w obrębie typów odznaczających się ubytkiem (E-H) dotyczyły aż 19 miast województwa małopolskiego i 26 podkarpackiego.

Liczne były miasta, w które z typu przyrostowego (A-D) przeszły do ubytkowego (E-H). W województwie małopolskim te niekorzystne zmiany dotyczyły 23 ośrodków, a w podkarpackim – 10. Znacznie rzadziej zachodził awans miasta z typu ubytkowego (E-H) do przyrostowego (A-D). Dotyczyło to tylko czterech miast województwa podkarpackiego – Kołaczyc (zmiana z typu H do D) oraz Rzeszowa, Sędziszowa Małopolskiego i Sokołowa Małopolskiego (z typu H do C). Wykryte dla ostatniego okresu typy oraz obserwowane od 2003 r. ich zmiany, potwierdzają niekorzystne trendy demograficzne zachodzące w większości miast całego analizowanego obszaru.

## **Podsumowanie**

Zachodzące przemiany w strukturze mieszkańców miast województwa małopolskiego oraz podkarpackiego są następstwem starzenia się ich społeczeństwa, jak również zachodzących procesów migracyjnych i niewiele odbiegają od ogólnopolskich trendów. Charakterystyczną cechą ludności powyżej 65 lat jest już odnotowywane znacznie wyższe tempo jej wzrostu niż populacji młodej. W 2003 r. udział osób w wieku 65 lat i więcej w miastach województwa małopolskiego wynosił zaledwie 13,2%, a w 2021 r. było to już 19,9%. W miastach województwa podkarpackiego zmiana ta była jeszcze większa – z 11,1% w 2003 r. do 20,2% w 2021 r. W analizowanych miastach przybyło też ludności w wieku starszym (85 lat i więcej), a także zmniejszył się udział dzieci (przedział 0-14 lat). Nasilający się proces starzenia ludności bardziej zaznaczający się w miastach analizowanych województw jest też efektem wydłużania trwania życia. Jednak opisywane procesy demograficzne nie zawsze zachodzą podobnie, jeśli rozważać je według grup ludnościowych miast. Ilustracją występowania takich przypadków może być zestawienie udziału dzieci w odniesieniu do miast dużych – w województwie małopolskim jest on najmniejszy (13,8%), a w województwie podkarpackim przeciwnie –



największy (16,4%). Niestety, obserwowane starzenie się społeczeństwa wiąże się z zagrożeniem większości analizowanych miast depopulacją.

Stan ten ma także źródła w narastającym ubytku naturalnym – wywołanym spadkiem dzietności i utrzymywaniem się jej poniżej progu zastępowalności, ostatnio wzmocnionym zwiększeniem liczby zgonów przez pandemię, która w latach 2019-2021 powiększyła poziom współczynnika zgonów i obniżyła współczynnik przyrostu naturalnego w każdej podgrupie miast, czyli małych, średnich i wielkich. Charakterystyczną cechą badanych województw jest znaczne ich wewnętrzne zróżnicowanie przestrzenne w obrębie wyróżnionych grup wielkościowych miast w zakresie analizowanych składowych ruchu naturalnego oraz salda migracji, co warunkuje odmiennie przebiegające tam procesy rozwojowe w przyszłości. Odnośnie migracji zaznaczać się będzie napływ ludności ukraińskiej, po agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r., skierowany przede wszystkim do większych miast.

Pogrupowanie tych miast według typów rozwoju ludnościowego metodą J.W. Webba wykazało, że szczególnie ważnym obecnie czynnikiem wpływającym na liczbę mieszkańców w większości miast są: ujemne saldo migracji i ubytek naturalny. Dlatego w obydwu województwach zmniejszyła się i obecnie jest niewielka grupa miast zaliczana do typów przyrostowych (A-D). W bilansie ogólnym najwięcej jest miast typu G – o przewadze ubytku migracyjnego nad naturalnym: w okresie 2019-2021 było ich 30 w województwie małopolskim oraz 20 w podkarpackim, oraz typu F – o przewadze ubytku naturalnego nad ubytkiem migracyjnym (w analogicznym okresie takich miast było 19 w województwie małopolskim oraz 17 w podkarpackim). Zatem w sumie dwa niekorzystne trendy dotyczyły w tych województwach odpowiednio 49 i 37 ośrodków miejskich.

Słabnie efekt dotychczas relatywnie korzystnej struktury wiekowej ludności województwa małopolskiego i podkarpackiego, co jeszcze niedawno (okresy badawcze 2003-2005 oraz 2011-2015) było silnym czynnikiem wzrostu dynamiki zmian ludnościowych. Oznacza to w przyszłości nasilenie niekorzystnych zmian demograficznych, za czym przemawia zwiększenie liczby miast reprezentujących typy odznaczające się ubytkiem ludności, wcześniej klasyfikowanych w typach przyrostowych. Warto też zauważyć, że przeprowadzone analizy oraz typologia miast wyraźnie wskazuje na przestrzenny aspekt zmian demograficznych – wyodrębnianie się rdzeni i peryferii województw.

Zachodzące zmiany demograficzne będą rzutowały wkrótce na konieczność dostosowania miast do zmieniającego się profilu populacji. Będzie to dotyczyło wielu dziedzin, takich jak: wzrostu gospodarczego i jego tempa zmian, pracy, trendów na rynku mieszkaniowym,

emerytur, opieki i wydatków na zdrowie, budżetu miejskiego, regionalnego i krajowego oraz dobrostanu starzejącej się populacji.

Te niekorzystne procesy demograficzne dostrzegane już są w aktualizowanych strategiach rozwoju miast, zyskując w nich status problemów o wysokiej randze. Dla ich rozwiązania formułowane są zoperacjonalizowane cele, ale ostateczne konsekwencje opisanych trendów demograficznych uzależnione są od finalnych decyzji władarzy miast i niewątpliwie będą stanowić wyzwania rozwojowe obecnej dekady.

## **Bibliografia**

- Bański J., Kamińska W., Mularczyk M. (2021). Ruch naturalny i migracje a zjawisko starzenia się społeczeństwa w małych miastach w Polsce w okresie 2008-2017. *Przegląd Geograficzny*, 93(4), 491–513.
- Długosz Z. (2001). Próba dynamicznej typologii ruchu ludności w świetle klasyfikacji Webba na przykładzie województwa małopolskiego, W: B. Kortus (red.), *Człowiek i przestrzeń*, (s. 61–70). IGiGP UJ: Kraków.
- Eberhardt P. (2014). Fazy rozwoju demograficznego Polski. *Roczniki Nauk Społecznych*, 42(2), 135–160.
- GUS (2023a). *Ludność wg grup wieku i płci*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 10.01.2023).
- GUS (2023b). *Gęstość zaludnienia oraz wskaźniki*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 10.01.2023).
- GUS (2023c). *Ludność w wieku przedprodukcyjnym (17 lat i mniej), produkcyjnym i poprodukcyjnym wg płci*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 10.01.2023).
- GUS (2023d). *Udział ludności wg ekonomicznych grup wieku w % ludności ogółem*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 10.01.2023).
- GUS (2023e). *Wskaźniki obciążenia demograficznego*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 10.01.2023).
- GUS (2023f). *Ruch naturalny wg płci*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 10.01.2023).
- GUS (2023g). *Urodzenia żywe, zgony i przyrost naturalny na 1 000 ludności*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 10.01.2023).
- GUS (2023h). *Migracje na pobyt stały gminne wg płci migrantów, w ruchu wewnętrznym i zagranicznym*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 10.01.2023).
- GUS (2023i). *Małżeństwa na 1 000 ludności wg lokalizacji*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 10.01.2023).
- GUS (2023j). *Powierzchnia*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 10.01.2023).

- Haase A., Bernt M., Grossmann K., Mykhnenko V., Rink D. (2014). Conceptualizing Urban Shrinkage. *Environment and Planning A*, 46(7), 1519–1534.
- Heffner K. (2008). Funkcjonowanie miast małych w systemie osadniczym Polski w perspektywie 2033 r. W: K. Saganowski, M. Zagrzejewska, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2033. Tom 1* (s. 281–333). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Warszawa.
- Holzer J.Z. (2003). *Demografia*. PWE Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne: Warszawa.
- Kaliński J. (2009). *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989-2004*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza: Warszawa.
- Kantor-Pietraga I. (2014). *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*. Uniwersytet Śląski: Katowice.
- Kosiński L. (1964). Typy zmian ludności w Polsce w latach 1951-1960. *Przegląd Geograficzny*, 36(4).
- Krzysztofik R., Szmytkie R. (2018). Procesy depopulacji w Polsce w świetle zmian bazy ekonomicznej miast. *Przegląd Geograficzny*, 90, z. 2, 309–329. IGiPZ PAN: Warszawa.
- Kurek S. (2008). *Typologia starzenia się ludności Polski w ujęciu przestrzennym*. Prace Monograficzne nr 497. Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej: Kraków.
- Kurek S., Gałka J., Wójtowicz M. (2015). Powiązania funkcjonalno-przestrzenne w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym w świetle dojazdów do pracy. *Studia Miejskie*, t. 18, 71–84. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego: Opole.
- Łobodzińska A. (2016). Starzejące się społeczeństwo wyzwaniem dla zrównoważonego rozwoju. *Prace Geograficzne*, 144, 127–142.
- ONZ (2019a). *World Population Ageing*. Pobrane z: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Report.pdf> (dostęp: 2.02.2023).
- ONZ (2019b). *World Population Prospects, Highlights*, United Nations, New York. Pobrane z: [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_Highlights.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf) (dostęp: 2.02.2022).
- Prognoza ludności na lata 2014-2050* (2014). Studia i analizy statystyczne. GUS: Warszawa. Pobrane z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-1,5.html> (dostęp: 05.02.2023).
- Radzimski A. (2015). Między miastem kurczącym się a reurbanizacją. Zróżnicowanie rozwoju miast w Niemczech w latach 1995–2012. *Przegląd Geograficzny*, 87(4), 659–682.
- Rocznik demograficzny (2022). GUS: Warszawa.
- Stryjakiewicz T., Jaroszewska E., Marcińczak S., Ogrodowczyk A., Rumpel P., Siwek T., Slach O. (2014). Współczesny kontekst i podstawy teoretyczno-metodologiczne analizy procesu kurczenia się miast. W: T. Stryjakiewicz (red.), *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe: Poznań.
- Sytuacja demograficzna Polski* (2021). *Raport 2020-2021*. Rządowa Rada Ludnościowa: Warszawa. Pobrane z: [https://bip.stat.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/805/1/1/rrl\\_sytuacja\\_demograficzna\\_polski\\_2020-2021.pdf](https://bip.stat.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/805/1/1/rrl_sytuacja_demograficzna_polski_2020-2021.pdf) (dostęp: 04.02.2023).

- Szmytkie R. (2015). Zjawisko kurczenia się miast bardzo małych w Polsce, W: A. Wolaniuk (red.), *Współczesne czynniki i bariery rozwoju miast, XXVIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście* (s. 259–276). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego: Łódź.
- Szmytkie R. (2022). Kierunki zmian ludnościowych w największych miastach Polski w latach 1980-2020. *Przegląd Geograficzny*, 94(3), 307–325.
- Szymańska D. (2007). *Urbanizacja na świecie*. Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa.
- Śleszyński P. (2016). Współczesne i prognozowane uwarunkowania demograficzno-migracyjne w rozwoju miejskiego systemu osadniczego Polski. *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, 29(1), 97–106.
- Śleszyński P. (2018). *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*. Klub Jagielloński: Warszawa.
- Śleszyński P. (2021). Rozwój miast w Polsce a ich położenie względem autostrad i dróg ekspresowych. *Przegląd Geograficzny*, 93(2), 233–248.
- Śleszyński P., Wiśniewski R., Szejgiec-Kolenda B. (2018). Demographic processes in Poland in the years 1946-2016 and their consequences for local development: current state and research perspectives. *Geographia Polonica*, 91(3), 317–334.
- UNCTAD (2022). *Total and urban population*. Pobrane z: <https://hbs.unctad.org/total-and-urban-population/> (dostęp: 06.02.2023).
- Webb J.W. (1963). The natural and migrational components of population changes in England and Wales 1921-1931. *Economic Geography*, 39(2), 130–14.

*Jeremiasz Salamon*

## **Strategia rozwoju ponadlokalnego oraz porozumienie terytorialne jako instrumenty prowadzenia polityki rozwoju przez samorząd powiatowy**

### **Wstęp**

Samorząd powiatowy jest jednym z podmiotów prowadzących politykę rozwoju w Polsce. Uwagę zwraca jednak skromne instrumentarium realizacji tej polityki, w które został wyposażony. Dotyczy to w szczególności braku jednoznacznej podstawy prawnej pozwalającej samorządowi powiatowemu na uchwalanie własnej strategii rozwoju. To uwarunkowanie ogranicza podmiotowość powiatu w zakresie strategicznego zarządzania rozwojem, czyniąc zeń ułomny podmiot polityki rozwoju. Niniejszy tekst stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu wprowadzenia w 2020 r. do instrumentarium polityki rozwoju strategii rozwoju ponadlokalnego oraz porozumienia terytorialnego na podmiotowość samorządu powiatowego w obszarze tej polityki. W tym celu z wykorzystaniem metody *desk research* autor przeprowadził analizę możliwości zastosowania obu instrumentów na szczeblu powiatowym. Ponadto zrealizowano badanie ankietowe wśród powiatów ziemskich, którego celem było określenie stopnia ich zainteresowania oraz gotowości do wykorzystania obu instrumentów.

### **Podmioty oraz instrumentarium polityki rozwoju**

Zgodnie z przepisami ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej: uzppr), „przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” (art. 2). Tak sformułowana definicja polityki rozwoju wskazuje na jej wielopodmiotowy i wielopoziomowy charakter (Kokocińska 2014, s. 14), który wyraża się

w zaangażowaniu w jej programowanie, wdrażanie i monitorowanie wielu podmiotów ulokowanych na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym i lokalnym). Katalog podmiotów uprawnionych do prowadzenia polityki rozwoju, wskazany w art. 3 uzppr, obejmuje: Radę Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki. Mając na uwadze, że w grupie tej obok administracji centralnej znalazły się również jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, zasadne jest stwierdzenie, że w warunkach polskich krąg ten został zakreślony relatywnie szeroko, co skutkuje koniecznością „instytucjonalizacji działań podmiotów prowadzenia polityki rozwoju, z jednej strony umożliwiającą określenie jasnych granic układów kompetencyjnych, z drugiej – harmonizującą działania rządowych i samorządowych układów administracyjnych” (Kokocińska 2015, s. 183). Skuteczność tak rozumianej polityki wymaga wyposażenia jej w odpowiednie instrumenty wdrożeniowe o charakterze finansowym, i prawnym (Chrisidu-Budnik i Korczak 2013, s. 395). Najogólniej instrumenty te można określić mianem wszelakiego rodzaju możliwości, pozostających w dyspozycji władz publicznych w zakresie sterowania procesami, których celem jest wywołanie określonych efektów (Dobrodziej 2002, s. 71; Dahlke 2017, s. 82). W polskich uwarunkowaniach prawnych na instrumentarium polityki rozwoju składają się strategie rozwoju, programy i dokumenty programowe, polityki publiczne (art. 4 ust. 1 uzppr), jak również instrumenty prawne i finansowe określone w odrębnych przepisach (art. 4 ust. 2 uzppr). Do katalogu tego z całą pewnością można zaliczyć także kontrakt terytorialny, kontrakt sektorowy oraz porozumienie terytorialne, o których mowa w kolejnych przepisach uzppr.

Szczególne miejsce w powyższym zestawie instrumentów przypisać należy strategiom rozwoju (Dahlke 2017; Kokocińska 2015; Sztando 2017; Wiatrak 2015; Właźlak 2010; Ziółkowski 2015), pełniącym rolę ogólnego programu celów i zamierzeń oraz kierunków działania władz publicznych, uwzględniających reakcje na otoczenie. Tak rozumiana strategia odpowiada na pytanie o główne i szczegółowe cele działania oraz określa, co i kiedy powinno zostać zrobione, a także jakich efektów wynikających z tych działań należy oczekiwać (Szewczuk 2011, s. 100).

Typy strategii rozwoju, na podstawie których możliwe jest prowadzenie polityki rozwoju, zostały określone w art. 9 uzppr. Są nimi:

- średniookresowa strategia rozwoju kraju, do której uchwalenia uprawniona jest Rada Ministrów;
- inne strategie rozwoju, w tym m.in. tzw. zintegrowane strategie rozwoju, służące realizacji polityki rozwoju przez Radę Ministrów, strategia ponadregionalna, do przyjęcia

której uprawniony jest samorząd województwa oraz (w określonej w ustawie sytuacji) Rada Ministrów (art. 14a ust. 6-8 uzppr);

- strategia rozwoju województwa, będąca zasadniczym instrumentem prowadzenia polityki rozwoju przez samorząd województwa;
- strategia rozwoju gminy, będąca instrumentem prowadzenia polityki rozwoju przez samorząd gminny;
- strategia rozwoju ponadlokalnego, będąca instrumentem prowadzenia polityki rozwoju przez związki metropolitalne (w obecnym stanie prawnym wyłącznie przez związek metropolitalny funkcjonujący w województwie śląskim), samorządy gminne oraz w przypadkach określonych w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: usg), także współpracujący z nimi samorząd powiatowy.

### **Powiat jako podmiot polityki rozwoju**

W kontekście przytoczonych wcześniej przepisów dotyczących podmiotów polityki rozwoju oraz wykorzystywanych przez nie w tym zakresie instrumentów uwagę zwraca przede wszystkim fakt, iż jedynym podmiotem w tej grupie, który nie został wyposażony we własną strategię rozwoju, stanowiącą dlań podstawę działań podejmowanych w zakresie polityki rozwoju jest samorząd powiatowy. Pamiętać jednak należy, że w przeszłości katalog strategii rozwoju opisany w art. 9 uzppr obejmował także strategie rozwoju lokalnego, do których zaliczano strategie rozwoju powiatów i gmin. Niemniej jednak przepis ten został uchylony na podstawie art. 6 pkt 9 ustawy z 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw, w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. 2008 nr 216, poz. 1370). Tym samym samorządy powiatowe dysponowały niespełna dwuletnim okresem, w którym istniała jednoznaczna podstawa prawna, umożliwiająca im uchwalanie strategii rozwoju.

Przepisów odnoszących się do strategii rozwoju powiatu próżno również poszukiwać w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: usp), w których brak jednoznacznej podstawy prawnej dla opracowania i uchwalenia przez organy powiatu tego typu dokumentu. Jest to sytuacja zasadniczo odmienna od tej, z którą mamy do czynienia w przypadku usg i ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: usw), w których w dosyć szczegółowy sposób scharakteryzowane zostały zarówno struktura strategii rozwoju, jak również procedura ich opracowania oraz uchwalania.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, iż przepisy zawarte w usg odnoszące się do strategii rozwoju gminy stanowią swoistą nowość, gdyż zostały wprowadzone do obiegu prawnego

dopiero na podstawie ustawy z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowelizacja uzppr). Do dnia wejścia w życie przepisów tej ustawy, co miało miejsce 13 listopada 2020 r., w usg brak było jednoznacznej podstawy prawnej pozwalającej gminom na przyjmowanie własnych strategii rozwoju. W praktyce większość strategii gminnych uchwalana była na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 6 usg, tj. jako programy gospodarcze. Co ciekawe, w oparciu o tę samą podstawę prawną rady gmin uchwały również inne dokumenty o charakterze strategiczno-programowym, w tym programy rewitalizacji (patrz np. Uchwała NR XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030 oraz Uchwała Nr LIX/1288/16 Rady Miasta Krakowa z 7 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa). Nowe przepisy odnoszące się do opracowania i uchwalenia strategii rozwoju gminy wzorowane są na funkcjonujących od wielu lat przepisach regulujących przebieg prac nad strategią rozwoju województwa.

O podobne przepisy nie została jednak uzupełniona ustawa regulująca sposób funkcjonowania samorządu powiatowego. Stało się tak pomimo zabiegów Związku Powiatów Polskich, który w ramach prowadzonych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego uzgodnień projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw postulował uzupełnienie jego tekstu o przepisy pozwalające na fakultatywne opracowanie strategii rozwoju powiatu (Związek Powiatów Polskich 2019).

Brak tego rodzaju przepisów nie oznacza jednak, iż w polskim porządku prawnym dokument w postaci strategii rozwoju powiatu w ogóle nie funkcjonuje. Analiza innych aktów prawnych ujawnia przepisy, które wprost odwołują się do tego typu dokumentu. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na art. 30a ust. 1 usp, w którym określono zakres przedmiotowy tzw. raportu o stanie powiatu będącego podsumowaniem działalności zarządu powiatu w roku poprzednim w tym m.in. działań służących realizacji strategii. Kolejne odwołanie do strategii rozwoju powiatu znajduje się w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji, który nakłada na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek uzyskania opinii zarządu powiatu w zakresie zgodności projektu gminnego programu rewitalizacji ze strategią rozwoju powiatu właśnie.

Pomimo braku jednoznacznej podstawy pozwalającej samorządowi powiatowemu na opracowanie i uchwalenie strategii rozwoju, autor uważa, iż praktyka funkcjonowania tego szczebla terytorialnej organizacji państwa potwierdza, iż nie zaniechał on realizacji zadań



związanych z prowadzeniem polityki rozwoju. Dotyczy to zarówno aspektu organizacyjnego starostw powiatowych, jak również instrumentarium wykorzystywanego na potrzeby zarządzania zadaniami w tej sferze. Z przeprowadzonego przez autora wśród samorządów powiatowych badania ankietowego wynika, iż niemal w 2/3 starostw powiatowych funkcjonowała komórka organizacyjna (w postaci referatu, zespołu, lub wydziału) odpowiedzialna za realizację zadań związanych ze strategicznym planowaniem rozwoju. Jednocześnie wyniki tego badania wskazują, że w okresie jego przeprowadzania 14% powiatów posiadało aktualną strategię rozwoju, której horyzont sięgał 2030 r., zaś 37% było w trakcie jej opracowywania. Co prawda, jednocześnie prawie połowa (49%) badanych powiatów nie posiadała tego typu dokumentu, niemniej jednak podkreślić należy, że aż 67% spośród nich nosiło się z zamiarem przygotowania strategii.

Mając na uwadze powyższy stan faktyczny, autor stawia pytanie dotyczące podstawy prawnej uchwał rad powiatów przyjmujących strategię rozwoju. Zgodnie z opinią Biura Związku Powiatów Polskich jest nią „przede wszystkim art. 12 pkt 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920), według którego do wyłącznej właściwości rady należy stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej. Równocześnie należy odwołać się do art. 3 ust. 3 oraz art. 4 ust. 3 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1295 z późn. zm.). Pierwszy z tych przepisów stanowi o tym, że politykę rozwoju prowadzą samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki. Drugi zaś traktuje o tym, że polityka rozwoju może być prowadzona również na podstawie instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach. Takim odrębnym instrumentem prawnym jest stanowienie przez radę powiatu o kierunkach działania zarządu powiatu, uregulowane w art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym.” (Zydel 2020).

Analiza wybranych uchwał rad powiatów przyjmujących strategię rozwoju wskazuje, iż w praktyce wykorzystywane były zróżnicowane przepisy stanowiące podstawę prawną dla uchwalania strategii rozwoju i rzeczywiście bardzo często w tym celu wykorzystywano art. 12 ust. 4 usp. Należy jednak zwrócić uwagę, iż w podstawach prawnych analizowanych uchwał rad powiatów przepis ten występował w różnych konfiguracjach:

- samodzielnie, np. Uchwała Nr XV/77/2015 Rady Powiatu Chrzanowskiego z 30 grudnia 2015 r. w sprawie: przyjęcia „Strategii Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego na lata 2015-

2023”;

Uchwała Nr XXXVI/239/2017 Rady Powiatu w Prudniku z 30 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Powiatu Prudnickiego na lata 2017-2030;

- wspólnie z innymi przepisami, np. Uchwała Nr XXVII/252/2020 Rady Powiatu w Oświęcimiu z 16 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Powiatu Oświęcimskiego na lata 2021-2030” (art. 12 pkt 4 usp oraz art. 3 pkt 3 i art. 4 ust. 1 uzppr); Uchwała Nr XXV/291/2020 Rady Powiatu w Krakowie z 25 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Powiatu Krakowskiego na lata 2021-2030 „Powiat Krakowski 2030” oraz wskazania kierunków działania Zarządu Powiatu w Krakowie (art. 12 pkt 4 oraz pkt 9ca usp); Uchwała Nr XXX/220/2021 Rady Powiatu Grodziskiego z 27 kwietnia 2021 r. sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Powiatu Grodziskiego na lata 2021-2025 (art. 12 pkt. 4 w związku z art. 4 ust. 1 usp).

Rzecz jasna pojawiają się także inne podstawy prawne, np. Rada Powiatu w Częstochowie swego czasu przyjęła strategię rozwoju wyłącznie na podstawie art. 12 pkt. 9 ca usp, tj. w formie programu rozwoju, o którym mowa w przepisach uzppr (patrz Uchwała Nr XIII/90/2016 Rady Powiatu w Częstochowie z 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia Programu „Strategia Rozwoju Powiatu Częstochowskiego na lata 2016-2020”).

Powyższy przegląd wyraźnie pokazuje, że brak jednoznacznej podstawy prawnej określającej procedurę opracowania oraz uchwalania strategii rozwoju nie powstrzymuje samorządów powiatowych przed przyjmowaniem tego typu dokumentów. Jednak pamiętać należy, iż ów brak zmusza powiaty do nieraz bardzo „twórczego” intepretowania istniejących przepisów, w celu wskazania podstawy prawnej niezbędnej dla uchwalenia strategii rozwoju przez organ stanowiący.

### **Cel i metody badawcze**

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z horyzontem 2030 r.) wskazano na potrzebę włączenia w zarządzanie politykami publicznymi (w tym polityką rozwoju) także innych aktorów, niż wiodące dotychczas w tym obszarze prym Rada Ministrów i samorząd województwa. W tym kontekście wskazano przede wszystkim na jednostki samorządu terytorialnego pozostałych szczebli, które w większym zakresie niż dotychczas, powinny przejąć odpowiedzialność za rozwój społeczno-gospodarczy zarządzanych przez siebie terytoriów. Próbą urzeczywistnienia tego postulatu jest ustawa z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, która

(m.in. poprzez ustanowienie nowych instrumentów i mechanizmów prowadzenia polityki rozwoju) stworzyła warunki na rzecz większego upodmiotowienia samorządu gminnego i samorządu powiatowego w tej sferze. Jak trafnie bowiem zauważył M. Adamowicz, samorząd terytorialny jest podmiotem zarządzania strategicznego, jeżeli wykorzystuje do swoich działań nie tylko pozostające w jego dyspozycji środki finansowe i materialne, ale także narzędzia zarządzania operacyjnego i strategicznego (Adamowicz 2003; Kabus i Nowakowska-Grunt 2016, s. 40). Tę uwagę można w szczególności odnieść do samorządu powiatowego, który, pomimo iż wskazany został jako jeden z podmiotów uprawnionych do prowadzenia polityki rozwoju, wyposażony został w relatywnie ograniczone instrumentarium umożliwiające mu skuteczną realizację zadań w tym zakresie. Sytuacja ta w przekonaniu autora daje podstawy do określenia samorządu powiatowego mianem ułomnego podmiotu polityki rozwoju. Dlatego też niniejszy artykuł stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu nowelizacja uzppr z 2020 r. wpłynęła na zwiększenie podmiotowości samorządu powiatowego w obszarze polityki rozwoju.

Poszukując odpowiedzi na tak sformułowane pytanie badawcze, w oparciu o metodę *desk research*, autor poddał analizie założenia oraz główne zasady funkcjonowania dwóch nowych elementów instrumentarium polityki rozwoju, tj. strategii rozwoju ponadlokalnego oraz porozumienia terytorialnego. Ponadto przeprowadził on badanie ankietowe ukierunkowane na określenie poziomu przygotowania oraz zainteresowania powiatów oboma instrumentami. Badanie to przeprowadzono w okresie od 7 do 30 czerwca 2021 r., poprzez rozesłanie do 314 powiatów ziemskich formularza ankiety elektronicznej; w odpowiedzi otrzymano 43 wypełnione ankiety, co oznacza zwrot na poziomie 13,7%. Najwięcej ankiet (w sumie 41,9%) nadeszło z powiatów ziemskich województw łódzkiego, podkarpackiego i mazowieckiego. Pozostałe pochodziły z powiatów położonych w 11 regionach. Żadnej ankiety nie nadesłały powiaty ziemskie z województw opolskiego, podlaskiego oraz zachodniopomorskiego.

Zawarte w ankiecie pytania ukierunkowane były przede wszystkim na pozyskanie wiedzy na temat zainteresowania oraz gotowości samorządów powiatowych do wykorzystania w ramach realizowanych przez siebie zadań z zakresu polityki rozwoju instrumentów w postaci strategii rozwoju ponadlokalnego oraz porozumienia terytorialnego. Dlatego też badane powiaty poproszono o udzielenie informacji m.in. na temat ewentualnych planów związanych przygotowaniem strategii rozwoju ponadlokalnego oraz przystąpieniem do porozumienia

terytorialnego, preferencji odnośnie potencjalnych partnerów, obszarów współpracy, jak również źródeł finansowania działań objętych tymi instrumentami.

### **Strategia rozwoju ponadlokalnego**

Nowelizacja uzppr wprowadziła do katalogu strategii rozwoju nowy typ dokumentu w postaci strategii rozwoju ponadlokalnego. Mogłoby się wydawać, że przepisy te będą stanowić podstawę do uchwalania przez radę powiatu dokumentu pełniącego funkcję strategii rozwoju powiatu. Przekonanie to podważa jednak już uzasadnienie projektu nowelizacji uzppr, w którym czytamy, że „przepisy dotyczące strategii rozwoju ponadlokalnego mają na celu umożliwienie wspólnego planowania działań rozwojowych. Ma to kluczowe znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do planowania inwestycji, których zasięg i oddziaływanie wykracza poza terytorium jednej gminy” (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2019a). Również analiza przepisów odnoszących się do strategii rozwoju ponadlokalnego zawartych w uzppr oraz usg wskazuje, że ten nowy typ strategii rozwoju stanowi przede wszystkim instrument prowadzenia polityki rozwoju przez samorząd gminny. Zgodnie z treścią art. 10g usg, strategię rozwoju ponadlokalnego mogą opracować sąsiadujące ze sobą gminy, które posiadają powiązania funkcjonalne. Dokument ten staje się tym samym wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium. Dlatego też za trafną uznać należy opinię Związku Powiatów Polskich, zgodnie z którą określenie tego typu strategii mianem ponadlokalnej jest niezbyt fortunate, gdyż w praktyce jest ona nadal strategią lokalną, lecz o ponadgminnym charakterze (Związek Powiatów Polskich 2019).

Przepisy dopuszczają, rzecz jasna, sytuację, w której w przygotowaniu strategii rozwoju ponadlokalnego uczestniczy również samorząd powiatu, co jest możliwe w dwóch sytuacjach: jeżeli w opracowanie strategii zaangażowane są wszystkie gminy z terytorium danego powiatu – wtedy jego udział ma charakter obligatoryjny (art. 10g ust. 2 pkt 1 usg) oraz jeżeli co najmniej jedna gmina z danego powiatu będzie objęta strategią rozwoju ponadlokalnego – wtedy udział powiatu ma charakter fakultatywny (art. 10g ust. 2 pkt 2 usg). Jak wskazano w przywoływanym wcześniej uzasadnieniu projektu nowelizacji uzppr, udział powiatu w strategii rozwoju ponadlokalnego „znajduje swoje uzasadnienie w sytuacji, w której partnerstwo realizujące strategię rozwoju ponadlokalnego zawarte zostaje przez gminy różnych kategorii, tj. gminy miejskie na prawach powiatu oraz gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, które różnią się katalogiem zadań własnych” (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2019a).

Ustawodawca umiejscowił strategię rozwoju ponadlokalnego w hierarchicznym systemie dokumentów strategicznych, w taki sposób, że uwzględnia ona ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie, określone w strategii rozwoju województwa (co stwierdzone jest w formie opinii zarządu województwa). Jednocześnie strategie rozwoju gmin objętych strategią rozwoju ponadlokalnego muszą być z nią spójne (w tym przypadku nie przewidziano procedury opiniowania). Warto zauważyć, że przepisy te w żaden sposób nie odnoszą się do relacji pomiędzy strategią rozwoju powiatu, ani też nie przewidują żadnej roli dla samorządu powiatowego w zakresie opiniowania jej projektu, jak ma to np. miejsce w przypadku opiniowania przez zarząd projektu gminnego programu rewitalizacji w zakresie zgodności ze strategią rozwoju powiatu.

W kontekście powyższych przepisów, które nadają samorządowi powiatowemu drugorzędne znaczenie w procesie inicjowania, przygotowania, a w konsekwencji również wdrażania strategii rozwoju ponadlokalnego, dziwić nie powinien ambiwalentny stosunek powiatów do tego instrumentu. W ramach przeprowadzonego przez autora badania, na pytanie dotyczące udziału powiatu w strategii rozwoju ponadlokalnego, o której mowa w przepisach usg, aż 79% ankietowanych powiatów udzieliło negatywnej odpowiedzi, tylko 12% pozytywnej, zaś 9% wskazało, iż obecnie znajduje się w trakcie prac nad tym dokumentem. W świetle odpowiedzi na kolejne pytanie dotyczące roku uchwalenia strategii rozwoju ponadlokalnego, pojawiają się uzasadnione wątpliwości, czy powiaty, które zadeklarowały posiadanie strategii rozwoju ponadlokalnego, w rzeczywistości dysponują dokumentem, o którym mowa w art. 10g usg. Mając na uwadze, że przepisy dotyczące strategii rozwoju ponadlokalnego weszły w życie w dniu 13 listopada 2020 r., zaś strategie wskazywane przez badane powiaty jako ponadlokalne uchwalane były wcześniej, bo w latach 2014-2020, uznać należy iż zdecydowanie nie są to strategie rozwoju w rozumieniu obecnie obowiązujących przepisów.

Również odpowiedzi na pytanie autora, czy w przyszłości planowane jest stworzenie strategii rozwoju ponadlokalnego z udziałem powiatu, wskazują na niejednoznaczny stosunek samorządów do takich strategii. Zdecydowanie najwięcej (aż 63%) ankietowanych powiatów nie było w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie wybierając opcję „nie wiem”. Niemal co czwarty (23%) spośród badanych powiatów udzielił odpowiedzi negatywnej, zaś zaledwie 14% pozytywnej.

## **Porozumienie terytorialne**

Nowym mechanizmem, który zdaje się posiadać większą potencjalną użyteczność z punktu widzenia polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd powiatu niż ma to miejsce w przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego, jest tzw. porozumienie terytorialne.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 5 pkt 4f uzppr porozumienie terytorialne jest umową określającą w szczególności przedsięwzięcia priorytetowe dla rozwoju danego obszaru objętego tym porozumieniem. Z przepisu zawartego w art. 14rb ust. 2 wynika, iż porozumienie powinno identyfikować przewidywane źródła finansowania przedsięwzięć w nim ujętych, zaś same przedsięwzięcia mają być zgodne z celami wynikającym z innych strategii rozwoju (o których nowa w art. 9 pkt 3 uzppr), strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego.

Przepisy uzppr określają katalog podmiotów uprawnionych do zawarcia porozumienia terytorialnego. Zgodnie z art. 14 rb ust. 1, są nimi:

- zarząd województwa uprawniony jest do zawarcia porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru tego województwa lub ich związkami, porozumieniami lub stowarzyszeniami, realizującymi zadania w zakresie polityki rozwoju wynikające ze strategii rozwoju tego województwa;
- minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a także pozostali ministrowie, jeżeli zakres porozumienia terytorialnego tego wymaga, uprawnieni są do zawarcia porozumienia z gminą lub powiatem, lub ich związkami, porozumieniami lub stowarzyszeniami, w przypadku gdy jego zasadność wynika z krajowej strategii rozwoju regionalnego;
- jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania w zakresie polityki rozwoju, wynikające ze strategii rozwoju ponadlokalnego albo strategii rozwoju gmin objętych tym porozumieniem.

Powyższe oznacza zatem, że samorząd powiatowy może zawrzeć porozumienie terytorialne z samorządem województwa, na obszarze którego jest położony, z ministrem oraz (już bez ograniczeń terytorialnych) z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (w tym z innym samorządem powiatowym).

Porozumienie terytorialne zawierane jest w celu realizacji zadań wchodzących w zakres polityki rozwoju wynikających ze strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3-6 uzppr, co wyklucza możliwość zawarcia go na podstawie zapisów strategii rozwoju powiatu.

W praktyce oznacza to, że samorząd powiatowy będący stroną porozumienia będzie w pierwszej kolejności wspierał realizację przedsięwzięć wynikających ze strategii rozwoju opracowanej na innych szczeblach zarządzania rozwojem (i niekoniecznie przy jego udziale), a dopiero w dalszej – zadania wynikające z jego własnej strategii. W tym kontekście należy jednakże zaznaczyć, iż nie można wykluczyć sytuacji, w której cele rozwojowe zdefiniowane w dokumentach strategicznych szczebla krajowego, regionalnego, ponadlokalnego lub lokalnego nie będą zbieżne (spójne) z celami strategii rozwoju powiatu.

Porozumienie terytorialne zawierane jest w drodze negocjacji pomiędzy jego przyszłymi stronami. W przepisach uzppr nie określono szczegółowego przebiegu tej procedury. Wśród najważniejszych etapów negocjacji porozumienia, o których mowa w przepisach tej ustawy, wskazać należy na:

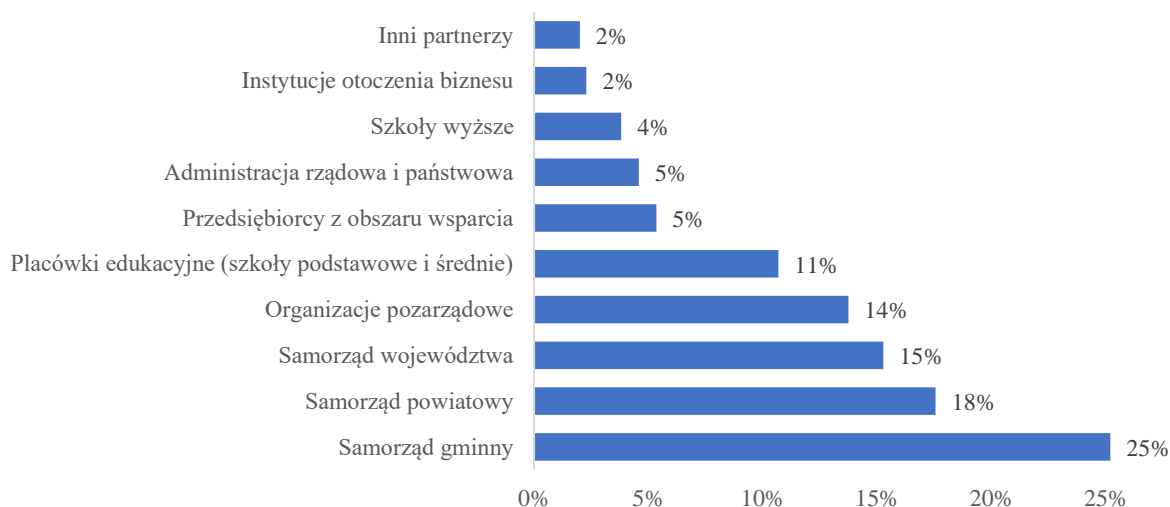
- zainicjowanie procesu negocjacji poprzez przygotowanie projektu porozumienia (art. 14rb ust. 3);
- uzyskanie opinii zarządu województwa co do spójności przygotowanego projektu porozumienia terytorialnego z odpowiednią strategią rozwoju województwa, jeżeli autorem projektu porozumienia nie jest samorząd województwa (art. 14 rb ust. 4);
- właściwe negocjacje prowadzone przez podmioty wskazane w projekcie porozumienia (art. 14 rb ust. 5);
- zawarcie porozumienia oraz poinformowanie o tym fakcie zarządu województwa oraz zarządu powiatu, jeżeli nie są one jego stronami (art. 14 rb ust. 7).

Analizując powyższy schemat negocjacji porozumienia terytorialnego, należy bliżej przyjrzeć się roli samorządu powiatowego w jego przebiegu. Zarząd powiatu może być jednym z inicjatorów zawarcia porozumienia, co wynika z przyznanego mu uprawnienia do przygotowania projektu tego dokumentu i w zasadzie na tym kończy się jego szczególna rola w tym procesie. W dalszej jego części występuje on na takich samych prawach, jak pozostali jego uczestnicy. Inaczej niż ma to miejsce w przypadku samorządu wojewódzkiego, w schemacie negocjacji nie przewidziano konieczności zasięgnięcia opinii zarządu powiatu w zakresie zgodności projektu porozumienia ze strategią rozwoju powiatu. Przepisy uzppr nie dopuszczają też możliwości udziału przedstawiciela zarządu powiatu w negocjacjach porozumienia, którego stroną nie będzie samorząd powiatowy (takie rozwiązanie, stosowane na wniosek którejkolwiek ze stron porozumienia terytorialnego, przewidziano natomiast w odniesieniu do przedstawiciela zarządu województwa – art. 14 rb ust. 6). W sytuacji, w której

samorząd powiatowy nie jest stroną porozumienia, przepisy ustawy nakładają na podmiot będący jego inicjatorem jedynie obowiązek poinformowania o jego zawarciu zarządu powiatu.

Jak wynika z treści uzasadnienia projektu nowelizacji uzppr, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 oraz innych dokumentów odnoszących się do porozumienia terytorialnego (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020), mechanizm ten ukierunkowany jest na wspieranie partnerskiej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w celu zwiększenia skuteczności realizacji zadań o charakterze publicznym, w tym także w zakresie polityki rozwoju. Przeprowadzone dotychczas analizy (patrz m.in. Komża 2018), jak również wnioski wynikające z badania przeprowadzonego przez autora, potwierdzają aktywność samorządów powiatowych na polu realizacji partnerskich działań rozwojowych. W badanej próbie powiatów aż 95% wskazało, że w przeszłości było zaangażowane w realizację projektów, przedsięwzięć bądź inicjatyw o charakterze partnerskim.

Jak wynika z analizy odpowiedzi na pytanie dotyczące podmiotów będących partnerami samorządów powiatowych, najchętniej współpracowały one z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (58% wskazań – zob. ryc. 6.1). Na kolejnym miejscu znalazły się organizacje pozarządowe (14%). Zastanawiać jednak może ograniczony zakres współpracy z sektorem prywatnym, którego dotyczyło zaledwie 7% wskazań. Relatywnie intensywna współpraca z sektorem społecznym, przy jednoczesnym ograniczonym zakresie współdziałania z sektorem prywatnym może wskazywać na występowanie na poziomie samorządu powiatowego deficytów w zakresie tzw. terytorialnej współpracy hybrydowej (Drobniak 2019; Noworól 2020a, 2020b).



**Ryc. 6.1. Partnerzy samorządów powiatowych w zakresie realizacji wspólnych projektów, przedsięwzięć i inicjatyw**

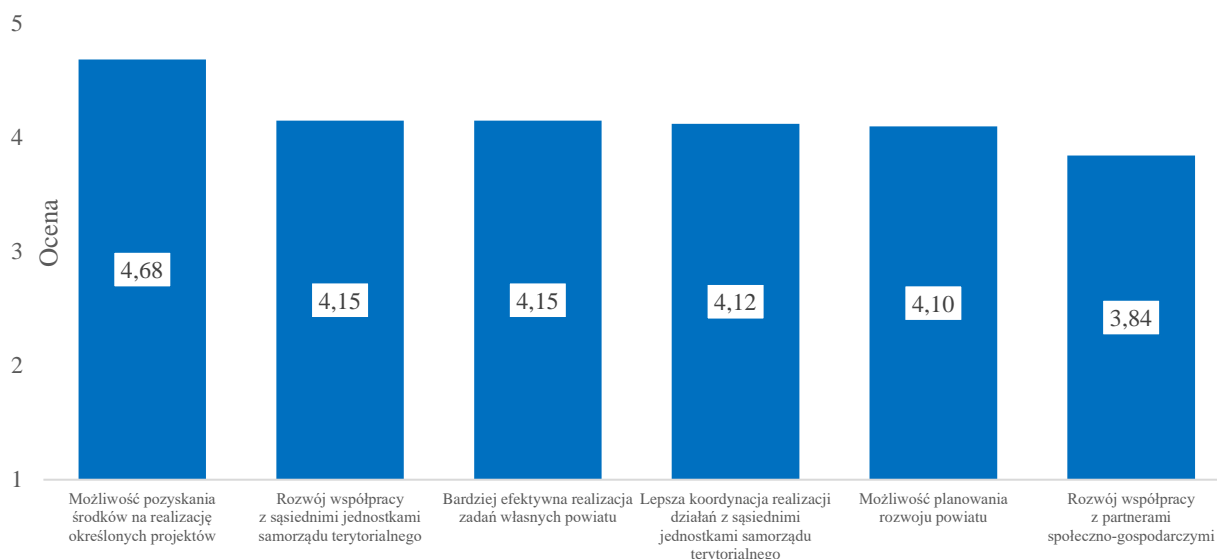
Źródło: Opracowanie własne.



Samorządy powiatowe najczęściej podejmowały współpracę w obszarze dostępności drogowej i komunikacyjnej (niemal co czwarte wskazanie). Na kolejnym miejscu znalazła turystyka (17% wskazań), a 12% wskazań dotyczyło partnerstw zawiązywanych w obszarze kultury (12%). Uznać więc należy, iż powiaty najchętniej angażowały się w realizację partnerskich projektów ukierunkowanych na realizację zintegrowanej oferty turystyczno-kulturalnej. Dużo gorzej wypada natomiast współpraca na rzecz przygotowania wspólnej oferty inwestycyjnej, do której odnosiło się zaledwie 3% wskazań.

Co istotne, samorządy powiatowe pozytywnie oceniały swoje dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją partnerskiej współpracy z innymi podmiotami. Średnia ocena tego rodzaju współdziałania sporządzona z wykorzystaniem pięciostopniowej skali (1-5) wyniosła 3,9 (wartość „1” oznaczała zdecydowanie negatywne doświadczenia wynikające z realizacji partnerstw, zaś wartość „5” oznaczała zdecydowanie pozytywne doświadczenia w tym zakresie). W tym miejscu warto nadmienić, że 73% spośród ankietowanych powiatów wskazało oceny „4” lub „5”.

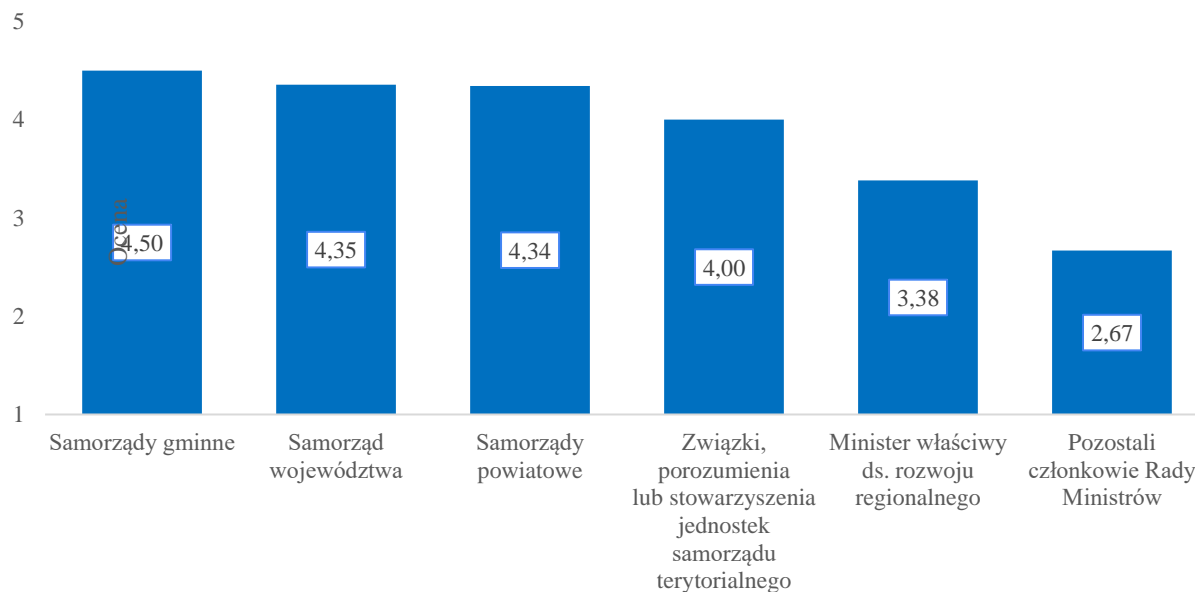
Analiza odpowiedzi na kolejne pytania zawarte w ankiecie wskazuje, że w przypadku samorządów powiatowych mechanizm stymulowania i wspierania rozwoju współpracy w postaci porozumienia terytorialnego może cieszyć się sporym zainteresowaniem. Spośród badanych powiatów 74% znało ten instrument, z kolei 81% dostrzeżało potrzebę zainicjowania lub przystąpienia do porozumienia terytorialnego. Główną przesłanką skłaniającą samorządy powiatowe do zaangażowania się w ten mechanizm współpracy była możliwość pozyskania dodatkowych środków na realizację projektów (średnia ocena 4,68 w pięciostopniowej skali – zob. ryc. 6.2). Mniejsze znaczenie badane powiaty przywiązywały natomiast do możliwości rozwoju współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi, jaką potencjalnie stwarzałyby przed nimi udział w porozumieniu. W kontekście tych wyników należy jednak pamiętać, że aż 69% spośród badanych powiatów pozytywnie zapatrywało się na udział organizacji pozarządowych w przygotowaniu oraz wdrażaniu porozumień.



**Ryc. 6.2. Przesłanki skłaniające samorządy powiatowe do zainicjowania lub przystąpienia do porozumienia terytorialnego**

Źródło: Opracowanie własne.

Badane samorządy poproszone zostały również o określenie za pomocą pięciostopniowej skali (gdzie wartość „1” oznaczała zdecydowanie niezasadne, zaś wartość „5” oznaczała zdecydowanie zasadne) zasadności zawarcia porozumienia terytorialnego z podmiotami wskazanymi w art. 14 rb ust. 1 uzppr. Co ciekawe, powiaty, które w poprzednim pytaniu wskazały na potrzebę zawarcia porozumienia terytorialnego, za najbardziej zasadne uznały rozwijanie współpracy z wykorzystaniem tego mechanizmu z samorządami gminnymi. Na podobnym poziomie ukształtowały się oceny odnoszące się do zasadności zawierania porozumień z samorządem województwa oraz samorządem innego powiatu. Natomiast za zdecydowanie najmniej zasadne w opinii badanych samorządów powiatowych uznano zawarcie porozumienia z członkami Rady Ministrów.



**Ryc. 6.3. Ocena zasadności zawarcia przez samorząd powiatowy porozumienia terytorialnego z podmiotami, o których mowa w art. 14rb ust. 1 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**

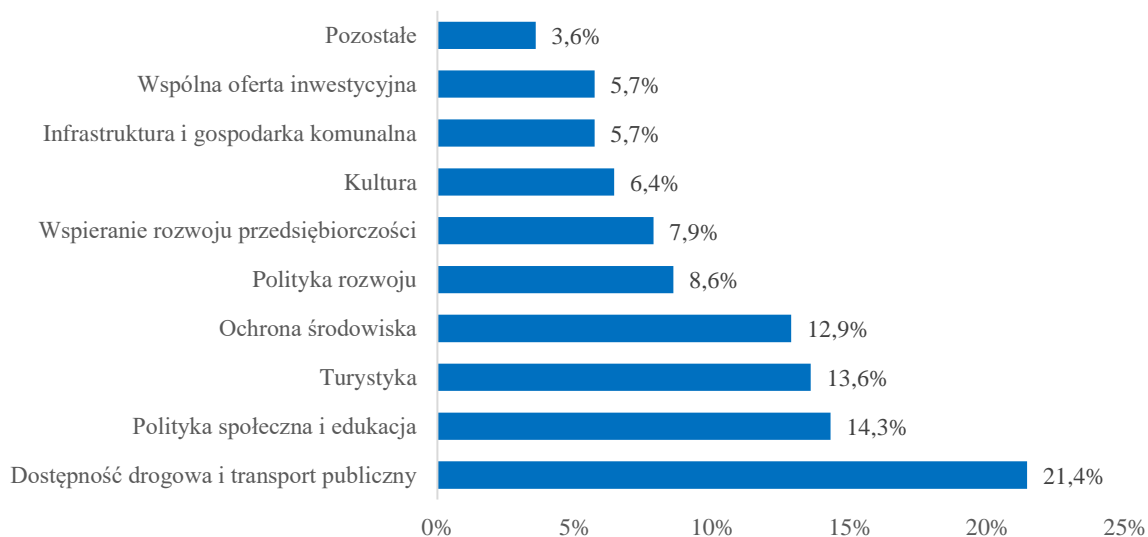
Źródło: Opracowanie własne.

Interesującym zagadnieniem podniesionym w ankiecie skierowanej do samorządów powiatowych był charakter oczekiwanej przez nie współpracy w ramach porozumienia terytorialnego. Jak wynika z zapisów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, mechanizm ten został zaprojektowany w sposób, który ma ułatwiać zainteresowanym podmiotom rozwijanie współdziałania o zróżnicowanym charakterze. W dokumencie tym wskazuje się na trzy zasadnicze jej typy, które z powodzeniem można realizować z wykorzystaniem porozumienia:

- współpraca o charakterze animacyjnym, polegająca na angażowaniu się przez strony porozumienia w realizację danego zadania bez przepływów finansowych między nimi;
- współpraca o charakterze integrującym, polegająca na identyfikacji wielu działań z różnych dziedzin istotnych dla rozwoju danego obszaru, podejmowanych przez strony porozumienia lub podmioty z nimi w jakikolwiek sposób powiązane;
- współpraca o charakterze finansowym, w której strony porozumienia określają zakres i zasady partycypacji w finansowaniu przedsięwzięcia stanowiącego zadanie własne dla jednej ze stron porozumienia (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2019).

Mając na uwadze odpowiedzi na wcześniejsze pytanie dotyczące przesłanek skłaniających powiaty do zainicjowania lub przystąpienia do porozumienia terytorialnego, dziwić nie powinien fakt, że niemal dwie trzecie (62%) spośród powiatów, które dostrzegały potrzebę

zaangażowania się w ten mechanizm, chciałoby za jego pomocą rozwijać właśnie współpracę o charakterze finansowym. Niespełna dla co trzeciego powiatu (29%) w kontekście porozumienia terytorialnego priorytetem była współpraca o charakterze integrującym, zaś zaledwie co dziesiąty (9%) powiat zainteresowany był współpracą o charakterze animacyjnym. Samorządy powiatowe, które wyraziły zainteresowanie zawarciem porozumienia terytorialnego, zamierzały w głównej mierze wdrażać ten mechanizm na potrzeby kontynuacji współpracy w dotychczasowych obszarach. Zestawiając odpowiedzi na pytanie o dotychczasowe obszary współpracy z tymi udzielonymi na pytanie o obszary, w odniesieniu do których samorządy powiatowe widzą potrzebę zawarcia porozumienia, autor dostrzegł daleko idącą zbieżność pomiędzy nimi. W dalszym ciągu priorytetowym obszarem współpracy pozostaje dostępność drogowa i transport publiczny (21,4% wskazań – zob. ryc. 6.4). W pierwszej trójce odpowiedzi ponownie, co prawda w zmienionej kolejności, znalazły się polityka społeczna i edukacja oraz turystyka. Niestety, zagadnienia związane z rozwojem gospodarczym powiatu, tj. wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie wspólnej polityki inwestycyjnej, w dalszym ciągu plasują się na relatywnie niskich pozycjach w rankingu preferowanych obszarów współpracy.



**Ryc. 6.4. Preferowane obszary współpracy samorządów powiatowych w ramach porozumienia terytorialnego**

Źródło: Opracowanie własne.

W opinii zdecydowanej większości (aż 88,6%) samorządów powiatowych, realizacja przedsięwzięć objętych porozumieniem terytorialnym nie powinna być finansowana wyłącznie z jednego źródła, lecz winna angażować ich wiązkę: 54,3% spośród badanych powiatów postulowało trzy potencjalne źródła finansowania porozumienia, 28,6% dwa, zaś 5,7% aż

cztery. Najpopularniejszym (38% wskazań) źródłem finansowania porozumienia wskazywanym przez powiaty były fundusze europejskie. Mając świadomość znaczenia tych środków dla finansowania działań rozwojowych w Polsce w minionych dwóch dekadach, taki wynik nie powinien dziwić. Niemniej jednak, stosunek powiatów do tego źródła finansowania powinien stanowić również przyczynek do refleksji, jako że stanowi on kolejny przejaw uzależniania się polskiej polityki rozwoju od finansowania zewnętrznego (w kontekście dotychczas stosowanych w Polsce instrumentów kontraktowania rozwoju na problem ten zwracali uwagę m.in.: Churski 2018 oraz Mikołajczyk, Matczak i Sobolew 2009). Kolejnym pod względem liczby wskazań oczekiwanym przez powiaty źródłem finansowania okazały się środki budżetu państwa (35%). Jest to sytuacja o tyle ciekawa, że analiza odpowiedzi na jedno z wcześniejszych pytań ujawniła umiarkowaną chęć samorządów powiatowych do współpracy z przedstawicielami centralnej administracji rządowej w ramach porozumień terytorialnych. Jak pamiętamy, wśród badanych powiatów bezwzględnie najpopularniejszym partnerem w ramach ewentualnych porozumień były jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem zaledwie co czwarte (24%) wskazanie odnosiło się do środków pochodzących z budżetów samorządowych, jako potencjalnego źródła finansowania realizacji porozumienia. Zastanawiać może również niewielka liczba wskazań (zaledwie 3%) odnoszących się do zasadności udziału środków prywatnych w tym procesie. Stan ten można niewątpliwie wiązać z niskim poziomem współpracy badanych samorządów powiatowych z sektorem prywatnym, na co wskazywała m.in. analiza odpowiedzi na pytania dotyczące dotychczasowych i przyszłych obszarów współpracy.

## **Podsumowanie**

Spośród wszystkich podmiotów uprawnionych do prowadzenia polityki rozwoju, samorząd powiatowy dysponuje obecnie najskromniejszym instrumentarium umożliwiającym mu skuteczną realizację zadań w tym obszarze. Dotyczy to w szczególności braku jednoznacznej podstawy prawnej pozwalającej powiatom, podobnie jak ma to miejsce w przypadku pozostałych podmiotów prowadzących w Polsce politykę rozwoju, na przyjmowanie własnej strategii rozwoju. Można to uznać za jedno z głównych ograniczeń podmiotowości samorządu powiatowego w zakresie polityki rozwoju.

Nowelizacja uzppr z 2020 r. jedynie w ograniczonym stopniu przyczyniła się do poprawy tego stanu rzeczy, choć nie podlega dyskusji fakt, że wprowadzenie do instrumentarium polityki rozwoju strategii rozwoju ponadlokalnego i porozumienia terytorialnego spowoduje dalsze

pogłębianie terytorializacji tej polityki oraz przyczyni się do wzmacniania współpracy między samorządowej. Niemniej jednak oba te procesy będą w dalszym ciągu dokonywać się przy ograniczonym udziale powiatów. Ta uwaga autora odnosi się w szczególności do strategii rozwoju ponadlokalnego, którą zaprojektowano przede wszystkim jako instrument adresowany do samorządów gminnych, chcących rozwijać współpracę ponad granicami administracyjnymi. Rzecz jasna ustawodawca dopuścił możliwość włączenia w tego typu inicjatywy także samorządy powiatowe, niemniej jednak ich rolę w tym procesie trudno określić mianem niezbędnie koniecznej czy też wiodącej. W tym kontekście warto przypomnieć, iż w pierwotnej wersji nowelizacji uzppr dopuszczano rozwiązanie, w którym wszystkie gminy z terenu powiatu mogły przygotowywać strategię rozwoju ponadlokalnego bez udziału właściwego samorządu powiatowego. Dopiero, m.in. pod wpływem uwag zgłaszanych na etapie uzgodnień projektu przez Związek Powiatów Polskich, wprowadzony został przepis gwarantujący samorządowi powiatowemu udział w tym procesie (Związek Powiatów Polskich 2019).

Strategia rozwoju ponadlokalnego w żadnym wypadku nie może być utożsamiana ze strategią rozwoju powiatu, ani z instrumentem koordynacji ponadlokalnych działań gmin przez samorząd powiatowy. Ową ograniczoną użyteczność tego typu strategii rozwoju dla prowadzenia polityki rozwoju, dostrzegają przede wszystkim same powiaty. Z przeprowadzonego przez autora badania wynika, że obecnie zaledwie 14% spośród badanych powiatów ziemskich planuje w przyszłości opracowanie strategii rozwoju ponadlokalnego, zaś niemal dwie trzecie spośród nich nie było w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie.

Samorządy powiatowe wiążą natomiast większe nadzieje z mechanizmem porozumienia terytorialnego. Pomimo, iż w procedurze opracowania oraz negocjacji porozumienia samorząd powiatowy nie odgrywa żadnej szczególnej roli, elastyczna konstrukcja tego mechanizmu sprawia, iż posiada on potencjał szerokiego zastosowania w ramach działań z zakresu polityki rozwoju prowadzonych przez powiaty. Mechanizm ten powinien zostać wykorzystany zarówno do dalszego umacniania współpracy między samorządowej, jak również do rozwoju współpracy z sektorami prywatnym i społecznym, której deficyt zidentyfikowano w ramach przeprowadzonego przez autora badania. Z perspektywy samorządu powiatowego, pewnym ograniczeniem w zakresie użyteczności porozumienia terytorialnego, jako mechanizmu prowadzenia polityki rozwoju, jest brak możliwości jego zawiązania na rzecz realizacji celów wynikających ze strategii rozwoju powiatu.

Przeprowadzona w niniejszym tekście analiza potwierdza potrzebę dalszego doskonalenia instrumentarium polityki rozwoju. Dotyczy to zwłaszcza stworzenia jednoznacznej podstawy prawnej dającej samorządowi powiatowemu, jako jednemu z podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju w Polsce, możliwość uchwalania strategii rozwoju. Zmiana ta pociągnie za sobą konieczność włączenia nowego typu strategii w funkcjonujący w Polsce system zarządzania rozwojem. Poniekąd naturalnym wydaje się przyjęcie rozwiązań zapewniających spójność systemu, polegających w szczególności na obowiązku zachowania zgodności celów strategii rozwoju powiatu ze strategią rozwoju województwa (stwierdzaną w opinii zarządu województwa), przy jednoczesnym zobowiązaniu podmiotów opracowujących strategię rozwoju ponadlokalnego do zapewnienia spójności jej zapisów ze strategią powiatową. Kwestią do dyskusji pozostaje, czy ocena tej spójności powinna stanowić przedmiot opinii zarządu powiatu. Ponadto, wprowadzenie do systemu zarządzania rozwojem strategii rozwoju powiatu wymagać będzie rozstrzygnięć w zakresie przyznania zarządowi powiatu kompetencji do opiniowania spójności projektów strategii rozwoju opracowywanych przez samorządy gminne.

## Bibliografia

- Adamowicz M. (red.) (2003). *Strategie rozwoju lokalnego. Tom I. Aspekty instytucjonalne. Tom II. Aspekty instrumentalne*. Wydawnictwo SGGW: Warszawa.
- Chrisidu-Budnik A, Korczak J. (2013). Województwo jako kreator rozwoju regionalnego. W: J. Korczak (red.), *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej* (s. 395–417). Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa: Wrocław.
- Churski P. (2018). Regional Contracts in the Polish Development Policy. *Quaestiones Geographicae*, 37(2), 93–108.
- Dahlke P. (2017). *Samorząd terytorialny w procesie kształtowania rozwoju gospodarczego regionu na przykładzie województwa wielkopolskiego*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile: Piła.
- Dobrodziej J. (2002) Rola władz lokalnych w stymulowaniu rozwoju – aspekt teoretyczny. W: E. Sobczak (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce* (s. 68–73). Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu: Wrocław.
- Drobniak A. (2019). Definiowanie koncepcji hybrydyzacji rozwoju. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 45, 23–40.
- Kabus J., Nowakowska-Grunt J. (2016). Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu częstochowskiego. *Turystyka i Rozwój Regionalny*, 5, 39–47.
- Kokocińska K. (2014). *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*. Wydawnictwo UAM: Poznań.

- Kokocińska K. (2015). *Współdziałanie podmiotów władzy publicznej na rzecz rozwoju*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXVII, Zeszyt 3, 181–191.
- Komża J. (2018). Międzysamorządowa i międzysektorowa współpraca powiatów oraz inicjatywy na rzecz lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, W: G.P. Kubalski (red.), *Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli*. Związek Powiatów Polskich: Warszawa.
- Komża J. (2018a). *Powiaty w polityce rozwoju*. Związek Powiatów Polskich: Warszawa.
- Mikołajczyk A., Matczak R., Sobolew M. (2009). Zasady zawierania i konstrukcja Kontraktu wojewódzkiego w Polsce od 2010 r., W: *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy* (s. 231–242). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Warszawa.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2019). *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*. Warszawa.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2019). *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=64> (dostęp: 24.11.2022).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2020). *Porozumienie terytorialne. Dokument ramowy*. Warszawa.
- Noworól A. (2020a). *Hybrydyzacja zarządzania rozwojem terytorialnym*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR: Warszawa.
- Noworól A. (2020b). Hybrydyzacja jako wyraz inteligencji strategicznej w zarządzaniu rozwojem terytorialnym. W: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Inteligencja strategiczna w budowaniu przyszłości miast i regionów* (s. 27–35). Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach: Katowice.
- Potkański T. (red.) (2016). *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*. Związek Miast Polskich: Poznań.
- Szewczuk A. (2011). Filozofia i praktyka zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. W: A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka* (s. 89–142). Wydawnictwo C.H. Beck: Warszawa.
- Sztando A. (2017). *Lokalistyczne cechy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 477, 281–304, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2017.477.27>.
- Uchwała Nr XV/77/2015 Rady Powiatu Chrzanowskiego z 30 grudnia 2015 roku w sprawie: przyjęcia „Strategii Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego na lata 2015-2023”; Uchwała Nr XXXVI/239/2017 Rady Powiatu w Prudniku 30 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Powiatu Prudnickiego na lata 2017-2030.
- Uchwała Nr XIII/90/2016 Rady Powiatu w Częstochowie z 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia Programu „Strategia Rozwoju Powiatu Częstochowskiego na lata 2016-2020”.
- Uchwała Nr LIX/1288/16 Rady Miasta Krakowa z 7 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa.
- Uchwała NR XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030.



- Uchwała Nr XXV/291/2020 Rady Powiatu w Krakowie z 25 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Powiatu Krakowskiego na lata 2021-2030 „Powiat Krakowski 2030” oraz wskazania kierunków działania Zarządu Powiatu w Krakowie.
- Uchwała Nr XXVII/252/2020 Rady Powiatu w Oświęcimiu z 16 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Powiatu Oświęcimskiego na lata 2021-2030”.
- Uchwała Nr XXX/220/2021 Rady Powiatu Grodziskiego z 27 kwietnia 2021 r. sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Powiatu Grodziskiego na lata 2021-2025.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2021 poz. 1372, 1834.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2020 r. poz. 1668.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2021 poz. 1057.
- Ustawa z 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Dz.U. 2008 nr 216 poz. 1370.
- Ustawa z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020 poz. 1378.
- Wiatrak A.P. (2015). *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego jako narzędzie rozwoju i aktywności ludności*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Tom XVII, nr 6, 303-307.
- Właźlak K. (2010). *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o.: Warszawa
- Ziółkowski M. (2016). Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, Rok LXXVII, Zeszyt 1, 145–163, DOI: 10.14746/rpeis.2015.77.1.8.
- Związek Powiatów Polskich (2019). Uwagi do Projektu Ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i niektórych innych ustaw (projekt z 21 maja 2019 r.), Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. <https://zpp.pl/storage/library/2019-06/ca40f1fc801934e093d48315727f8cf5.pdf> (dostęp: 15.12.2022).
- Zydel B. (2020). *Podstawa prawna do uchwalenia strategii rozwoju powiatu – opinia prawna ZPP*. Dziennik Warto Wiedzieć. <https://wartowiedziec.pl/rozwoj-i-fundusze/58033-podstawa-prawna-do-uchwalenia-strategii-rozwoju-powiatu-opinia-prawna-zpp> (dostęp: 15.12.2022).

## Spis rycin

Ryc. 1.1. Castrum rzymskie, schemat rozplanowania (A) oraz Neapol – rekonstrukcja planu miasta z ok. 1300 r. (B) .....	11
Ryc. 1.2. Schemat nowej formy rozwoju miasta i jego regionu .....	19
Ryc. 1.3. Aglomeracja Górnośląska .....	21
Ryc. 1.4. Aglomeracja Krakowska .....	21
Ryc. 1.5. Ponadkrajowe Miejskie Systemy Współpracy (MSW) – Centropa .....	22
Ryc. 1.6. Krajowy Miejskie Systemy Współpracy – DELTA Metropolis .....	22
Ryc. 1.7. Euroregion (MSW) Oresund .....	23
Ryc. 1.8. Region (MSW) Saxon Triangle .....	23
Ryc. 1.9. Ponadkrajowy Miejski System Współpracy – KRUS System .....	24
Ryc. 2.1. Katalog cech dobrej przestrzeni .....	35
Ryc. 4.1. Udział 3 podobszarów rewitalizacji w ogólnych wydatkach na zakończone projekty ujęte w MPRK w latach 2016-2021 .....	83
Ryc. 4.2. Wydatki na przedsięwzięcia zrealizowane na poszczególnych podobszarach rewitalizacji w odniesieniu do ich powierzchni .....	83
Ryc. 4.3. Średni koszt jednego zakończonego projektu rewitalizacyjnego ujętego w MPRK .....	84
Ryc. 4.4. Wartość zrealizowanych projektów rewitalizacyjnych dla kolejnych edycji BOMK .....	84
Ryc. 4.5. Średni koszt jednego zakończonego projektu rewitalizacyjnego zrealizowanego w ramach BOMK .....	85
Ryc. 4.6. Poziom wydatków na dotacje na działania z zakresu rewitalizacji .....	85
Ryc. 4.7. Udział wydatków na projekty rewitalizacyjne zrealizowane w ramach BOMK w sumie wydatków przeznaczonych na proces rewitalizacji .....	86
Ryc. 5.1. Zmiany liczby ludności i wskaźnika urbanizacji w latach 2003-2021 w badanych województwach .....	94
Ryc. 5.2. Lokalizacja miast w ujęciu grup wielkościowych (A) i ich potencjał ludnościowy (B) – stan na 2021 r. ....	95
Ryc. 5.3. Zmiany współczynnika urodzeń w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego – średnie za lata 2003-2005, 2011-2013, 2019-2021 .....	102
Ryc. 5.4. Zmiany współczynnika zgonów w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego – średnie w latach 2003-2005, 2011-2013, 2019-2021 .....	103
Ryc. 5.5. Współczynnik przyrostu lub ubytku naturalnego w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego – średnia za lata 2019-2021 .....	104
Ryc. 5.6. Zmiany współczynnika napływu brutto (na 1 000 osób) w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego – średnie za lata 2003-2005, 2011-2013, 2019-2021 .....	105
Ryc. 5.7. Zmiany współczynnika odpływu brutto (na 1 000 osób) w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego – średnie za lata 2003-2005, 2011-2013, 2019-2021 .....	106
Ryc. 5.8. Saldo migracji ludności na pobyt stały w miastach województw małopolskiego i podkarpackiego, w przeliczeniu na 1 000 osób – średnia za lata 2019-2021 .....	107
Ryc. 5.9. Miasta w ujęciu typów statycznych A-H, wyróżnionych metodą Webba: A. ujęcie wartości przyrostu naturalnego i salda migracji; B. ujęcie przestrzenne – średnia za lata 2003 2005 .....	109
Ryc. 5.10. Miasta w ujęciu typów statycznych A-H, wyróżnionych metodą Webba: A. ujęcie wartości przyrostu naturalnego i salda migracji; B. ujęcie przestrzenne – średnia za lata 2011-2013 .....	110
Ryc. 5.11. Miasta w ujęciu typów statycznych A-H, wyróżnionych metodą Webba: A. ujęcie wartości przyrostu naturalnego i salda migracji; B. ujęcie przestrzenne – średnia za lata 2019-2021 .....	111

Ryc. 6.1. Partnerzy samorządów powiatowych w zakresie realizacji wspólnych projektów, przedsięwzięć i inicjatyw .....	128
Ryc. 6.2. Przesłanki skłaniające samorzady powiatowe do zainicjowania lub przystąpienia do porozumienia terytorialnego.....	130
Ryc. 6.3. Ocena zasadności zawarcia przez samorząd powiatowy porozumienia terytorialnego z podmiotami, o których mowa w art. 14rb ust. 1 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju .....	131
Ryc. 6.4. Preferowane obszary współpracy samorządów powiatowych w ramach porozumienia terytorialnego.....	132

## Spis tabel

Tabela 5.1. Liczebność miast i ludności miejskiej wg grup wielkościowych miast w latach 2003, 2012 i 2021 .....	97
Tabela 5.2. Wybrane cechy populacji miejskiej wg grup wielkościowych miast w latach 2003, 2012 i 2021 .....	99
Tabela 5.3. Zmiany wybranych cech demograficznych populacji miejskiej wg grup wielkościowych miast w latach 2003, 2012, 2021 .....	100
Tabela 5.4. Zestawienie liczby miast wg typów J.J. Webba za lata 2003-2005, 2011-2013 oraz 2019-2021.....	108

## Noty o Autorach

**ALEKSANDER NOWORÓL** – profesor nauk ekonomicznych, dyrektor Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Studiów Miejskich UEK. Specjalizuje się w zarządzaniu rozwojem terytorialnym, polityce regionalnej i rewitalizacji. Praktyki zagraniczne we Francji, Szwajcarii, Japonii, Wielkiej Brytanii, USA, Izraelu i Hiszpanii. Autor i współautor 13 książek, ok. 130 innych publikacji oraz 130 opracowań doradczych i eksperckich.

**ZYGMUNT ZIOBROWSKI** – emerytowany profesor. Urbanista, wykładowca, kierownik wielu projektów badawczych, w tym projektu zamawianego pt. „Rewitalizacja miast polskich” (2007-2012) zakończonego 12-tomowym wydawnictwem, projektów międzynarodowych m.in. polsko-brytyjskiego programu „Gospodarka przestrzenna gmin” uhonorowanego Nagrodą Konsultantów Brytyjskich (1998), projektu badawczego pt. „Modele zarządzania gospodarką przestrzenną w obszarach metropolitalnych”. Autor lub redaktor wielu publikacji zwartych, główny projektant planów i koncepcji rozwoju przestrzennego dużych miast: Krakowa, Warszawy, Katowic, Trypolisu (Libia). Pierwszy Prezes Izby Urbanistów (2002-2006), ekspert ONZ, Przewodniczący Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (2002-2007), członek Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej, członek Sounding Board przy ESPON, członek zarządu INTA, Dyrektor krakowskiego Oddziału IGPIK od 1987 r., a następnie twórca Instytutu Rozwoju Miast i jego dyrektor w latach 2003-2008.

**ARTUR HOŁUJ** – doktor nauk ekonomicznych (2009), doktor inżynier technik i technologii inżynierskich w gospodarce przestrzennej. Adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. W sierpniu 2020 r. dołączył do pracowników Centrum Badań Osadnictwa i Urbanistyki (CCAUI), Wydział Geografii, Uniwersytet Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca, Rumunia, jako współpracownik naukowy. Członek Zespołu Zadaniowego ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Autor lub współautor ponad 60 prac naukowych, współredaktor i współautor czterech książek. Brał udział w ponad dwudziestu projektach naukowych finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki, Ministerstwo Nauki

i Szkolnictwa Wyższego, Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Małopolską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A. Zainteresowania badawcze: planowanie przestrzenne, ekonomiczne i środowiskowe aspekty planowania przestrzennego, ekonomiczne i przyrodnicze efekty zewnętrzne planowania przestrzennego, polityka samorządu terytorialnego w zakresie ładu i zagospodarowania przestrzennego w kontekście zjawisk *urban sprawl* i *spillover*.

**DOMINIKA HOŁUJ** – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Historii Gospodarczej i Społecznej, w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Studiów Miejskich Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Absolwentka Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Uczestniczka projektów badawczych związanych z kulturą, dziedzictwem kulturowym i zrównoważonym rozwojem finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki, OECD i Narodowy Instytut Dziedzictwa. Zainteresowania naukowe: rozwój miast, ekonomika dziedzictwa kulturowego oraz partycypacja społeczna, w szczególności w kontekście społecznościowego zarządzania zasobem dziedzictwa kulturowego.

**DOROTA JOPEK** – doktor nauk technicznych (2014), doktor inżynier architekt, adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autorka lub współautorka kilkunastu publikacji związanych głównie z problematyką rozwoju przestrzennego wielkich miast w zakresie projektowania urbanistycznego i planowania procesów rewitalizacji. Uczestniczka zagranicznych stypendiów naukowych. Posiada uprawnienia do projektowania architektonicznego bez ograniczeń, wydanych przez MPOIA. Praktyka zawodowa obejmuje kilkadziesiąt projektów architektonicznych i urbanistycznych realizowanych w polskich i zagranicznych pracowniach projektowych (autor lub współautor). Członek Małopolskiej Izby Architektów (MPOIA), Towarzystwa Urbanistów Polskich (TUP), The Society for Urban Ecology (SURE), AESOP Association of European Schools of Planning. Edukator w programach edukacyjnych związanych z kształtowaniem przestrzeni. Współautorka ekspertyz naukowych oraz innych opracowań planistycznych.

**KRZYSZTOF KOPEĆ** – absolwent Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Doktorant w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na kierunku gospodarka przestrzenna. Swoje zainteresowania naukowe ogniskuje wokół zagadnień rewitalizacji i regeneracji miejskiej. W pracy zawodowej zajmuje się programowaniem procesu rewitalizacji.

**JEREMIASZ SALAMON** – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Główne zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach związanych z polityką rozwoju oraz problematyce wyborczej. Uczestnik prac nad dokumentami strategiczno-programowymi na poziomie lokalnym, regionalnym oraz krajowym (m.in.: Aktualizacja Strategii Rozwoju Krakowa 2030, Strategia Rozwoju Miast Bierunia do 2035 r., Strategia Rozwoju Polski Południowej do roku 2020, Strategia Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”, Strategia Rozwoju Województwa „Świętokrzyskie 2030+”, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do roku 2030)).

**PIOTR SERAFIN** – adiunkt w Katedrze Geografii Społeczno-Ekonomicznej. W swojej pracy naukowo-badawczej koncentruje się na problematyce demograficznej, procesach starzenia się populacji, zmianach w strukturze ludności miast, obszarów podmiejskich oraz wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem miejskich obszarów funkcjonalnych, a także wsi obszaru Polski Południowej.

**ISBN: 978-83-89410-78-8**