

INSTYTUT GEOGRAFII SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ I GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ
WYDZIAŁ EKONOMICZNY • UNIwersYTET OPOLSKI

44 STUDIA MIEJSKIE



OPOLE 2022

REDAKTOR NACZELNY

Janusz Słodczyk

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Edyta Szafranek

REDAKTOR TEMATYCZNY

Jan Zipser

RADA NAUKOWA

Wanda Maria Gaczek (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu), Alfonz Gajdos (Uniwersytet im. Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy), Adam Jelonek, Sylwia Kaczmarek (Uniwersytet Łódzki), Andrzej Klasik (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), Barbara Lubicz-Miszewska (Uniwersytet Wrocławski), Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki), Jerzy J. Parysek (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Valentina Pidlisnyuk (Uniwersytet im. Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy; Narodowy Uniwersytet w Kremenczuk), Andrzej Rączaszek (Akademia Ekonomiczna w Katowicach), Jinming Sha (Fujian Normal University), Tadeusz Siwek (Uniwersytet Ostrawski), Zdeněk Szczyrba (Uniwersytet Palackiego w Olomuńcu), Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Daniela Szymańska (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Klaus Schöler (Uniwersytet w Poczdamie), Grzegorz Węclawowicz (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk), Andrzej Zborowski (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie), Tadeusz Zipser (Politechnika Wrocławska)

RECENZENCI ARTYKUŁÓW WYDANYCH W TOMACH 43–44 W ROKU 2022

Justyna Danielewicz, Łukasz Damurski, Lidia Groeger, Iwona Kiniorska, Dagmara Kociuba, Barbara Konecka-Szydłowska, Karolina Krośnicka, Katarzyna Mazur-Belzyt, Łukasz Miłucha, Szymon Opania, Alina Pancewicz, Andrzej Sztando, Małgorzata Twardzik, Agnieszka Wójtowicz-Wróbel, Magdalena Wdowicka, Alicja Zakrzewska-Póltorak, Elżbieta Zuzańska-Żyśko

SEKRETARZ REDAKCJI

Agnieszka Dembicka-Niemiec

ADRES REDAKCJI

Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Wydział Ekonomiczny
Uniwersytet Opolski
ul. Ozimska 46a 45-058 Opole
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/sm>

DEKLARACJA O WERSJI PIERWOTNEJ

Redakcja deklaruje, że wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie (<i>Jan Zipser</i>)	7
Stanisław Andrzej KOZINA, Partycypacja społeczna w lokalnej polityce zrównoważonego rozwoju małych miast turystycznych – na przykładzie miasta Kowary w województwie dolnośląskim	11
Cezary Piotr MALISZEWSKI, Miejskowy plan rewitalizacji – niedoceniane narzędzie planistyczne: studium planu „Jabłkowskiego–Podgórze” w Kaliszu	31
Weronika SZATKOWSKA, Wpływ wybranych przełomowych innowacji (<i>disruptive innovation</i>) na społeczno-kulturowy rozwój miast	57
Anna USZKUR, Obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w świetle obowiązujących i nowelizowanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	71
Ignacy WALESKI, Identyfikacja zasobów dziedzictwa kulturowego socmodernizmu w Polsce	89

CONTENTS

Introduction (<i>Jan Zipser</i>)	9
Stanisław Andrzej KOZINA, Social participation in the local policy of sustainable development of small tourism cities – on the example of the city of Kowary in the Lower Silesian Voivodeship.	11
Cezary Piotr MALISZEWSKI, Local revitalisation plan – an underestimated planning tool. A study of the “Jabłkowski–Podgórze” plan in Kalisz.	31
Weronika SZATKOWSKA, The impact of selected disruptive innovations on the socio-cultural development of cities	57
Anna USZKUR, The area with a fully developed compact functional and spatial structure in the light of the binding and amended provisions of the planning and spatial development act	71
Ignacy WALESKI, Identification of the cultural heritage of socialist modernism in Poland	89

WPROWADZENIE

Dla Europy Środkowej – powoli budzącej się z letargu spowodowanego pandemią koronawirusa – rok 2022 rozpoczął się w cieniu brutalnej agresji rosyjskiej na Ukrainę. Trwający już wcześniej kryzys ekonomiczny pogłębia się jeszcze bardziej, dotycząc gospodarki krajowe, a zatem również nasze budżety, zarówno osobiste, jak i miejskie. Natomiast w skali globalnej do wciąż aktualnych wyzwań cywilizacyjnych, takich jak zmiany klimatyczne, przeludnienie, kryzys miast, dołączyła jeszcze pradawna córka ludzkości: wojna – niestety kolejna. Wobec brutalnej destrukcji wielu organizmów miejskich, a przede wszystkim istnień ludzkich za naszą wschodnią granicą nie należy pozostawać biernym, a raczej działać praktycznie, a także rozbudzać realną przecież nadzieję na powrót do normalności oraz odbudowę Ukrainy ze zniszczeń wojennych, w tym również budowę nowego, zrywającego z tradycją sowiecką systemu osadniczego. Sądzić można, że będzie to jedno z największych wyzwań dla Europy XXI w.

Podobnie istotne – choć lokalnie – wyzwania (na szczęście podjęte przez badaczy w ramach pokojowej codzienności) P.T. Czytelnik odnajdzie w nowym 44. tomie „Studiów Miejskich”, który otwiera artykuł rozważający na przykładzie dolnośląskich Kowar możliwości optymalizacji procesu partycypacji społecznej w kształtowaniu lokalnej polityki rozwoju podtrzymywalnego. Również w oparciu o konkretny przykład, mianowicie Kalisza, analizowane jest zagadnienie stosowania miejscowego planu rewitalizacji jako potencjalnego instrumentu planowania przestrzennego w działaniach rewitalizacyjnych. Natomiast w ramach przeglądu literatury odnoszącej się do wpływu przełomowych innowacji na rozwój społeczno-kulturowy miast Czytelnik odnajdzie szerokie spektrum ich oddziaływania na takie elementy społeczno-kulturowego rozwoju polskich miast jak: kapitał społeczny, migracje, dziedzictwo kulturowe czy polityka miejska. W kolejnym artykule krytycznej analizie poddano obowiązujące i nowelizowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stale aktualny problem rozpraszania zabudowy. Tom zamyka tekst poruszający trudną kwestię wykorzystania dziedzictwa kulturowego socmodernizmu w tkance miejskiej Polski, a więc materii, która w latach 70. XX w. sprowokowała prof. Tadeusza Zipsera do stwierdzenia: „[...] gdziekolwiek jestem, jestem w Koninie...”, opisującego siermiężny uniformizm ówczesnych polskich miast.

Niechaj zatem – tak jak w latach ubiegłych – lektura artykułów zgromadzonych w nowym tomie „Studiów Miejskich” stanie się inspiracją i źródłem wysokiej jakości wiedzy badawczej dla wszystkich pragnących sensownie, ale też skutecznie kreować przestrzeń i rzeczywistość wokół nas.

Jan Zipser

INTRODUCTION

For Central Europe – slowly awakening from the lethargy brought about by the coronavirus pandemic – the year 2022 began in the shadow of the brutal aggression of Russia against Ukraine. The crisis which had been going on earlier, has grown even more severe since that moment, affecting economies of many countries, therefore our budgets – both personal and municipal. In the global scale, the hitherto dominant challenges faced by our civilization, such as climatic changes, overpopulation, crisis of cities, have been augmented by the primeval daughter of mankind – the war (unfortunately, a successive one). In view of the brutal destruction of many urban organisms and, primarily, human beings, on our eastern neighbour's territory, we should not stand by and be passive, but ought to act practically as well as awaken a naturally real hope for recovering a normal life and rebuilding Ukraine's infrastructure so heavily devastated by the war, including establishment of a new settlement system which will break with the Soviet tradition. We can safely put the thesis forward that this will be one of the biggest challenges to Europe in the 21st century.

The present Volume 44 of *Studia Miejskie* undertakes to discuss similarly vital – although local – challenges researched by our contributors (fortunately, in a peaceful everyday reality). It opens with a case study of Kowary, the article considering the possibilities of optimization of the process of citizens' participation in shaping the local policy of sustainable development. Also, based on a concrete instance, this time – Kalisz, the issue of applying a local revitalization plan as a potential instrument of spatial planning in revitalization-related actions is analyzed in the succeeding article. Then, in a review of literature related to the impact of breakthrough innovations on sociocultural development of cities, the Reader will find out about a broad spectrum of their influence on such elements of the sociocultural development of Polish cities as: social capital, migrations, cultural heritage as well as the regulations (both those binding and ones being amended), of the act on spatial planning and development, with a particular focus on their impact on the still current problem of urban sprawl. The volume is closed by an article dealing with the challenging question of use of the cultural heritage of social modernism in Polish urban tissue, therefore the matter – which in the 1970s, provoked Professor Tadeusz Zipser to conclude: “[...] wherever I am, I am in Konin...”, which describes the unattractive uniformity of the then Polish cities.

May, then – as in the previous years – the reading of the articles collected in this new volume of *Studia Miejskie* offer an inspiration and be a source of high-quality research knowledge to all who wish to sensibly and effectively create the space and reality around us.

Jan Zipser

Stanisław Andrzej KOZINA*

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W LOKALNEJ POLITYCE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU MAŁYCH MIAST TURYSTYCZNYCH – NA PRZYKŁADZIE MIASTA KOWARY W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM

SOCIAL PARTICIPATION IN THE LOCAL POLICY OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF SMALL TOURISM CITIES – ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF KOWARY IN THE LOWER SILESIA VOIVODESHIP

DOI: 10.25167/sm.4802

ABSTRAKT: Dynamiczny rozwój turystyki w Polsce ujawnił w małych miastach turystycznych ogromne zainteresowanie inwestycjami w bazę hotelową i apartamentową. Trwający bum inwestycyjny i masowy rozwój turystyki generują wiele problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Dlatego dzisiejsze zarządzanie małymi miastami turystycznymi w Polsce wymaga szczególnego podejścia do współpracy z mieszkańcami. Partycypacja społeczna w kreowaniu i realizowaniu polityki zrównoważonego rozwoju małych miast turystycznych powinna stanowić podstawową metodę zarządzania i codziennego ich działania. Celem badania jest identyfikacja partycypacji społecznej w systemie zrównoważonego rozwoju wybranego małego miasta turystycznego w Polsce i określenie jej wpływu na kształtowanie lokalnej polityki zrównoważonego rozwoju. Badanie wykorzystuje metodę *case study* miejskiej gminy turystycznej województwa dolnośląskiego oraz przedstawia wymiar partycypacji społecznej w systemie jego zarządzania i planowania lokalnej polityki zrównoważonego rozwoju. Wyniki badań mogą stanowić głos w dyskusji nad możliwościami optymalizacji procesu partycypacji społecznej w zrównoważonym rozwoju małych miast turystycznych w Polsce z uwzględnieniem wykorzystania dostępnych instrumentów mających istotny wpływ na skuteczność i efektywność realizacji celów ww. polityki.

SŁOWA KLUCZOWE: małe miasto turystyczne, zrównoważony rozwój, partycypacja społeczna, lokalna polityka zrównoważonego rozwoju

ABSTRACT: The dynamic development of tourism in Poland has revealed an enormous interest in investments in hotel and apartment facilities in small tourist cities. The ongoing investment boom and massive tourism development generate many social, economic and environmental problems. Therefore, today's management of small tourist cities in Poland requires a special approach to cooperation with residents. Social participation in creating and implementing the policy of sustainable development of small tourist cities should constitute the basic method of management and everyday operation of these towns. The aim of the study is to identify social participation in the sustainable development system of a selected small tourist city in Poland and to determine its impact on shaping the local sustainable development policy. The study uses the

* <https://orcid.org/0000-0002-9728-5932>, stanislaw.kozina@ue.wroc.pl.

method of “case study” of a municipal tourist commune located in Lower Silesia and presents the dimension of social participation in the system of its management and planning of the local sustainable development policy. The results of the research may contribute to the discussion on the possibilities of optimizing the process of social participation in the sustainable development of small tourist cities in Poland, taking into account the use of available instruments that have a significant impact on the effectiveness and efficiency of the implementation of the sustainable development goals.

KEY WORDS: small tourist city, sustainable development, social participation, local policy of sustainable development

Wstęp

Szczególny rozwój procesów urbanizacyjnych w XXI w. można dostrzec w małych miastach o charakterze turystycznym, które pod wpływem globalizacji, rozwoju technologii i towarzyszących zmian struktury społeczno-gospodarczej (Ślōdczyk 2020, 17) nabywają coraz większego znaczenia w kontekście regionalnego i lokalnego oddziaływania na środowisko naturalne, gospodarcze i społeczne (Komisja Europejska 2011, 5).

Z jednej strony – zdaniem niektórych autorów – w małych miastach o charakterze turystycznym występuje nagły wzrost koniunktury gospodarczej, którego odzwierciedleniem jest masowy wykup przez deweloperów ziemi pod inwestycje wielkoformatowych obiektów hotelowych oraz masowy napływ turystów indywidualnych przede wszystkim do destynacji położonych w górach, nad morzem i jeziorami (Cierpień-Wolan [red.] 2021). Z drugiej zaś – według innych – w tych miejscowościach zauważa się odpływ stałych mieszkańców i niezadowolenie społeczne spowodowane wzrostem kosztów i spadkiem jakości życia, co jest konsekwencją niekontrolowanego budownictwa wielkoformatowych obiektów hotelowo-apartamentowych, napływu turystów ponad możliwości ich obsługi, towarzyszących temu zatorów drogowych, niewydolnych systemów wody pitnej oraz oczyszczania (Bendyk i in. 2016). Brak równowagi staje się – zarówno dla mieszkańców, jak i przybywających turystów – przyczyną bardzo poważnych problemów społecznych, gospodarczych i ekologicznych. Ponadto badacze podkreślają, że kluczową rolę w ich rozwiązywaniu ma do odegrania partycypacja społeczna (Sachs [ed.] 2015, 6), której główną cechą jest umożliwienie mieszkańcom włączenie w procesy wspólnego podejmowania decyzji publicznych i rozwiązywania problemów lokalnych (Dugarova i Gülasan 2017, 33–36).

Warto przy tym zwrócić uwagę, że nauka o miastach, zrównoważonym rozwoju i partycypacji społecznej najwięcej uwagi poświęca dużym miastom i metropoliom. Nie należy jednak pomijać faktu, że małe miasta turystyczne w Polsce odgrywają i będą odgrywać coraz większą rolę w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju na szczeblach ponadlokalnych, mieszkańcy tych miast powinni zaś pełnić fundamentalną rolę w ich realizacji. Dlatego ważnym aspektem w trwającej dyskusji nad rozwojem miast i towarzyszącym im zjawiskom społecznym, gospodarczym i środowiskowym

jest objęcie badaniami również małych miast o charakterze turystycznym w Polsce. W badaniu zastosowano metodę *case study*, która poprzez analizę pojedynczego przypadku zawierającego opis zjawiska partycypacji społecznej w lokalnej polityce zrównoważonego rozwoju małych miast o charakterze turystycznym przyczyni się do osiągnięcia postawionego celu.

Małe miasto o charakterze turystycznym w kontekście rozważań teoretycznych

Wieloaspektowy charakter podejmowanych badań i studiów miejskich wskazuje, że wśród wielu badaczy nie ma zgody co do jednolitego definiowania małych miast turystycznych, na co wpływ ma także dynamiczny rozwój procesów urbanizacyjnych (Mironowicz 2013, 93–103; Parysek 2015; Stopczyński i Turniak [red.] 2017; Hausner 2016; Bilaska-Wodecka i in. 2015, 53). Warto podkreślić, że na przestrzeni lat 1999–2015 bibliografia uniwersytecka z całego kraju dotycząca prac z zakresu procesów urbanizacyjnych wyniosła około ośmiu tysięcy pozycji (Sokołowski [red.] 2016). Najczęściej prace dotyczyły funkcji miast i występujących w nich problemów społeczno-gospodarczych (Brol [red.] 2004, 15; Namysłak [red.] 2011; Heffner 2016; Szmytkie 2009), poziomu i warunków życia w małych miastach (Milewska-Osiecka i Ogrodowczyk 2015), poziomu integracji społecznej (Heffner i Solga 2006, 26), problematyki organizacji, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni miast (Groeger 2016), zrównoważonego rozwoju (Mierzejewska 2015) czy partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem (Gibas 2001; Siemiński 2017; Parysek 2005). W oparciu o literaturę przedmiotu rozumienie małego miasta o charakterze turystycznym w skrócie można oprzeć na trzech podstawowych filarach. Po pierwsze – zrozumieniu, czym jest miasto *sensu stricto*. Po drugie – zidentyfikowaniu cech, jakie powinno posiadać miasto, któremu przysługuje przymiotnik małe. Po trzecie – określeniu cech, którymi powinno charakteryzować się małe miasto turystyczne.

Etymologicznie – słowo „miasto” wiąże się bezpośrednio z pochodzeniem wyrazu „miejsce”, które dotyczy wyraźnie określonej przestrzeni, intensywnie rozwijającej się gospodarczo i kulturalnie, podległej odrębnej administracji i zamieszkiwanej przez osoby niezwiązane z pracą na roli (*Słownik języka polskiego*, 2022). Jednocześnie jest zasadniczym elementem regionalnej struktury osadniczej, która tworzy zintegrowany i zorganizowany przestrzennie zbiór współzależnych jednostek osadniczych różnych rzędów (Kaźmierczak, 2011, 39). Jako dolny poziom organizacji systemu osadniczego (Korcelli 2018, 270) posiada ściśle określone przez władze lokalne lub prawo ogólnokrajowe granice i formę, w ramach której mieszkają ludzie o różnej narodowości, religii, kulturze czy zwyczajach (Bilaska-Wodecka i in. 2015, 53).

Do najważniejszych składników bytu i rozwoju miasta należą:

- 1) prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami (GUS 2022a; Ustawa o urzędowych nazwach miejscowości...) przez najwyższe organy administracji rządowej, tj. Radę Ministrów (Ustawa o samorządzie gminnym),

2) mieszkańcy miasta (Parysek i Mierzejewska 2020, 13), którego liczba decyduje o jego wielkości (Bury i Regulski 1984, 32; Nowak 2012, 84; Kwiatek-Sołtys 2004, 8; Basarbarowicz i in. 2018, 42),

3) występujący w przestrzeni miejskiej społeczny podział pracy niezwiązany z działalnością rolniczą, który charakteryzuje źródło i kierunek rozwoju (Maik 1997, 18).

Literatura przedmiotu wskazuje, że głównym kryterium uznania danej jednostki za małe miasto jest wielkość populacji. Warto przy tym podkreślić, że na poziomie państw świata, Europy i Polski występuje dość duża rozpiętość w tej kwestii (Majer 2020, 14–16). Światowa organizacja ONZ małe miasta dzieli na: małe miasta z liczbą populacji 250 tys. – 500 tys. oraz bardzo małe miasta liczące od 100 tys. do 250 tys. (Liang i Gong 2020; United Nations Department... 2012, 9). Połowę miast europejskich uważa się za stosunkowo niewielkie, bo zamieszkuje w nich od 50 tys. do 100 tys. osób (Majer 2020, 14–16).

Ukształtowany w Polsce system osadnictwa dotyczący małych miast wyklucza przyjęcie globalnie uznanych wartości. Wielu badaczy traktuje małe miasta przez pryzmat jednostki osadniczej mieszczącej się w jednej z czterech kategorii progu populacji, tj. od 10 do 20 tys. mieszkańców, od 5 do 10 tys. mieszkańców, od 2 do 5 tys. mieszkańców i do 2 tys. mieszkańców, jako te najmniejsze miasta (Konecka-Szydłowska 2011, 44–45). Inne źródła, np. dane Głównego Urzędu Statystycznego, uznają małe miasto za jednostkę o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych, posiadającą prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami (GUS 2022a), liczącą do 20 tys. mieszkańców (Basarbarowicz i in. 2018, 42; Paszkowski 2015, 32–34; Konecka-Szydłowska 2011, 44–45). Natomiast w Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 przyjęto, że małe miasto to jednostka osadnicza o liczbie mieszkańców poniżej 10 tys., która dzieli się na dwie podstawowe kategorie: pierwsza – miejscowość o wyspecjalizowanych funkcjach (miasto o funkcjach uzdrowiskowych i wypoczynkowych usytuowane w obszarach górskich, pojeziernych, nadbrzeżnych oraz funkcji mieszkaniowej i rekreacyjnej, znajdujące się w zasięgu bezpośredniego oddziaływania dużych miast), druga – lokalny ośrodek usługowy położony na obszarach wiejskich (pozostałe małe jednostki osadnicze pełniące rolę obsługi obszarów wiejskich jako rynek zaopatrzenia, zbytu i lokalny rynek pracy) (Krajowa koncepcja... 2012, 27).

Perspektywa funkcjonalnego charakteru miasta jest trzecim filarem rozumienia małego miasta turystycznego. Takie podejście definiuje małe miasto jako osadę miejską lub gminę miejską zawierającą koncentrację miejsc pracy, usług i innych zróżnicowanych funkcji pozarolniczych (Servillo et al. 2014, 3). Stanowi przede wszystkim wyznacznik zakresu użyteczności, najczęściej przyjmujących formę produktów terytorialnych oraz usług wytwarzanych na danej przestrzeni, które oferowane są przez daną jednostkę osadniczą (Manczak 2014, 50). Wśród wielu funkcji miastotwórczych w literaturze wymienia się funkcję turystyczną (Falkowski 2006, 150). Źródłem jej rozwoju jest szeroko rozumiany produkt turystyczny, który jest najlepszym przykładem wskazującym na rzeczywiste korzyści dla miasta (Sekuła i Pasztaleniec-Szczerkowska 2016, 113–118). Istotą produktu turystycznego jest przyciągnięcie i zaspokojenie potrzeb odpowiednio

szerokiego grona turystów (Stankova i Vasenska 2019, 2–3). Syntetyczną postać produktu turystycznego przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Składniki miejskiego produktu turystycznego

Walory turystyczne	Usługi turystyczne	Otoczenie turystyczne
Walory przyrodnicze: – klimat, – lasy i parki leśne, – ogrody, – obszary objęte ochroną przyrody, – morze, rzeki, zbiorniki wodne, – złoża naturalnych surowców leczniczych. Walory kulturowe: – zabytki architektury, – miejsca kultu religijnego, – muzea, – cmentarze, – pomniki i miejsca pamięci, – wydarzenia kulturalne, – obiekty unikatowe.	– noclegowe, – gastronomiczne, – handlowe szlaki turystyczne, – biur podróży, – konferencyjne, – informacji turystycznej, – sportowo-rekreacyjne, – komunikacyjne, – zdrowotne, – inne oferowane przez obiekty wchodzące w skład zagospodarowania turystycznego.	– pogoda, – kontakty, – wrażenia, – emocje, – wizerunek regionu.

Źródło: Sala 2012, 21.

Dzięki tym sprzyjającym czynnikom środowiska naturalnego i aspektom antropogenicznym małe miasto turystyczne często przedstawiane jest i pozostaje w przekonaniu turystów jako idealny, wolny od zanieczyszczeń i przyjazny dla środowiska pracochłonny przemysł, który wykorzystuje zasoby naturalne, historyczne, kulturowe i ludzkie w środowisku lokalnym do stworzenia głównego czynnika rozwoju, czyli atrakcji turystycznych dla turystów, oraz miejsc docelowych (Burr 1998, 108–111), a także podkreślenia własnej tożsamości (Augustyn 2011, 8).

Dobrze wykształcona funkcja turystyczna w małym mieście odgrywa bezpośredni wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców (aspekt społeczny), aktywizację lokalnej gospodarki (aspekt ekonomiczny), wzbogacenie wizerunku miasta (aspekt psychologiczny) i rewaloryzację przestrzeni miejskiej (aspekt kulturowy i przestrzenny) (Derek i in. 2005, 200).

Przyjmując za punkt wyjścia różnorodność motywacji uprawiania turystyki, można stwierdzić, że małe miasto turystyczne w Polsce często staje się atrakcją turystyczną o wyspecjalizowanej funkcji, m.in.: 1) wypoczynkowej – obejmującej kurorty, miejsca urlopowe, miejsca zlokalizowane w pobliżu miejsc zamieszkania turystów, które stanowią cel wypoczynku sobotnio-niedzielnego, rozrywkowego i będących efektem urbanizacji turystycznej (miejsce znane z atrakcji turystycznych, takich jak np. imprezy

i uroczystości o charakterze świeckim, centra rozrywki, sportu), 2) turystyczno-histerycznej – dziedzictwo historyczne i kulturowe oraz kult religijny jest dominującym zasobem miasta (odwiedzanego z pobudek religijnych, poznawczych lub religijno-poznawczych) (Gaworecki 2003, 238; Zmyślony 2015, 62), oraz 3) przyjmującej formułę uzdrowiskową, sanatoryjną, sportową (Derek i in. 2005, 9–10).

Zaprezentowane rozważania na temat rozwoju funkcji turystycznej prowadzą do konstatacji, że miasto turystyczne może być rozumiane jako obszar geograficzny o cechach krajobrazowych i kulturowych, który jest w stanie zaoferować produkt turystyczny w rozumieniu szerokiej gamy udogodnień w zakresie transportu, zakwaterowania i wyżywienia oraz co najmniej jednej wyjątkowej działalności oddziałującej na wrażenia i emocje, z powodu których ludzie przyjeżdżają na pewien czas, aby skosztować określone doświadczenia (Sharma 2013, 21). Najczęściej są to miasta nadmorskie (Jażewicz 2011; Jażewicz i Rydz 1999), miasta karpackie (Rajman i Kwiatek-Sołtys 2009) i inne położone w górach (Petryszyn i Zuzajska-Zyśko 2008). Funkcja turystyczna oraz pozostałe procesy w małych miastach turystycznych najczęściej omawiane są na przykładzie konkretnych jednostek osadniczych (Sekuła i Pasztaleniec-Szczerkowska 2016, 116; Przeorek-Smyka i Michalska-Dudek 2012, 243–247), co ma również indywidualny wpływ na ich definiowanie (Sekuła i Pasztaleniec-Szczerkowska 2016, 116).

Podsumowując teoretyczny kontekst rozważań nad próbą zdefiniowania małego miasta turystycznego, można przyjąć, że jest to jednostka osadnicza na prawach miejskich o liczbie mieszkańców do 20 tys., pełniąca funkcję turystyczną, która mimo towarzyszących zjawisk sezonowej fluktuacji ruchu turystycznego, krótkich pobytów dużych grup, czynników jakościowych (egzogenicznych i endogenicznych), konflikto-genności w relacji mieszkańcy–turyści, oferuje turystom atrakcyjny, wysokiej jakości kompleksowy produkt turystyczny, na który składają się posiadane unikatowe walory przyrodnicze i kulturowe, wysokiej jakości usługi oraz otoczenie turystyczne, stanowiące motywy ruchu turystycznego.

Wyzwania małych miast turystycznych w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju

Ostatnie dziesięciolecia badań nad rozwojem miast i turystyki wskazują, że kluczową rolę w utrzymaniu odpowiedzialnego życia społecznego i indywidualnego na zasadzie rozwoju razem z otoczeniem społecznym i przyrodniczym z uwzględnieniem ograniczeń ekologicznych i oczekiwań społecznych odgrywa koncepcja zrównoważonego rozwoju (Terlecka 2014, 8). Zdefiniowana w raporcie Organizacji Narodów Zjednoczonych z 1987 r. pn. Nasza wspólna przyszłość jako zaspokajanie potrzeb obecnego pokolenia bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie (United Nations... 1987) wyróżnia się trzema podstawowymi cechami: 1) rozwój samopodtrzymujący – umożliwia zaspokojenie potrzeb obecnego i przyszłego pokolenia, 2) rozwój zrównoważony – właściwie kształtuje proporcje między poszczególnymi ładami ważnymi dla rozwoju, czyli łaodem gospodarczym, społecznym i środowiskowym, oraz 3) rozwój

trwały – realizuje cechę trwałości wobec istniejących kapitałów (Arak i Kusterka-Jefmańska 2016, 10). Ewolucyjny charakter zrównoważonego rozwoju ukształtował globalne ramy budowania zrównoważonych miast (Wang i Liu 2016, 3; Shi et al. 2019, 1). Zostały one oparte na 17 głównych celach zrównoważonego rozwoju (Lu et al. 2015, 520; Gruchelski i Niemczyk 2016, 123; Ministerstwo Rozwoju i Technologii 2019).

Z punktu widzenia małych miast turystycznych w Polsce koncepcja zrównoważonego rozwoju została zmaterializowana w szeregu przepisów normatywnych. Należą do nich m.in. akty prawne w postaci obowiązujących ustaw o samorządzie gminnym, o ochronie środowiska, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, o dostępie do informacji publicznej i o rewitalizacji. Na uwagę zwraca również Krajowa polityka miejska 2030, której istotą jest wyjście naprzeciw wyzwaniom rozwojowym oraz budowanie warunków do wzmacniania zdolności miast i miejskich obszarów funkcjonalnych do zrównoważonego rozwoju oraz polepszania jakości życia mieszkańców (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021, 10).

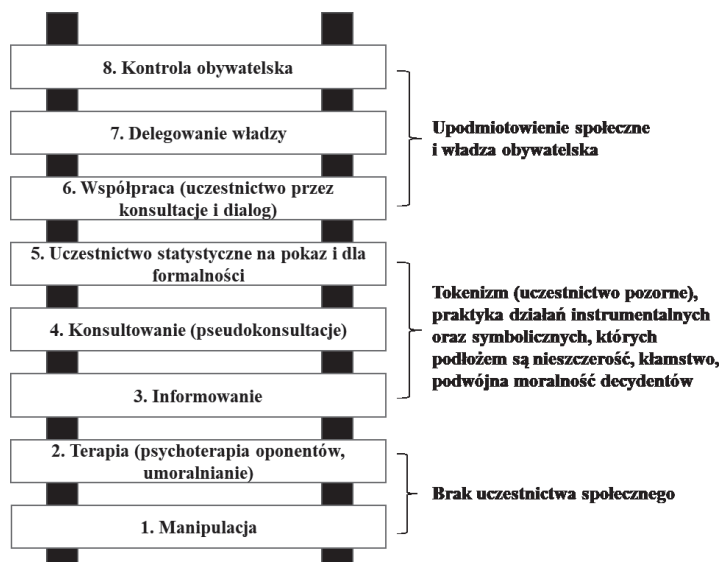
W tym kontekście kluczowe znaczenie odgrywają dwa cele: 11 – uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu oraz cel 17 – wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju. Cele te przede wszystkim dotyczą takich obszarów jak: dbałość o ład przestrzenny i estetyczny, niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji, wzmocnienie kooperacji samorządowej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, niwelowanie negatywnych skutków zmian klimatu w miastach, poprawa jakości środowiska przyrodniczego w miastach, zapewnienie zrównoważonego i zintegrowanego systemu transportu w miejskich obszarach funkcjonalnych, poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym, poprawa dostępności mieszkaniowej, poprawa zdolności inwestycyjnych miast, zwiększenie wykorzystania potencjału społecznego, przyspieszenie tempa transformacji cyfrowej miast (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021, 15). Wspólnie z pozostałymi celami stawiają przed miastami szereg wyzwań zrównoważonego rozwoju miast. Warto zwrócić uwagę, że wśród wskaźników zrównoważonego rozwoju wymienia się „społeczeństwo obywatelskie – otwartość i uczestnictwo oraz aktywność obywatelską” (Teneta-Skwiercz 2018, 124). Filarem skutecznych i efektywnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju małych miast turystycznych jest partycypacja społeczna w zarządzaniu miastem.

Partycypacja społeczna jako główny instrument w polityce zrównoważonego rozwoju małego miasta turystycznego

Istotą celu 11 – Zrównoważone miasta i społeczności, stanowi założenie, że do 2030 r. miasta zwiększą stopień inkluzywności, zapewnią zrównoważoną urbanizację i partycypację w zintegrowanym i zrównoważonym planowaniu i gospodarowaniu osiedlami ludzkimi we wszystkich krajach (GUS 2022b). Miasta mogą osiągnąć ten cel poprzez zarządzanie partycypacyjne miastem, które polega na aktywnym zaangażowaniu jego mieszkańców w procesy powstawania dokumentów planistycznych, po-

dejmowaniu na forum obywatelskim kluczowych decyzji i rozwiązywaniu problemów lokalnych (Szuber-Bednarz 2014, 123; Korenik, Rynio 2018).

Prekursorem w dziedzinie spopularyzowania problematyki partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym jest amerykańska badaczka Sherry R. Arnstein (1969), która przedstawiła ten proces w postaci drabiny (rys. 1). Partycypację społeczną określiła jako władzę obywatelską i proces redystrybucji władzy umożliwiającą świadome włączanie obywateli wykluczonych z procesów politycznych i gospodarczych w planowanie rozwoju społecznego, gospodarczego, politycznego (Arnstein, 1969).



Rys. 1. Drabina partycypacji społecznej wg Sherry R. Arnstein

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Arnstein 1969, 217.

Wyróżniła przy tym osiem etapów intensywności uczestnictwa, umieszczając je na trzech poziomach. Pierwszy poziom: „Brak partycypacji” – to zjawiska manipulacji i terapii odznaczające się „niepartycypacją” i całkowitą ignorancją społeczności lokalnej podczas tworzonej strategii i programów rozwoju (tzw. całkowite pomijanie głosu społecznego). Poziomy drugi – „Działania pozorne” – sprowadza się do informowania i jednostronnego konsultowania w celu przekazania mieszkańcom określonej informacji o podjętych planach administracyjnych, bez oczekiwania na informację zwrotną. Ostatni trzeci poziom – „Upodmiotowienie społeczne i władza obywatelska” – obejmuje negocjowanie z ludźmi, delegowanie zadań i powierzenie kontroli obywatelom; społeczność zyskuje coraz więcej władzy i podejmuje decyzje prawie lub całkowicie samodzielnie (Lowe et al. 1999, 17–20).

Zadania partycypacji społecznej skupiają się wokół: osiągnięcia lepszego i bardziej kreatywnego modelu podejmowania decyzji, uzyskania większej akceptacji projektów

i mniejszych problemów z ich wdrażaniem, społecznego uczenia się wszystkich zaangażowanych, zwiększenia otwartości i poziomu integracji społecznej w sprawach publicznych, wzmocnienia demokracji oraz prowadzenia skutecznej polityki zrównoważonego rozwoju miast (Mostert 2003).

Skuteczna partycypacja społeczna prowadzi do podejmowania decyzji i rozwiązywania problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych miasta. Współpraca i dialog społeczny mogą przynieść wszystkim interesariuszom wiele korzyści (Innes i Booher 2004, 422) (por. tab. 2).

Tabela 2

Korzyści z partycypacji społecznej z perspektywy różnych interesariuszy

Korzyści z partycypacyjnego zarządzania miastem	
Po stronie miasta (samorządu lokalnego)	po stronie lokalnej społeczności
<ul style="list-style-type: none"> – zdiagnozowanie występujących problemów, potrzeb i oczekiwań, – wyznaczenie obszarów priorytetowych, – przeciwdziałanie sytuacjom konfliktowym, – skonfrontowanie swojego pomysłu z opinią mieszkańców, – znalezienie alternatywnych rozwiązań, – lepsza komunikacja z mieszkańcami, – zdobycie społecznej akceptacji i zaufania. 	<ul style="list-style-type: none"> – uzyskanie informacji, – wyrażenie opinii i uzyskanie odpowiedzi, – nabycie świadomości w odniesieniu do problematyki gospodarowania przestrzenią w gminie, – zdobycie wiedzy na temat procedury planistycznej, – poczucie sprawstwa.

Źródło: Szlenk-Dziubek i Miskowiec 2018, 59.

Uczestnictwo przede wszystkim: 1) wzmacnia członków społeczności, ponieważ wspiera zdecentralizowane, niehierarchiczne procesy decyzyjne, które wzmacniają autonomię jednostek w społeczności, 2) może dostarczyć lepszych informacji zarówno decydentom, jak i uczestnikom poprzez wymianę odpowiednich informacji i ich punktów widzenia, 3) może poprawić profesjonalne podejmowanie decyzji, ułatwiając ekspertom wykonywanie ich pracy poprzez strukturyzację problemów i znajdowanie alternatyw, 4) minimalizuje (zapobiega i ogranicza) konflikty i konfrontacje oraz umożliwia rozwiązywanie konfliktów, 5) zapewnia środki dyskusji i negocjacji w kwestiach przed podjęciem decyzji (Famuditi 2016, 64–65).

Partycypacja społeczna w polityce zrównoważonego rozwoju małego miasta turystycznego – przykład miasta Kowary w województwie dolnośląskim

Metodologia badań

Badanie opisuje i wyjaśnia pojedynczy przypadek partycypacji społecznej w kształtowaniu polityki zrównoważonego rozwoju małego miasta turystycznego Kowary w województwie dolnośląskim. W tym celu wykorzystano techniki badawcze polegające

na badaniu źródeł zastanych, tj.: dokumenty informacji statystycznej (Baza Danych Lokalnych GUS), raporty o stanie miasta, uchwały rady miejskiej, Lokalny program rozwoju miasta Kowary na lata 2021–2030, strony internetowe, Biuletyn Informacji Publicznej oraz wywiad indywidualny. Do określenia poziomu funkcji turystycznej miasta Kowary zastosowano wskaźnik P. Deferta, którego postać matematyczną przedstawia się wzorem:

$$TF = L \cdot 100/P,$$

gdzie: L – liczba miejsc noclegowych,

P – liczba ludności na danym obszarze (Derek 2008, 16–17).

W świetle doświadczeń empirycznych przyjęto klasyfikację wartości wskaźnika na sześć przedziałów, tj. 1) $TF > 500$: kurorty „hiperturystyczne”; 2) $100 < TF \leq 500$: duże ośrodki turystyczne; 3) $40 < TF \leq 100$: miejsce głównie turystyczne; 4) $10 < TF \leq 40$: destynacje z ważną, ale niedominującą działalnością turystyczną; 5) $4 < TF \leq 10$: mała aktywność turystyczna lub funkcja turystyczna „zanurza się” w innych aktywnościach miejskich; 6) $TF \leq 4$: praktycznie brak aktywności turystycznej (Lohmann i Panosso Netto 2017, 193).

Zgromadzony materiał poddano analizie treści w celu uzyskania opisu i wyjaśnienia procesu partycypacji społecznej w systemie zrównoważonego rozwoju małego miasta turystycznego (Kowary) oraz dostarczenia wiedzy o jej wpływie na lokalną politykę zrównoważonego rozwoju w kontekście formułowanych w literaturze uogólnień samego zjawiska. Znaczenie partycypacji obywatelskiej widoczne jest w polityce rozwoju Kowar. Zaprezentowana w artykule analiza danych ograniczona została do materiałów samorządowych.

Charakterystyka Kowar

Kowary leżą w południowo-zachodniej części województwa dolnośląskiego (*Statystyczne Vademecum...* 2022). Z perspektywy trzech podstawowych czynników: 1) położenia geograficznego: w Dolinie Jedlicy oraz na masywach górskich Karkonoszy i Rudaw Janowickich na poziomie 420–1266 m n.p.m. (*Raport o stanie miasta...* 2021), 2) liczby mieszkańców – 9806 osób (*Raport o stanie miasta...* 2022, 6), 3) posiadanych praw miejskich od 1513 r. (*Historia miasta...* 2022), spełnia cechy małego miasta o charakterze turystycznym. Pod względem rozwoju funkcji turystycznej miasto nacechowane jest zarówno silnymi, jak i słabymi stronami potencjału turystycznego (Zajadacz 2004, 103).

Mimo wielu atutów turystycznych w mieście jest słabo rozwinięta funkcja turystyczna. Bazę noclegową stanowią pensjonaty niekategoryzowane oferujące pojedyncze miejsca noclegowe oraz jeden kategoryzowany hotel czterogwiazdkowy. Łączna liczba miejsc noclegowych wynosi 682. Niski wskaźnik Deferta (6,95) świadczy, że w mieście występuje mała aktywność turystyczna lub funkcja turystyczna „zanurza się” w innych aktywnościach miejskich. Działalności gospodarcze podejmowane w obszarze funkcji

turystycznej Kowary stanowią 5,49% wszystkich działalności gospodarczych zarejestrowanych w mieście. Miasto realizuje politykę zrównoważonego rozwoju na podstawie wielu programów i planów sektorowych, w tym Programu rozwoju gminy miejskiej Kowary na lata 2021–2030 w trzech obszarach interwencji: 1) przedsiębiorczość, turystyka i promocja, 2) aktywne społeczeństwo, 3) środowisko i infrastruktura (*Program rozwoju... 2021, 21*) (por. tab. 3).

Tabela 3

Polityka zrównoważonego rozwoju w wybranych strategiach/programach i planach rozwojowych miasta Kowary na przestrzeni lat 2010–2022

Lp.	Strategia/program/plan	Sposoby partycypacji społecznej	Liczba uczestników	Poziom partycypacji społecznej	Etapy realizacji celów
1	Plan rozwoju lokalnego gminy miejskiej Kowary na lata 2004–2006 z perspektywą na lata 2007–2013	konsultacje	brak danych	uczestnictwo pozorne	diagnoza potrzeb
2	Program ochrony środowiska gminy miejskiej Kowary 2004 (z perspektywą do 2011)	warsztaty w grupach zadaniowych ściśle określonych osób	brak danych (ograniczony dostęp)	uczestnictwo pozorne	diagnoza potrzeb
3	(Aktualizacja) Planu gospodarki niskoemisyjnej gminy miejskiej Kowary na lata 2021–2030	ankiety/konsultacje społeczne nad gotowym projektem planu poprzez udostępnienie jego treści na stronie www.bip.kowary.pl	brak danych	uczestnictwo pozorne	diagnoza potrzeb planowanie zadań
4	Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Kowary 2007–2032	ankiety i komunikaty	40	upodmiotowienie społeczne	diagnoza potrzeb
5	Lokalny program rewitalizacji gminy miejskiej Kowary na lata 2016–2023	ankiety	135	uczestnictwo pozorne	diagnoza potrzeb
6	Adaptacja do zmian klimatu w gminie Kowary – planowane działania oraz rekomendacje – Kowary 2016	dialog (debata i warsztaty)	brak danych	upodmiotowienie społeczne	diagnoza potrzeb realizacja zadań

Tabela 3 cd.

Lp.	Strategia/program/ plan	Sposoby partycypacji społecznej	Liczba uczestników	Poziom partycypacji społecznej	Etapy realizacji celów
7	Program opieki nad zabytkami dla gminy miejskiej Kowary na lata 2022–2025	brak udziału społecznego	0	brak partycypacji	brak
8	Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy miejskiej Kowary na lata 2010–2017	ankiety	421	uczestnictwo pozorne	diagnoza potrzeb
9	Plan rozwoju lokalnego gminy miejskiej Kowary na lata 2004–2006 z perspektywą na lata 2007–2013	konsultacje społeczne	brak danych	uczestnictwo pozorne	diagnoza potrzeb
10	Program rozwoju gminy miejskiej Kowary na lata 2021–2030	ankiety/konsultacje/praca w zespołach eksperckich liderów instytucjonalnych, społecznych i organizacjach pozarządowych	123 (zwrot ankiet od mieszkańców) 50 (łączny skład zespołów eksperckich)	upodmiotowienie społeczne	diagnoza potrzeb
					planowanie zadań
11	Program współpracy z organizacjami pozarządowymi (2010–2022)	konsultacje społeczne nad gotowym projektem programu – publikacja www.bip.kowary.pl i inne	brak danych	uczestnictwo pozorne	diagnoza potrzeb
					kontrola
12	Budżet Obywatelski 2019, 2021, 2022	konsultacje społeczne	185 – 2019 r. brak danych – za lata 2021 i 2022	upodmiotowienie społeczne	diagnoza potrzeb
					planowanie zadań
					podejmowanie decyzji
					kontrola

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ze strony www.bip.kowary.pl.

W mieście działa 30 organizacji pozarządowych (*Organizacje pozarządowe...* 2022), które na podstawie rocznego programu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi realizują podstawowe zadania o charakterze społecznym.

Analiza poziomu partycypacji społecznej w polityce zrównoważonego rozwoju małego miasta turystycznego – Kowar

Na przestrzeni lat 2010–2022 w Kowarach partycypacja społeczna była obecna w polityce zrównoważonego rozwoju i jest nadal, a jego cele przyświecają uczestnictwu mieszkańców w różnych działaniach na rzecz miasta (por. tab. 4).

Tabela 4

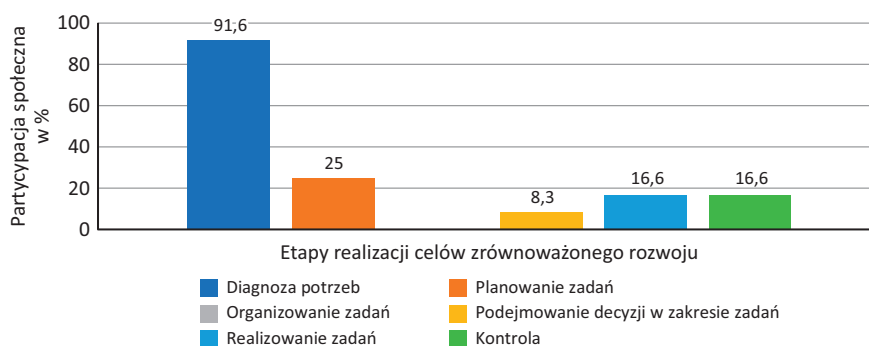
Partycypacja społeczna (n = 12) a etapy realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Kowarach na przestrzeni lat 2010–2022

Diagnoza potrzeb		Planowanie zadań		Organizowanie zadań		Podejmowanie decyzji w zakresie zadań		Realizowanie zadań		Kontrola	
Liczba	udział (w %)	liczba	udział (w %)	liczba	udział (w %)	liczba	udział (w %)	liczba	udział (w %)	liczba	udział (w %)
11	91,6	3	25	0	0	1	8,3	2	16,6	2	16,6

Uwaga: Suma udziału procentowego jest większa niż 100 z uwagi na to, że w zaprezentowanych programach/strategiach/planach partycypacja społeczna może występować jednocześnie w różnych fazach organizacji celów.

Źródło: opracowanie własne.

Najczęściej partycypacja społeczna jest obecna na etapie diagnozowania potrzeb (91,6%) (rys. 1).



Rys. 1. Partycypacja społeczna (w %) a etapy realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Kowarach na przestrzeni lat 2010–2022

Źródło: opracowanie własne.

W planowaniu zadań miasto wykorzystuje partycypację społeczną w 25% podjętych inicjatyw, a w realizowaniu zadań i ich kontroli występuje ona na poziomie 16,6%. Kolejne etapy jak: podejmowanie decyzji z poziomem uczestnictwa społecznego – 8,3% i organizowanie zadań – 0%, pozostają w gestii samorządu lokalnego (por. rys. 1).

W procesach kształtowania lokalnej polityki zrównoważonego rozwoju miasta partycypacja społeczna dotyczy wszystkich trzech poziomów, tj.: brak partycypacji, tokenizm – uczestnictwo pozorne, upodmiotowienie społeczne (por. tab. 5).

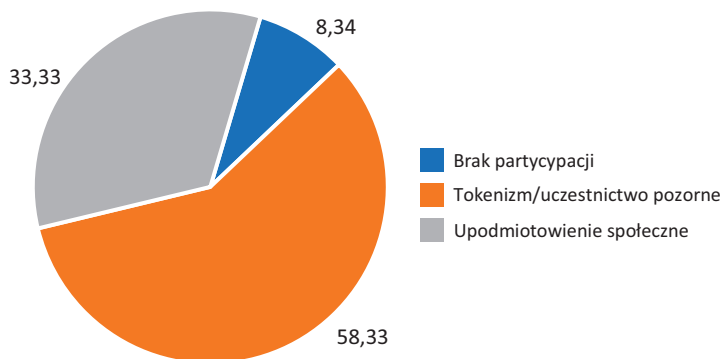
Tabela 5

Poziomy partycypacji społecznej w polityce zrównoważonego rozwoju Kowar

Brak partycypacji społecznej		Uczestnictwo pozorne		Upodmiotowienie społeczne	
Liczba	udział (w %)	liczba	udział (w%)	liczba	udział (w %)
1	8,34	7	58,33	4	33,33

Źródło: opracowanie własne.

Badania wykazały (rys. 2), że w 58,33% władze samorządowe miasta stosują uczestnictwo pozorne, które występuje najczęściej pod postacią badań ankietowych, konsultacji społecznych nad gotowym projektem/programem przygotowanym przez samorząd miasta lub zorganizowanych warsztatów fokusowych ściśle określonych osób.



Rys. 2. Poziomy partycypacji społecznej w polityce zrównoważonego rozwoju miasta Kowary (w %)

Źródło: opracowanie własne.

Upodmiotowienie społeczne realizowane jest w 33,33% i przede wszystkim odnosi się do nowo wprowadzonego instrumentu (od 2019 r.) – budżetu obywatelskiego, lub programów, w których mieszkańcy mają potrzebę modernizacji swoich nieruchomości, np. wymiana pokryć dachowych zawierających azbest lub wymiana źródeł ciepła. Najniższy wskaźnik osiągnął poziom „brak partycypacji” i dotyczył sfery ochrony zabytków.

Dyskusja

Nauka o miastach, zrównoważonym rozwoju i partycypacji społecznej najwięcej uwagi poświęca dużym miastom i metropoliom. Te małe pozostają w cieniu zain-

teresowania badaczy, a dane dotyczące tych przestrzeni są ograniczone, mało rozpoznawalne i wyraźnie niewystarczające (Montgomery et al. [eds.] 2003, 14; Cohen 2006, 73–76; Dugarova i Gülasan 2017, 33–36; United Nations Development... 2021, 16–18). Szereg światowych i krajowych badań wskazuje na fakt, że partycypacja społeczna – mimo szerokiej wiedzy – w dalszym ciągu jest ograniczona, powierzchowna, konwencjonalna (Wang 2001), fikcyjna (Nedjima i Boudemagh Souad 2015), niezadowolająca (Kalisiak-Mędelska 2015, 263–316), minimalistyczna (Sadowska i in. 2019, 90–97), mało przejrzysta i niesystemowa (Wiktorska-Święcicka i Kozak 2014, 104–105), społecznie deprawująca (Kębłowski 2014, 37), niedostępna i rozczarowująca dla mieszkańców (Sobol i in. 2017, 364), obarczona powszechnymi błędami (Rzeńca i Sobol 2018, 213–214). Równocześnie jest oczekiwana społecznie (Smith 2005, 113; Wójcicki 2018, 170).

Przeprowadzone badanie *case study* małego miasta turystycznego Kowary w pewnym stopniu potwierdza ustalenia innych badaczy. Dominującym poziomem partycypacji społecznej w dalszym ciągu jest pozorne uczestnictwo, w którym opinia publiczna nie jest zaangażowana w podejmowanie krytycznych decyzji. Decyzje są z reguły administracyjne, a nie publiczne (Wang 2001). Oznacza to, że projekty poprawiające życie mieszkańców często tworzone są za zamkniętymi drzwiami i ujawniają duży stopień ich zachowawczości, przejaw partycypacji społecznej sprowadza się zaś głównie do informowania i konsultowania już podjętych przez władze lokalne przedsięwzięć bieżących i planowanych (Kalisiak-Mędelska 2015, 263–316).

Wnioski

Celem przedmiotowego badania było zidentyfikowanie partycypacji społecznej w polityce zrównoważonego rozwoju małych miast turystycznych na przykładzie Kowar – miasta w województwie dolnośląskim, i określenie jej znaczenia w kształtowaniu ww. polityki.

Przeprowadzone badanie dowodzi, że władze samorządowe zdają sobie sprawę z konieczności wykorzystania głosu społecznego w realizowaniu celów zrównoważonego rozwoju. Jednak w dalszym ciągu w dobie powszechnej demokratyzacji i liberalizacji systemów miejskich retoryka intencji wciąż wyprzedza projekt działania promującego uczestnictwo, co oznacza, że pod tzw. chmurą kosmetycznych deklaracji nadal dominuje tokenizm przyjmujący postać praktyk instrumentalnych o symbolicznych gestach i pozorowanych działaniach. Optymistycznym wynikiem badań pozostaje fakt, że w procesie zrównoważonego rozwoju Kowar brak partycypacji stanowi marginalny poziom, natomiast pełne upodmiotowienie społeczne osiąga coraz większe znaczenie. Z badania wynika również, że pomiędzy polityką zrównoważonego rozwoju a partycypacją społeczną występuje ścisły związek, który powinien być rozwijany w stronę coraz wyższego poziomu uczestnictwa obywateli.

Bibliografia

- Arak, Piotr i Marta Kusterka-Jefmańska. 2016. *Zrównoważony rozwój miast*. Warszawa: Polska Fundacja im. Roberta Schumana.
- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, 216–224. Dostęp: 22.07.2020. <https://linkd.pl/pk7fk>.
- Augustyn, Anna. 2011. Idea Cittàslow jako koncepcja zrównoważonego rozwoju małych miast. *Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego* 25, 745–757.
- Basarbarowicz, Krzysztof i in. 2018. *Miasta w liczbach 2016. Analizy statystyczne*. Warszawa–Poznań: Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Poznaniu. Dostęp: 19.02.2022. <https://stat.gov.pl>.
- Bendyk, Erwin, Jerzy Hausner i Michał Kudłacz. 2016. *Miasto idea – nowe podejście do rozwoju miast*. Dostęp: 18.08.2022. <http://kgm.kig.pl/akademia-gospodarki-miejskiej/>.
- Bilska-Wodecka, Elżbieta, Antoni Jackowski i Izabela Sołjan. 2015. *Funkcje religijne miasta. Zarys problematyki*. T. 2. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Dostęp: 19.02.2022. <http://denali.geo.uj.edu.pl/>.
- Brol, Ryszard (red.). 2004. *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Burr, Steven W. 1998. It's real sustainable rural tourism development: Case studies from the Heartland. In: *Proceedings of the 1997 Northeastern Recreation Research Symposium; 1997 April 6–9*, (ed.) Hans G. Vogelsson, 108–111. Bolton Landing, NY. Gen. Tech. Rep. NE-241. Radnor, PA: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Northeastern Forest Experiment Station. Dostęp: 24.04.2021. <https://linkd.pl/pkrr2>.
- Bury, Piotr i Jerzy Regulski. 1984. Koszty rozwoju miast – próba definicji i typologii. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica* 37, 17–41.
- Cierpiał-Wolan, Marek (red.). 2021. *Turystyka w 2020 r. Analizy statystyczne*. Warszawa–Rzeszów: Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Rzeszowie. Dostęp: 14.01.2022. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2020-roku,1,18.html>.
- Cohen, Barney. 2006. Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability. *Technology in Science* 28, 63–80. Dostęp: 13.01.2022. <https://www.science-direct.com/>.
- Derek, Marta. 2008. *Funkcja turystyczna jako czynnik rozwoju lokalnego w Polsce*. Rozprawa doktorska wykonana pod kierunkiem prof. dr. hab. Andrzeja Kowalczyka. Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Dostęp: 13.06.2021. <https://linkd.pl/pkrfr>.
- Derek, Marta, Andrzej Kowalczyk i Paweł Swianiewicz. 2005. Wpływ turystyki na sytuację finansową i rozwój miast w Polsce (na przykładzie miast średniej wielkości). *Prace i Studia Geograficzne* 35, 199–217.
- Dugarova, Esuna i Nergis Gülasan. 2017. *Global trends, challenges and opportunities in the implementation of the sustainable development goals*. New York–Geneva: United Nations Development Programme and United Nations Research Institute for Social Development. Dostęp: 20.01.2022. <https://www.undp.org>.
- Falkowski, Jan. 2006. Rozwój i funkcjonowanie małych miast w warunkach gospodarki rynkowej (na przykładzie Lidzbarka, Lubawy i Nowego Miasta Lubawskiego). W: *Rola małych miast w rozwoju obszarów wiejskich*, (red.) Eugeniusz Rydz, 145–158. Studia Obszarów Wiejskich. T. 11. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN.
- Famuditi, Taye Olukayode. 2016. *Developing local community participation within shoreline management in England: The role of Coastal Action Groups*. A thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the award of the degree of Doctor of Philosophy of the University of Portsmouth. Dostęp: 20.08.2020. <https://linkd.pl/pkrde>.
- Gaworecki, Władysław Włodzimierz. 2003. *Turystyka*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gibas, Piotr. 2001. Partycypacja i aktywizacja społeczna jako wymóg rozwoju endogenicznego. W: *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, (red.) Andrzej Klasik, 253–258. Katowice: Akademia Ekonomiczna.
- Główny Urząd Statystyczny. 2022a. *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej – miasto*. Dostęp: 19.02.2022. <https://stat.gov.pl>.

- Główny Urząd Statystyczny. 2022b. *SDG. Cel 11 – Zrównoważone miasta i społeczności*. Dostęp: 1.08.2022. https://sdg.gov.pl/statistics_glob/11-3-2/.
- Groeger, Lidia. 2016. Zagospodarowanie miejskiej przestrzeni mieszkaniowej w aspekcie potrzeb społeczności lokalnych. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica* 24, 29–43.
- Gruchelski, Marek i Józef Niemczyk. 2016. Agenda Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i cele zrównoważonego rozwoju – szanse realizacji. *Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego* 1, 122–126.
- Hausner, Jerzy. 2016. Miasto-idea i rola kultury w jego rozwoju. *Kultura i Rozwój* 1(1), 110–120.
- Heffner, Krystian. 2016. Obszary wiejskie i małe miasta: czy lokalne centra są potrzebne współczesnej wsi? *Studia Ekonomiczne* 279, 11–24.
- Heffner, Krystian i Brygida Solga. 2006. Lokalne centra rozwoju obszarów wiejskich – znaczenie i powiązania małych miast. W: *Rola małych miast w rozwoju obszarów wiejskich*, (red.) Eugeniusz Rydz, 25–38. Studia Obszarów Wiejskich. T. 11. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN.
- Historia miasta Kowary*. 2022. Dostęp: 18.08.2022. <https://turysta.kowary.pl/miasto/>.
- Innes, Judith E. i David E. Booher. 2004. Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice* 5 (4): 419–436. Dostęp: 24.07.2020. <https://linkd.pl/pkrc9>.
- Jażewicz, Iwona. 2011. Kapitał ludzki w małych miastach woj. pomorskiego. W: *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*. T. 1: *Współczesne kierunki przemian społeczno-ekonomicznych*, (red.) Beata Namysłak, 203–214. Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jażewicz, Iwona i Eugeniusz Rydz. 1999. Zróżnicowanie warunków życia ludności w miastach Pomorza Środkowego w latach 1989–1996. W: *Zróżnicowanie przestrzenne struktur społecznych w dużych miastach*, (red.) Jacek Kaczmarek, 45–52. Konwersatorium Wiedzy o Mieście 11. Łódź: Katedra Geografii Miast i Turyzmu Uniwersytetu Łódzkiego, Łódzkie Towarzystwo Naukowe.
- Kalisiak-Mędelska, Magdalena. 2015. *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Każmierczak, Bartosz. 2011. Turystyka zrównoważona jako istotny czynnik aktywizacji małych miast. *Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych* 7 (1), 37–45.
- Kęłbowski, Wojciech. 2014. *Budżet partycypacyjny – ewaluacja*. Warszawa: Instytut Obywatelski. Dostęp: 29.11.2021. <https://instytutobywatelski.pl/pliki/pdf/budzet-partycypacyjny-web.pdf>.
- Komisja Europejska. 2011. *Miasta przyszłości – wyzwania, wizje, perspektywy*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Konecka-Szydłowska, Barbara. 2011. Znaczenie małych miast w rozwoju regionalnych układów osadniczych. W: *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*. T. 2: *Zmiany funkcjonalno-przestrzenne miast i obszarów wiejskich*, (red.) Beata Namysłak, 41–52. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Korcelli, Piotr. 2018. System osadniczy polski – kierunki przemian. W: *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, (red.) Paweł Churski, 263–272. Warszawa: Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Korenik, Stanisław i Dorota Rynio. 2018. Partycypacja społeczna a kształtowanie kierunków rozwoju miasta. W: *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – współczesne teorie i wyzwania praktyki*, (red.) Bogusław Luchter i Piotr Serafin, 127–136. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.
- Krajowa koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*. 2012. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kwiatek-Sołtys, Agnieszka. 2004. *Małe miasta województwa małopolskiego w okresie transformacji systemowej*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.
- Liang, Lu i Peng Gong. 2020. Urban and air pollution: a multi-city study of long-term effects of urban landscape patterns on air quality trends. *Scientific Reports* 10 (1). Dostęp: 29.11.2021. <https://www.nature.com/articles/s41598-020-74524-9>.
- Lohmann, Gui i Alexandre Panosso Netto. 2017. *Tourism theory concepts, models and systems*. Wallingford UK: CAB International. Dostęp: 29.12.2021. <https://www.academia.edu>.

- Lowe, Philip, Christopher Ray, Neil Ward, David Wood i Rachel Woodward. 1999. *Participation in rural development*. Ireland: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Lu, Yonglong, Nebojsa Nakicenovic, Martin Visbeck i Anna-Sophie Stevance. 2015. *Policy: Five priorities for the UN sustainable development goals*. Dostęp: 5.11.2021. <https://linkd.pl/pkrmr>.
- Maik, Wiesław. 1997. *Podstawy geografii miast*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Majer, Andrzej. 2020. *Miasto według socjologii*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Manczak, Iryna. 2014. Ewolucja miasta. Od miasta tradycyjnego do miasta innowacyjnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie* 11(935), 45–57.
- Mierzejewska, Lidia. 2015. Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele. *Problemy Rozwoju Miast* 12 (3), 5–11.
- Milewska-Osiecka, Katarzyna i Agnieszka Ogrodowczyk. 2015. Warunki mieszkaniowe w małych miastach Polski ze szczególnym uwzględnieniem Uniejowa. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica* 19, 129–148.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. 2021. *Krajowa polityka miejska 2030*. Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii. 2019. *Cele zrównoważonego rozwoju*. Dostęp: 20.08.2021. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/cele-zrownowazonego-rozwoju>.
- Mironowicz, Izabela. 2013. Miasto, jego struktura i kompozycja – definicje, schematy, relacje przestrzenne. W: *Wybrane teorie współczesnej urbanistyki*, (red.) Piotr Lorens i Izabela Mironowicz, 93–116. Gdańsk: Politechnika Gdańska.
- Mostert, Erik. 2003. The challenge of public participation. *Water Policy – Official Journal of World Water Council* 5 (2), 179–197. Dostęp: 17.08.2020. <https://linkd.pl/pkr22>.
- Montgomery, Mark R., Richard Stren, Barney Cohen i Holly E. Reed (eds.). 2003. *Cities transformed: Demographic change and its implications in the developing world*. Washington DC: The National Academies Press. Dostęp: 13.01.2022. <https://ilib.pl/book/1068331/130455>.
- Mouhoubi, Nedjima i Souad Sassi Boudemagh. 2015. The urban project and the urban improvement to the test of the participation, case: Project of modernization of Constantine. *International Journal of Architectural and Environmental Engineering* 9 (4), 402–405. Dostęp: 2.09.2021. <https://publications.waset.org>.
- Namyślak, Beata (red.). 2011. *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*. T. 2: *Zmiany funkcjonalno-przestrzenne miast i obszarów wiejskich*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Nowak, Maciej J. 2012. Zmiany funkcji usługowej w małych miastach województwa zachodniopomorskiego w latach 2004–2009. W: *Ewolucja funkcji małych miast w Polsce*, (red.) Krystian Heffner i Arkadiusz Halama, 83–92. Katowice: Uniwersytet Ekonomiczny.
- Organizacje pozarządowe*. Dostęp: 18.08.2022. <https://turysta.kowary.pl>.
- Parysek, Jerzy Jan. 2005. Polska geografia osadnictwa przełomu wieków z bardzo subiektywnego punktu widzenia. W: *Rola i miejsce geografii osadnictwa i ludności w systemie nauk geograficznych*, (red.) Stanisław Liszewski i Wiesław Maik, 51–65. Bydgoszcz: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki.
- Parysek, Jerzy Jan. 2015. Miasto w ujęciu systemowym. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 27 (1), 27–53.
- Parysek, Jerzy Jan i Lidia Mierzejewska. 2020. Porządne miasto porządnymi mieszkańcami. *Studia Miejskie* 39, 11–27. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Paszkowski, Władysław. 2015. Małe miasta w Polsce i ich szanse rozwoju wobec wdrażania polityki spójności i rewitalizacji zintegrowanej. *Przestrzeń i Forma* 23 (1), 31–52.
- Petryszyn, Jacek i Elżbieta Zuzanska-Żyśko. 2008. *Od funkcji przemysłowej do turystycznej – przykład Ustroń*. W: *Funkcja turystyczna miast*, (red.) Iwona Jażdżewska, 257–273. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Program rozwoju gminy miejskiej Kowary na lata 2021–2030*. 2021. Kowary: Urząd Miejski. Dostęp: 18.08.2022. <http://kowary.esesja.pl>.
- Przeorek-Smyka, Renata i Izabela Michalska-Dudek. 2012. Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój turystyki w gminie miejsko-wiejskiej Wleń. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług* 85, 243–254.

- Rajman, Jan i Agnieszka Kwiatek-Sołtys. 2009. Sieć osadnicza województwa podkarpackiego w okresie transformacji gospodarczej. *Folia Geographica. Series Geographica-Oeconomica* 33, 49–60.
- Raport o stanie miasta Kowary 2020. 2021. Kowary. Dostęp: 18.08.2022. <http://www.bip.kowary.pl/public/?id=107437>.
- Raport o stanie miasta Kowary za 2021 rok. 2022. Kowary. Dostęp: 18.08.2022. <http://www.bip.kowary.pl>.
- Rzeńca, Agnieszka i Agnieszka Sobol. 2018. Budżet obywatelski jako instrument kształtowania przestrzeni miasta – przykład Łodzi i Katowic. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk* 272, 205–215.
- Sachs, Jeffrey (ed.). 2015. *Getting started with the sustainable development goals. A guide to national planning*. The MPA in Development Practice Program School of International and Public Affairs Columbia University. Dostęp: 18.12.2020. <https://www.academia.edu>.
- Sadowska, Beata, Marta Szaja i Jolanta Włodarek. 2019. *Partycypacja społeczna wehikułem rozwoju lokalnego*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Sala, Józef. 2012. Miasta jako cel podróży turystycznych w Polsce. W: *Turystyka na obszarach miejskich – uwarunkowania rozwoju*, (red.) Teresa Żabińska, 20–32. Katowice: Studia Ekonomiczne ZN Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach,
- Sekula, Alicja i Agnieszka Pasztaleniec-Szczerkowska. 2016. Miejskie obszary funkcjonalne a rozwój małych miast (na przykładzie miejskiego obszaru funkcjonalnego Malborka i miasta Sztum), *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* 279, 113–121.
- Servillo, Loris, Rob Atkinson, Ian Smith, Antonio Russo, Luděk Sýkora, Christophe Demazière i Abdelillah Hamdouch. 2014. *TOWN, small and medium sized towns in their functional territorial context. Final Report Espon*. Luxembourg: ESPON. Dostęp: 20.06.2020. <https://linkd.pl/pkr7d>.
- Sharma, Anukrati. 2013. Destination marketing: Hamper of opportunities for tourism industry. *International Journal of Management Sciences and Business Research* 2 (5), 20–30. Dostęp: 6.02.2022. <https://www.researchgate.net>.
- Shi, Longyu, Linwei Han, Fengmei Yang i Lijie Gao. 2019. The evolution of sustainable development theory: Types, goals, and research prospects. *Sustainability* 11(24), 7158. Dostęp: 6.11.2021. <https://linkd.pl/pkrp7>.
- Siemiński, Waldemar. 2017. *Partycypacja społeczna ze szczególnym uwzględnieniem planowania i kształtowania przestrzeni*. Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.
- Ślodziak, Janusz. 2020. Wymiar społeczny w projektowaniu zrównoważonego rozwoju miasta. *Prace i Studia Geograficzne* 65(3), 7–18.
- Słownik języka polskiego*. 2022. Dostęp: 31.01.2022. <https://sjp.pl/miasto>.
- Smith, Graham. 2005. *Beyond the ballot 57: democratic innovations from around the world. A report for the POWER inquiry*. London. Dostęp: 20.06.2020. <https://gsdrc.org>.
- Sobol, Agnieszka, Monika Krakowiak Drzewiecka i Rafał Dobosiewicz. 2017. Wpływ partycypacji społecznej na zrównoważony rozwój – przykład Miasta Zabrze. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Zarządzanie* 104 (1979), 351–365.
- Sokołowski, Dariusz (red.). 2016. *Bibliografia prac z zakresu geografii osadnictwa i ludności za lata 1999–2015*. Toruń: Polskie Towarzystwo Geograficzne. Komisja Geografii Osadnictwa i Ludności.
- Stankova, Mariya i Ivanka Vasenska. 2019. Competitiveness factor analysis of an operating tourist destination. W: *Tourist destination management instruments, products and case studies*, (eds.) Nazmi Kozak i Metin Kozak, 257–272. Switzerland: Springer International Publishing. Dostęp: 4.02.2022. <https://www.academia.edu>.
- Statystyczne Vademecum Samorządowca: Gmina miejska Kowary, powiat karkonoski*. 2022. Dostęp: 2.08.2022. <http://swaid.stat.gov.pl>.
- Stopczyński, Bartłomiej i Michał Turniak. (red.). 2017. *Strategia jednostki samorządu terytorialnego w realiach współczesnego otoczenia*. Warszawa: Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk.
- Szlenk-Dziubek, Dorota i Magdalena Miskowiec. 2018. *Przestrzeń do dialogu. Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym*. Warszawa: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Departament Polityki Przestrzennej. Dostęp: 20.08.2020. <http://obserwatorium.miasta.pl>.

- Szmytkie, Robert. 2009. Zróżnicowanie funkcjonalne małych miast województwa dolnośląskiego. W: *Struktura funkcjonalna małych miast*, (red.) Tadeusz Marszał, 7–24. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szuber-Bednarz, Ewa Tamara. 2014. Podniesienie rangi udziału społeczności lokalnej w procesie podejmowania decyzji dotyczących inwestycji szansą na większe zaangażowanie społeczne i rozwój samorządu terytorialnego czy zagrożeniem dla rozwoju tego samorządu. W: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, (red.) Bogdan Dolnicki, 122–132. [s.l.]: Wydawnictwo Wolters Kluwer Poland.
- Teneta-Skwierz, Dorota. 2018. Wskaźniki pomiaru zrównoważonego rozwoju – Polska na tle Krajów Unii Europejskiej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 516, 121–132.
- Terlecka, Magdalena Klaudia. 2014. Idea zrównoważonego rozwoju – o genezie, definicji, celach i zasadach słów kilka. W: *Zrównoważony rozwój – idea czy konieczność*. T. 1, (red.) Aleksandra Kleśta i Magdalena Klaudia Terlecka. 7–15. Krosno: Wydawnictwo ARMAGRAF.
- United Nations. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development Our Common Future*. New York. Dostęp: 5.03.2021. <https://linkd.pl/pkrp2>.
- United Nations. 2014. *The Road to Dignity by 2030: Ending poverty, transforming all lives and protecting the planet*. Synthesis Report of the Secretary-General On the Post – 2015. Agenda New York. Dostęp: 5.11.2021. <https://linkd.pl/pkr2d>.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2012. *Population Division 9 World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, New York: United Nations Publication ST/ESA/SER.A/322. Dostęp: 29.11.2021. <https://www.un.org>.
- United Nations Development Programme. 2021. *Urban Risk Management and Resilience Strategy*, USA, United Nations Development Programme (UNDP) One United Nations Plaza New York. Dostęp: 23.01.2022. <https://www.undp.org>.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2021, poz. 1372 z późn. zm. Dostęp: 5.11.2021. <https://isap.sejm.gov.pl/>.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001, Nr 62, poz. 627. Dostęp: 5.11.2021. <https://isap.sejm.gov.pl/>.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2021, poz. 741 z późn. zm. Dostęp: 5.11.2021. <https://isap.sejm.gov.pl/>.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, Dz.U. 2003, Nr 166, poz. 1612 z późn. zm. Dostęp: 5.11.2021. <https://isap.sejm.gov.pl/>.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001, Nr 112, poz. 1198 z późn. zm. Dostęp: 5.11.2021. <https://isap.sejm.gov.pl/>.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2021, poz. 1057 z późn. zm. Dostęp: 5.11.2021. <https://isap.sejm.gov.pl/>.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2021, poz. 485. Dostęp: 5.11.2021. <https://isap.sejm.gov.pl/>.
- Wang, Mou i Junyan Liu. 2016. Theoretical analysis of the concept of a sustainable city. *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies* 4 (4), 1–13. Dostęp: 6.11.2021. <https://ur.booksc.eu/book/67175976/b94971>.
- Wang, Xiaochu. 2001. Assessing public participation in U.S. cities. *Public Performance & Management Review* 24 (4), 322–336. Dostęp: 14.08.2021. www.jstor.org/stable/3381222.
- Wiktorska-Święcicka, Aldona i Katarzyna Kozak. 2014. *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Atut – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Wójcicki, Michał. 2018. Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 24, 169–183. Dostęp: 20.06.2020. <https://pressto.amu.edu.pl>.
- Zajadacz, Alina. 2004. *Potencjał turystyczny miast na przykładzie wybranych miast Sudetów Zachodnich*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Zmyślony, Piotr. 2015. *Funkcja turystyczna w procesie internacjonalizacji miast*. Poznań–Kraków: Proksenia.

Cezary Piotr MALISZEWSKI*

**MIEJSCOWY PLAN REWITALIZACJI –
NIEDOCENIANE NARZĘDZIE PLANISTYCZNE:
STUDIUM PLANU „JABŁKOWSKIEGO–PODGÓRZE”
W KALISZU**

**LOCAL REVITALISATION PLAN –
AN UNDERESTIMATED PLANNING TOOL.
A STUDY OF THE “JABŁKOWSKI–PODGÓRZE” PLAN IN KALISZ**

DOI: 10.25167/sm.4829

ABSTRAKT: Miejskowy plan rewitalizacji został wprowadzony do systemu prawnego w 2015 r. Miało to być podstawowe narzędzie planistyczne używane w procesie rewitalizacji jako szczególny, dedykowany rodzaj miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W artykule przedstawiono uwarunkowania sporządzania miejscowego planu rewitalizacji ze wskazaniem różnic w stosunku do zwykłego planu miejscowego. Aspekty praktyczne implementacji norm prawnych zostały przedstawione w oparciu o uchwalony w 2021 r. miejscowy plan rewitalizacji „Jabłkowski–Podgórze” w Kaliszu. Celem artykułu jest identyfikacja potencjału tego instrumentu planowania przestrzennego w działaniach rewitalizacyjnych. Analiza zasad i trybu sporządzania planu stanowi podstawę do sformułowanych wniosków i rekomendacji dla modelu tego instrumentu planowania przestrzennego w kontekście programowania procesu rewitalizacji oraz wsparcia dla osiągnięcia celów określonych w gminnym programie rewitalizacji.

SŁOWA KLUCZOWE: rewitalizacja, planowanie przestrzenne, plan miejscowy

ABSTRACT: The Local Revitalisation Plan (*miejscowy plan rewitalizacji*) was introduced into the Polish legal system in 2015. It was meant to be the basic planning tool used in urban regeneration processes as a special type of the Local Spatial Development Plan (*miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*). The article presents the conditions behind drawing up Local Revitalisation Plans, indicating the differences between such plans and regular Local Spatial Development Plans. Practical aspects of the legal norms implementation were presented on the basis of the Kalisz “Jabłkowski–Podgórze” Local Revitalisation Plan, which was adopted in 2021. The aim of the article is to identify the potential of this spatial planning instrument for conducting revitalisation activities. The implementation of the principles and the procedure for drawing up the plan constitute the basis for conclusions and recommendations regarding the model of the spatial planning instrument in the context of programming urban regeneration processes and achieving the goals set out in the municipal revitalisation programme (*gminny program rewitalizacji*).

KEY WORDS: revitalization, spatial planning, local plan

* <https://orcid.org/0000-0002-6123-4172>, archa.maliszewski@o2.pl.

Wstęp

Proces rewitalizacji w ujęciu zarówno teoretycznym, jak i praktycznym jest szeroko opisany w literaturze przedmiotu (np. Zuziak 1998; Kaczmarek 2001; Tölle 2007; Godlewska-Majkowska [red.] 2005; Węglewski 2009; Podbrez, Szwarc-Gosiewska 2011; Parysek 2015; 2016b; Kołsut 2017; Jadach-Sepioło 2021). Rewitalizacja na gruncie rozważań geografii rozumiana jest jako złożony proces naprawczy (Kaczmarek 2001) dotyczący zdegradowanej przestrzeni miejskiej. Celem działań jest zapewnienie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju poprzez adaptację i odpowiednie zagospodarowanie terenu do zmieniających się potrzeb mieszkańców. Zadaniem rewitalizacji jest poprawa warunków życia i pracy w mieście, przywrócenie ładu przestrzennego, ożywienie gospodarcze danego terenu, ochrona i zachowanie starych, często zabytkowych tkanek miasta (Boryczka 2016, 169). W węższym ujęciu rewitalizacja jest natomiast utożsamiana ze zmianą zabudowy architektonicznej i przekształceń przestrzennych wybranych fragmentów miasta. Obecnie to szersze ujęcie problematyki oraz podejmowanie działań nie tylko przestrzennych, lecz także w sferach społecznej, gospodarczej i kulturowej, jest powszechnie utożsamiane z procesem rewitalizacji (Boryczka 2016, 169; Kuciński 2005, 34; Jadach-Sepioło 2021, 9).

Miejscowy plan rewitalizacji (dalej: mpr) – jako nowy instrument planowania przestrzennego – został wprowadzony Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (dalej: ustawa o rewitalizacji). Zgodnie z praktycznym komentarzem do ustawy z 2016 r. (Leszczyński i Kadłubowski 2016, 51) miało to być podstawowe narzędzie planistyczne używane w procesie rewitalizacji. Ustawa o rewitalizacji weszła w życie w momencie, w którym wiele gmin prowadziło działania rewitalizacyjne w oparciu o kompetencje wynikające z Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: uosg). Gminy opracowywały w ramach programów gospodarczo-naprawczych dokumenty, które przyjmowały różne nazwy, np. lokalny program rewitalizacji, miejski program rewitalizacji itp. Wprowadzona ustawa stanowi zbiór norm prawnych dedykowanych zagadnieniu rewitalizacji, określając ją jako proces, nie zaś jednostkowe zdarzenie (Leszczyński i Kadłubowski 2016, 10). Proces ten dotyczy wyprowadzenia ze stanu kryzysowego obszaru zdegradowanego. Przypisano do niego szereg narzędzi ustawowych, tj. gminny program rewitalizacji, wyznaczenie w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz miejscowy plan rewitalizacji.

Oceny procesów i działań rewitalizacyjnych były od lat podejmowane w pracach badawczych stawiających sobie różne cele: od ogólnych (Siemiński i Topczewska 2009; Płoszaj 2011; Kozak 2014; Jarczewski, Dej 2015; Kołsut 2017) po szczegółowe rekomendacje i przykłady dobrych praktyk (Jarczewski 2012), a także studia przypadków konkretnych miast (Tölle 2007; Podbrez i Szwarc-Gosiewska 2011). Po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji już w 2016 r. podjęto próbę oceny skuteczności ustanowionego w tym zakresie prawa oraz przedstawiono prognozę bazującą na pragmatycznym podejściu do rewitalizacji. W wątpliwość podano rolę mpr oraz jego zakres rzeczowy,

przestrzenny i czasowy. Zauważono, że rewitalizacja została sprowadzona do mieszkalnictwa, co wypaczyło sens działań rewitalizacyjnych (Parysek 2016a, 14). Pojawiła się także analiza prawna porównująca miejskowy plan rewitalizacji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) w kontekście różnic w zakresie tych dokumentów oraz trybu ich sporządzania (Szlachetko 2017). Ponadto poddano ocenie nowe narzędzie, jakim jest umowa urbanistyczna, która stanowi instrument operacyjny rewitalizacji powiązany z mpr (Ruczkowski 2020).

Od wejścia w życie przepisów ustawy upłynęło sześć lat, a dopiero w 2021 r. został uchwalony pierwszy w Polsce mpr (Uchwała nr XLVI/636/2021...). Jest nim miejskowy plan rewitalizacji „Jabłkowskiego–Podgórze” w Kaliszu (dalej: mpr „Jabłkowskiego–Podgórze”). Rewitalizacja w Kaliszu w oparciu o nowe przepisy została zapoczątkowana wyznaczeniem w 2016 r. obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz przyjęciem w 2018 r. Gminnego programu rewitalizacji miasta Kalisza (Uchwała nr XLVI/636/2021...; dalej: gpr Kalisz). Prace nad mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” zostały zainicjowane Uchwałą Nr VI/67/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 28 lutego 2019 r. i sfinalizowane Uchwałą Nr XLVI/636/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 25 listopada 2021 r.

Maciej Borsa, który był członkiem zespołu projektowego, na podstawie zebranych doświadczeń podczas sporządzania ww. planu oraz kwerendy dotyczącej doświadczeń innych projektantów stwierdził, że jest to narzędzie istotnie różniące się od zwykłego mpzp, które stanowi dobre i silne narzędzie planistyczne w specyficznych sytuacjach, szczególnie na obszarach śródmiejskich o walorach historyczno-kulturowych, ważnych dla poczucia tożsamości i identyfikacji społecznej. Autor podaje, że do sporządzenia mpr przystąpiło do tej pory zaledwie około dwudziestu gmin, natomiast tylko ten jeden został ukończony i przyjęty uchwałą rady gminy. Z uwagi na powyższe podkreśla, że nie ma doświadczeń z fazy eksploatacji tego nowego instrumentu (Borsa 2021, 295).

Celem badawczym jest zidentyfikowanie różnic w zakresie i trybie sporządzania mpr w stosunku do mpzp oraz sposobu implementacji norm prawnych w procesie sporządzania mpr. Analiza zasad i trybu sporządzania planu stanowi podstawę do sformułowanych wniosków i rekomendacji dla modelu tego instrumentu planowania przestrzennego w kontekście programowania procesu rewitalizacji oraz wsparcia dla osiągnięcia celów określonych w gminnym programie rewitalizacji. Przebieg procesu został zbadany w kontekście programowania rewitalizacji i tworzenia instrumentu wspomagającego realizację celów określonych w gminnym programie rewitalizacji (dalej: gpr). Z uwagi na prekursorski charakter mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” stanowi obecnie jedyny przykład dobrej praktyki projektowej sfinalizowanej wejściem w życie. Tworzenie dokumentu oraz jego procedowanie pozwoliło na identyfikację problemów podczas sporządzania w kontekście dotychczasowej praktyki projektowej. Ponadto poddano ocenie wizualizację jako instrument komunikacji z interesariuszami rewitalizacji. W ramach studium przypadku dokonano przeglądu zakresu mpr i towarzyszących opracowań oraz w oparciu o przykłady wskazano zasady implementacji norm prawnych w strukturę dokumentów.

Punktem wyjścia do sformułowania celu niniejszego artykułu były wnioski płynące z analizy normatywnej źródeł ustanowionego prawa przeprowadzonej przez dr. Jakuba H. Szlachetko (2017). Identyfikacja różnic między mpr i mpzp oraz potencjału mpr w oparciu o studium przypadku stanowi podstawę do sformułowania wniosku, dlaczego mpr nie stał się podstawowym narzędziem planistycznym w procesie rewitalizacji.

Materiał badawczy i metodyka

Przedmiotem analiz jest mpr „Jabłkowskiego–Podgórze”. Plan obejmuje obszar położony w rejonie kaliskiego osiedla Śródmieście II i zajmuje powierzchnię ok. 5,66 ha. Przedmiotowy teren nie był objęty planem miejscowym. W całości położony jest w obszarze rewitalizacji miasta Kalisza oraz Specjalnej Strefie Rewitalizacji. Ponadto znajduje się w granicach układu urbanistycznego oraz terenu archeologicznych warstw kulturowych wpisanych do rejestru zabytków.

W ramach podjętych badań dokonano analizy uwarunkowań prawnych w kontekście różnic między mpr i mpzp, a także umiejscowienia go w systemie planowania przestrzennego oraz w procesie rewitalizacji. Metoda obejmuje porównanie zakresu ww. dokumentów planistycznych oraz trybu ich sporządzania. W ramach studium przypadku wyodrębniono grupy problematyczne powiązane z etapami procedury planistycznej z przypisanymi do nich odpowiednimi częściami mpr lub opracowań towarzyszących stanowiących obligatoryjną część postępowania. Są to:

- 1) identyfikacja roli i celów mpr,
- 2) materiały wejściowe i początek procedury,
- 3) koncepcja urbanistyczna i wizualizacja projektu planu,
- 4) projekt planu,
- 5) prognoza oddziaływania na środowisko i prognoza skutków finansowych uchwalenia planu,
- 6) procedowanie dokumentu oraz partycypacja społeczna.

Pierwsze pięć punktów stanowi o chronologii podejmowanych czynności projektowych, natomiast ostatni odnosi się do działań proceduralnych oraz udziału społeczeństwa. Partycypacja społeczna została przeanalizowana w kontekście wymogów ustawowych i faktycznego udziału społeczeństwa w działaniach rewitalizacyjnych na obszarze Kalisza. Każda z części składa się z analizy założeń oraz zastosowań praktycznych w oparciu o przykłady z mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” jako jedyne obecnie dostępne źródło dobrych praktyk.

Wyniki

Identyfikacja roli i celów mpr

Podjęwszy się analizy mpr jako aktu planistycznego, należy go właściwie umiejscowić w systemie planowania przestrzennego, jak również w procesie rewitalizacji.

Ważna jest identyfikacja jego roli i celów, które zakładamy osiągnąć w ramach realizacji ustaleń. Powyższe stanowi podstawę do wyboru narzędzi przypisanych temu dokumentowi, które możemy zastosować. W systemie planowania przestrzennego mpr został wyodrębniony jako nowy akt prawa miejscowego. Jest szczególną formą planu miejscowego, co oznacza, że posiada wszystkie jego cechy, a procedura uchwalenia jest niemal tożsama. W tym kontekście mpr realizuje władztwo planistyczne gminy w oparciu o politykę przestrzenną wynikającą ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Tak jak w przypadku mpzp jego uchwalenie jest uzależnione od stwierdzenia nienaruszenia ustaleń ww. studium. Jednocześnie zgodnie z art. 37f Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: uopizp) rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli został uchwalony gminny program rewitalizacji. Wynika z tego, że mpr stanowi kontynuację działań rewitalizacyjnych i jest ściśle powiązany z celami i działaniami określonymi w gpr (Borsa 2021). Podkreśleniem tej dualnej zależności jest obowiązek – jak w przypadku studium – stwierdzenia, że nie narusza ustaleń gpr. Ponadto mpr może być uchwalony dla obszaru, na którym obowiązuje mpzp, w formie zmiany tego planu, o ile dany obszar znajduje się w granicach obszaru rewitalizacji (Leszczyński i Kadłubowski 2016, 51).

Ze względu na powyższe mpr, podobnie jak mpzp, należy określić jako akt:

- lokalnej polityki przestrzennej o charakterze normatywnym;
- mający charakter fakultatywny, gdyż rozstrzygnięcie o jego wykorzystaniu należy do dyskrecjonalnej decyzji organu planistycznego w ramach władztwa planistycznego;
- prawa powszechnie obowiązującego, a więc kształtujący sytuację prawną podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie i służbowo organom administracyjnym (a w szczególności właścicielom i użytkownikom wieczystym);
- obowiązujący na obszarze wyznaczonej jednostki urbanistycznej (Szlachetko 2017, 41).

Rolą tego instrumentu jest wsparcie realizacji przedsięwzięć na obszarze rewitalizacji, a poszerzony zakres regulacji, jakie może zawierać w stosunku do mpzp, stanowi jego największą zaletę (Jadach-Sepioło [red.] 2018, 154). Należy jednak podkreślić, że jego sporządzenie jest fakultatywne, a gmina może realizować zadania z zakresu rewitalizacji przy użyciu innych instrumentów (Porwich 2019, 139).

Ponadto w pewnym stopniu mpr wnosi element planowania operacyjnego, ponieważ zawiera zadania, jakie powinny być zrealizowane, aby osiągnąć plany strategiczne. Największym *novum* jest umowa urbanistyczna, której postanowienia w odniesieniu do zakresu przedsięwzięcia, specyfikacji technicznej i terminów muszą być zgodne z mpr, więc jej założenia powinny stanowić ustalenia planu. Wielotorowość działań rewitalizacyjnych dotyczy także procedury scalenia i podziału. Zamiar musi wynikać z gpr, a rada gminy, rozstrzygając o przystąpieniu do sporządzania mpr, jednocześnie rozstrzyga o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości. Procedury prowadzone są równolegle. Finalizacja jest uzależniona od wejścia w życie mpr,

ale następuje w odrębnej uchwale. Powiązania i relacje między obiema uchwałami zawiera art. 37l uopizp.

Reasumując, organy gminy programują politykę rewitalizacyjną (sporządzając diagnozy, wyznaczając obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, ustanawiając gminny program rewitalizacji), a następnie ją realizują za pomocą ustawowych narzędzi, tj. Specjalnej Strefy Rewitalizacji, mpr i umowy urbanistycznej. W tym kontekście mpr jawi się jako jedno z ustawowych narzędzi służących do wdrażania gpr (Szlachetko 2017, 41).

W Analizie zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego–Podgórze” w Kaliszu (Wolniak 2019, 12) stwierdzono, że główne cele to:

- umożliwienie realizacji zamierzeń gpr Kalisza;
- poprawienie standardów życia w istniejącej zabudowie;
- określenie zasad kształtowania nowej zabudowy oraz stworzenie warunków dla uzupełnień istniejącej zabudowy (nadbudowy, rozbudowy), które w swoich rozwiązaniach architektonicznych winny współgrać formą i strukturami;
- kształtowanie przestrzeni publicznych w oparciu o wysokie standardy estetyczne i użytkowe;
- poprawienie standardów technicznych i użytkowych ciągów komunikacyjnych;
- podniesienie poziomu życia poprzez poprawę wskaźników jakości powietrza;
- zmiana w postrzeganiu tego obszaru i jego mieszkańców (odwrócenie społecznej izolacji obszaru) w wyniku podniesienia standardów przestrzennych.

Z pogłębionej diagnozy obszaru rewitalizacji sporządzonej na potrzeby gpr wynika, że:

- obszar opracowania charakteryzuje się największą skalą ubóstwa spośród wszystkich terenów obejmujących obszar rewitalizacji,
- na tym obszarze zarejestrowana jest najmniejsza liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
- na obszarze występują znaczne problemy środowiskowe – odnotowuje się jeden z najwyższych wskaźników liczby pojemników na popiół, co wskazuje na dużą liczbę mieszkań stosujących ogrzewanie paliwami stałymi,
- stan techniczny zabudowy w rejonie ulic Jabłkowskiego–Podgórze jest najgorszy spośród wszystkich badanych terenów obejmujących obszar rewitalizacji, wiele ze zlokalizowanych tam budynków ma nieuregulowany stan prawny, przez co występują znaczne bariery prawne przy ewentualnej interwencji władz miasta.

Ze względu na wiążącą rolę gpr w stosunku do mpr procedowany plan powinien w swoich założeniach skupiać się na rozwiązywaniu zidentyfikowanych w gpr problemów i przyczyn degradacji obszaru.

Materiały wejściowe i początek procedury

Miejscowy plan rewitalizacji stanowi szczególny rodzaj planu miejscowego i podlega tożsamym rygorom prawnym, o czym świadczy art. 37n ust. 2 uopizp: „Ilekroć

w przepisach niniejszej ustawy albo przepisach odrębnych jest mowa o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, planie miejscowym lub planach zagospodarowania przestrzennego, należy przez to rozumieć również miejscowy plan rewitalizacji”, oraz art. 37n ust. 1: „W zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37f–37m do miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego”. W procedurze sporządzania mpr dodano jedynie obowiązek opiniowania planu przez Komitet Rewitalizacji, więc ten pierwszy etap podlega tym samym rygorom co mpzp. Wzór wykazu wniosków, zasady oraz sposób postępowania jest tożsamy. Reasumując, tak jak w przypadku mpzp – zgodnie z art. 17 uopizp – sekwencja przedprojektowych czynności prowadzonych przez wójta, burmistrza lub prezydenta jest następująca:

- ogłasza w prasie miejscowej przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia,

- zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu (w przypadku mpr dodatkowo Komitet Rewitalizacji);

- sporządza projekt planu, rozpatrując wnioski, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

Różnica między mpzp a mpr nie dotyczy kwestii formalnych, ale celu przyświecającego działaniom planistycznym. Wynika to z szerszego kontekstu podstaw tych działań i oczekiwanych efektów. Przed pracami koncepcyjnymi ważne jest właściwe rozpoznanie powodów degradacji obszaru oraz planowanych działań naprawczych, dotyczących zarówno sfery materialnej, jak i społecznej i gospodarczej. Specyfika mpr dotyczy roli dokumentu w rozpoczętym procesie naprawczym. W trakcie sporządzania gpr dokonano diagnozy przyczyn i określone zostały problemy na obszarze zdegradowanym. Celem mpr jest wdrożenie działań naprawczych nie tylko odnoszących się do rehabilitacji zdegradowanej tkanki miejskiej. Poprzez rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne i organizacyjne wpisuje się w szerszy zakres interwencji, która wspiera i uzupełnia inne procedury i narzędzia w działaniach rewitalizacyjnych.

Miejscowy plan rewitalizacji „Jabłkowskiego–Podgórze” stanowi kontynuację procesu rewitalizacyjnego, więc wcześniej przeprowadzone analizy, uwarunkowania, diagnozy i wnioski z nich wynikające stanowią punkt wyjścia prac planistycznych. W ramach czynności przedproceduralnych mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” przygotowano szereg opracowań charakteryzujących i diagnozujących stan istniejący, w tym ekspertyzę z zakresu historii rejonu wraz z oceną walorów urbanistyczno-architektonicznych (Górzyński 2019), ocenę stanu zabudowy (Różalska-Kusza 2020), środowiska przyrodniczego (Wolniak 2020), a także raport podsumowujący poszerzone konsultacje społeczne (Wolniak i Różalska-Kusza 2021).

Koncepcja urbanistyczna i wizualizacja projektu planu

Zasadniczą różnicą między mpzp a mpr jest obowiązek sporządzenia i publikacji wizualizacji projektowanych rozwiązań planu, składającej się co najmniej z koncepcji urbanistycznej obszaru objętego planem, modelu struktury przestrzennej tego obszaru oraz widoków elewacji (art. 37g ust. 4 uopizp). Szczegółowy zakres tej części opracowania został określony w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (dalej: rozporządzenie mpr). Zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia wizualizacja ustaleń mpr składa się z:

1) koncepcji urbanistycznej obszaru zawartego w planie, obejmującej w zależności od potrzeb:

- ilustrację etapowania realizacji ustaleń planu, z uwzględnieniem inwestycji w fazie planowania lub realizacji na podstawie innej niż ustalenia planu, oraz ich stanu zaawansowania i korelacji z przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o rewitalizacji,
- wskazanie granic terenów wymagających zawarcia umowy urbanistycznej, o której mowa w art. 37i ust. 5 ustawy, oraz lokalizacji infrastruktury i lokali stanowiących inwestycje uzupełniające,
- wskazanie granic terenów wymagających scalenia i podziału nieruchomości,
- usytuowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy o rewitalizacji;

2) modelu struktury przestrzennej obszaru objętego planem, uwzględniającego charakterystyczne cechy ukształtowania terenu, sporządzonego w trójwymiarowej postaci fotorealistycznej, umożliwiającego zmianę punktu obserwacji w przestrzeni, z uwzględnieniem istniejących i projektowanych elementów zagospodarowania przestrzennego;

3) widoków wybranych charakterystycznych elewacji lub rozwinięć tych widoków od strony terenów przestrzeni publicznych z uwzględnieniem najbliższego otoczenia, sporządzonych w zależności od potrzeb w skali 1 : 500 lub większej.

Wizualizacja ustaleń planu może zawierać w szczególności:

1) widok koncepcyjny wkomponowany w zdjęcie lotnicze jednostki osadniczej lub jej części, z uwzględnieniem powiązań kompozycyjno-przestrzennych z otoczeniem obszaru objętego planem, uwzględniającego przedsięwzięcia rewitalizacyjne, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o rewitalizacji;

2) koncepcję zagospodarowania terenów przestrzeni publicznych, sporządzoną w zależności od potrzeb w skali 1 : 500 lub większej;

3) koncepcję wybranych charakterystycznych fragmentów obszaru, sporządzoną w zależności od potrzeb w skali 1 : 500 lub większej;

4) przekroje terenu, w tym terenów przestrzeni publicznych, oraz – jeśli w planie zawarto ustalenia, o których mowa w § 3 pkt 3 lit. g – przekroje pasa drogowego, sporządzone w zależności od potrzeb w skali 1 : 500 lub większej.

Wyżej wymienione elementy wizualizacji sporządza się w barwnej formie graficznej. Tak rozbudowany zakres dotyczący wizualizacji powoduje, że zanim przygotowany zostanie projekt mpr, konieczne jest opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Wiąże się to z wypracowaniem skonkretyzowanej wizji rozwoju obszaru opracowania. W tej materii proces twórczy nie odbiega od tego przy sporządzaniu mpzp, ale sposób przedstawienia koncepcji urbanistycznej wymaga poświęcenia większej uwagi szczegółowym rozwiązaniom, często zahaczającym o rozwiązania architektoniczne w odniesieniu do uzupełnień zabudowy, mebli ulicznych i innych obiektów małej architektury oraz nawierzchni ulic i placów.

W przypadku mpr w Kaliszu wstępna koncepcja została opracowana w formie makiety (fot. 1). Założenie obejmowało uzupełnienie zabudowy, jej dogęszczenie w ramach realizacji społecznego budownictwa czynszowego, które wynikało z założeń gpr. Spotkania eksperckie nad przyjętym kierunkiem przekształceń przestrzennych zostały zweryfikowane przez prezydenta Kalisza, Komitet Rewitalizacji oraz przedstawicieli Biura Rewitalizacji Urzędu Miasta Kalisza. Efektem była zmiana modelu przestrzennego. Za priorytet przyjęto zachowanie zielonego charakteru wewnątrz osiedlowych, w szczególności między ulicami Jabłkowskiego i Podgórze. Głównym założeniem kompozycyjnym było wyodrębnienie z podwórek przestrzeni publicznej w formie placu. Oprócz roli komunikacyjnej jej głównym zadaniem była funkcja rekreacyjno-wypoczynkowa, ale także społeczna jako miejsce integracji mieszkańców. Przyjęcie założeń stanowiło podstawę do dalszych prac nad modelem przestrzennym oraz szczegółowymi rozwiązaniami, a następnie nad formą zwizualizowania projektu.



Fot. 1. Wstępna koncepcja urbanistyczna – makieta, fot. M. Bors

Źródło: zbiory własne.

Koncepcja urbanistyczna wraz z pozostałymi elementami wizualizacji podlegała korektom wynikającym z jej dostosowania do zmieniającego się projektu mpr. Zgodnie z § 5 rozporządzenia mpr wizualizacja ustaleń planu podlega aktualizacji po jej przedstawieniu w ramach wyłożenia do publicznego wglądu, przed przedstawieniem jej wraz z projektem planu radzie gminy, jak również w przypadku, gdy rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu i wynikającą z powyższego konieczność ponowienia czynności proceduralnych.

W przypadku mpr w Kaliszu finalna wersja powstała przed wyłożeniem projektu planu do publicznego wglądu (fot. 2). Jedyne zmiany wynikające ze sposobu rozstrzygnięcia uwag był powodem, że opracowanie nie wymagało kolejnej aktualizacji.



Fot. 2. Fragmenty z wizualizacji mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” w Kaliszu. Nowy obszar przestrzeni publicznej realizujący potrzeby społeczności lokalnej

Źródło: opracowanie własne.

Projekt planu

Przystąpienie do prac nad projektem mpr nastąpiło po opracowaniu koncepcji zagospodarowania obszaru. Mając ustalone założenia odnośnie do przekształceń przestrzennych, ale już w formie skonkretyzowanych działań realizacyjnych określających ich zasięg i skalę, można było podjąć próbę ich przeniesienia na język aktu prawa miejscowego. Zakres i forma mpr w swojej zasadniczej części są tożsame z mpzp. Oczywiście, zgodnie art. 37g uopizp, mpr – poza elementami wymienionymi w art. 15 ust. 2 i 3 ww. ustawy – określa w zależności od potrzeb także inne elementy. Jednak tylko część

tych zagadnień stanowi *novum* w porządku prawnym, a większość uzupełnia lub poszerza zakres ustawy mmpz. Analizę regulacji przypisanych mpr zawarto w tabeli 1.

Tabela 1

Poszerzony w odniesieniu do planu miejscowego zakres miejscowego planu rewitalizacji

Zakres mpr	Przepis	Komentarz
Zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą	art. 37g ust. 2 pkt 1 uopizp	Uzupełnienie i doprecyzowanie zakresu zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz krajobrazu kulturowego, a także mieszczące się w pewnym stopniu w sposobie usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 2 i 4 oraz ust. 2 pkt 8)
Ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków	art. 37g ust. 2 pkt 2 uopizp	Poszerzenie zakresu art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 pkt 8 uopizp – w mmpz ustala się zasady kształtowania zabudowy, gabaryty oraz kolorystykę obiektów
Szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic	art. 37g ust. 2 pkt 3 uopizp	Uzupełnienie zakresu wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych (art. 15 ust. 1 pkt 5 uopizp) oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji (art. 15 ust. 1 pkt 10). <i>Novum</i> stanowi możliwość ustalania koncepcji organizacji ruchu
Zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej	art. 37g ust. 2 pkt 4 uopizp	Nowa regulacja poszerzająca zakres możliwej interwencji samorządów
Maksymalna powierzchnia sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalna liczba	art. 37g ust. 2 pkt 5 uopizp	Rozszerzenie zakresu delimitacji obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych – w mmpz uprawnienia ograniczone do obiektów handlowych powyżej 2000 m ² pow. sprzedaży (art. 15 ust. 2 pkt 4). Nowością jest możliwość określania liczby obiektów
Zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali – w przypadkach, o których mowa w art. 37i	art. 37g ust. 2 pkt 6 uopizp	Zakres związany z nowym instrumentem prawnym – umową urbanistyczną
Skala części graficznej	art. 37g ust. 3 uopizp	Możliwość zastosowania w zależności od potrzeb skali od 1 : 100 do 1 : 1000 (mpzp w skali od 1 : 500 do 1 : 5000)

Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, że nie wszystkie z wymienionych elementów muszą się znaleźć w mpr. Mają one charakter fakultatywny, ponieważ ustawodawca przyjął, że uwzględnią się je „w zależności od potrzeb” (Szlachetko 2017, 43). Nowe elementy mpr w znacznej

części stanowią rozwinięcie zapisów stosowanych w mpzp. W mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” prawie całe spektrum tego poszerzonego zakresu zostało zastosowane w uchwale. Jedyne zakres związany z umową urbanistyczną oraz scaleniem gruntów nie ma swojego odzwierciedlenia, ponieważ nie przewidywano potrzeby zastosowania tych instrumentów na przedmiotowym obszarze.

Szczegółowy zakres regulacji dedykowanych mpr został określony w § 3 rozporządzenia mpr. W odniesieniu do zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz zasad harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą nie jest to katalog zamknięty (Szlachetko 2017, 44). Jednak w mpr w Kaliszu zastosowano się do zakresu wymienionego w rozporządzeniu, uznając go za wystarczający. Odmienne przedstawia się kwestia ustaleń dotyczących charakterystycznych cech elewacji budynków. Wykładnia literalna przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia mpr prowadzi do wniosku, że wskazany katalog jest zamknięty. Wymaga to zachowania szczególnej ostrożności przy formułowaniu zapisów w kontekście tego, czym jest budynek, elewacja budynku i jakie ma ona cechy charakterystyczne. Te regulacje, z wyłączeniem kolorystyki elewacji, stanowią „nowość normatywną”, która dotychczas znajdowała się poza interwencją władzy lokalnej (Szlachetko 2017). Największym *novum* w regulacjach jest możliwość określania koncepcji organizacji ruchu w ramach ustaleń dotyczących zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych. Miejscowy plan rewitalizacji może określać koncepcję organizacji ruchu, ale wskazane ustalenia powinny zostać wdrożone za pomocą innych narzędzi (Szlachetko 2017, 52). Miejscowy plan rewitalizacji nie pełni w tym zakresie funkcji samoistnej i musi zostać wdrożony do stosownych dokumentów, w szczególności do projektu organizacji ruchu zatwierdzonego przez właściwy organ. Należy zwrócić uwagę na pojęcie „terenów przestrzeni publicznych”, które w odróżnieniu od „obszarów przestrzeni publicznej” nie ma swojej definicji legalnej, jest pojęciem szerszym od desygnatów pojęcia „obszary przestrzeni publicznej”. Dotyczy – poza tymi wskazanymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – innych o mniejszej wadze i doniosłości z perspektywy lokalnej polityki przestrzennej przestrzeni zaspokajających potrzeby społeczne w gminie (Szlachetko 2017, 50). W mpr w Kaliszu określono tereny o funkcji publicznej, ustalono dla nich wymagania w zakresie zagospodarowania i wyposażenia. Ponadto dokonano delimitacji terenów komunikacyjnych z włączeniem ich do strefy zamieszkania lub strefy uspokojonego ruchu.

Przepisy art. 37g ust. 2 pkt 4 uopizp dają możliwość ustalenia rodzajów działalności handlowej i usługowej, prowadzenia jej w parterach budynków, maksymalnej powierzchni sprzedaży, a także rozmieszczenia obiektów handlowych i ich dopuszczalnej liczby (§ 3 pkt 4 i 5 rozporządzenia mpr). Struktura mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” opiera się na podziale na rozdziały wynikające z zakresu mpzp określonego w art. 15 ust. 2 i 3 uopizp. W tę strukturę zostały wplecione, jako uzupełnienie lub rozszerzenie, regulacje wynikające z art. 37g ww. ustawy. Przy czym ich zapisy wypełniają w sposób jak najbliższy dyspozycje zawarte w § 3 rozporządzenia mpr. Należy także nadmienić, że z uwagi na występowanie obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską

Tabela 2

Przykłady zapisów stanowiących domenę miejscowego planu rewitalizacji wraz z ich umiejscowieniem w strukturze uchwały

Miejscowy plan rewitalizacji „Jablkowskiego – Podgórze” w Kaliszu		Podstawa prawna	Komentarz
Tytuł rozdziału w mpr	zapis planu		
Ustalenia ogólne	„Obowiązującymi ustaleniami rysunku planu są: (...) granice lokalizacji inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego”	art. 27 ust. 3 ustawy o rewitalizacji	lokalizację inwestycji można wskazać także w mpzp
Przeznaczenie terenów w planie	„Obszary w granicach lokalizacji inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego, wskazane na rysunku planu, są przeznaczone do realizacji celów publicznych związanych z budową lub przebudową budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego wykonywanych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji i przewidzianych w gpr Kalisza”	art. 15 ust. 3 pkt 4a uopzp	ustalenie można zawrzeć także w mpzp
Zasady ochrony i kształtowania ładru przestrzennego	„Ustala się ochronę i wyeksponowanie kompozycji urbanistycznej poprzez: (...) nakaz utrzymania i kontynuacji formy zabudowy pierzejowej na terenach oznaczonych symbolami 2MW/U, (...), zgodnie z obowiązującymi liniami zabudowy wskazanymi na rysunku planu”	art. 37g ust. 2 pkt 1 uopzp	ustalenie można zastosować w mpzp zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 uopzp
Wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych	„Teren placu publicznego z zielenią urządzoną oznaczony symbolem IKP/ZP ma stanowić kompozycję zieleni niskiej i wysokiej pełniącą rolę rekreacyjną i ozdobną, z urządzeniami rekreacji codziennej, komunikacji pieszej i rowerowej oraz niezbędnej komunikacji samochodowej”	art. 37g ust. 2 pkt 3 uopzp	uszczegółowiony zakres art. 15 ust. 2 pkt 5 uopzp
Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy	„W obszarze rewitalizacji ustala się: 1) w zakresie zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą: (...) maksymalna różnica w wysokości pomiędzy sąsiednimi budynkami – 2 m, 2) w zakresie charakterystycznych cech elewacji budynków: a) stolarka okienna i drzwiowa: (...) kolorystyka stolarki okiennej – biała, ecru (biały z żółtawym odcieniem) lub jasnoszara z dopuszczeniem stosowania innych kolorów w lokalach użytkowych lokalizowanych w poziomie parteru, pod warunkiem zastosowania jednolitej kolorystyki w obrębie parteru budynku oraz w kolorze zharmonizowanym z kolorystyką pozostałej części elewacji, przy czym w budynkach ujętych w gminnej ewidencji zabytków należy zastosować pierwotną kolorystykę dla danego obiektu,	art. 37g ust. 2 pkt 1, 2 i 4	zakres zapisu art. 37g ust. 2 pkt 1 interpretowany jest jako katalog otwarty

Tabela 2 cd.

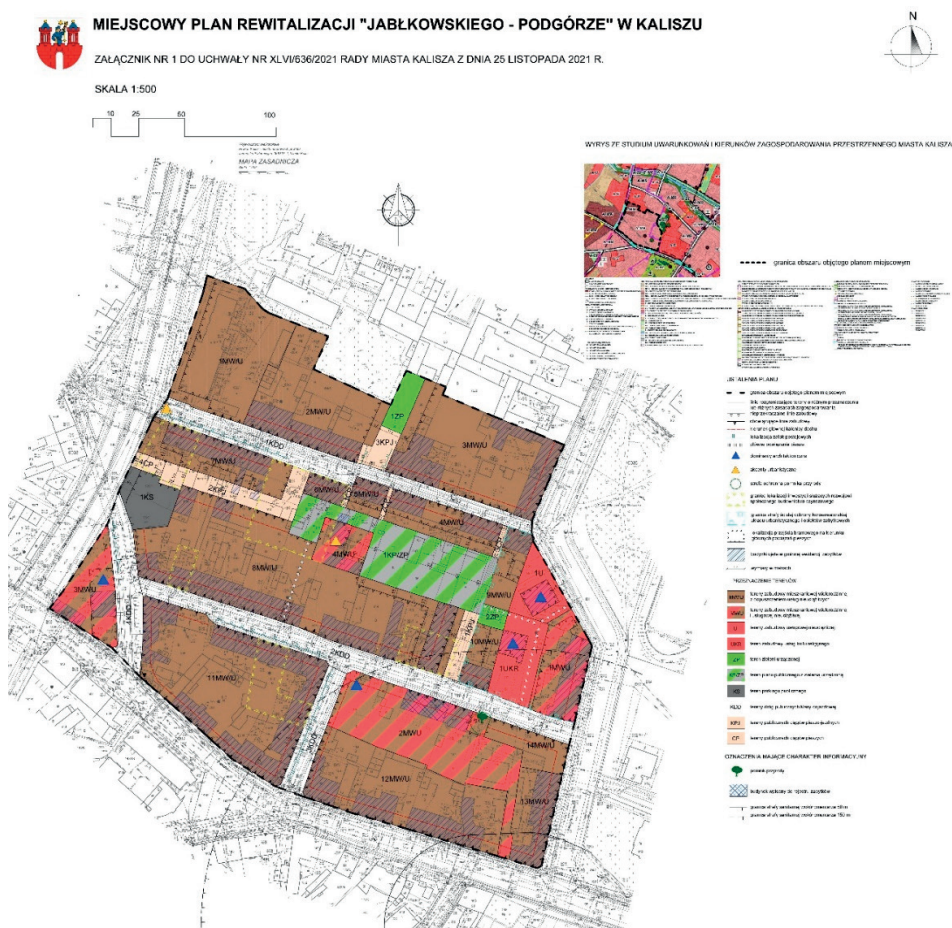
Tytuł rozdziału w mpr	Miejscowy plan rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” w Kaliszu	Podstawa prawna	Komentarz
	<p style="text-align: center;">zapis planu</p> <p>b) zasady docieplania elewacji, dopuszczalnych lub zabronionych materiałów oraz sposobu zachowania lub odtworzenia zewnętrznych materiałów wykończeniowych i detali architektonicznych budynku w przypadku docieplania: (...) zakazuje się wykonywania ocieplenia od zewnątrz elewacji budynków zawierających detale architektoniczne w formie grzymsów, pilastrow, obramowań okiennych itp., za wyjątkiem stosowania tynków termooizolacyjnych oraz z zastrzeżeniem (...); dopuszczalnych lub zakazanych przekształceń formy, konstrukcji, układu i powierzchni elewacji: (...) przy nadbudowie i adaptacji poddaszy na funkcje użytkowe lukarny i okna połączone w dachach spadzistych muszą tworzyć harmonijną całość w obrębie poszczególnych budynków w zakresie: wielkości i kształtu otworów okiennych, rozmieszczenia otworów okiennych w stosunku do krawędzi dachu i osi pionowych układu elewacji oraz podziałów przeszkleń;</p> <p>3) w zakresie zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej lub usługowej: (...) na terenach oznaczonych symbolem MW/U funkcja usługowa wyłączenie w parterach budynków;</p> <p>4) w zakresie maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanym w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalnej liczbie: (...) dopuszczalna liczba obiektów – dwa na jednej działce budowlanej”</p>		<p>wykładnia literalna § 3 pkt 2 rozporządzenia mpr stanowi, że katalog ten ma charakter zamknięty</p>
Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, obsługi komunikacyjnej i systemu parkowania	<p>„1) ustala się dla drogi publicznej oznaczonej symbolem 1KDD, (...) oraz placu publicznego z zielenią urządzoną oznaczonego symbolem 1KP/ZP strefę zamieszkania, na zasadach regulowanych przepisami odrębnymi;</p> <p>2) ustala się lokalizację ogólnodostępnych miejsc postojowych dla samochodów osobowych w formie zatok postojowych na terenach dróg publicznych oznaczonych symbolami 1KDD, 2KDD, (...) zgodnie z rysunkiem planu, przy czym dopuszcza się rozdzielenie stanowisk drzewami lub grupami drzew w formie szpalerów”</p>	art. 37g ust. 2 pkt 3	ustalenia z zakresu koncepcji organizacji ruchu stanowią wyłączną domenę mpr
Ustalenia szczegółowe	<p>„1) przeznaczenie terenu (...) uzupełniające – usługi nieuciążliwe w zakresie: handlu, gastronomii, kultury, sztuki użytkowej, usług biurowych, usług publicznych, medycznych, obsługi ludności;</p> <p>2) dla drogi oznaczonej symbolem 1KDD stanowiącej strefę zamieszkania dopuszcza się niewyodrębnianie w przekroju ulicy części pieszej od jezdni lub realizację w jednym poziomie”</p>	art. 37g ust. 2 pkt 3	—

Źródło: opracowanie własne.

część ustaleń, w szczególności w odniesieniu do obiektów znajdujących się w ewidencji zabytków oraz odnoszących się do ochrony układu urbanistycznego, wpisuje się w zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków z art. 15 ust. 2 pkt 3 uopizp, a jednocześnie ustalenia odnośnie do zasad kompozycji przestrzennej i kształtowania zabudowy w oparciu o art. 37g ww. ustawy. W związku z powyższym niekiedy trudno jest postawić wyraźną granicę między tym, co jest regulacją przypisaną do mpzp, a w poszerzonym zakresie mpr.

W tabeli 2 zawarto przykłady zapisów przypisanych zakresowi mpr wraz z ich umiejscowieniem w strukturze uchwały.

Rysunek planu w swojej formie i treści nie odbiega od standardów stosowanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (mapa 1).



Mapa 1. Rysunek miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowski–Podgórze” w Kaliszu

Źródło: opracowanie własne.

Do mpr mają zastosowanie przepisy wykonawcze tożsame z tymi dla mpzp. Przedmiotowy plan – z uwagi na czas jego sporządzania – jest zgodny z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto cały teren położony jest w obszarze rewitalizacji oraz w Specjalnej Strefie Rewitalizacji. Oznaczenia związane z celami rewitalizacji to granice lokalizacji inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego, a w ramach wymagań związanych z przekrojem dróg wskazano lokalizacje zatok postojowych. Pozostałe kwestie, np. z zakresu organizacji ruchu, które zgodnie z przepisami stanowią *novum* dedykowane dla tego instrumentu planistycznego, w treści planu powiązane są z rysunkiem poprzez symbole terenu, którego dotyczy ustalenie.

Prognoza oddziaływania na środowisko i prognoza skutków finansowych uchwalenia planu

Zakres prognozy oddziaływania na środowisko określa art. 51 ust. 2 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: *uouioś*). Stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie jest uzgadniany z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym. Tryb postępowania w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest taki sam jak w przypadku prognozy oddziaływania na środowisko mpzp. Procedura opiniowania przez właściwe organy, udział społeczeństwa oraz pisemne podsumowanie i uzasadnienie, o których mowa w art. 55 ust. 3 *uouioś*, są tożsame z tymi do planu miejscowego. Również dla mpr ma zastosowanie art. 48 *uouioś*, dający możliwość, po uzgodnieniu z właściwymi organami, odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli realizacja postanowień takiego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000. Należy jednak mieć na uwadze, że diagnozy i oceny zmian w oddziaływaniu konieczne do uzasadniania odstąpienia w dużej mierze odpowiadają zakresowi prognozy. Sama prognoza udostępniana publicznie w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko niesie znaczący zasób informacji uzasadniający wybór przyjętej koncepcji. Szczególnie dotyczy to aspektów pozytywnego oddziaływania procesu rewitalizacji na ludzi (jakość życia), krajobraz, zabytki i dobra materialne.

W przypadku mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” w prognozie stwierdzono, że w sytuacji braku realizacji założeń planu na analizowanym terenie następować może powolna antropopresja objawiająca się potencjalnym wkraczaniem chaotycznej zabudowy, której sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu będą określane poprzez jednostkowe decyzje o warunkach zabudowy. Środowisko nie będzie należycie chronione, a degradacja obszaru będzie się pogłębiać. Uchwalenie planu w sposób kompleksowy reguluje zasady rozwoju obszaru przy jednoczesnej szerokiej ochronie środowiska i tym samym stosuje się do zasad zrównoważonego rozwoju.

Prognoza skutków finansowych uchwalenia mpr również nie podlega szczególnym regulacjom prawnym. Dokument powstaje na tym samym etapie i jego zawartość w kwestii formalnej jest taka sama jak w przypadku procedowania mpzp. Jednak poszerzony zakres mpr oraz jego nowe instrumenty wdrożeniowe mają swoje przełożenie na potencjalne skutki finansowe. Na szczególną uwagę zasługują dwa elementy – umowa urbanistyczna oraz procedura scalenia i podziału nieruchomości. W pierwszym z wymienionych elementów ważnym aspektem jest warunek zawarty w art. 37i ust. 4 uopizp: wymiar zobowiązań związanych z realizacją inwestycji uzupełniających jest proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany mpr. W drugim przypadku bilansowaniu podlegają koszty postępowania, potencjalny wzrost wartości nieruchomości oraz inne ewentualne dochody gminy wygenerowane po wdrożeniu planu.

W mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” ww. kwestie nie były przedmiotem regulacji. Zgodnie z prognozą finansową (Smółka 2021) uchwalenie planu w ograniczonym stopniu wpłynie na wzrost dochodów gminy. Przede wszystkim plan generuje koszty związane z realizacją inwestycji kształtujących przestrzeń publiczną – plac, drogi, ciągi pieszo-jezdne oraz tereny ogólnodostępnej zieleni urządzonej. Ze względu na cel sporządzenia mpr jego istotnym elementem są obszary wskazane do lokalizacji inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego, stanowiące inwestycje celu publicznego zgodnie z Ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami). Problemem z identyfikacją dokładnych kosztów był fakt, że są to nieruchomości zabudowane, których stan techniczny przeważnie jest zły, a ponadto wszystkie mają nieuregulowany stan własności. Zgodnie z art. 31 ustawy o rewitalizacji gmina w przypadku wyłączenia nieruchomości nie składa do depozytu sądowego odszkodowania ustalonego zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Choć przeprowadzono symulację kosztów nabycia nieruchomości, to z uwagi na brak terminu na uregulowanie zobowiązań nie zostały one uwzględnione w końcowym bilansie. Ze względu na wysoki stopień zurbanizowania obszaru rozwój budownictwa społecznego polega w głównej mierze na remoncie istniejących budynków. Brak szczegółowego zakresu i harmonogramu prac remontowych uniemożliwia określenie wartości kwotowych inwestycji.

Reasumując, uchwalenie mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” – jak wykazała analiza – nie generuje dochodów, a wyłącznie koszty. Do najistotniejszych zostały zaliczone wydatki na: nabycie nieruchomości na potrzeby kształtowania przestrzeni publicznych, realizację tych przedsięwzięć oraz budowę nowych obiektów służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego.

Procedowanie dokumentu oraz partycypacja społeczna

Tryb sporządzenia mpr podlega tym samym regulacjom co mpzp z kilkoma wyjątkami. Zgodnie z art. 37n w zakresie nieuregulowanym *stricte* w odniesieniu do mpr mają zastosowanie przepisy dotyczące planu miejscowego. Ustawodawca wprost stwierdza,

że ilekroć w przepisach ustawy albo przepisach odrębnych jest mowa o mpzp, planie miejscowym lub planach zagospodarowania przestrzennego, należy przez to rozumieć również plan rewitalizacji. Tym samym sekwencja czynności proceduralnych podlega art. 17 uopizp, ale z uwzględnieniem art. 37f–37m. Różnice w prowadzeniu postępowania mogą pojawić się już na etapie uchwały intencyjnej, ponieważ w przypadku równoległego prowadzenia procedury scalenia i podziału nieruchomości rada gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia mpr rozstrzyga również o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, określając granice zewnętrzne gruntów objętych ww. przekształceniem.

Pierwszą różnicą w trybie sporządzania dokumentu jest katalog organów w sprawie opiniowania i uzgadniania projektu planu. Przy zawiadomieniu o przystąpieniu do sporządzania oraz przy opiniowaniu projektu dokumentu należy uwzględnić Komitet Rewitalizacji. Podmiot ten na mocy art. 7 ustawy o rewitalizacji powołuje się jako forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Pełni on ponadto funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zasady wyznaczania składu oraz zasady działania komitetu określa się w drodze uchwały rady gminy, natomiast powołanie Komitetu Rewitalizacji podlega zarządzeniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Ponadto komitet jako jedyny podmiot, zgodnie z art. 37j ust. 1 uopizp, opiniuje projekt mpr oraz prognozę skutków finansowych jego uchwalenia.

W przypadku mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” – pomimo że wizualizacja nie stanowi załącznika do uchwały – została ona także udostępniona organom i instytucjom w ramach opiniowania i uzgadniania projektu planu.

Kolejnym etapem, w którym zachodzi istotna różnica w stosunku do mpzp, jest wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu. Choć w sposobie prowadzenia tej części procedury nie ma żadnej zmiany, to sama forma dokumentu podlegająca upublicznieniu jest inna. Oprócz planu i prognozy oddziaływania na środowisko upublicznieniu podlega także wizualizacja projektowanych rozwiązań. Wizualizacja stanowi o jakości dialogu z interesariuszami, ponieważ w sposób przystępny dla odbiorcy obrazuje zakres planowanych zmian przestrzennych. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że rolą tego opracowania jest pokazanie założeń, potencjału i kierunku przekształceń, które na potrzeby planu przybrały skonkretyzowaną formę urbanistyczno-architektoniczną, a w fazie realizacji mogą odbiegać od tych na wizualizacji. Ważną rolą osób prezentujących założenia mpr jest określenie założeń i celu koncepcji zmian przestrzennych i wyjaśnienie istoty regulacji mpr.

Ostatnim elementem różnicującym tryb sporządzania mpzp i mpr jest uchwalenie dokumentu. Mpszp uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Dokonuje się tego w tej samej uchwale, natomiast przyjęcie miejscowego planu rewitalizacji jest poprzedzone dodatkową czynnością. Zgodnie z art. 37j ust. 5 uopizp rada gminy uchwała mpr po stwierdzeniu, w odrębnej uchwale, że nie narusza on ustaleń studium, a także gpr. Taki rozdział czynności w wielu gminach jest stosowany

również przy przyjmowaniu mpzp. W przypadku mpr mamy to określone w sposób jednoznaczny, a zarazem rozszerzono wymóg o nienaruszenie ustaleń gpr. Ponadto wejście w życie mpr stanowi podstawę do podjęcia uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości, jeśli taka procedura była prowadzona równolegle.

Na oddzielną analizę zasługuje proces partycypacji społecznej. Na rozbudowany charakter postępowania wpływa poszerzony zakres samego dokumentu, który ma ułatwić jego odbiór przez interesariuszy, ale także fakt, że uspołecznienie procesu jest kontynuacją działań związanych z przygotowaniem gpr. Na przykładzie Kalisza możemy wyodrębnić kilka faz uspołecznienia procesu wraz z charakterystyką form i środków służących uspołecznieniu działań.

Należy zwrócić uwagę, że wachlarz działań podjętych przez władze Kalisza był dosyć szeroki i wykraczał poza zakres ustawowy. W odniesieniu do obszaru objętego mpr konsultacje społeczne dotyczyły:

- wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji – 2016 r.,
- projektu zmiany gpr Kalisza – 2017 r.,
- ustanowienia na obszarze rewitalizacji specjalnej strefy rewitalizacji – 2018 r.

Uspołecznienie procesu sporządzenia mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” zgodnie z upizp było dwuetapowe. Pierwszy etap to zebranie uwag, wniosków i opinii służących opracowaniu projektu mpr, drugi dotyczył gromadzenia uwag do opracowanego projektu.

Zgodnie z raportem z pierwszego etapu (Mikołajczyk i in. 2019) prowadzono następujące działania:

- zbieranie wniosków poprzez geoankietę,
- otwarte spotkanie informacyjne z interesariuszami,
- spacer badawczy,
- otwarte spotkanie podsumowujące część diagnostyczną,
- warsztaty projektowe z wykorzystaniem map oraz makiety,
- otwarte spotkanie podsumowujące przeprowadzone konsultacje.

Drugi etap, również podsumowany raportem (Wolniak i Różalska-Kusza 2021), obejmował:

- wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz wizualizacją,
- zbieranie uwag do projektu mpr wraz z prognozą oddziaływania na środowisko,
- zbieranie uwag do projektu mpr wraz z prognozą oddziaływania na środowisko poprzez ankietę *on-line*,
- otwarte spotkanie z interesariuszami, w ramach którego została przeprowadzona dyskusja publiczna,
- spacer badawczy po obszarze objętym opracowaniem.

Oba etapy były promowane na stronie internetowej Urzędu Miasta Kalisza, m.in. poprzez publikację zawiadomień oraz dedykowanych poszczególnym etapom artykułów, wpisy na portalach społecznościowych oraz plakaty umieszczone na budynkach położonych na obszarze objętym planem, słupach ogłoszeniowych, ulotki umieszczone

w skrzynkach pocztowych, plakaty i ulotki umieszczone w Domu Sąsiedzkim oraz informacje w lokalnych mediach (fot. 3).

Wyniki podsumowujące poszczególne techniki konsultacyjne były publikowane na stronie urzędu dedykowanej rewitalizacji. Dyskusja publiczna odbyła się 9 czerwca 2021 r. w godzinach 17.00–19.00 w Domu Sąsiedzkim, który zlokalizowany jest na obszarze opracowania, więc w dogodnej dla interesariuszy lokalizacji i porze. Sam proces został dostosowany do obowiązujących obostrzeń wynikających z pandemii ko-



Fot. 3. Wizualizacja projektu planu w mediach podczas wyłożenia do publicznego wglądu

Źródło: <https://kalisz.naszemiasto.pl/ulice-jablkowskiego-i-podgorze-w-kaliszu-tak-maja-wygladac/ga/c1-8306056/zd/62438882>. Dostęp: 7.06.2022.

ronawirusa COVID-19. Pomimo zmieniających się warunków funkcjonowania w dobie pandemii udało się zorganizować spotkanie, na którym z zachowaniem reżimu sanitarnego przedstawiono zainteresowanym stronom materiały dotyczące prowadzonych prac oraz projekt mpr wraz z wizualizacją.

Ponadto w oparciu o ustalenia mpr przeprowadzono prototypowanie, którego celem było przekształcenie jednej z nieruchomości na skwer. We wcześniejszych formach konsultacyjnych mieszkańcy wielokrotnie wskazywali na potrzebę zwiększenia ilości zieleni urządzonej na obszarze. Wytypowano działkę, która zgodnie z projektem planu była przewidywana na teren zieleni urządzonej w otoczeniu pomnika przyrody. Dotychczas przestrzeń ta była zaanektowana przez użytkowników samochodów na „dziki parking”. Zaproponowano stworzenie ogrodu deszczowego, który miał również pełnić funkcję edukacyjną i promocyjną dla tego typu rozwiązań.

Prototypowanie ogrodu deszczowego miało spełnić następujące funkcje:

- oswojenie mieszkańców ze zmianami zachodzącymi na obszarze objętym przygotowaniem mpr,
- poszerzenie informacji dotyczących preferencji mieszkańców w zakresie zagospodarowania tego obszaru oraz zmian koniecznych do wprowadzenia,
- weryfikację konieczności lokalizacji miejsc postojowych w bliskim otoczeniu pomnika przyrody,
- promocję działań związanych z przygotowaniem mpr oraz planowanych działań inwestycyjno-budowlanych (Prototypowanie...).

Dyskusja

Miejscowy plan rewitalizacji stanowi szczególnie rodzaj miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. To stwierdzenie determinuje spojrzenie na jego zakres i tryb sporządzania. Choć zawiera kilka rozwiązań dedykowanych wyłącznie temu dokumentowi, to należy go postrzegać bardziej przez pryzmat podobieństw do mpzp niż różnic. W artykule wykazano, że tryb jego sporządzania jest bardzo zbliżony do zwykłego planu. Jedyne elementy, które wyraźnie różnicują te dwa akty planistyczne, to przedstawienie zasad ujętych w planie w formie wizualizacji i konieczność podjęcia przez radę gminy odrębnej uchwały w sprawie nienaruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnego programu rewitalizacji. Zakres mpr stanowi w znacznej mierze poszerzenie i rozwinięcie regulacji, które stosuje się w mpzp, natomiast tylko możliwość ustalenia zasad koncepcji organizacji ruchu oraz umowa urbanistyczna to *novum* prawne dedykowane wyłącznie temu instrumentowi planowania przestrzennego. Jednak jak wskazują przedstawione w literaturze analizy tych narzędzi planistycznych, zasadniczo stopień skomplikowania uchwały nie odbiega w sposób istotny od zwykłego planu miejscowego. Potwierdza to również fakt, że elementy dedykowane mpr są do fakultatywnego stosowania.

Miejscowy plan rewitalizacji „Jabłkowskiego–Podgórze” w Kaliszu może stanowić przykład reprezentatywny tego instrumentu planowania przestrzennego, ponieważ

zastosowano w nim pełne spektrum regulacji przestrzennych, do jakiego upoważnia uopizp. Przyjęta metoda implementacji zagadnień dedykowanych mpr we wcześniej opracowaną przez autora strukturę mpzp ułatwia odbiór tego dokumentu, ponieważ w swoim schemacie nie odbiega w sposób znaczący od funkcjonujących w obiegu prawnym innych tego rodzaju aktów planistycznych. Ścisłe stosowanie się do wytycznych zawartych w przepisach wykonawczych, w tym używanie tożsamyh sformułowań, zakresu regulacji, wyodrębnienie zagadnień przypisanych wyłącznie mpr itp., minimalizuje ryzyko przekroczenia delegacji ustawowej dla tego instrumentu planistycznego.

Prognoza finansowa skutków uchwalenia planu oraz prognoza oddziaływania na środowisko również w swoim zakresie formalnym oraz trybie procedowania podlegają tym samym wymogom co przy mpzp. Różnice wynikają z przedmiotu objętego analizą i szerszego spektrum zagadnień regulowanych w mpr.

Inaczej należy postrzegać udział społeczeństwa w procesie partycypacji społecznej procedowanego mpr. Z uwagi na szereg tego typu działań na wcześniejszych etapach rewitalizacji, pomimo że umocowanie formalne i zakres jest tożsamy jak przy sporządzaniu mpzp, należy mieć na uwadze, że jest to kontynuacja procesu. Wizualizacja ustaleń planu jest obligatoryjnym elementem wykładanym do publicznego wglądu, a jej zakres jest ściśle regulowany. Z uwagi na atrakcyjną wizualnie formę stanowi dobre narzędzie komunikacji z interesariuszami rewitalizacji.

Procedura sporządzania mpr tylko nieznacznie różni się od tej stosowanej przy mpzp. Dodatkowo udział w procedowaniu dokumentu został przewidziany dla Komitetu Rewitalizacji. Miejscowy plan rewitalizacji stanowi kontynuację działań rewitalizacyjnych, więc może zostać uchwalony dopiero po przyjęciu gpr, a zarazem po stwierdzeniu w odrębnej uchwale nienaruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gpr.

W ocenie autora nie potwierdza się wniosek o istotnej różnicy tego instrumentu planowania przestrzennego w stosunku do mpzp, natomiast potwierdza się silne powiązanie z całym procesem rewitalizacji. Różnicę stanowi wizualizacja, która jest opracowaniem towarzyszącym i uzupełniającym do projektu planu. Należy się zgodzić, że mpr wraz z wizualizacją umożliwia wykreowanie przestrzeni o wysokiej jakości, współtworzonej przez wszystkie grupy interesariuszy (Borsa 2021, 297). W mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” została potwierdzona reguła, że niektóre kwestie stanowią jedynie rozszerzenie zakresu mpzp i tym samym wskazują gminom na możliwość innej wykładni prawa, ponieważ powiela się treści art. 15 uopizp (Szlachetko 2017, 59). Nie potwierdza się również prognoza, że w wysokim stopniu sformalizowana w ustawie o rewitalizacji partycypacja społeczna nie gwarantuje faktycznego udziału społeczności lokalnej (Parysek 2016a, 15). Przykłady działań w Kaliszu zaprzeczają tej tezie. Sporządzone raporty z poszczególnych etapów stanowią dowód na szerokie zainteresowanie i skuteczność w uspołecznieniu procesu. Uznając, że mpr stanowi kontynuację działań związanych z przygotowaniem gpr, można przyjąć, że udział interesariuszy w procesie tworzenia dokumentu i zmian przestrzennych z niego wynikających przełożył się na niewielką liczbę uwag do przedłożonego projektu planu.

Potwierdzeniem tego jest również ankieta, w której ocenie poddano poszczególne rozwiązania przestrzenne. Biorąc pod uwagę, że obszar planu jest nieduży, czynny udział prawie stu osób w samej procedurze tworzenia mpr świadczy o skuteczności zastosowanych instrumentów, a wyniki raportu potwierdzają pozytywny odbiór samego mpr.

Wnioski

Doświadczenie przy sporządzaniu mpr w Kaliszu pozwala na sformułowanie wniosku, że zakres mpr, będący rozwinięciem zasad, o których mowa w art. 15 uopizp, stanowi użyteczny zakres regulacji doprecyzowujących zasady ochrony ładu przestrzennego. W szczególności zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy, harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą oraz wymogi w odniesieniu do charakterystycznych cech elewacji budynków stanowią interesujący zbiór fakultatywnych ustaleń, które mogłyby mieć zastosowanie również w mpzp na obszarach wymagających głębszej interwencji planistycznej.

Przebieg procesu sporządzania mpr „Jabłkowskiego–Podgórze” pozwala na sformułowanie dwóch wniosków wynikających z aspektów praktycznych. W odróżnieniu od planu miejscowego większe znaczenie mają prace koncepcyjne na wstępnym etapie, ponieważ przed sporządzeniem planu należy sformułować wizję przestrzenną wraz z wieloma szczegółowymi rozwiązaniami zahaczającymi o rozwiązania architektoniczne w modelu funkcjonalno-przestrzennym. Tworzenie projektu mpzp również może wymagać przygotowania koncepcji, nawet wielowariantowej, ale w odniesieniu do mpr mamy do czynienia ze ściśle określonym zakresem opracowania. Szczegółowość koniecznych rozwiązań wizualnych w ramach prac koncepcyjnych może być niewspółmierna do zakresu samego mpr. Wynika to z formy i zakresu wizualizacji ustaleń planu określonych w przepisach wykonawczych do uopizp. Brak fakultatywności w wykorzystaniu dedykowanych narzędzi, jak w przypadku ustaleń mpr, może zniechęcać do wykorzystania tego instrumentu planistycznego. Sam mpr jest transpozycją koncepcji zagospodarowania na język planistyczny przy założeniu jego uniwersalności w kontekście wariantowania przedsięwzięć, które mogą na jego podstawie powstać. Koncepcja wraz z pozostałymi elementami wizualizacji jest jednym z rozwiązań – ale nie powinna być jedynym – które mogą być zrealizowane w zgodzie z ustaleniami mpr. Ustalenia planu powinny definiować układ funkcjonalno-przestrzenny oraz zasady zagospodarowania gwarantujące realizację założeń koncepcji. Pozostałe kwestie, bardziej szczegółowe rozwiązania architektoniczno-urbanistyczne wynikające z wizualizacji, należy określić ramami prawnymi, które nie przesądzą o konkretnym rozwiązaniu, zachowując margines na stosowanie różnych form architektonicznych, użytych materiałów, kolorystykę obiektów, układu zieleni, doboru mebli miejskich itd. Rolą wizualizacji jest przybliżenie interesariuszom możliwości, jakie zawiera mpr, a nie projektowanie skonkretyzowanego na tym etapie przedsięwzięcia. Tak należy rozumieć cel jej upublicznienia i w tym aspekcie spełnia swoją rolę. Wizualizacja rozwiązań projektowych

powinna mieć szersze zastosowanie w przypadku dokumentów, które w swoim zakresie odnoszą się do zmian przestrzennych.

Dlaczego mpr nie stał się podstawowym narzędziem planistycznym w rewitalizacji? Można zidentyfikować kilka przyczyn, których kompilacja i kumulacja stoi za obawą przed tym instrumentem planistycznym:

- brak przykładów dobrych praktyk,
- możliwość osiągnięcia celów rewitalizacji poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji,
- sformalizowany zakres wizualizacji ustaleń planu i powiązana z tym pracochłonność i czasochłonność procesu projektowego,
- nieokreślona linia orzecznicza – obawa przed skutkami uchwalenia mpr oraz stratą czasu i nakładów pracy,
- wyższe nakłady finansowe na sporządzenie mpr w stosunku do mpzp – niejednoznaczny bilans korzyści.

Potencjał mpr należy oceniać przez jego atuty, którymi są:

- większy zasób narzędzi ochrony ładu przestrzennego, kształtowania kompozycji przestrzennej, zieleni oraz estetyki zabudowy,
- wizualizacja jako instrument dialogu z interesariuszami rewitalizacji,
- możliwość realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych przez podmioty prywatne na podstawie umowy urbanistycznej,
- fakultatywność stosowania dodatkowych zasad sporządzania mpr – możliwość dostosowania narzędzi do uwarunkowań i celu,
- możliwość projektowania organizacji ruchu.

Upowszechnienie wiedzy o mpr oraz sukcesywne pojawianie się nowych planów przyczyni się do niwelowania obaw przed zastosowaniem tego instrumentu planistycznego. W konsekwencji bilans zysków i strat wynikających z włączenia mpr do działań rewitalizacyjnych będzie podlegał zmianie, a jego potencjał i atuty w stosunku do mpzp będą zyskiwały nowy, korzystniejszy wymiar.

Bibliografia

- Borsa, Maciej. 2021. Miejscowy plan rewitalizacji – nowy instrument planistyczny w praktyce. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach* 13, 293–300.
- Boryczka, Ewa. 2016. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast. W: *Rewitalizacja miast. EkoMiast#Zarządzanie*, (red.) Zbigniew Przygodzki, 168–193. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kaczmarek, Sylwia. 2001. *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
- Górzyński, Makary. 2019. *Ekspertyza w zakresie historii Rejonu ulic Podgórze i Jabłkowskiego w Kaliszu z oceną walorów urbanistyczno-architektonicznych zespołu przestrzennego*. Dostęp: 7.06.2022. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjEzdjykZv4AhWSzosKHYYuBEwQFnoECA0QAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.rewitalizacjakalisz.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F05%2FMGorzynski_Ekspertyza-Pogorze-Jablkowskiego-skompresowany.pdf&usg=AOvVaw350ipbbxj3KeVKahpb4rx.

- Jadach-Sepioło, Aleksandra. 2021. *Model rewitalizacji miast polskich na tle doświadczeń niemieckich*. Warszawa–Kraków: Instytut Miast i Regionów.
- Jadach-Sepioło, Aleksandra (red.). 2018. *Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz samorządowych*. Warszawa: Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.
- Jarczewski, Wojciech. 2012. Regionalne polityki rewitalizacji – wnioski okresu programowania 2014–2020. *Problemy Rozwoju Miast* 4, 5–11.
- Jarczewski, Wojciech i Magdalena Dej. 2015. Rewitalizacja 2.0. Działania rewitalizacyjne w regionalnych programach operacyjnych 2007–2013 – ocena w kontekście nowego okresu programowania. *Studia Regionalne i Lokalne* 1, 104–122.
- Kolsut, Bartłomiej. 2017. Główne problemy i wyzwania rewitalizacji miast w Polsce. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 39, 29–46.
- Kozak, Marek. 2014. Rewitalizacja w praktyce polityki spójności. *Problemy Rozwoju Miast* 11 (2), 71–80.
- Kuciński, Kazimierz. 2005. Europejska perspektywa rewitalizacji regionów przemysłowych. W: *Restrukturyzacja regionów przemysłowych*, (red.) Hanna Godlewska-Majkowska, 9–36. Warszawa: Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Szkoła Główna Handlowa.
- Leszczyński, Michał i Jarosław Kadłubowski. 2016. *Ustawa o rewitalizacji – praktyczny komentarz*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Polityki Przestrzennej.
- Godlewska-Majkowska, Hanna (red.). 2005. *Restrukturyzacja regionów przemysłowych*, Warszawa: Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Szkoła Główna Handlowa.
- Mikołajczyk, Małgorzata, Marcin Wolniak i Agnieszka Różalska-Kusza. 2019. *Raport z konsultacji społecznych dotyczących opracowania projektu miejscowego planu rewitalizacji Jabłkowskiego–Podgórze*. Kalisz: Urząd Miasta Kalisza, Wydział Rozwoju Miasta, Biuro Rewitalizacji. Dostęp 7.06.2022. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwix8aaAlZv4AhXC6CoKHcyxAagQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.rewitalizacjakalisz.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F12%2FInformacja-podsumowuj%25C4%2585ca-konsultacje-MPR.pdf&usq=AOvVaw1XJnmObcypLvll_q32w_qf.
- Parysek, Jerzy. 2015. Rewitalizacja miast w Polsce: wczoraj, dziś i być może jutro. *Studia Miejskie* 17, 9–26.
- Parysek, Jerzy. 2016a. O najbliższej przyszłości rewitalizacji w Polsce: pragmatycznie i prognostycznie. *Problemy Rozwoju Miast* 13 (4), 5–17.
- Parysek, Jerzy. 2016b. Rewitalizacja jako problem i zadanie własne polskich samorządów terytorialnych. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 33, 17–36.
- Podbrzez, Lech i Natalia Szwarz-Gosiewska. 2011. Rewitalizacja obszarów kryzysowych w Poznaniu. W: *Przykłady rewitalizacji miast*, (red.) Alina Muzioł-Węclowicz, 173–197. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Płoszaj, Adam. 2011. Rewitalizacja miast w polityce spójności 2004–2006. *Studia Regionalne i Lokalne* wyd. specjalne, 84–97.
- Porwich, Adrian. 2019. Znaczenie gminnego programu rewitalizacji dla planowania przestrzennego. W: *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu: próba rozwiązania problemu*, (red.) Tymoteusz Mądry, 128–143. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.
- Różalska-Kusza, Agnieszka. 2020. *Ocena (opis) stanu istniejącego wraz z analizą fotograficzną na potrzeby miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego–Podgórze” w Kaliszu*. Kalisz: Urząd Miasta Kalisza, Wydział Rozwoju Miasta, Biuro Rewitalizacji. Dostęp: 7.06.2022. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjD1-3qk5v4AhXMs4sKHbbzDRkQFnoECAIQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.rewitalizacjakalisz.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F05%2FOcena-stanu-istniej%25C4%2585cego.pdf&usq=AOvVaw0elpoNsceo5qmGUEKgTD2P>.
- Ruczkowski, Piotr. 2020. Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje prawne jej zawarcia. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin–Polonia* 62 (1), 85–97.
- Siemiński, Waldemar. 2009. Efekty rewitalizacji miast podjętej w wyniku wsparcia Unii Europejskiej w okresie finansowania 2004–2006. *Samorząd Terytorialny* 5, 17–42.
- Siemiński, Waldemar i Teresa Topczewska. 2009. *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu UE w latach 2004–2008*. Warszawa: Difin.
- Smółka, Maciej. 2021. *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego–Podgórze” w Kaliszu*. Kalisz.

- Tölle, Aleksander. 2007. Proces rewitalizacji miasta na przykładzie Poznania. *Studia Regionalne i Lokalne* 2, 46–58.
- Szlachetko, Jakub H. 2017. Miejskowy plan rewitalizacji a miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego. Różnice w zakresie przedmiotowym upoważnienia ustawowego. *Metropolitan. Przegląd Naukowy* 1(7), 40–59.
- Węglewski, Marek. 2009. Uwarunkowania prawne rewitalizacji miast. W: *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją*, (red.) Władysław Rydzik, 37–66. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Wolniak, Marcin. 2019. *Analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego–Podgórze” w Kaliszu*. Kalisz: Urząd Miasta Kalisza, Wydział Rozwoju Miasta, Biuro Rewitalizacji. Dostęp: 3.02.2023. <https://www.rewitalizacjakalisz.pl/wp-content/uploads/2019/09/Analiza-zasadno%C5%9Bci-MPR.pdf>.
- Wolniak, Marcin. 2020. *Opracowanie ekofizjograficzne do miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego–Podgórze” w Kaliszu*. Kalisz: Urząd Miasta Kalisza, Wydział Rozwoju Miasta, Biuro Rewitalizacji. Dostęp: 7.06.2022. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjDu a2klJv4AhWRyIsKHbvEBpgQFnoECACQAQ&url=https%3A%2F%2Frewitalizacjakalisz.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F05%2FOpracowanie-ekofizjograficzne.pdf&usg=AOvVaw2vnMkCuS0QDa OTXCZjcDzQ>.
- Wolniak, Marcin i Agnieszka Różalska-Kusza. 2021. *Raport z konsultacji społecznych dotyczących projektu miejscowego planu rewitalizacji Jabłkowskiego–Podgórze*. Kalisz: Urząd Miasta Kalisza, Wydział Rozwoju Miasta Biuro Rewitalizacji. Dostęp: 7.06.2022. <https://rewitalizacjakalisz.pl/wp-content/uploads/2021/07/Informacja-podsumowujaca-wylozenie-MPR-1.pdf>.
- Zuziak, Zbigniew. 1998. *Strategie rewitalizacji przestrzeni śródmiejskiej*. Kraków: Politechnika Krakowska im. T. Kościuszki.

Akty prawne

- Uchwała nr XLIX/657/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Kalisza przyjętego uchwałą nr XLI/512/2017 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Kalisza.
- Uchwała nr XLVI/636/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego–Podgórze” w Kaliszu, Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 2 grudnia 2021 r., poz. 9203.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji, Dz.U. 2016, poz. 1032.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. 2003, poz. 1587.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j.: Dz.U. 2021, poz. 1372 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j.: Dz.U. 2021, poz. 1899; 2022, poz. 1846, 2185.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j.: Dz.U. 2022, poz. 503.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j.: Dz.U. 2021, poz. 2373 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j.: Dz.U. 2021, poz. 485.

Strony internetowe

- <https://kalisz.naszemiasto.pl/ulice-jablkowskiego-i-podgorze-w-kaliszu-tak-maja-wygladac/ga/c1-8306056/zd/62438882>. Dostęp: 7.06.2022.
- Prototypowanie – raport podsumowujący przeprowadzone konsultacje. Dostęp: 04.04.2022. <https://rewitalizacjakalisz.pl/wp-content/uploads/2021/01/Prototypowanie-raport-1.pdf>.

Weronika SZATKOWSKA*

WPLYW WYBRANYCH PRZEŁOMOWYCH INNOWACJI (*DISRUPTIVE INNOVATION*) NA SPOŁECZNO-KULTUROWY ROZWÓJ MIAST

THE IMPACT OF SELECTED DISRUPTIVE INNOVATIONS ON THE SOCIO-CULTURAL DEVELOPMENT OF CITIES

DOI: 10.25167/sm.4833

ABSTRAKT: Przełomowe innowacje (*disruptive innovations*) wpływają na rozwój miast, podważają *status quo* wykorzystywanych dotychczas rozwiązań, ale także stanowią wyzwanie dla obywateli, którzy muszą przygotować się do życia w nowej rzeczywistości. Niniejszy artykuł stanowi przegląd literatury w obszarze wpływu przełomowych innowacji na rozwój społeczno-kulturowy miast. Jako przykłady przełomowych innowacji omówione zostały Mapy Google, kooperatywy mieszkaniowe oraz InPost. W oparciu o dostępne materiały przeanalizowano ich wpływ na istotne elementy społeczno-kulturowego rozwoju polskich miast, jakimi są: kształt więzi społecznych, kapitał społeczny, starzejące się społeczeństwo, formy zamieszkania, migracje, dziedzictwo kulturowe, patriotyzm lokalny i polityka miejska. Ostatecznie wskazano konsekwencje, jakie niesie ze sobą obecność przełomowych innowacji w miastach, w tym wpływ na planowanie, antycypowanie niebezpiecznych zjawisk społecznych, a także wykorzystanie potencjału innowacji w rozwiązywaniu problemów miast.

SŁOWA KLUCZOWE: przełomowe innowacje, rozwój społeczno-kulturowy miast, miejskie innowacje

ABSTRACT: Disruptive innovations affect the development of cities – they challenge the status quo of the applied technologies to date, but also force citizens to adjust to the new reality. This article makes a review of the literature on the impact of disruptive innovations on the socio-cultural development of cities. In this case, Google Maps, housing cooperatives and InPost were discussed as examples of disruptive innovations. Based on the available materials, the impact on the socio-cultural dimensions of urban development was determined. It included social ties, social capital, aging society, forms of residence, migrations, cultural heritage, local patriotism and urban policy. Finally, the consequences of the presence of disruptive innovations in cities were indicated, including the impact on planning, anticipating dangerous social phenomena, as well as using the innovation potential in addressing urban challenges.

KEY WORDS: disruptive innovation, urban socio-cultural development, urban innovation

* <https://orcid.org/0000-0002-0651-0947>, wszakowska@kozminski.edu.pl.

Wprowadzenie

„Przyszłość jest teraz, tylko nierówno rozłożona” – stwierdził twórca cyberpunku William Gibson (2003), który już w latach 80. przedstawił wizję dystopijnego, inteligentnego miasta rządzonego przez potężne korporacje. To zdanie wskazuje również istotę paradoksu, z którym boryka się ludzkość: tworzymy przełomowe innowacje, które istnieją już dziś, lecz ich skutki są trudne do przewidzenia. Przełomowe innowacje (*disruptive innovations*) wpływają na trajektorię rozwoju ludzkości, podważają *status quo* wykorzystywanych dotychczas rozwiązań (Bower i Christensen 1995), a także stanowią wyzwanie dla obywateli zmuszonych do adaptacji do życia w nowej rzeczywistości (Christensen i in. 2015). Początkowo są to przełomowe rozwiązania skierowane do wąskiej grupy ludzi lub tworzące zupełnie nową grupę użytkowników. Z czasem przenikają jednak do codziennego życia i wpływają znacząco na funkcjonowanie wszystkich obywateli. Na takie miano zasłużyły niegdyś samochód, telefon czy radio. Dziś na ich miejscu pojawiają się nowe rozwiązania, które kształtują nie tylko dalszy rozwój technologii, lecz także funkcjonowanie społeczeństw.

Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD 2018) innowacja może być zarówno produktem, jak i procesem (lub ich połączeniem), który wyróżnia się na tle poprzednich propozycji tego typu udostępnionych dla użytkowników. Jest to powszechnie uznana definicja oparta na pracach prekursora innowacyjności Josepha Schumpetera (1934), który jako pierwszy wskazał pięć typów innowacji: wprowadzanie nowych produktów, wprowadzanie nowych metod produkcji, otwarcie nowych rynków zbytu, ukształtowanie nowych źródeł dostaw surowców lub nowej organizacji procesów. W rzeczywistości krajów rozwiniętych będą to: nowe produkty, nowe procesy, innowacje organizacyjne i innowacje marketingowe (OECD 2018).

Oprócz omawianych tu innowacji przełomowych są również typowe. Różnica między nimi polega na specyficznych konsekwencjach wykorzystania ich w społeczeństwie. Przełomowe innowacje prowadzą do stworzenia nowych rynków, np. użytkownicy telefonów, słuchacze radia, producenci części tworzonych przez drukarki 3D itd., oraz zapotrzebowania na usługi lub produkty, o których do tej pory nie myślano, lub takich, które były nieosiągalne (Christensen i in. 2015). Co więcej, model biznesowy, czyli sposób dostarczania usług, współpracy z partnerami oraz zarabiania, jest innowacyjny (np. Airbnb, Netflix). Przez wprowadzenie wyraźnie odmiennego rozwiązania innowacje przełomowe tworzą nowe trendy w konsumpcji, a w dalszej kolejności wpływają na relacje między ludźmi, a nawet na wartości – przykładowo mówi się o liberalizacji i bierności młodzieży korzystającej z platformy Netflix (Matrix 2014). Skutki wprowadzenia takich innowacji są trudne do przewidzenia ze względu na wielość zastosowań i grup, które z nich skorzystają. Nawiązuje do tego dylemat Collingridge’a (Genus i Stirling 2017): im więcej wiemy o konsekwencjach innowacji, tym mniej jesteśmy w stanie zrobić, by im zapobiec, jak było to m.in. w przypadku dynamitu czy broni nuklearnej. Jednocześnie dzięki

innowacjom powstają nowe zawody, nowe formy komunikacji, a także poprawia się produktywność społeczeństwa.

Choć innowacje przełomowe dotyczą całych społeczeństw, najczęściej swój początek mają w miastach. Niniejszy artykuł jest przeglądem literatury dotyczącym przełomowych innowacji, które kształtują rozwój społeczno-kulturowy miast, a także ich możliwych konsekwencji. Na podstawie kryteriów przełomowości (*disruptiveness*) wybrano trzy odmienne innowacje: Google Maps, kooperatywy mieszkaniowe oraz InPost, a następnie na podstawie dostępnych materiałów przeanalizowano ich wpływ na istotne elementy społeczno-kulturowego rozwoju polskich miast, tj. kształt więzi społecznych, kapitał społeczny, problem starzejącego się społeczeństwa, forma zamieszkania, migracje, dziedzictwo kulturowe, identyfikacja z miejscem zamieszkania, polityka miejska, a także wartości publiczne. Ostatecznie wskazano konsekwencje, jakie niesie ze sobą obecność przełomowych innowacji w miastach, w tym wpływ na planowanie, antycypowanie niebezpiecznych zjawisk społecznych, a także wykorzystanie potencjału innowacji w rozwiązywaniu problemów miast.

Metodologia

Artykuł stanowi przegląd literatury dotyczącej wpływu przełomowych innowacji na rozwój polskich miast. Jego celem jest przedstawienie istotnej literatury przedmiotu, a także wyłonienie potencjalnie przełomowych innowacji miejskich, które również poddano analizie w ramach przeglądu. Pierwszy element badania stanowiło zdefiniowanie pojęcia przełomowych innowacji w oparciu o istniejącą literaturę. Na tym etapie wskazano kryteria przełomowości w oparciu o model Christiansena (2015):

- wpływ na nowy rynek,
- stworzenie nowego produktu/usługi,
- nowy model biznesowy,
- zmiana trendów konsumpcji,
- skutki trudne do przewidzenia,
- zmiany w strukturze zatrudnienia/kwalifikacji zawodowych,
- zmiana charakteru współczesnej współpracy, networkingu i komunikacji,
- zwiększenie mobilności i elastyczności,
- poprawa produktywności.

Opierając się na dostępnej literaturze, debacie publicznej oraz rozmowie z ekspertami wybrano 17 potencjalnie przełomowych innowacji. W tabeli 1 przedstawiono cechy przełomowych innowacji na podstawie literatury przedmiotu. Wszystkie innowacje poddano krytycznej ocenie, na podstawie dostępnych informacji (raporty, artykuły naukowe i publicystyczne). Wśród wybranych przykładów znalazły się m.in.: farmy miejskie, wykorzystanie dronów przez jednostki samorządu terytorialnego, Airbnb, prywatna, miejska fotowoltaika, platforma ePUAP czy hulajnogi elektryczne (tabela 1). Ostatecznie jako przykłady potencjalnie destrukcyjnych innowacji wskazano Mapy Google, InPost, a także kooperatywy mieszkaniowe (tabela 2).

Tabela 1

Krytyczna analiza innowacji w oparciu o kryteria przełomowości

Kryterium/innovacja	AirBnb	Autobus elektryczny	E-kontrola	ePUAP	Google Maps	InPost	Telemedycyna	Budżet obywatelski	19115
Nowy rynek	nie	nie	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Nowy produkt/usługa/proces	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Nowy model biznesowy	tak	nie	tak	tak	tak	tak	tak	tak	nie
Zmiana trendów konsumpcji	tak	nie	nie	nie	tak	tak	tak	tak	nie
Skutki trudne do przewidzenia	tak	nie	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Zmiany w strukturze zatrudnienia, kwalifikacji zawodowych i wiedzy	tak	nie	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Zmiana charakteru społecznej współpracy, networkingu i komunikacji	tak	nie	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Zwiększenie mobilności, elastyczności i presji	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	nie	tak
Poprawa produktywności	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	nie	tak
Kryterium/innovacja	Elektryczne hulajnoги	Home office	Monitoring odpadów (czujniki)	Drony w JST	Farmy miejskie	Kooperatywy mieszkaniowe	Prywatna fotowoltaika	Veturilo	
Nowy rynek	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Nowy produkt/usługa/proces	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Nowy model biznesowy	tak	nie	nie	nie	tak	tak	tak	tak	tak
Zmiana trendów konsumpcji	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Skutki trudne do przewidzenia	nie	tak	tak	tak	nie	tak	nie	nie	nie
Zmiany w strukturze zatrudnienia, kwalifikacji zawodowych i wiedzy	nie	nie	tak	tak	tak	tak	tak	nie	nie
Zmiana charakteru społecznej współpracy, networkingu i komunikacji	nie	tak	nie	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Zwiększenie mobilności, elastyczności i presji	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Poprawa produktywności	tak	nie	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2

Charakterystyka wybranych innowacji jako *disruptive innovations*

Innowacja/ kryterium przełomowości	Google Maps	InPost	Kooperatywy mieszkaniowe
Nowy rynek	nawigacja oparta o <i>citizen mapping</i> ;	odbiór produktów <i>e-commerce</i> ;	„lokalni deweloperzy”;
Nowy produkt/ usługa/proces	bieżąco aktualizowane przez użytkowników dane dostępne w lokalnym języku; kompatybilność z innymi sprzętami za darmo	możliwość odbioru zakupów <i>online</i> w paczkomacie za niższą cenę	mieszkania tańsze o 20–30%, budowane przez użytkowników
Nowy model biznesowy	darmowa aplikacja tworzona przez użytkowników w zamian za obecność reklam i pozycjonowanie	opłata wyłącznie <i>online</i> za ograniczony czas dostarczenia i przechowania paczki w paczkomacie	wartość rozumiana jako niższa opłata za mieszkanie; opłata w formie poświęconego czasu i zaangażowanego kapitału społecznego
Zmiana trendów konsumpcji	podjęcie decyzji konsumpcyjnych i towarzyskich w oparciu o Google Maps i oceny innych użytkowników	znaczący wzrost zainteresowania <i>e-commerce</i> ; rezygnacja z poczty oraz dostaw do domu	w niewielkim stopniu – możliwość ograniczenia roli deweloperów
Skutki trudne do przewidzenia	aplikacja (dane geolokalizacyjne) może być wykorzystana przez różne grupy interesów do trudnych do przewidzenia celów; możliwe jest manipulowanie opiniami, zagrożenie konkurencji	wraz ze wzrostem popytu na <i>e-commerce</i> w niekontrolowany sposób wzrośnie zapotrzebowanie na miejsce dla paczkomatów i samochodów dostawczych	powstawanie kooperatyw na dużą skalę może mieć szeroki, pozytywny wpływ na społeczność, trudno jednak określić, w jaką stronę pójdą projekty mieszkańców i na ile spójne będą one z przestrzenią
Zmiany w strukturze zatrudnienia, kwalifikacji zawodowych i wiedzy	powstawanie nowych zawodów, konieczność pracy z GPS, funkcja lokalnych przewodników, konieczność obsługi GPS	zawody związane z <i>e-commerce</i> i wykonywaniem usług, ograniczenie roli poczty	nowe role społeczne – liderów społeczności i kooperatyw, konieczność zrozumienia procesu budowy domów wielorodzinnych
Zmiana charakteru społecznej współpracy, networkingu i komunikacji	komunikacja poprzez aplikację (pośrednio), komunikacja masowa, Google Maps jako „język”	ograniczenie komunikacji, networking zdalny	formalizacja więzów sąsiedzkich, współpraca w oparciu o zaufanie
Zwiększenie mobilności, elastyczności i presji	większa dostępność informacji dla obywateli, presja na innych obywateli oraz podmioty, by wykorzystywały Google Maps	ograniczenie czynności związanych z nadawaniem i odbieraniem paczek – presja na przedsiębiorcach, by wykorzystywali to rozwiązanie	wybór możliwości zakupu mieszkania, wywarcie presji na deweloperach

Tabela 2 cd.

Innowacja/ kryterium przeło- mowości	Google Maps	InPost	Kooperatywy mieszkaniowe
Poprawa produk- tywności	poprawa w zakresie poru- szania się po mieście, re- klamowania miejsc i usług, ułatwiona komunikacja, prowadzenie działalności w oparciu o dane Google Maps	poprawienie produk- tywności	poprawa produktywności poprzez pominięcie marży dewelопера, utrata korzyści „ekonomii stali”

Źródło: opracowanie własne.

Aby ocenić potencjalny wpływ innowacji na społeczno-kulturowy rozwój miast, posłużono się czynnikami proponowanymi przez dr hab. Magdalenę Łukasiuk, tj.: kształt więzi społecznych, kapitał społeczny, starzejące się społeczeństwo, formy zamieszkiwania, sytuacja migrantów, dziedzictwo kulturowe, identyfikacja z miejscem, polityka miejska, publiczne wartości.

Ostatecznie zebrano dostępne informacje o Google Maps, InPost i kooperatywach mieszkaniowych. Źródła stanowiły artykuły prasowe i naukowe oraz raporty, które wskazywały możliwe konsekwencje zastosowania wybranych innowacji, a także ich obecne skutki.

Google Maps

Mapy Google (Google Maps) to darmowa strona internetowa oraz aplikacja na urządzenia mobilne stworzone przez firmę Google w 2005 r. Google Maps umożliwia wyszukiwanie obiektów, oglądanie map, zdjęć lotniczych oraz zdjęć panoramicznych na poziomie ulicy. W przystępny sposób wykorzystuje dane satelitarne oraz dane geolokalizacyjne użytkowników. Informacje, z których korzysta firma, dodawane są na bieżąco przez osoby z niej korzystające (recenzje, zdjęcia, obiekty). Google Maps planuje optymalne trasy, szacuje czas przejazdu różnymi środkami transportu (pieszo, rowerem, samochodem, transportem publicznym, a nawet samolotem), a także pozwala na tworzenie wizytówek firm. Dodatkowo aplikacja zapewnia możliwość oceniania lokali, dodawania zdjęć i komentowania. Może być wykorzystywana przez inne strony internetowe, a także aplikacje mobilne. Skuteczność Map Google wynika w dużej mierze z masowego zjawiska, jakim jest *citizen mapping* – zaangażowanie mieszkańców w dostarczanie danych, z których sami korzystają (Pokojski i Pokojska 2012; Zespół wFirma.pl 2018). W pierwszym kwartale 2022 r. Google Maps odnotowało średnio 154,4 mln użytkowników miesięcznie oraz 5 mln stron, które wykorzystują mapy do swoich celów. Użytkownicy map dostarczają przeciętnie ponad 20 mln pojedynczych informacji dziennie (Galov 2022).

Mapy Google obdarzone są dużym zaufaniem użytkowników ze względu na ogromną liczbę opinii, recenzji i danych udostępnianych przez osoby, które je współtworzą. Strona ma ogromny wpływ na relacje międzyludzkie. Mapy są często podstawowym narzędziem doboru miejsca i charakteru spotkania (w ramach wyszukiwania w kategorii „Rozrywka” lub „Atrakcje”) czy wyboru miejsca na posiłek (kategoria „Restauracje”). Jednakże ich wpływ wykracza poza te decyzje – na podstawie Google Maps, bazując na umieszczanych tam ocenach, użytkownicy decydują o wyjeździe na wakacje lub z usług jakiej firmy skorzystają (Ahmad i in. 2013). Ponadto ludzie nie muszą kontaktować się bezpośrednio, by znaleźć interesujące ich miejsce czy odpowiednią restaurację – może więc to prowadzić do rozluźnienia więzi społecznych.

Jako że Google Maps pomaga planować wydarzenia i objaśnia miejsca spotkań, stało się darmowym narzędziem wspierającym działania obywatelskie, a także analizę przestrzeni miejskiej. W polskich miastach wykorzystuje się je m.in. podczas tworzenia projektów do Budżetu Obywatelskiego, organizacji marszów i protestów, jak również przy rozwijaniu przedsięwzięć (np. firmy dowożące jedzenie). W Warszawie mieszkańcy, by zwrócić uwagę na problem zniszczonej infrastruktury drogowej, oznaczyli ją jako atrakcję turystyczną na Mapach Google. Zmusiło to władze do interwencji (Klusek 2019). Dostęp *online* do Map ma szereg zastosowań, które umożliwiają skuteczną współpracę mieszkańców, także zdalnie.

Z jednej strony Google Maps może służyć jako intuicyjne narzędzie do poruszania się po mieście, pomagać np. seniorom w drodze do lekarza lub nowego miejsca. W aplikacji można znaleźć także mapy miejsc przyjaznych seniorom (Google Maps 2022). Jest to również duże wsparcie dla migrantów i turystów, którzy dzięki mapom mogą w łatwiejszy sposób się poruszać, a także rozpoznawać, w jakie miejsca warto się udać, czego się spodziewać i gdzie ewentualnie szukać pomocy. Wzmacnia to postawy kosmopolityczne oraz ułatwia mobilność mieszkańców. Obecnie wszystkie polskie miasta można bez problemu przejść *online* (Focus 2009). Jednak z drugiej strony – osoby, które nie są obeznane z technologiami lub nie posiadają odpowiedniego sprzętu, mogą zostać z tego powodu wykluczone.

Mapy Google wpływają również na decyzje mieszkaniowe – bardzo często użytkownicy posiłkują się nimi w procesie kupna mieszkania, a także inwestycji. W tym wypadku Mapy Google również są coraz częściej wybierane zamiast kontaktów bezpośrednich. Dzięki temu narzędziu mieszkańcy mogą odkrywać swoją okolicę, a innym umożliwiać poznanie jej lepiej. Każdy użytkownik może zostać wirtualnym przewodnikiem, tworząc opisy miejsc oraz zamieszczając zdjęcia i recenzje. Przestrzenie stanowiące dziedzictwo kulturowe miast są wyróżnione, co pomaga przyciągać turystów (Mousouris 2016). W Warszawie Google Maps umożliwia trójwymiarowe zobrazowanie miasta w oparciu o Centralną Bazę Danych Przestrzennych Warszawy (Metro Warszawa 2019).

Mapy Google wpływają na mieszkańców i ich postawy, a to determinuje politykę miejską. Dobrze skonfigurowane i wyczerpujące Mapy Google mogą wspierać turystykę, rozwój biznesu oraz promować okolicę. Niemniej jednak władze powinny czuć

nad działaniami potencjalnie dyskryminacyjnymi, np. brak możliwości umieszczenia jakiegos lokalu na mapie, nieprzyznanie statusu miejsca kultury ważnej instytucji albo umieszczenie nieprawdziwych informacji. Należy także dbać, by prywatność mieszkańców była dostatecznie chroniona, oraz przeciwdziałać wykluczeniu cyfrowemu. Ostatecznie, władze mogą wykorzystać Google Maps jako narzędzie do udostępniania danych obywatelom i zaangażowania ich w tworzenie lepszej, przyjaźniejszej przestrzeni (National Research Council 2010).

Kooperatywy mieszkaniowe

Kooperatywy mieszkaniowe (*cohousing*) to budynki wznoszone przez dobrowolnie zrzeszone grupy niebędących deweloperami mieszkańców i projektowane w oparciu o ich potrzeby. Mogą zatem posiadać wspólne pomieszczenia takie jak salon gościnny, pralnia lub kawiarenka, czego nie spotyka się w mieszkaniach deweloperskich (Ruiu 2015). Mieszkańcy mogą też kształtować przestrzeń wokół budynku poprzez zakładanie ogrodów czy budowę placu zabaw. Twórcy kooperatyw ograniczani są przez miejscowe plany zagospodarowania. Takie rozwiązanie wymaga znacznego wkładu własnego oraz demokratycznego, opartego na zaufaniu procesu podejmowania decyzji pomiędzy uczestnikami. Budowa domu w ramach kooperatywy pozwala obniżyć koszt nawet o 20–30%. Choć koncepcja ta sięga dwudziestolecia międzywojennego, do dzisiaj nie jest ona uregulowana prawnie. Należy jednak dodać, że w projekcie ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości gruntowych Skarbowi Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego pojawiają się kooperatywy, zatem kwestia ich działania ma szansę na uproszczenie (Twardoch 2017; Dembowska i in. 2017). Rozwiązanie to obecnie funkcjonuje w kilku polskich miastach i jest promowane m.in. w ramach Strategii Warszawa 2030 (Szurmańska 2018).

Kooperatywa mieszkaniowa ma ogromny wpływ na więzi sąsiedzkie ze względu na konieczność ścisłej współpracy od początku powstania inicjatywy. Jako że oparta jest na wspólnym rozeznaniu potrzeb, przeważnie łączy osoby o podobnym profilu socjo-ekonomicznym. Zarządzanie takim budynkiem także wymaga współpracy, stąd w mieście takie budynki można uznać za demokratyczne budownictwo. Działalność w kooperatywie wytwarza nowe funkcje w relacjach międzyludzkich – wymusza pojawienie się lidera oraz wykorzystywanie swoich atutów do skutecznej współpracy (planowanie przestrzeni, zarządzanie finansami, opieka nad zielenią, dialog). Kooperatywy mieszkaniowe bazują na kapitale społecznym, ale także wzmacniają go. Zintegrowane sąsiedztwo pozytywnie oddziałuje również na dalsze budynki i tworzy przyjazną przestrzeń dla innych mieszkańców (Kurtypa i in. 2018; Dembowska i in. 2017). Współlokatorzy często podejmują inicjatywy niezwiązane z zamieszkiwaniem, w tym działania aktywistyczne. Okazuje się również, że mieszkańcy kooperatyw bardziej zwracają uwagę na kwestie środowiskowe oraz zrównoważonego rozwoju (Wang i Hadjri 2018).

Taka forma zamieszkiwania pozwala także dostosować domy do potrzeb seniorów. Może być to działanie, które zapobiegne samotności i wykluczeniu osób starszych

(Durrett 2009). Aktywniejsi seniorzy, którym udało się zgromadzić niezbędny kapitał, mogą zaangażować się w taki proces. Osoby mniej samodzielne mają zaś możliwość zamieszkać w takim sąsiedztwie jako jego beneficjenci (np. rodziny członków kooperatywy). Bez wątpienia *cohousing* służy także bezpieczeństwu okolicy i komfortowi mieszkańców. Jest to również kontynuacja tradycji spółdzielczości i mieszkalnictwa opartego na wspólnotowości. Własność domu sprawia, że mieszkańcy są w stanie skutecznie opierać się procesowi gentryfikacji, a także suburbanizacji, ponieważ większa liczba mieszkań jest dostępna dla mieszkańców. Jednakże nierzadko do takich projektów adaptowane są działki o trudnym lub niewymiarowym terenie, który nie opłaca się z punktu widzenia inwestycji deweloperskich (Dembowska i in. 2017).

Kooperatywy mieszkaniowe niewątpliwie wspierają budowanie demokratycznych i aktywnych postaw obywateli, którzy kształtują przestrzeń wokół siebie. Należy jednak zwrócić uwagę, że jest to rozwiązanie ekskluzywne, które wyklucza uboższe grupy mieszkańców, a faworyzuje raczej miejską klasę średnią (Kurtypa i in. 2018). W dalszej perspektywie może prowadzić to do postępujących miejskich podziałów. Niemniej jednak dotychczasowe przykłady inicjatyw określane są jako bardzo pozytywne. Co istotne, kooperatywy mieszkaniowe, aby działały skutecznie, potrzebują wsparcia i dialogu z samorządami. Pomoc w procesie zakupu działki, wyboru podwykonawcy, a także zarządzania procesem budowy jest istotnym przedmiotem współpracy z władzami, czego dowodzą przykłady istniejących kooperatyw. Jest to zatem szansa na zacieśnienie relacji pomiędzy mieszkańcami a władzami lokalnymi i poprawę miejskiego budownictwa (Twardoch 2017).

InPost

InPost jest prywatnym operatorem paczkomatów, które umożliwiają całodobowy odbiór oraz nadawanie przesyłek wszędzie tam, gdzie ulokowane są punkty (paczkomaty oraz punkty odbioru przesyłek). Firma opiera swoje usługi na aplikacji mobilnej oraz stronie www. Historia InPostu zaczęła się w 2006 r., w czasie strajku listonoszy. Powstanie firmy ograniczyło monopol Poczty Polskiej na realizację usług pocztowych. Rozwój InPostu nie wpłynął wyłącznie na procesy i zatrudnienie w Poczcie Polskiej – w rzeczywistości wypromował zakupy przez Internet, które obecnie coraz silniej oddziałują na tradycyjną formę zakupów (Log4 2013). W konsekwencji jest to czynnik istotnie wpływający na trendy w konsumpcji. Usługi InPost są tańsze niż tradycyjna poczta (Polski Instytut Ekonomiczny 2020) i łatwiej dostępne – w 2021 r. ponad 21 mln Polaków miało najbliższy punkt odbioru przesyłki w zasięgu 10 min pieszo (Szutiak 2021).

Należy zauważyć, że z jednej strony fizyczne ograniczanie roli sklepów na rzecz paczkomatów to zagrożenie dla małych, lokalnych przedsiębiorców oraz bodziec, który prowadzi do osłabienia więzi sąsiedzkich, powstających naturalnie podczas zakupów. Wiąże się z tym ograniczenie relacji pomiędzy „publicznymi znajomymi” opisywanymi przez Jane Jacobs (1961), którzy pojawiają się na ulicy, by załatwić swoje sprawy. Z drugiej strony InPost w ramach organizacji punktów obsługi paczek (POP)

nawiązuje relacje z małymi sklepikami, czyniąc je punktami odbioru. W ten sposób promuje drobne lokale (Stowarzyszenie Miasto Jest Nasze 2020). InPost umożliwia także kupowanie tańszych produktów, a w rzeczywistości postpandemicznej bezkontaktowy odbiór przesyłek jest bezpieczniejszy.

Rosnącym problemem w przypadku InPostu jest jego wpływ na zagospodarowanie przestrzeni miast. Mieszkańcy coraz częściej skarżą się na nieestetyczne paczkomaty, które zabierają miejsce przeznaczone do innych celów (parking, chodnik, trawnik). Pojawiają się również oskarżenia wskazujące, że wygląd paczkomatów jest niezgodny z ustawą krajobrazową i szpeci okolicę. W ten sposób uwydatniają się konflikty wartości w społeczeństwie: efektywność stoi w sprzeczności z estetyką. Co więcej, obecność paczkomatów obecnie nie musi być konsultowana z mieszkańcami, którzy nie posiadają odpowiednich środków, by reagować. Sprawy takie zaczynają być rozwiązywane prawnie. W 2021 r. zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nakazujący demontaż paczkomatu jako obiektu tymczasowego, niedozwolonego w okolicy (Frey 2021).

Niemniej jednak paczkomat jest często kojarzony z dodatkową korzyścią przy wyborze mieszkania – podnosi zatem atrakcyjność okolicy (Januszewska 2021; Stowarzyszenie Miasto Jest Nasze 2020). Może również pozytywnie wpływać na sytuację seniorów ze względu na łatwość odbioru zakupów dokonywanych przez Internet, także w przypadku tańszych produktów specjalistycznych. Według Izby Gospodarki Elektronicznej (2020) ponad 28% kupujących w sieci to osoby 50+. Trzeba jednak pamiętać, że obsługa Internetu i urządzenia mobilnego bywa nierzadko zbyt dużą przeszkodą, zatem wymaga edukacji lub wsparcia seniorów.

Z perspektywy migrantów, ale także osób nieposiadających stałego zameldowania, obecność paczkomatów jest bardzo korzystna – nie muszą podawać adresu stałego lub tymczasowego pobytu, a możliwości odbioru są elastyczne. Paczkomaty są dostępne w kilku językach, a ich obsługa jest bardzo intuicyjna. Co prawda problemem może być posiadanie telefonu wraz z polską kartą, jest to jednak bardziej osiągalne niż posiadanie stałego adresu (Log4 2013).

Obecność paczkomatów InPost trwale wpisała się w krajobraz polskich miast. To wskaźnik rozwijającego się trendu *e-commerce*, ale także kwestia logistyczna – każdy paczkomat wiąże się z obecnością kurierów i odbiorców przesyłek. Z tego względu jest to wyzwanie dla władz, które powinny rozwiązać dylematy związane z ich obecnością: uregulować obecność paczkomatów w przestrzeni i zadbać o wsparcie małych przedsiębiorców, a także rozważyć wsparcie dla Poczty Polskiej, która znacząco traci z powodu konkurencji.

Podsumowanie

Pojawianie się innowacji w miastach jest nieuniknione, jednak ich konsekwencje mogą być antycypowane i monitorowane. Zjawiska, które w przyszłości będą niezwykle znaczące (tak jak obecnie Internet czy smartfony), są już dziś możliwe do zaobserwo-

wania (tab. 3). Przełomowe innowacje wpływają nie tylko na postęp technologiczny, lecz także na przemiany na rynku pracy, wymuszają naukę nowych kompetencji, tworzą nowe relacje między ludźmi oraz determinują rozkład władzy w mieście. Mogą zarówno zapobiegać wykluczeniu i stanowić poprawę jakości życia przedstawicieli wrażliwych grup (seniorzy, migranci, osoby z niepełnosprawnościami), jak i prowadzić do pogłębiania podziałów. Choć rozwój technologiczny wskazywany jest jako zagrożenie dla więzi społecznych, może też dostarczać doskonałych narzędzi do budowy kapitału społecznego i działań demokratycznych, tak jak dzieje się to w przypadku wykorzystania Google Maps przez obywateli czy zrzeszania w ramach kooperatywy mieszkaniowych.

Innowacje mogą również wspomagać proces integracji migrantów oraz ułatwiać decyzje migracyjne, a zatem wspierają wolność przemieszczania się. Również dziedzictwo kulturowe może być skuteczniej eksponowane poprzez opieranie na nim rozwiązań innowacyjnych, tak jak dzieje się to w przypadku uwspółcześnienia idei kooperatywy mieszkaniowych i promocji dziedzictwa na mapach Google. Co istotne, w tym procesie kształtowane są publiczne wartości – odpowiedzialność obywatelska czy przywiązanie do miejsca zamieszkania. Możliwe kierunki rozwoju i wpływ innowacji przełomowych powinien być uwzględniany przez władze miejskie w planowaniu przestrzennym, a także podczas tworzenia prawa. Istotne jest, by brać pod uwagę potencjalnie niebezpieczne zjawiska i zapobiegać im, zanim będą eskalować. Jednocześnie kluczowe jest aktywne wykorzystanie przełomowych innowacji, by służyły celom i strategii miast. Dlatego też zarządzanie rozwojem przełomowych innowacji wymaga zaangażowania zarówno obywateli, jak i władz, a proces ten powinien być prowadzony demokratycznie, gdyż wpłynie na jakość życia przyszłych pokoleń.

Tabela 3

Wpływ wybranych przełomowych innowacji na funkcjonowanie miast

Czynniki	Kooperatywy mieszkaniowe	Google Maps	InPost
Wpływ na kształt więzi społecznych	<ul style="list-style-type: none"> – silniejsze więzi sąsiedzkie, – wzmocnienie więzi członków, – nowy charakter więzi pomiędzy mieszkańcami 	<ul style="list-style-type: none"> – zmiana charakteru relacji międzyludzkich, – rozluźnienie więzi, – kształtowanie wspólnych form spędzania czasu 	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie relacji międzyludzkich,
Wpływ na kapitał społeczny	<ul style="list-style-type: none"> – oparcie na kapitale społecznym, – dalsza budowa kapitału społecznego, – potencjał aktywizacyjny 	<ul style="list-style-type: none"> – narzędzie do budowy kapitału, – narzędzie do działań aktywistycznych i obywatelskich, – ograniczenie przestrzeni powstawania kapitału 	<ul style="list-style-type: none"> – ułatwienie działań poprzez wsparcie usług <i>e-commerce</i>, – ograniczenie konieczności współpracy, – tworzenie nowych powiązań pomiędzy usługodawcą a małymi lokalami

Tabela 3 cd.

Czynniki	Kooperatywy mieszkaniowe	Google Maps	InPost
Wpływ na starzejące się społeczeństwo	<ul style="list-style-type: none"> – możliwość dostosowania budynku do indywidualnych potrzeb, – możliwość negocjowania nowych usług, – poprawa bezpieczeństwa 	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie w problemach komunikacyjnych, – zagrożenie wykluczeniem cyfrowym 	<ul style="list-style-type: none"> – działania inkluzywne wobec seniorów (łatwiejsze zakupy i dostęp do specjalistycznych produktów), – zagrożenie wykluczeniem cyfrowym
Wpływ na formy zamieszkiwania	<ul style="list-style-type: none"> – nowe formy zamieszkiwania (wspólnotowość), – bardziej dostępne mieszkania 	<ul style="list-style-type: none"> – źródło informacji 	<ul style="list-style-type: none"> – problemy przestrzenne związane z ulokowaniem punktów odbioru
Wpływ na sytuację migrantów	<ul style="list-style-type: none"> – brak informacji 	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie dla osób migrujących 	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie w funkcjonowaniu poza granicami kraju
Wpływ na dziedzictwo kulturowe	<ul style="list-style-type: none"> – kontynuacja tradycji społeczności 	<ul style="list-style-type: none"> – budowa postaw kosmopolitycznych 	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie roli Poczty Polskiej
Wpływ na identyfikację z miejscem	<ul style="list-style-type: none"> – aktywne tworzenie swojej przestrzeni do życia, – dostępność małych lokali i wpływ na ich charakter, – ograniczenie suburbanizacji i gentryfikacji 	<ul style="list-style-type: none"> – zaangażowanie w wirtualne współtworzenie przestrzeni, tzw. <i>citizen mapping</i>, – lepsza znajomość okolicy, – wpływ na decyzje mieszkańców (jedzenie, mieszkanie, spędzanie wolnego czasu) 	<ul style="list-style-type: none"> – generowanie konfliktów i dyskusji wokół zagospodarowania przestrzeni
Wpływ na politykę miejską	<ul style="list-style-type: none"> – nowy charakter relacji pomiędzy mieszkańcami a samorządem, – alternatywa dla budownictwa deweloperskiego, – koncentracja na potrzebach mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> – konieczność uwzględnienia wykorzystania Google Maps przez mieszkańców i przedstawicieli biznesu, – działania antydyskryminacyjne 	<ul style="list-style-type: none"> – konieczność tworzenia regulacji
Wpływ na publiczne wartości	<ul style="list-style-type: none"> – wzmocnienie wspólnotowości 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>open data</i> – dzielenie się danymi z obywatelami, – innowacyjność 	<ul style="list-style-type: none"> – konieczność identyfikacji wartości obywateli w tym obszarze (szybkość odbioru vs estetyka i zagospodarowanie przestrzeni)

Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

Ahmad, Wasim, Ashraf Zia i Usman Khalid. 2013. A Google Map Based Social Network (GMBSN) for exploring information about a specific territory. *Journal of Software Engineering and Applications* 6, 343–348.

- Bower, Joseph, Christensen Clayton. 1995. Disruptive technologies: catching the wave. *Harvard Business Review* 73 (1), 43–53.
- Christensen, Clayton, Michael Raynor i RoryMcDonald. 2015. What is disruptive innovation? *Harvard Business Review* 93 (12), 44–53.
- Dembowska, Małgorzata, Piotr Duma, Michał Gierszon, Zbigniew Grunt-Mejer, Katarzyna Krzysztofowicz, Andrzej Stępnik, Jan Weselski i Jan Wiśniewski. 2017. *Kooperatywy dla Warszawy. Mieszkać wspólnie – Inkubator Mieszkania 2030*. Dostęp: 21.01.2021. 2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2017/12/KOOP2030-20_04_2017.pdf.
- Durrett, Charles. 2009. *The senior cohousing handbook: A community approach to independent living*. Gabriola Island, Canada: New Society Publishers.
- Focus. 2009. *Warszawa w Google Maps*. Dostęp: 24.01.2021. <https://www.focusnauka.pl/arttykul/warszawa-w-google-maps>.
- Frey, Danuta. 2021. *Paczkomat do rozbiórki jako tymczasowy obiekt budowlany – wyrok WSA*. Dostęp: 3.10.2022. <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art8591291-paczkomat-do-rozbiorki-jako-tymczasowy-obiekt-budowlany-wyrok-wsa>.
- Galov, Nick. 2022. *17+ Google Maps Statistics to Survey in 2022*. Dostęp: 3.10.2022. <https://webtribunal.net/blog/google-map-statistics/>.
- Genus, Audley i Andy Stirling. 2018. Collingridge and the dilemma of control: Towards responsible and accountable innovation. *Research Policy* 47, 1, 61–69.
- Gibson, William. 2003. *The Economist* 12.04.
- Google Maps. 2022. *Dla Seniorów. Kluby Seniora, Domy Dziennego Pobytu, Centra Aktywnego Seniora*. Dostęp: 3.10.2022. https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1XKyU6mCTLyD7rqXjeiYcdU5rsbA&hl=en_US&ll=51.768681091934255%2C19.46176414999999&z=12.
- Izba Gospodarki Ekonomicznej. 2020. *E-commerce w Polsce 2020. Gemius dla e-commerce Polska*. Gemius.
- Jacobs, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Januszewska, Paulina. 2021. W przededniu paczkomatozy. Jak e-handel niszczy polskie miasta. *Krytyka Polityczna* 9.01. Dostęp: 23.01.2021. <https://krytykapolityczna.pl/kraj/miasto/paczkomatoza-dzika-logistyka-paczkomaty-mjn/>.
- Klusek, Julia. 2019. *Absurd na Grochowie. Dziura w jezdni znalazła się w Google Maps jako... atrakcja turystyczna*. Dostęp: 23.01.2021. <https://warszawa.naszemiasto.pl/absurd-na-grochowie-dziura-w-jezdni-znalazla-sie-w-google/ar/c1-7298469>.
- Kurtypa, Małgorzata, Daria Wójcik i Karol Piotrowski. 2018. *Kooperatywy mieszkaniowe jako forma partycypacyjnego budownictwa mieszkaniowego*. Warszawa: Fundacja Habitat for Humanity.
- Log4. 2013. *Paczkomaty InPost – ekspertyza AGH*. Dostęp: 22.01.2021. <https://log4.pl/paczkomaty-inpost%E2%80%94ekspertyza-agh%2c12%2c9270.htm>.
- Matrix, Sidneyeve. 2014. The Netflix effect: Teens, binge watching, and on-demand digital media trends. *Jeunesse Young People, Texts, Cultures* 6, 119–138.
- Metro Warszawa. 2019. *Warszawa ma swoje Google Maps. Na nowym fotoplane można oglądać miasto z pięciu perspektyw*. Dostęp: 22.01.2021. <https://metrowarszawa.gazeta.pl/metrowarszawa/7,141637,24593039,warszawa-ma-swoje-google-maps-na-nowym-fotoplane-mozna-ogladac.html>.
- Mousouris, Spiridon i Georgios Styliaras. 2016. On the implementation of a digital map for cultural heritage. *International Journal of Computational Intelligence Studies* 5 (1), 30–49.
- National Research Council. 2010. What are the societal implications of citizen mapping and mapping citizens? W: Idem. *Understanding the changing planet: Strategic directions for the geographical sciences*, 105–112. Washington D.C.: The National Academies Press.
- OECD. 2018. *Oslo Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. Paris–Luxembourg: OECD Publishing – Eurostat.
- Pokojski, Wojciech i Paulina Pokojska. 2012. Street View w serwisach Google – możliwości wykorzystania w nauczaniu geografii (Google Street View – the opportunity to use in geography teaching). *Geografia w Szkole* 2, 8–10.

- Polski Instytut Ekonomiczny. 2020. *Pandemia przyczyniła się do gwałtownego wzrostu e-commerce w Polsce*. Dostęp: 24.01.2021. <https://pie.net.pl/pandemia-przyczynila-sie-do-gwaltownego-wzrostu-e-commerce-w-polsce/>.
- Ruiu, Maria. 2015. The effects of cohousing on the social housing system: the case of the Threshold Centre. *Journal of Housing and the Built Environment* 30, 631–644.
- Schumpeter, Joseph. 1934. *The theory of economic development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Stowarzyszenie Miasto Jest Nasze. 2020. *Dzika logistyka miejska. Co zrobić, aby e-commerce nie zrujnował nam życia i nie zniszczył naszych miast. Wskazówki dla miast i konsumentów*. Dostęp: 22.02.2021. <https://miastojestnasze.org/wp-content/uploads/2020/12/raport-mjn-dzika-logistyka-miejska.pdf>.
- Szurmańska, Krystyna. 2018. *Rozwój kooperatyw w Polsce – aktualna sytuacja i perspektywy na przyszłość*. Dostęp: 23.01.2021. <http://2030.um.warszawa.pl/mieszkania2030-szurmanska-rozwoj-kooperatyw-w-polsce-aktualna-sytuacja-i-perspektywy-na-przyszlosc/>.
- Szutiak, Marian. 2021. *Paczkomatów coraz więcej, a 16 mln Polaków wciąż ma daleko do punktu odbioru przesyłek*. Dostęp: 3.10.2022. <https://www.telepolis.pl/tech/prawo-finanse-statystyki/polska-paczkomaty-punkty-odbioru-przesylek-daleko>.
- Twardoch, Agata. 2017. Oddolne budownictwo mieszkaniowe: potencjał i perspektywy. W: *Mieszkalnictwo w Polsce. Dobre praktyki*, (red.) Barbara Audycka i Magdalena Ruszkowska-Cieślak, 58–79. Warszawa: Fundacja Habitat for Humanity.
- Wang, Jingjing i Karim Hadjri. 2018. The role of cohousing in building sustainable communities: Case studies from the UK. *Asian Journal of Quality of Life* 3 (13), 187–197.
- Zespół wFirma.pl. 2018. *Firma w Google Maps – bądź widoczny w sieci dzięki e-wizytówce*. Dostęp: 23.01.2021. <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-jak-dodac-swoja-firme-do-map-google>.

Anna USZKUR*

**OBSZAR O W PEŁNI WYKSZTAŁCONEJ ZWARTEJ
STRUKTURZE FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ
W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH I NOWELIZOWANYCH
PRZEPISÓW USTAWY O PLANOWANIU
I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM**

**THE AREA WITH A FULLY DEVELOPED COMPACT
FUNCTIONAL AND SPATIAL STRUCTURE IN THE LIGHT
OF THE BINDING AND AMENDED PROVISIONS
OF THE PLANNING AND SPATIAL DEVELOPMENT ACT**

DOI: 10.25167/sm.4841

ABSTRAKT: Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględnia się bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Określenie obszaru o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej jest jednym z kluczowych elementów ww. bilansu. Obowiązujące przepisy nie regulują metodyki jego wyznaczania. Konsekwencją przyjmowania różnych założeń jego określania są znaczne różnice w ostatecznym zasięgu tego obszaru i nieporównywalność otrzymanych wyników. Próbę uregulowania tych kwestii podjęto w procedowanej nowelizacji ww. ustawy. Zgodnie z proponowanymi zmianami obszar o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej zastąpi obszar uzupełnienia zabudowy. W artykule skonfrontowano efekty proponowanych regulacji z obecnie obowiązującymi przepisami w tym zakresie. Oceniono ich wpływ w przeciwdziałaniu rozpraszania zabudowy, wskazano na praktyczne problemy ich wyznaczania oraz zaproponowano uszczegółowienie prawa w omawianej tematyce.

SŁOWA KLUCZOWE: obszar uzupełnienia zabudowy, miasto zwarte, rozpraszanie zabudowy, plan ogólny

ABSTRACT: Pursuant to Article 10 point 2 of the Planning and Spatial Development Act dated 27 March 2003, studies of conditions and directions of spatial development of communes are to include a balance of areas designed for development. Designation of the area with a fully developed compact functional and spatial structure is one of the key elements of the above-mentioned balance. The binding regulations, however, do not regulate the methodology of its determination. The consequence of adopting various assumptions for the needs of such a designation are significant differences in the final shape of this area and the incomparability of the obtained results. An attempt to regulate these issues was made in the ongoing amendment to the above-mentioned act. In accordance with the proposed changes, the area with a fully developed compact functional-spatial structure will be replaced by an area of supplementary development. The article confronts

* <https://orcid.org/0000-0001-9009-0780>, uszkuranna@wp.pl.

the effects of the proposed regulations with those currently in force in this matter. Their impact on counteracting dispersion of urban development has been assessed, practical problems of their designation have been indicated and a proposal for a more detailed law with reference to the subject matter has been presented.

KEY WORDS: area of supplementary development, compact city, urban sprawl, master plan

Wstęp

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (*mpzp*) według stanu na koniec 2012 r. umożliwiają w Polsce zasiedlenie 62 mln ludzi (Kowalewski et al. 2013, 3). Biorąc pod uwagę aktualną liczbę ludności i prognozy jej spadek w skali całego kraju, świadczy to o znacznej nadpodaży terenów budowlanych w obowiązujących dokumentach planistycznych. Próba przeciwdziałania nieracjonalnemu przeznaczeniu coraz to nowych terenów na cele budowlane była wprowadzona w 2015 roku zmiana ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*upizp*). Ustaliła ona obligatoryjność uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (*studium*) analizy potrzeb i możliwości gminy, której kluczowym elementem jest opracowanie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę (*bilans*). *Studia* uchwalone przez wejściem w życie ww. zmiany nie zwieryły tak szerokiego spectrum analiz, których wyniki ostatecznie przesądzałyby o możliwości zwiększania zasięgu terenów inwestycyjnych lub jej braku. Efektem czego jest znaczna nadpodaż terenów budowlanych ustalona w obowiązującym dokumentach planistycznych. Jak podaje Zachariasz, „głównym powodem nowelizacji *upizp* była chęć przeciwdziałania ułomnym procesom urbanizacji mającym swoje oparcie w aktach planowania przestrzennego gmin pozwalających na rozpraszanie zabudowy i powstawanie jej na terenach do tego nieprzygotowanych pod względem infrastrukturalnym” (Zachariasz 2016, 7).

W 2015 roku ustawodawca określił ogólne zasady sporządzania *bilansu*. Kluczowym czynnikiem wpływającym na jego wynik są prognozowane zmiany demograficzne. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) przewiduje się spadek liczby ludności w większości jednostek samorządowych w kraju. Przekłada się to w wielu przypadkach na otrzymanie ujemnego wyniku *bilansu*, zwłaszcza w zakresie funkcji mieszkaniowej. Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt. 4 *upizp* w takiej sytuacji nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy w *studium* poza:

- obszarami o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (*obszar zsfp*),
- terenami wskazanymi pod zabudowę w *mpzp*.

Obligatoryjność sporządzania *bilansu* miała uświadomić władzom samorządowym realne potrzeby oraz możliwości rozwoju gminy. *Obszar zsfp* powinien obejmować tereny najlepiej przygotowane do rozwoju zabudowy pod względem infrastrukturalnym, stanowić uzupełnienie istniejących struktur. Wprowadzone w 2015 roku regulacje okazały się jednak niewystarczające. Brak zdefiniowania przez ustawodawcę *obszaru zsfp*

oraz określenia metody jego wyznaczania w praktyce okazał się problematyczny. Gminy, dla których *bilans* wskazuje nadpodaż terenów budowlanych, dążą do wyznaczania jak największego zasięgu *obszaru zsfp*. Tym samym umożliwiają dalsze powiększanie terenów inwestycyjnych często wbrew przeprowadzonym analizom potrzeb i możliwości rozwoju. Przyjmowane założenia wyznaczania *obszaru zsfp* niejednokrotnie nie uwzględniają w wystarczającym stopniu dostępu do infrastruktury technicznej, w tym komunikacyjnej. Jak podają Kowalewski i Nowak, „samorządom brak środków na wykonywanie własnych zadań, a końcowe straty ponoszą w dużej części mieszkańcy niezaplanowanej, rozproszonej zabudowy, skazani na niski standard obsługi, brak transportu publicznego, uciążliwe dojazdy do pracy i trudny dostęp do atrakcyjnych części miast (Kowalewski i Nowak 2018, 70–82).

Odpowiedzią na przeciwdziałanie tym zjawiskom ma być projekt zmiany *upizp* z dnia 22 kwietnia 2022 roku. Zgodnie z Oceną skutków regulacji procedowane nowelizacji *upizp* wprowadzony w 2015 r. obowiązek sporządzania *bilansu* terenów w *studium* był pierwszym i do tej pory jedynym narzędziem nakładającym jakiegokolwiek wymogi racjonalizowania planowania przestrzennego w gminie. Procedowane zmiany *upizp* stanowią kontynuację kierunku bilansowania obranego w 2015 r. Polegają one na ujednoczeniu oraz doprecyzowaniu metodyki. Kluczową zmianą w stosunku do obowiązujących przepisów jest wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego, jakim będzie plan ogólny oraz likwidacja *studiów*. Nowelizacja *upizp* zachowuje obowiązek wykonywania *bilansu*, z tym że zapotrzebowanie będzie liczone nie jak dotychczas dla wszystkich funkcji terenów, lecz wyłącznie dla zabudowy mieszkaniowej. Zgodnie z projektowanymi zmianami *obszar zsfp* został de facto zastąpiony obszarem uzupełnienia zabudowy (*obszar uz*). Zasady delimitacji tego obszaru zostały uregulowane w projekcie rozporządzenia Ministra... z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie ustaleń planu ogólnego gminy oraz sposobu dokumentowania procedury przygotowania i uchwalenia planu ogólnego gminy (*projekt rozporządzenia*).

Głównym celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie: co oznacza procedowana zmiana *upizp* w kontekście wyznaczania *obszaru zsfp*? Czy zaproponowane regulacje przedstawione w projekcie zmiany *upizp* będą wystarczające w przeciwdziałaniu rozpraszania zabudowy? W artykule określono wpływ przyjętych metod na delimitację *obszarów zsfp* i *uz*. Ponadto wskazano na praktyczne problemy ich wyznaczania oraz zaproponowano uszczegółowienie prawa w omawianej tematyce.

Metodologia badań

Do przeprowadzonych analiz wykorzystano inwentaryzację urbanistyczną, mapę zasadniczą oraz Bazę Danych Obiektów Topograficznych udostępnioną przez serwis geoportal.gov.pl dla gminy miejskiej Biłgoraj. Przedmiotowa gmina jest położona w południowo-zachodniej części województwa lubelskiego, jej powierzchnia to 21,10 km². Jest to największa i najbardziej zaludniona gmina w powiecie biłgorajskim, mimo że zajmuje ona jedynie 1,2% jego powierzchni. Zgodnie z danymi GUS liczba ludności

według miejsca zamieszkania w Biłgoraju wyniosła w 2020 roku 26 114 osób. Od wielu lat liczba mieszkańców systematycznie spada. Prognozy demograficzne opracowane przez GUS zakładają utrzymanie się tego niekorzystnego trendu. Większość miasta jest objęta planami miejscowymi, tj. 97% jego powierzchni. Przedmiotowe plany zabezpieczają potrzeby rozwojowe miasta w zakresie zabudowy mieszkaniowej. Aktualna nadpodaż terenów zabudowy mieszkaniowej wyznaczonych w obowiązujących aktach prawa miejscowego nie przekłada się, zdaniem mieszkańców miasta, na zaspokojenie ich potrzeb na tego typu obszary. Dowodem na to jest kilkaset wniosków złożonych w sprawie powiększenia terenów budowlanych w obowiązującym *studium*.

Pierwszym etapem badań był przegląd obowiązujących regulacji prawnych dotyczących *obszaru zsfp* oraz analiza procedowanej zmiany *upizp* z dnia 22 kwietnia 2022 r. w kontekście wyznaczania *obszaru uz*. Kolejnym krokiem prac było przeprowadzanie symulacji wyznaczania *obszarów zsfp* oraz *uz* dla gminy Biłgoraj. Brak obligatoryjnych zasad wyznaczania *obszaru zsfp* skłonił autora do jego delimitacji w dwóch wariantach. Pozwoliło to określić wpływ zastosowanej metody na jego ostateczny zasięg. Delimitacji *obszaru uz* dokonano zgodnie z metodą zawartą w projekcie nowelizacji *upizp*. Mając na względzie, że projekt ten dopuszcza rozszerzenie *obszaru uz*, to również w ramach niniejszego opracowania przedstawiono możliwości jego powiększenia w dwóch wariantach. Następnie porównano wyznaczone obszary pod względem ich zasięgu, zajmowanej powierzchni, możliwości włączania poszczególnych terenów do nich. Artykuł nie poddaje analizie pozostałych składowych *bilansu*, o których mowa w *upizp*. Szczegółowe metody wyznaczania poszczególnych obszarów opisano w dalszej części artykułu.

Obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej – obowiązujące uwarunkowania prawne

Obowiązek opracowania *bilansu* z podziałem na wszystkie funkcje zabudowy spoczywa od 2015 roku na sporządzających *studium*. „Zagadnienie prawidłowego sporządzenia *bilansu* stanowi jeden z trudniejszych elementów przygotowania projektu *studium*. Tymczasem spełnienie wymogów co do zasad sporządzenia tego dokumentu warunkuje jego utrzymanie w porządku prawnym” (Fogel 2021, 2).

Upizp określa ogólne zasady tworzenia *bilansu*, w ramach którego należy m.in. oszacować chłonność *obszarów zsfp*. Wyznaczanie *obszaru zsfp* stanowi ważny element *bilansu*, mimo to *upizp* nie podaje jego definicji, nie reguluje metody jego delimitacji. Należy podkreślić, że wraz z obowiązkiem sporządzenia *bilansu* do *upizp* w art. 1 ust. 4 pkt. 4 lit. a dodano następującą regulację: „w przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy na *obszarach zsfp*, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (...), w szcze-

gólności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy”. Przytoczony wyżej „zapis ten jest niejasny i nieskuteczny. Bowiem, cytowana ustawa, jak również inne ustawy regulujące planowanie przestrzenne i zagospodarowanie terenu nie parametryzują żadnej ze stanowionych zasad określonych w zmianie *upizp* z 2015 roku” (Kowalewski i Nowak 2018, 16). Ponadto wątpliwość budzi odwołanie *obszaru zsfp* do ustawowej definicji jednostki osadniczej. Zgodnie z ustawową definicją jest nią wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi. Tutaj nasuwa się pytanie, czy tereny produkcyjne stanowiące oddzielne enklawy zabudowy położone z dala od rdzenia miasta mogą stanowić samodzielny *obszar zsfp*. Jak wiemy, w przypadku ujemnego wyniku *bilansu* nie możemy wskazywać nowych terenów pod zabudowę poza zasięgiem *obszaru zsfp*. Wyjątkiem jest możliwość uwzględnienia obszarów przewidzianych do zabudowy w *mpzp*. Zarazem jednak odwołanie to oznacza, że „jednostki osadniczej nie można zrównywać z granicami administracyjnymi miasta” (Fogel 2021, 16). Tym samym obszary położone na styku różnych jednostek administracyjnych można rozpatrywać jako całość funkcjonalną.

Pomocą w określeniu metody wyznaczania *obszaru zsfp* powinna być interpretacja Ministra Infrastruktury i Budownictwa zawarta w piśmie z 29.04.2016 r., znak DPP.621.1.2016.1.RR. Zgodnie z nią „*obszarami zsfp* w granicach jednostki osadniczej, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych są obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych”. Stanowisko to zostało utrwalone w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Potwierdzają to wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 marca 2019 r. IV SA/Po 1132/1 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 grudnia 2019 r. II SA/Bk 666/19. Niemniej jednak przywołana definicja nie została unormowana w prawie. Doprowadziło to do sytuacji stosowania zróżnicowanych metod delimitacji tego obszaru, mimo że generalne kryteria jego wyznaczenia są podobne do tych wskazanych w powyższych wyrokach sądu (Odolecka 2020, 128). Należy tutaj podkreślić, że bezkrytyczne uwzględnienie przywołanych w ww. piśmie kryteriów nie zawsze wydaje się możliwe do zastosowania, np. w przypadku gmin charakteryzujących się rozproszoną zabudową lub posiadających znaczne braki w uzbrojeniu terenów w infrastrukturę. W obliczu braku precyzyjnych zasad wyznaczania *obszaru zsfp* to od projektanta dokumentu zależy przyjęta metoda jego delimitacji.

W literaturze wielu autorów porusza zagadnienia związane ze sporządzaniem *bilansu*, np. Barbara Zastawniak, Szpura Anna, Maliszewski Cezary, Odolecka Agnieszka, Zachariasz Igor. Analizują oni kwestie związane z szacunkiem chłonności terenów i określeniem zapotrzebowania na zabudowę. W niewielkim zakresie poruszają tematykę sposobu wyznaczania *obszaru zsfp*. Opracowania wymienionych autorów zawierają

ogólne zasady jej wyznaczania lub nie podają ich wcale. Wydany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa skrypt dotyczący m.in. bilansowania terenów przeznaczonych pod zabudowę również pomija praktyczne zagadnienia wyznaczania *obszaru zsfp*. Wyjątek stanowi badanie przeprowadzone przez Szpurę. Przyjęła ona 4 kryteria wyznaczania *obszaru zsfp* dla miasta Zawiercia. Zaliczyła do nich położenie terenu w zasięgu aglomeracji ściekowej oraz bufor od: zabudowy – 50 m, dróg publicznych – 50 m, usług podstawowych – 500 m. Za *obszar zsfp* urbanistka uznała tereny, które spełniają cztery lub trzy z wymienionych kryteriów, w zależności od ich położenia w strefie miejskiej, podmiejskiej lub przyrodniczej (Szpura 2020, 129). Przyjęte kryteria pokrywają się ze wskazanymi z ww. piśmie Ministra Infrastruktury i Budownictwa w zakresie dostępu do usług publicznych, sieci komunikacyjnej i kanalizacji sanitarnej, natomiast nie uwzględniają warunku uzbrojenia w pozostałą infrastrukturę techniczną.

Warto podkreślić, że minimalna odległość terenów przeznaczanych do zabudowy od infrastruktury społecznej i technicznej nie wynika z przepisów prawa czy ogólnie przyjętych standardów. Ustalane są one indywidualne przez urbanistę dla każdej z gmin. Problematykę właściwego określenia dostępu zabudowy do infrastruktury technicznej i społecznej dostrzegła Odolecka. Urbanistka wskazała na podstawie swojego doświadczenia oraz analizy 10 wybranych gmin, że dowolność wyboru metody stanowi ryzyko kształtowania wyników analizy w taki sposób, aby wpasowały się w z góry przyjęte założenia (Odolecka 2020, 129).

Obszar uzupełniania zabudowy – proponowane regulacje prawne

Nowelizacja *upizp* zakłada uchylenie przepisów dotyczących *studium*, w tym *obszaru zsfp*. Określenie zasad prowadzenia i kształtowania polityki przestrzennej gminy przejmą plany ogólne. Sporządzający dokument planistyczny w ramach tego planu będzie miał możliwość wyznaczenia *obszaru uz*. Dla przedmiotowego obszaru ustalono metodę jego wyznaczania, która została opisana w § 2 *projektu rozporządzenia*. O wyznaczeniu tego obszaru decyduje gmina. Zasady jego wyznaczania są podobne do tych obowiązujących dotychczas w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. *Obszar uz*, zgodnie z § 2 ust. 1 *projektu rozporządzenia*, wyznacza się poprzez wykonanie szeregu czynności, które pozwolą uzyskać rdzeń możliwego do wyznaczenia obszaru, tj.:

1) określa się zgrupowania nie mniej niż 5 budynków, w których odległość pomiędzy sąsiadującymi ze sobą budynkami nie przekracza 100 m, przy czym uwzględnia się następujące rodzaje budynków według Klasyfikacji Środków Trwałych, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej:

- a) budynki przemysłowe o symbolu 101,
- b) budynki handlowo-usługowe o symbolu 103,
- c) budynki biurowe o symbolu 105,
- d) budynki szpitali i inne opieki zdrowotnej o symbolu 106,

- e) budynki oświaty, nauki i kultury oraz budynki sportowe o symbolu 107,
- f) pozostałe budynki niemieszkalne o symbolu 109,
- g) budynki mieszkalne o symbolu 110,
- 2) wyznacza się obszar ograniczony obrysem poprowadzonym w odległości 50 m od obrysu budynków położonych w zgrupowaniach, o których mowa pkt 1,
- 3) do wyznaczonego w pkt 2 obszaru dodaje się obszary o jednostkowej powierzchni nie większej niż 10 000 m² ograniczone z każdej strony obrysem, o którym mowa w pkt 2,
- 4) wewnątrz obszaru, który powstał w wyniku wykonania czynności, o których mowa w pkt 2 i 3, wyznacza się krzywą poprowadzoną w odległości 45 m od granicy tego obszaru,
- 5) od obszaru, który powstał w wyniku wykonania czynności, o których mowa w pkt 2 i 3, odejmuje się obszar znajdujący się pomiędzy obrysem, o którym mowa w pkt 2, oraz krzywą, o której mowa w pkt 4.

Zgodnie z uzasadnieniem do *projektu rozporządzenia* „funkcje budynków biorące udział w jego delimitacji dobrano tak, aby nie budziło wątpliwości, że są to obiekty determinujące o charakterze funkcjonalnym obszaru, na którym są zlokalizowane. Ponadto wzięto pod uwagę, aby były na tyle istotne by stanowiły punkt odniesienia do określania warunków zagospodarowania pobliskich luk w zabudowie i by były to obiekty, które ze swojej natury wymagają do swojego funkcjonowania przyłączenia do podstawowych sieci infrastrukturalnych oraz dostępu do drogi” (Uzasadnienie do projektu rozporządzenia... 2022, 2).

Oprócz ww. zasad delimitacji tego obszaru w projekcie zmian określono także możliwość jego rozszerzania. Powiększanie obszaru, mimo że stanowi tylko dopuszczenie w praktyce, jest niezbędne, choćby z uwagi na konieczność dociągnięcia obszaru wyznaczonego w ust. 1 *projektu rozporządzenia* do granic istniejącego zagospodarowania. Przedmiotowe rozszerzanie tego obszaru będzie możliwe o powierzchnię terenu nie większą niż to wynika z zastosowanego wzoru (§ 2 ust. 2 projektu rozporządzenia):

$$P_u = P_g \frac{1 - \frac{\sqrt{\pi P_g}}{O_g}}{2},$$

gdzie:

- P_u – maksymalna powierzchnia powiększenia obszaru uzupełnienia zabudowy wyznaczonego w sposób określony w ust. 1 w wyniku rozszerzenia jego granic,
- P_g – powierzchnia obszaru uzupełnienia zabudowy wyznaczonego w sposób określony w ust. 1,
- O_g – obwód obszaru uzupełnienia zabudowy wyznaczonego w sposób określony w ust. 1.

Zgodnie z uzasadnieniem do *projektu rozporządzenia* ww. wzór w arytmetyczny sposób analizuje stopień skomplikowania granicy obszaru wyznaczonego zgodnie

z ust. 1 *projektu rozporządzenia*. „Wartości, które można uzyskać na podstawie tego wzoru będą mieściły się w przedziale: 0–50% powierzchni tego obszaru, przy czym niezmiernie rzadkością będą wartości mniejsze od 30%” (Uzasadnienie do projektu rozporządzenia... 2022, 5).

W nowelizacji *upizp* dopuszczono realizację nowej zabudowy mieszkaniowej w *obszarach uz* nawet w przypadku, gdy zapotrzebowanie na nową zabudowę przewyższy dopuszczony w projekcie zmiany *upizp* wskaźnik. Widać tu podobieństwo do obowiązujących przepisów, które dopuszczają uzupełnianie zabudowy w granicach *obszaru zsfp*, nawet w przypadku otrzymania ujemnego wyniku *bilansu* z tą różnicą, że *bilans* sporządzany na potrzeby planu ogólnego będzie dotyczyć wyłącznie zabudowy mieszkaniowej, a nie jak w przypadku *studium* wszystkich funkcji.

Należy podkreślić, że projekt zmian *upizp* zakłada podniesienie rangi *obszaru uz*. Zasadniczą zmianą w stosunku do obowiązujących przepisów jest ustalenie, że w przypadku braku *mpzp* wyłącznie na *obszarze uz* dopuszczalne będzie wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (WZ), z nielicznymi wyjątkami określonymi w § 61 ust. 1a, 2 i 3 projektu zmiany *upizp*. Wprowadzenie tej regulacji jest niezbędne, przyczyni się do większej kontroli ruchu budowlanego, zapobiegnie rozpraszeniu zabudowy, obniży koszty wyznaczania nowych terenów inwestycyjnych. Ponadto w granicach *obszaru uz* nie będzie wymagane uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, co z kolei przełoży się na znaczne skrócenie procedury planistycznej.

Metody wyznaczania obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej na przykładzie wybranej gminy w dwóch wariantach

Brak norm prawnych określających metodykę wyznaczania *obszaru zsfp* skłonił autora do jego delimitacji dwoma autorskim metodami. Pokazują one skrajne różne podejścia do tego zagadnienia. W obu wariantach założono, że dostęp do infrastruktury społecznej jest wystarczający. Zasady delimitacji *obszaru zsfp* zastosowane w początkowym etapie wariantu I są tożsame z tymi przyjętymi dla *obszaru uz* w zakresie, o którym mowa § 2 ust. 1 *projektu rozporządzenia*. Następnie rozszerzono je o dodatkowe kryteria. Wzięto pod uwagę dostępność terenów zabudowanych do infrastruktury komunikacyjnej, sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, która powinna wynosić minimum 50 m. Rozszerzenie kryteriów przewidzianych do wyznaczania *obszaru uz* o dostęp do sieci infrastruktury technicznej czyni ten wariant bardziej restrykcyjnym. Dało to możliwość lepszego porównania obu zastosowanych metod. W wariantcie II celowo przyjęto mniej wymagające kryteria delimitacji w porównaniu do wyżej zastosowanych, aby unaocznić wpływ dodatkowych czynników na ostateczny zasięg *obszaru zsfp*. Przyjęty w wariantcie II bufor od zabudowy obejmuje większy promień (wariant I – 100 m, wariant II – 150 m). Ponadto będzie mierzony on od wszystkich typów budynków, niezależnie od pełnionej przez nie funkcji, podczas gdy wariant I bierze pod

uwagę wyłącznie budynki decydujące o głównym przeznaczeniu terenów. Założone w wariantie II minimalne odległości do zabudowy do infrastruktury technicznej również zwiększono (wariant I – 50 m, wariant II – 150 m). Ważną zmianą zastosowaną w omawianym wariantie jest włączenie do *obszaru zsfp* terenów położonych w odległości 50 m od dróg publicznych, nawet w przypadku braku usytuowania zabudowy po obu jej stronach. Szczegółowy opis zastosowanych kryteriów omówiono poniżej.

Wariant I

Zastosowane kryteria delimitacji odpowiadają tym przewidzianym dla *obszaru uz* w zakresie § 2 ust. 1 *projektu rozporządzenia*, przy czym dodatkowo wzięto pod uwagę dostęp do:

- 1) sieci infrastruktury komunikacyjnej obejmujący tereny położone w odległości do 50 m od istniejących dróg,
- 2) sieci wodociągowej obejmujący tereny położone w odległości do 50 m od istniejących sieci,
- 3) sieci kanalizacji sanitarnej obejmujący tereny położone w odległości do 50 m od istniejących sieci.

Zasady korekty granic powstałego *obszaru zsfp*:

- 1) dociągnięcie jego zasięgu do granic ewidencyjnych nieruchomości z uwzględnieniem faktycznego zagospodarowania terenu,
- 2) nieznacznie wygładzenie nieregularnych granic.

Wariant II

Kryteria delimitacji *obszaru zsfp*:

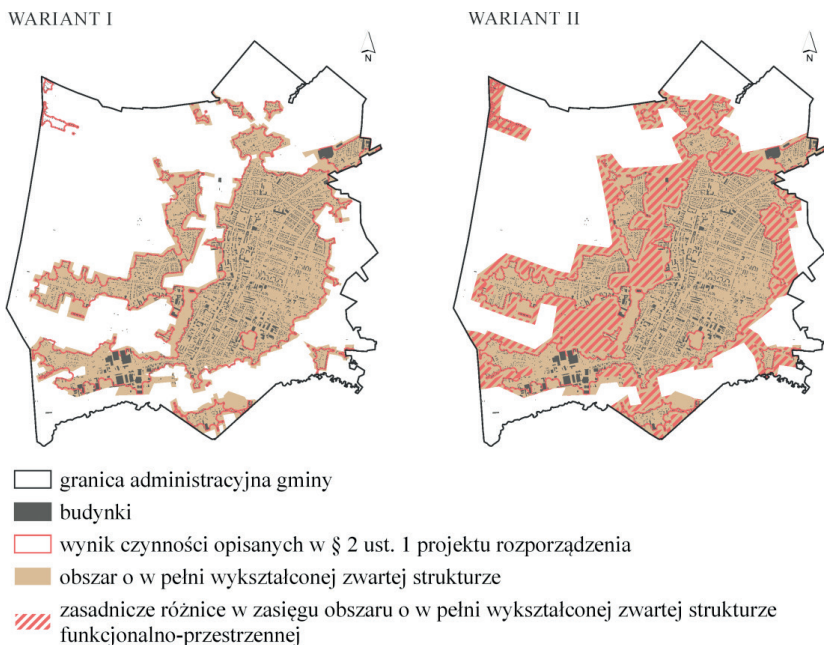
- 1) zgrupowania nie mniej niż 5 budynków, w których odległość pomiędzy sąsiadującymi ze sobą budynkami nie przekracza 150 m (bez rozróżniania funkcji budynku),
- 2) dostęp do sieci infrastruktury komunikacyjnej obejmujący obszary położone w odległości do 150 m od istniejących dróg,
- 3) dostęp do sieci wodociągowej obejmujący obszary położone w odległości do 150 m od istniejących sieci,
- 4) włączenie do obszaru powstałych w jego wnętrzu luk w zabudowie.

Zasady korekty granic powstałego *obszaru zsfp*:

- 1) dociągnięcie do granic ewidencyjnych nieruchomości,
- 2) wygładzenie nieregularnych granic,
- 3) włączenie terenów położonych w odległości 50 m od linii rozgraniczających dróg.

Efekt przeprowadzonych czynności zmierzających do wyznaczenia *obszaru zsfp* przedstawia mapa 1.

Przyjęty sposób wyznaczenia *obszaru zsfp* wpłynął na jego ostateczny zasięg. Różnice w przyjętych założeniach wyznaczenia *obszaru zsfp* dotyczące analizowanych budynków (wariant I – wybrane funkcje reprezentatywne, wariant II – wszystkie budynki) oraz maksymalnych odległości od budynków (wariant I – 100 m, wariant II – 150)



Mapa 1. Obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wyznaczony według wariantu I i II

Źródło: opracowanie własne.

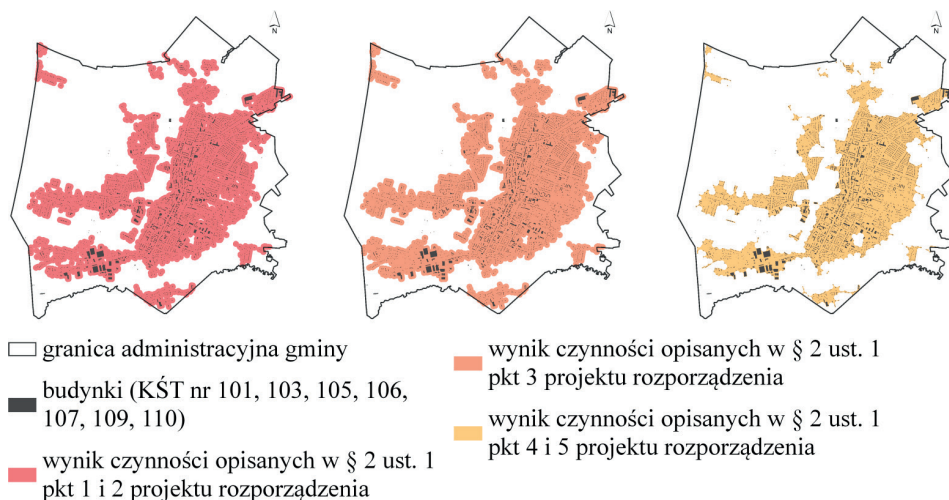
skutkowałą zwiększeniem jego powierzchni w wariantcie II o 20%. Zastosowane kryteria wyznaczania *obszaru zsfp* w wariantcie II pozwoliły także włączyć do niego rejony miasta, które nie mogłyby być uwzględnione w pierwszej symulacji np. teren o powierzchni 0,5 ha w północno-wschodniej części gminy. W wariantcie I przedmiotowego terenu nie włączono do *obszaru zsfp* z uwagi na brak jego uzbrojenia w sieć wodociągową. Zarówno przyjęte kryteria delimitacji *obszaru zsfp*, jak i odmienne zasady korekty jego granic spowodowały, że różnice w powierzchni tego obszaru w poszczególnych wariantach wyniosły około 40% (wariant I – 872 ha, wariant II – 1228 ha).

Metody wyznaczania obszaru uzupełniania zabudowy na przykładzie wybranej gminy w dwóch wariantach

Kryteria delimitacji *obszaru uz* precyzuje § 2 ust. 1 i 2 *projektu rozporządzenia*. Zasady wyznaczania przedmiotowego obszaru określone w ust. 1 zostały jasno sprecyzowane, polegają one na wykonaniu ściśle określonych czynności. Wytoczne zawarte w ust. 2 normują zasady powiększania obszaru wyznaczonego w sposób określony w ust. 1. Przewidziano możliwość jego rozszerzenia – uwzględniając lokalne uwarunkowania – o powierzchnię nie większą niż to wynika z zastosowanego wzoru. *Projekt rozporządzenia* nie określa innych zasad, jakie należy wziąć pod uwagę podczas tej

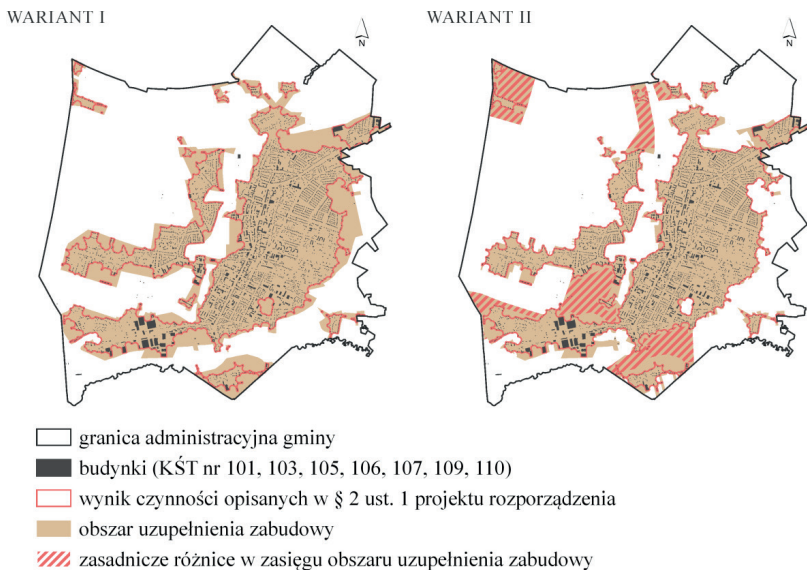
czynności. Niemniej jednak w uzasadnieniu do *projektu rozporządzenia* określono cel zastosowania oszacowanego powiększenia. Z założenia ma on umożliwiać wygładzenie nieregularnych granic, nawiązanie do przebiegu granic działek ewidencyjnych i wypełnienie wklęsłych obszarów w powstałej figurze, czyli terenów, które w analogiczny sposób mają lepsze predyspozycje do rozwoju sieci drogowej i infrastruktury technicznej. Powyższe cele nie znalazły jednak unormowane w samym rozporządzeniu, samo przywołanie ich ww. uzasadnieniu nie czyni ich wiążącymi. O ile wykonanie czynności wymienionych w ust. 1 *projektu rozporządzenia* nie budzi większych wątpliwości i nie polega interpretacji (mapa 2), to zasady jego powiększania już tak. Sposób skonsumowania możliwego powiększenia obszaru pozostaje do decyzji sporządzającego dokument. Biorąc pod uwagę omówione uwarunkowania prawne, wskazano dwa warianty możliwego powiększania obszaru wyznaczonego w ust. 1 *projektu rozporządzenia* (mapa 3).

Powierzchnia obszaru wyznaczonego zgodnie z § 2 ust. 1 *projektu rozporządzenia* wynosi 663 ha. Maksymalną powierzchnię powiększenia (*mpp*) ww. obszaru oszacowano na podstawie wskazanego przez ustawodawcę wzoru. Wynosi ona 303 ha, co stanowi 46% obszaru wyznaczonego w § 2 ust. 1 *projektu rozporządzenia*. Należy tutaj zaznaczyć, że zgodnie z uzasadnieniem do *projektu rozporządzenia* wartość ta maksymalnie może wynosić nawet 50%. Mając na uwadze, iż *projekt rozporządzenia* nie reguluje zasad skonsumowania możliwego powiększenia, to za niezbędne działania autor artykułu uznał: dociągnięcie uzyskanego obszaru do granic ewidencyjnych nieruchomości oraz zasięgu aktualnego zainwestowania. Czynność tę wykonano



Mapa 2. Wynik czynności opisanych w § 2 ust. 1 projektu rozporządzenia Ministra... z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie ustaleń planu ogólnego gminy oraz sposobu dokumentowania procedury przygotowania i uchwalenia planu ogólnego gminy

Źródło: opracowanie własne.

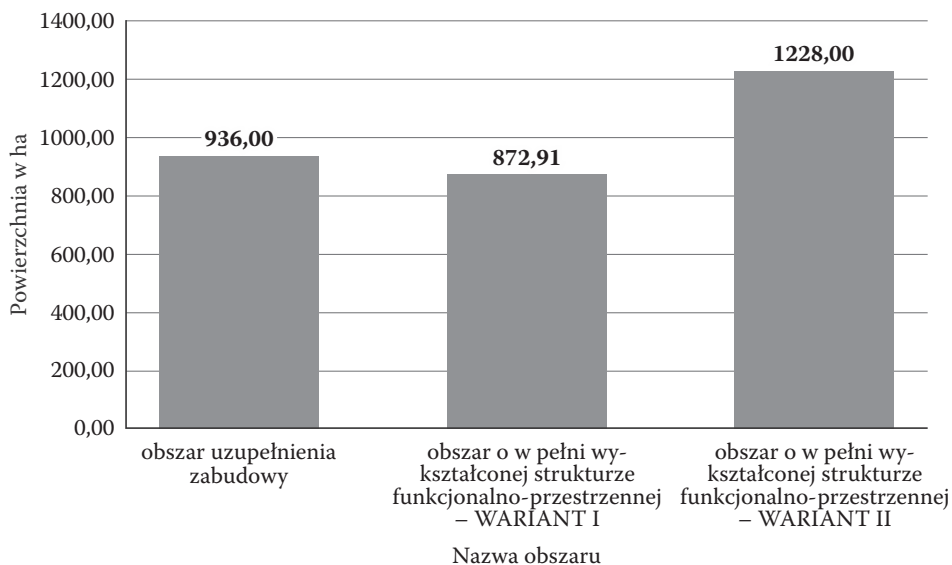


Mapa 3. Obszar uzupełnienia zabudowy wyznaczony według wariantu I i II

Zródło: opracowanie własne.

jako pierwszą w obu przeprowadzonych symulacjach. Na ten cel przeznaczono około 120 ha (40% *mpp*), pozostałe 183 ha (60% *mpp*) zaś na jego dalsze powiększenie. W wariantcie I dążono do tworzenia zwartych struktur oraz wzięto pod uwagę stopień uzbrojenia terenów w infrastrukturę techniczną. Z kolei w wariantcie II kierowano się chęcią wskazania jak największego terenu do lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej, który jednocześnie nie jest objęty *mpzp* lub nie został w nim przeznaczony na funkcje mieszkalne. Wykorzystano tutaj fakt, że analizowana gmina jest w 97% pokryta *mpzp*, a projekt nowelizacji *upizp* dopuszcza uwzględnienie w planie ogólnym terenów budowlanych wskazanych w obowiązujących *mpzp*. Efektem czego do *obszaru uz* zaliczono tereny, które nie mogłyby być do niego włączone kierując się kryteriami zastosowanymi dla *obszaru uz* – wariant I oraz *obszaru zsfp* – warianty I, II. Brak zasad rozszerzania obszaru wyznaczonego zgodnie z § 2 ust. 1 *projektu rozporządzenia*, poza parametrem powierzchniowym, został tutaj wykorzystany. Dzięki czemu w gminie celowo wskazano nowe tereny inwestycyjne, niekoniecznie stanowiące uzupełnienie istniejącej zabudowy i posiadające dostęp do infrastruktury technicznej.

Powierzchnia *obszaru uz* wyniosła w obu symulacjach 963,00 ha, ponieważ w obu wariantach wykorzystano *mpp* dopuszczoną *projektem rozporządzenia*. Powierzchnia *obszaru uz* stanowi wartość pośrednią pomiędzy wartościami uzyskanymi dla *obszaru zsfp* w wariantach I i II (wykres 1). Zasadniczy wpływ na ostateczny metraż poszczególnych obszarów miało ustalenie innych warunków dostępności do sieci infrastruktury technicznej.



Wykres 1. Powierzchnia obszaru uzupełnienia zabudowy i obszaru o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oszacowana dla gminy Biłgoraj

Źródło: opracowanie własne.

Dyskusja

Rozszerzenie zakresu *studium* o obligatoryjną analizę potrzeb i możliwości rozwoju gminy miało pomóc władzom samorządowym w racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią, przez co wpłynąć na zahamowanie rozpraszania zabudowy. *Obszar zsfp* jako nieodłączny element powyższej analizy miał określać zasięg terenu, gdzie w pierwszej kolejności powinna być lokalizowana zabudowa. Z założenia powinny być to tereny posiadające dostęp do infrastruktury społecznej i technicznej. Przedstawienie w wersjach alternatywnych delimitacji *obszaru zsfp* doprowadziło do wniosku, że wprowadzenie samego wymogu jego wyznaczenia bez uszczegółowienia zasad jego delimitacji skutkuje nieskutecznością wprowadzonego przepisu. Objawia się to ciągłym wzrostem powierzchni terenów budowlanych pomimo braku takiego zapotrzebowania potwierzonego choćby danymi statystycznymi. Obowiązujące prawo w tym zakresie tylko połowicznie rozwiązuje analizowaną problematykę. Dotychczas wielu autorów zwracało uwagę na pilną potrzebę uzupełnienia przepisów w tym zakresie (Szpura 2020, Maliszewski 2019, Odolecka 2020), z czym zgadza się autor artykułu. Rozwiązaniem problemu mogłaby być ujednoczona metodyka wyznaczenia *obszaru zsfp*. „Spowodowałyby ona, że model planowania przestrzennego na poziomie gmin w tym aspekcie byłby spójny, a to umożliwiłoby ocenę skuteczności wprowadzonych zmian przepisów w kontekście ładu przestrzennego, w tym przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy” (Odolecka 2020, 129). Potwierdza się też teza przedstawiona przez Kowalewskiego i Nowaka mówiąca o nieskuteczności wprowadzonych przepisów w tym zakresie i o ko-

nieczności podjęcia efektywnych działań zmierzających do zachowania rozpraszania zabudowy (Kowalewski i Nowak 2018).

Wnioski

Przedstawienie w wersjach alternatywnych *obszaru zsfp* oraz *uz* pozwoliło unaocznic wpływ obowiązujących i procedowanych przepisów prawa na praktyczne możliwości ich wyznaczania, a także ich niedostateczny wpływ na przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy. Przedstawione sposoby ich wyznaczania doprowadziły do uzyskania odmiennych zasięgów *obszaru zsfp*. Osiągnięcie tak znacznych różnic jest niepokojące i budzi wątpliwości co do słuszności dopuszczenia stosowania uznaniowych metod delimitacji przedmiotowych obszarów. Niemniej jednak pozytywny wymiar obligatoryjności sporządzenia *bilansu*, w tym *obszaru zsfp* został dostrzeżony. Z doświadczenia autora wynika że, wymóg ten choć niewystarczający, to zmusił sporządzających *studium* do refleksji na tych zagadnieniach.

Rozwiązaniem powyższych problemów ma być nowelizacja *upizp* przewidująca możliwość wyznaczenia *obszaru uz*. W przeciwieństwie do obowiązujących przepisów dotyczących wyznaczania *obszaru zsfp*, *projekt rozporządzenia* reguluje metodę wyznaczania *obszaru uz*, co uznaje się za pozytywny kierunek zmian. Analiza wykazała jednak pewne wątpliwości związane z ustaleniem ostatecznego zasięgu *obszaru uz*. Pierwszy etap wyznaczania obszaru, w części, o której mowa w § 2 ust. 1 *projektu rozporządzenia*, jest wolny od uznaniowości sporządzającego dokument planistyczny. Wykorzystuje on jednoznaczne ogólnodostępne i zdefiniowane dane wejściowe. O ile opracowanie tej części działań gwarantuje zachowanie przejrzystości procesu, to już zasady jego rozszerzania wymagają doprecyzowania. Potwierdza to przeprowadzona weryfikacja zaproponowanej metody w praktyce. Pewna dowolność pozostawiona władzom samorządowym w zakresie rozszerzania obszaru wyznaczonego według ust. 1 *projektu rozporządzania* może prowadzić do nadużyć. *Projekt rozporządzenia* reguluje powierzchnię maksymalnego możliwego powiększenia bez wskazania, jakie tereny powinny być do tego predysponowane w pierwszej kolejności. Przeprowadzona symulacja wykazała, że sporządzający akt prawa miejscowego będzie mógł rozszerzyć obszar wyznaczony według § 2 ust. 1 *projektu rozporządzania* celowo na tereny nieobjęte *mpzp* i w ten sposób wskazać nowe tereny inwestycyjne. Skutkiem czego tego typu gminom pozostawiono możliwość włączania do *obszaru uz* terenów nieprzygotowanych do tego pod kątem infrastrukturalnym. Jedynym warunkiem przewidzianym w *projekcie rozporządzenia* jest zachowanie maksymalnej powierzchni obszaru rozszerzania przedmiotowego obszaru. Brak określenia dodatkowych warunków o jakie tereny obszar ten powinien być powiększany może w konsekwencji doprowadzić do dalszego rozpraszania zabudowy w gminach o dużym pokryciu *mpzp*.

W zawiązku z powyższym proponuje się uzupełnienie *projektu rozporządzenia* o ustaloną kolejność włączania poszczególnych terenów do przedmiotowego obszaru.

Zasady rozszerzania tego obszaru mogą odpowiadać tym przywołanym w uzasadnieniu do *projektu rozporządzenia*, tj.:

- 1) nawiązanie do przebiegu granic działek ewidencyjnych (dodatkowo z uwzględnieniem aktualnego zasięgu zagospodarowania),
- 2) wypełnienie wklęsłych obszarów w powstałej figurze,
- 3) wygładzenie nieregularnych granic,
- 4) uwzględnienie obszarów predysponujących do rozwoju sieci drogowej i infrastruktury technicznej.

Wzięcie pod uwagę dodatkowych uwarunkowań wykluczy działania zaprezentowane w wariantcie II – *obszaru uz*. Zarazem jednak ich niewyórowany stopień szczegółowości pozwoli władzom samorządowym decydować o dalszym kierunku rozwoju gminy w zależności od uwarunkowań występujących na jej obszarze. Dalszych badań wymaga określenie wpływu *mpp* na zaspokojenie potrzeb gmin o różnych strukturach zabudowy (zwartej, rozproszonej). Niemniej jednak zaproponowaną próbę uregulowania zasad wyznaczania *obszaru uz* (obecnie *obszaru zsfp*) uznaje się za pozytywną, służącą zachowaniu przejrzystości procesu. Odejście od zasady bilansowania obszarów produkcyjnych również wydaje się uzasadnione. O ile wskazane jest dążenie do przeciwdziałania rozpraszania zabudowy mieszkaniowej, to zabudowa o dużych uciążliwościach powinna być lokalizowana poza obszarami zwartej zabudowy mieszkaniowej.

Podsumowując, w ciągu ostatnich lat nie wypracowano powszechnie obowiązujących zasad delimitacji *obszaru zsfp*. Doprowadziło to stosowania odmiennych metod jego wyznaczania, często mających na celu wyznaczenie go w jak największym zasięgu. Dlatego też uregulowanie metody wyznaczania *obszaru uz*, który w pewnym sensie zastępuje *obszar zsfp*, powinno być dobrym narzędziem ograniczającym rozlewanie się zabudowy. Uwarunkowane to będzie doprecyzowaniem zasad jego rozszerzania. Niemniej jednak zaproponowane regulacje stanowią uzupełnienie luki w obowiązujących przepisach. Przemawia za tym również fakt, że projekt nowelizacji *upizp* dopuszcza wydawanie *decyzji WZ* wyłącznie w ramach *obszaru uz*, z nielicznymi wyjątkami określonymi w § 61 ust. 1a, 2 i 3 projektu zmiany *upzip*. Przepis ten jest szczególnie ważny w kontekście tego, że jedynie 31,4% powierzchni kraju jest pokryte *mpzp* (dana za rok 2020, GUS). Jest to niezbędna i jedna z najważniejszych zmian zaproponowanych w nowelizacji *upizp*. Ograniczenie możliwości wydawania *decyzji WZ* powinno przyczynić się do znacznego zahamowania rozpraszania zabudowy, pod warunkiem wcześniejszego rzetelnego wyznaczenia *obszaru uz*.

Wykaz skrótów

bilans – bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę

decyzja WZ – decyzja o warunkach zabudowy

GUS – Główny Urząd Statystyczny

mpp – maksymalna powierzchnia powiększenia

mpzp – miejscowy plany zagospodarowania przestrzennego

obszar uz – obszar uzupełnienia zabudowy

obszar zsfp – obszar o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej

projekt rozporządzenia – projekt rozporządzenia Ministra... z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie ustaleń planu ogólnego gminy oraz sposobu dokumentowania procedury przygotowania i uchwalenia planu ogólnego gminy

studium – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

upizp – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2022, poz. 503 ze zm.

Literatura

Fogel, Anna. 2021. *Bilansowanie terenów pod zabudowę na potrzeby studium – aspekty prawne*, Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów. 2. Dostęp: 01.04.2022. <http://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/07/Bilansowanie-teren%C3%B3w-pod-zabudow%C4%99-na-potrzeby-studium-aspekty-prawne.pdf>.

Kowalewski, Adam i et al. 2013. *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego PAN. 3. Dostęp: 01.04.2022. <https://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2014/07/Raport-Ekonomiczny-29.10.2013-calosc.pdf>.

Kowalewski, Adam i Maciej J., Nowak. 2018. *Trzecia Rzeczpospolita – urbanistyka w kryzysie*. W: *Studia nad chaosem przestrzennym cz. 1 Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, red. Kowalewski Adam, Markowski Tadeusz, Śleszyński Przemysław. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. 70–82. Dostęp: 01.04.2022. <https://journals.pan.pl/Content/109387/PDF/Studia%20KPZK%20182%20t.1%204-rozdzia%C5%82%203.pdf?handler=pdf>.

Kowalewski, Adam i Maciej J., Nowak. 2018. *Prawo – etiologia kryzysu*. W: *Studia nad chaosem przestrzennym cz. 1 Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, red. Kowalewski Adam, Markowski Tadeusz, Śleszyński Przemysław. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. 16. Dostęp: 01.04.2022. <https://journals.pan.pl/Content/109388/PDF/Studia%20KPZK%20182%20t.1%205-rozdzia%C5%82%204.pdf?handler=pdf>.

Maliszewski, Cezary. 2019. *Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy – efektywność w przeciwdziałaniu eksurbanizacji*. Opole: Studia Miejskie, 33, 98–99. Dostęp: 01.04.2022. <https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/sm/article/view/942/1707>.

Odolecka, Agnieszka. 2020. *Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy – różnice metodyczne a wyniki analiz na wybranych przykładach, w ujęciu praktycznym i prawnym*. Warszawa: Urban Development Issues, 68(1), 128–129. Dostęp: 01.04.2022. <https://doi.org/10.51733/udi.2020.68.11>.

Stanowisko Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 29 kwietnia 2016 r., znak DPP.621.1.2016.1.RR w sprawie definicji obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Szpura, Anna. 2020 *Bilansowanie terenów pod zabudowę – praktyka sporządzania*. Warszawa: Urban Development Issues, 66, 125–129. Dostęp: 01.04.2022: <https://drive.google.com/file/d/1Dsod1LBiM-MbvEpD0tIgf-WHeuJujam/view>.

Zachariasz, Igor. 2016. *Nowe wymogi ustawowe dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, Studium gminy od nowa zmiany w prawie od 2016 roku*. Warszawa: Zarząd Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich na zlecenie Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy. 7. Dostęp: 01.04.2022. http://www.tup.org.pl/download/O_Warszawa/konf30_05_16/Studiumgminy.pdf.

Akty prawne (obowiązujące, nowelizowane) oraz orzecznictwo

Projekt rozporządzenia Ministra... w sprawie ustaleń planu ogólnego gminy oraz sposobu dokumentowania procedury przygotowania i uchwalenia planu ogólnego gminy z dnia 20 kwietnia 2022 r. wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji. Dostęp: 22.04.2022. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873801#12873801>.

Projekt ustawy z dnia 22 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji. Dostęp: 22.04.2022.
<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873801#12873801>.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2022, poz. 503 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. z 2019, poz. 1443).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2015, poz. 1777).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 grudnia 2019 r., II SA/Bk 666/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 marca 2019 r., IV SA/Po 1132/1.

Ignacy WALESKI*

IDENTYFIKACJA ZASOBÓW DZIEDZICTWA KULTUROWEGO SOCMODERNIZMU W POLSCE

IDENTIFICATION OF THE CULTURAL HERITAGE OF SOCIALIST MODERNISM IN POLAND

DOI: 10.25167/sm.4880

ABSTRAKT: Dziedzictwo kulturowe jest zasobem złożonym i interpretowanym w różnych kontekstach. Artykuł porusza kwestie specyficznego (bo młodego i naznaczonego brzemieniem historii) dziedzictwa materialnego socmodernizmu. Ta dość mało rozpropagowana w opinii publicznej warstwa spuścizny kulturowej, która może być uznana za tzw. dziedzictwo trudne (ang. *dissonant heritage*), budzi obecnie spore kontrowersje. Przedmiotem niniejszego artykułu jest zasób materialnego dziedzictwa kulturowego powstałego w czasach PRL, którego cechy fizjonomiczne i koncepcyjne pozwalają na sklasyfikowanie go jako zasób socmodernistyczny. Celem pracy jest identyfikacja rozmiarów zasobu tego typu dziedzictwa w Polsce, które ma potencjał stać się determinantą rozwoju. Niniejsza analiza diagnostyczna poprzedza szersze badania dotyczące warunków wzmocnienia potencjału endogenicznego miast w oparciu o zasoby dziedzictwa kulturowego socmodernizmu. Struktura artykułu ma charakter dwuelementowy. Składa się z części teoretycznej i empirycznej. Część teoretyczna porusza kwestie oceny socmodernistycznego dziedzictwa trudnego oraz dylematy związane ze sposobami wartościowania go jako zasobu strategicznego dla określonych miast. Empiryczna część pracy dotyczy identyfikacji rozmiaru oraz podstawowych właściwości socmodernistycznego dziedzictwa trudnego w polskich miastach.

SŁOWA KLUCZOWE: socmodernizm, dziedzictwo trudne, dziedzictwo kulturowe, dziedzictwo kulturowe modernizmu socjalistycznego

ABSTRACT: Cultural heritage makes a complex resource and can be interpreted in many different contexts. The article deals with the specific (young and burdened with history) material heritage of socialist modernism. This layer of cultural heritage, being hardly popularized among public opinion, can be considered as an example of dissonant heritage and is currently causing a lot of controversy in the public discourse. The subject of this article is the resource of material cultural heritage created in the times of the Polish People's Republic, whose physiognomic and conceptual features allow it to be classified as a socialist modernist resource. The aim of the study is to identify the size of the resources of this type of heritage in Poland, which can potentially show opportunities as a determinant of development. This diagnostic analysis precedes wider research on the conditions for enhancing the endogenous potential of cities based on the resources of socialist modernist legacy. The structure of the article is two-element. The theoretical part raises the issues of assessing the difficult socialist modernist heritage, and dilemmas related to the ways of evaluating it as a strategic resource

* <https://orcid.org/0000-0002-4946-6923>, ul0190512@edu.uni.lodz.pl.

for individual cities. The second, empirical, part of the work concerns the identification of the size and basic properties of the dissonant socialist modernist heritage in Polish cities.

KEY WORDS: socialist modernism, dissonant heritage, cultural heritage, cultural heritage of socialist modernism

Wstęp

Dziedzictwo kulturowe jest kategorią wielowątkową i zróżnicowaną, niełatwą do jednoznacznego skategoryzowania. Starając się więc możliwie najprościej określić, czym jest dziedzictwo kulturowe, można powiedzieć, że jest egzemplifikacją bytności człowieka na ziemi. Według włoskiej badaczki Elisy Panzery „dziedzictwo kulturowe jest fundamentalnym zasobem dla jednostki, społeczności, państw i różnych generacji. Jest kluczowym i integralnym dowodem ludzkiej egzystencji: intelektualnym, psychologicznym i moralnym” (Panzera 2022, 1). Z kolei Zbigniew Kobyliński podkreśla konieczność dualnego (współczesnego, a jednocześnie odnoszącego się do przeszłości) definiowania zakresu pojęciowego przywołanego terminu: „(...) dziedzictwo kulturowe, chociaż składa się z wytworów dawnych, jest w znacznym – być może najwyższym – stopniu produktem teraźniejszości, jest współczesnym konstruktem społecznym, przypisywanym w ciągłym procesie przemian wciąż nowym zjawiskom z przeszłości” (Kobyliński 2011, 22). Mając na uwadze powyższe definicje, warto zauważyć, że *de facto* mamy do czynienia z zasobem wielopoziomowym i różnie interpretowanym, w którym na jednej płaszczyźnie może znaleźć się warstwa materialna, a na drugiej – niematerialna (Murzyn-Kupisz, Hołuj i Działek 2022, 9).

Zasób niematerialny – zbudowany w oparciu o wymiar symboliczny, a więc łączący społeczności na różnych poziomach (lokalnym, narodowym i ponadnarodowym) – to np. tradycje i przekazy ustne, a także zwyczaje, rytuały czy też umiejętności związane z rzemiosłem tradycyjnym (Konwencja UNESCO...). Druga płaszczyzna to zasób widoczny w przestrzeni, namacalny, a więc materialny. Oczywiście kategoria ta w przypadku Polski obejmuje pozycje przede wszystkim rozpoznane, spisane i reprezentowane chociażby w rejestrze zabytków, uwzględnione w ewidencji konserwatorskiej na poziomie gmin czy też obiekty będące elementami kolekcji muzealnych (Pilarz 2019, 41–42). Kategorie te wydają się więc naturalnym kryterium podziału dziedzictwa kulturowego w przypadku zasobów mających pozycję ugruntowaną i niebudzącą sprzeciwu w dyskursie publicznym (wynikającą np. z wieku czy też historyczno-artystycznej wagi danego obiektu lub zwyczaju). Natomiast kłopotliwe w oszacowaniu, a przy tym budzące wiele kontrowersji może być skategoryzowanie obiektów młodszych oraz tych, na których cięży widmo niechlubnej i kontrowersyjnej przeszłości (Sokołowicz i Przygodzki 2020).

Przykładami takich wątpliwości może być chociażby dyskurs związany z planami usunięcia z obrazu miasta Pałacu Kultury i Nauki czy też wyburzeniem wrocławskiego Solpola, dworca kolejowego w Katowicach, jak również Supersamu w Warszawie.

W każdym z tych przypadków do czynienia mamy z architekturą współczesną (dwudziestowieczną), na której niewątpliwie ciążyą odniesienia historyczne, kulturowe, społeczne, a także estetyczne. Czy zatem słusznie uznano ich obecność w obrazie miasta za niepotrzebną? Celem niniejszej pracy w wymiarze teoretycznym jest zwrócenie uwagi na potencjał, jaki towarzyszy zasobom dziedzictwa kulturowego socmodernizmu w determinowaniu procesów rozwoju miast, natomiast w wymiarze empirycznym – identyfikacja liczby i właściwości kluczowych obiektów dziedzictwa kulturowego socmodernizmu w grupie wybranych miast w Polsce.

Istota dziedzictwa kulturowego socmodernizmu

Przedmiotem niniejszej analizy jest zasób socmodernistyczny, który może być uznany za jeden z przykładów tzw. dziedzictwa trudnego (ang. *dissonant heritage*). Można je opisać jako takie, na którym ciążyą widma najczęściej niechcianej, wypieranej i źle wspomianej przeszłości (Przygodzki i Waleski 2021, 8; Banaszkiwicz i Semik 2019, 7–14). Budownictwo kojarzące się z represją reżimu komunistycznego jest więc niewątpliwie zasobem wpisującym się w zakres – tak licznie reprezentowanego na terenie Polski i krajów tzw. bloku wschodniego – socmodernistycznego, trudnego dziedzictwa kulturowego.

Poprzez 44 lata istnienia Polski Ludowej architektura, urbanistyka, a w efekcie szeroko rozumiany rozwój przestrzenny były jednymi z bardziej priorytetowych obszarów interwencji władzy po II wojnie światowej (Pakuła 2019, 15–17). Zniszczone działaniami wojennymi państwo, a do tego borykające się z licznymi problemami rozwojowymi społeczeństwo (np. głód mieszkaniowy) niosły istotne i priorytetowe wyzwania, z którymi musiała zmierzyć się ówczesna władza. Budynki i budowle powstające pierwotnie do ok. 1956 r. w stylu tzw. socrealistycznym, a także te, o których decyzja o rozpoczęciu budowy zapadła do ok. 1989 r.¹ – w stylu socmodernistycznym (Wiśniewski 2014/2015, 180–191), coraz częściej zaczynają pretendować do uznania wybranych ich przykładów za wartościowe (Przygodzki i Waleski 2021; Light 2010, 145–160). Zasób ten jest bowiem unikalny, występujący lokalnie (tylko na terenie krajów tzw. bloku wschodniego), wyróżniający się cechami pozwalającymi na wyodrębnienie go jako odrębnego stylu architektonicznego. Przedrostek „soc” odnosi się bowiem do realiów, w jakich to budownictwo powstawało – okres socjalistyczny. Oznacza to, że oprócz cech typowych dla samego (już z istotny rzeczy lewicującego) modernizmu (Sepioł 2017, 44–59) znajdujemy dodatkowo elementy wyróżniające,

¹ Zdiagnozowano także budynki oddane do użytkowania później, np. latach 90., które również mogą być uznane za zasób socmodernistyczny pomimo niespełniania przyjętego kryterium wieku. Dotyczy to budynków, w których decyzja o powstaniu zapadła jeszcze w starych realiach społeczno-gospodarczych, a które ze względu na czynniki o charakterze zewnętrznym (np. czas trwania budowy) zostały oddane do użytkowania już w nowych, wolnorynkowych realiach społeczno-ekonomicznych. Zasób ten przejawia mimo wszystko cechy charakterystyczne dla stylu (socmodernizmu), stąd może być *a priori* uznany za przykład architektury socmodernistycznej.

charakterystyczne dla realiów polityczno-ekonomicznych tamtego okresu. Wyodrębnić więc można cechy takie jak:

- silna centralizacja działań i upolitycznienie decyzji, np. normatywy budowlane (Szafrąńska 2016; Marciniak 2010);
- ograniczenia materiałowe i koncepcyjne wynikające m.in. z upolitycznienia decyzji (Springer 2011, 153);
- replikacja tych samych rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych, np. widoczna w wielokrotnie powielanych systemach prefabrykacji osiedli (Piliszka 1974) czy też w rozlokowaniu tego samego obiektu w różnych miastach na terenie kraju (jak chociażby hala OSiR we Włocławku i jej odpowiednik w Kielcach, czyli hala widowiskowo-sportowa MOSiR).

Pomimo wyjątkowego charakteru obiektów z omawianego okresu zasób ten ciągle w skali makro wydaje się niechętnie zauważany i doceniany. Świadczą o tym liczne nieumiejętne, tzn. zatracające oryginalne cechy fizjonomiczne i koncepcyjne stylu, modernizacje budynków, np. zjawisko tzw. pastelozji czy też gettyzacji osiedli (Springer 2013), wciąż dość duża skala obiektów mało zadbanej, popadających w ruinę (Ciarowski 2017, 19–25) czy też takich, które w ostatnich latach zostały wyburzone (np. były dworzec kolejowy w Katowicach, Supersam w Warszawie) i to pomimo często unikatowych cech architektonicznych, stanowiących o niewątpliwiej ich wyjątkowości historyczno-architektonicznej. Ponadto na ocenę tego zasobu nakładają się dodatkowo często nieuzasadnione i nieprawdziwe opinie uznające budownictwo z tego okresu za nudne i nijakie. Określenia typu „szare” czy „ponure” nierzadko pojawiają się w kontekście oceny budownictwa wielorodzinnego (Zys 2020) charakterystycznego dla stylu socmodernizmu. Oczywiście wydaje się, że takie głosy wynikają z niedostatecznego rozpropagowania wartości kulturowej i estetycznej tego typu zasobów wśród opinii publicznej. Obserwując wnikliwie krajobraz Polski, zauważyć można mnogość ciekawych realizacji (Springer 2011, 83–89, 121–130), np. śląskie dzieła tercetu architektów Buszko–Franta–Gottfried (Barucki 2015), jak również rozwiązań technologicznych, np. „Trzonolinowiec” i „Mezonetowiec” we Wrocławiu, osiedle PR-5 w Zamościu (Dmitruk 2017), które w literaturze fachowej zaczynają coraz częściej być zauważane i doceniane, starając się tym samym zaprzeczać wizerunkowi nudnego i stypizowanego zasobu.

Metodyka badań

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zasób materialnego dziedzictwa kulturowego, którego cechy fizjonomiczne i koncepcyjne pozwalają na sklasyfikowanie go jako budynków socmodernistycznych. Nadrzędnym celem pracy jest diagnoza zasobów tego dziedzictwa w Polsce. Ich identyfikacja została przez autora dokonana na podstawie kwerendy literatury, wizji lokalnych, prasy lokalnej oraz informacji zawartych w serwisach internetowych. Kluczowym punktem selekcji budynków, stwierdzającym ostatecznie istotność i zupełność doboru budynków do dalszej analizy, był etap tzw. weryfikacji zupełności i poprawności wyboru obiektów.

Dla operacjonalizacji celu badawczego postawiono cztery pytania badawcze:

- 1) Jaka jest skala występowania zasobów uznawanych za najbardziej reprezentatywne w wybranej grupie miast?
- 2) Jaka jest struktura zasobów dziedzictwa socmodernistycznego?
- 3) W jakich okresach powstały najbardziej reprezentatywne zasoby dziedzictwa kulturowego socmodernizmu?
- 4) Jaki jest obecnie stosunek władz do zasobów socmodernizmu?

Identyfikacji zasobów materialnego dziedzictwa kulturowego powstałego w czasach PRL dokonano przy zastosowaniu trzech kryteriów:

1. Obszarem badania objęte zostały były miasta wojewódzkie (uwzględniając reformę administracyjną z 1975 r.). W wyniku analizy zasobowej wszystkich 49 byłych miast wojewódzkich z opracowania postanowiono wyłączyć ośrodki metropolitalne zgodnie z definicją zaproponowaną w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Koncepcja... 188), które charakteryzowały się znaczną odmiernością podmiotową względem pozostałych miast. Z analizy wyłączono odpowiednio: Warszawę, Katowice, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, bipol Bydgoszczy z Toruniem, Szczecin i Lublin. Finalnie analizie poddanych zostało więc 38 ośrodków miejskich.

2. Do badania kwalifikowano obiekty, które:

- a) powstały na podstawie decyzji o rozpoczęciu budowy wydanej w latach 1956–1989,
- b) nie pełnią funkcji mieszkaniowej,
- c) mają oryginalne cechy fizjonomiczne, niebędące zanadto zmodernizowane (noszą widoczne cechy budynków oryginalnych),
- d) mają znaczący potencjał rozwojowy dla miasta (przejawiają wartości kulturowe i urbanistyczno-architektoniczne).

3. Dokonano analizy dokumentów strategicznych miast, której zadaniem było wskazanie wytypowanych obiektów dziedzictwa kulturowego oraz weryfikacja zupełności i poprawności przygotowanej bazy danych obiektów przez lokalnego eksperta. Analiza zaangażowania obiektów dziedzictwa socmodernistycznego do realizacji polityki rozwoju opierała się na identyfikacji zawartości tekstów następujących dokumentów programowych:

- a) strategia rozwoju gminy,
- b) program współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi na 2022 rok,
- c) gminny lub lokalny program rewitalizacji,
- d) strategia rozwoju województwa.

Weryfikację zupełności i poprawności wyboru obiektów w poszczególnych miastach, w których zdiagnozowano zasoby dziedzictwa socmodernistycznego, przygotowano w formie pytań eksperckich skierowanych do urzędników miejskich odpowiedzialnych za kwestie związane z planowaniem przestrzennym, dziedzictwem kulturowym i polityką rozwojową miasta. Weryfikacja ta pozwoliła potwierdzić lub uzupełnić katalog zidentyfikowanych obiektów. Aktualnie ten etap identyfikacji zasobów nadal jest w realizacji, przy czym połowa zapytanych respondentów nie podważyła zasadności dokonanej selekcji obiektów.

Wyniki analizy

Wyżej określone cechy delimitacji pozwoliły na przygotowanie bazy danych zawierającej kompletne informacje dotyczące wybranych do badania jednostek. Badanie zrealizowano w 2022 r. Na obszarze 38 byłych miast wojewódzkich wyselekcjonowano 98 obiektów według przyjętej metodyki (mapa 1). Liczba wybranych obiektów w poszczególnych miastach jest zróżnicowana, niemniej nie mniejsza niż 1 i nie większa niż 4 obiekty.

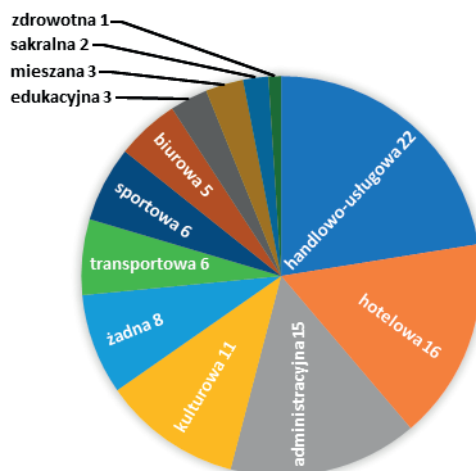


Mapa 1. Lokalizacja i liczba zdiagnozowanych obiektów dziedzictwa socymodernistycznego o wysokim potencjale rozwojowym

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski podzielić można na dwie główne części. Pierwszą z nich jest sama charakterystyka obiektów poddanych identyfikacji, natomiast druga odnosi się do informacji pozyskanych na podstawie analizy tekstów dokumentów strategicznych (kryterium 3 metodyki).

Zidentyfikowane w toku analizy obiekty charakteryzują się zróżnicowanymi funkcjami (rys. 1). Wyszczególniono w skali malejącej: obiekty handlowo-usługowe (głównie domy handlowe); hotelowe (hotele i pensjonaty); budynki o charakterze administracyjnym (budynki urzędów, sądów, placówek pocztowych, komisariatów policji); obiekty kultury (kina, domy kultury, teatry, filharmonie); te, które obecnie nie pełnią żadnej



Rys. 1. Struktura funkcji identyfikowanych obiektów
(w szt.)

Źródło: opracowanie własne.

funkcji, czyli obiekty opuszczone, nieeksploatowane (na rys. 1 opisane jako „żadna”); o funkcji transportowej (dworce autobusowe i kolejowe); sportowej (hale sportowo-widowiskowe); biurowej (biurowce); edukacyjnej (głównie biblioteki); budynki o charakterze mieszanym, tzn. dominująca funkcja budynku jest trudna do jednoznacznego określenia (kombinaty gastronomiczno-handlowo-usługowe); sakralne (kościół); jedną placówkę zdrowotną (szpital).

Zaproponowany podział funkcjonalny budynków odnosi się do funkcji pełnionej przez nie współcześnie. Ponadto zauważono, że czasami – wbrew początkowym założeniom – analizowane obiekty zmieniały swoje pierwotne przeznaczenie co do pełnionej funkcji. Zdiagnozowano 6 takich budynków o wyraźnej i zauważalnej jej zmianie. Przykładem może być kino Millenium w Słupsku. Kiedyś ten ciekawy obiekt o wysokiej randze w skali regionalnej przekształcił się obecnie w wielkopowierzchniowy sklep spożywczo-przemysłowy (tzw. market). Z kolei w dawnym kinie Piast w Sieradzu (fot. 1 i 2) mieszczą się dziś placówki gastronomiczne. Bar Express w Gorzowie Wielkopolskim (tzw. okrągłak) pełni obecnie funkcję placówki banku komercyjnego.

Zaobserwowano ponadto, że analizowane obiekty pochodziły głównie z lat 70. XX w., co stanowiło największy zasób (rys. 2), natomiast średni rok oddania do użytkowania budynku to 1974 r. (bazując na dostępnych 62 rekordach, w których można było uzyskać konkretną datę). Wyraźnie mniej licznie reprezentowane były budynki powstałe w latach 1956–1969 oraz 1980–1989. W omawianym zasobie znalazły się nieliczne budynki socmodernistyczne, które oddane do użytkowania były już w latach 90. i po 2000 r. Za przykład takiego budynku można uznać np. Kieleckie Centrum Kultury czy też halę Podpromie w Rzeszowie. W obu przypadkach budowa rozpoczęła się jeszcze



Fot. 1. Budynek byłego kina Piast w Sieradzu – widok od strony ulicy, 16.07.2022 r.

Źródło: archiwum autora.

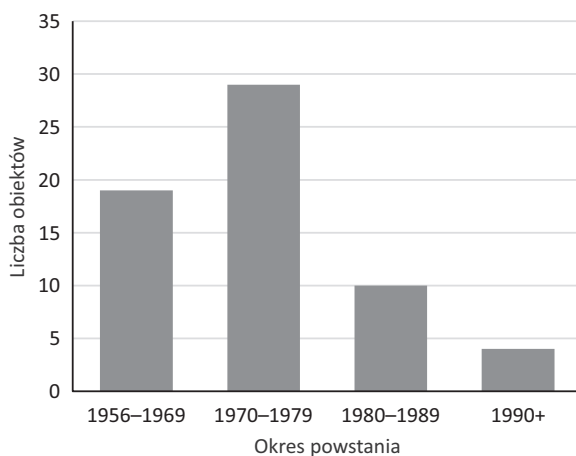


Fot. 2. Budynek byłego kina Piast w Sieradzu – widok od strony zapleczka, 16.07.2022 r.

Źródło: archiwum autora.

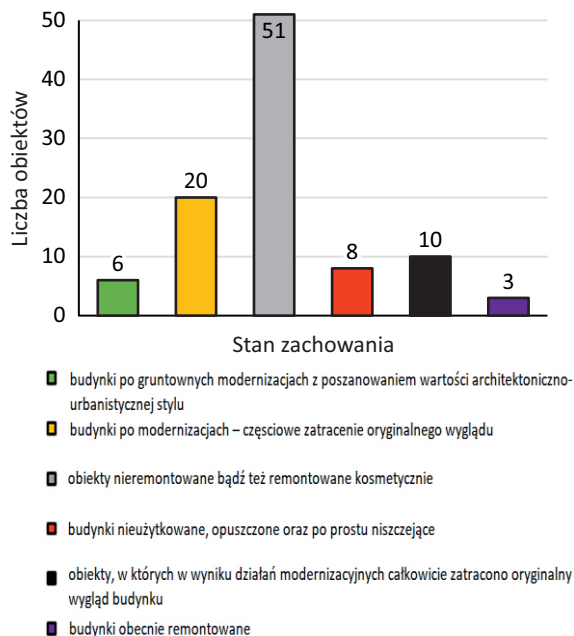
w latach 70., natomiast obiekty finalnie ukończone zostały później (odpowiednio w 1992 r. i 2002 r.).

Kolejną zaobserwowaną cechą jest różny stopień zużycia zarówno technicznego, jak i funkcjonalnego budynków (rys. 3). Niektóre z nich przechodziły remonty i modernizacje, w innych z kolei zmiany były kosmetyczne albo nie było ich wcale. W przypadku budynków modernizowanych działania remontowe charakteryzował różny stopień i zakres robót. Wyróżniono obiekty, w których modernizacje przeprowadzane były z poszanowaniem wartości architektoniczno-urbanistycznej stylu, dzięki czemu stały się interesującym zasobem dziedzictwa kulturowego (np. kielecki dworzec PKS, który zdobył tytuł „Kryształowej cegły 2021”, Teatr im. Jana Kochanowskiego w Opolu czy też wspomniany przez Filipa Springera w *Księdze zachwyków* Górnicy Dom Kultury



Rys. 2. Struktura wieku analizowanych budynków

Źródło: opracowanie własne.

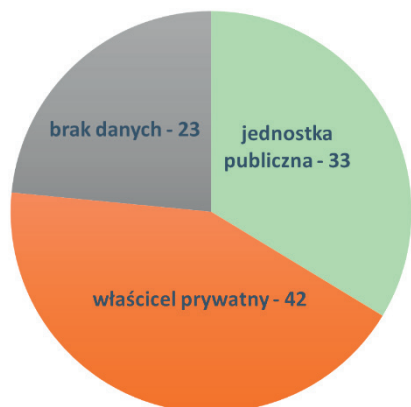


Rys. 3. Struktura zachowania zasobu

Źródło: opracowanie własne.

„Oskard” w Koninie; Springer 2016). Inne obiekty z kolei modernizowane były w ten sposób, że wyraźnie zatraciły swój oryginalny wygląd (np. kielecka hala widowiskowo-sportowa, skierniewicki kino-teatr Polonez, były Dom Turysty PTTK w Płocku (dziś hotel Starzyński). Zdarzały się też obiekty właściwie nieremontowane (ewentualnie remontowane w niewielkim zakresie), gdzie z jednej strony docenić można niezmienny styl budynku, z drugiej zaś budynki te wydają się dość powszechnie trapić problemy wynikające ze znacznego wyeksploatowania (np. dworzec PKS w Bielsku-Białej, budynek byłego domu handlowego CRS w Chełmie, pawilon ZURiT w Ciechanowie; Dom Handlowy Centrum w Koninie). Wyodrębniono także budynki, które poprzez swoje modernizacje zatraciły tak poważnie swój pierwotny charakter, że właściwie ciężko je dziś bezproblemowo i jednoznacznie zakwalifikować jako typowy zasób socmodernistyczny (np. hala OSIR we Włocławku, były Wojewódzki Dom Kultury, dziś Teatr Impresaryjny im. Włodzimierza Gniazdowskiego we Włocławku czy też budynek byłego kina Millenium w Słupsku). Jeszcze inną kategorią są budynki nieużytkowane, opuszczone oraz po prostu niszczejące (np. szpital Stalownik w Bielsku-Białej, dworzec PKP w Tarnowie-Mościcach, hotel Sudety w Wałbrzychu). Kategorią najmniej liczną są budynki obecnie remontowane (np. dworzec PKP w Kielcach, hala Urania w Olsztynie).

Ciekawe wnioski wysnuć można z analizy struktury własności analizowanych budynków (rys. 4). Dominującą formą jest własność prywatna (prawie połowa wszystkich



Rys. 4. Struktura własności identyfikowanych obiektów (w szt.)

Źródło: opracowanie własne.

objektów), te zaś będące w zasobach jednostek publicznych stanowią ok. 1/3 próby. Najmniejszą część stanowią obiekty o niezidentyfikowanej własności.

Wnioski z analizy tekstów dokumentów strategicznych miast podzielić można w odniesieniu do typu dokumentu. W przypadku strategii rozwoju władze miasta posługują się dokumentami o zróżnicowanym horyzoncie czasowym (np. 2020+, 2030+, 2014–2020 z perspektywą wydłużenia do 2030 r.). Takie podejście powoduje, że w zależności od momentu wdrożenia dokumentu przedstawione przez miasta cele strategiczne i operacyjne mogą znacznie się różnić (np. w dokumentach aktualizowanych w czasie trwania pandemii COVID-19 dużo większy nacisk kładziony był na aktywności w obszarze zdrowia). Warto też zauważyć, że nie wszystkie miasta posiadają obowiązujący dokument (cztery miasta – stan na I kwartał 2022). Ponadto w kilku przypadkach stwierdzono, że strategia rozwoju gminy jest dość mocno zdezaktualizowana (np. obowiązuje dokument z 2008 r.). Sytuacja ta dotyczy siedmiu miast. W przypadku wniosków dotyczących zapisów poruszających kwestie dziedzictwa socmodernistycznego zauważyć można, że mają one charakter ogólny. W większości zasoby dziedzictwa kulturowego są traktowane jako całość zasobu dóbr kultury (bez wyszczególnienia konkretnych zasobów, w tym stylów architektonicznych). W konsekwencji dokumenty odnoszą się pobieżnie do kwestii związanych z zasobem z okresu PRL. Dominują zapisy odnoszące się do zagadnień takich jak: promocja turystyki kulturowej, kształtowanie przyjaznej przestrzeni miejskiej, przedsięwzięcia remontowo-modernizacyjne zabudowy, budowanie tożsamości lokalnej w oparciu o zasób miejski, uwypuklenie konieczności kreowania i promowania wizerunku miasta poprzez rozwój i promocję dziedzictwa kulturowego, a także ogólną poprawę estetyki przestrzeni miejskiej. W efekcie często wóldarze miast odnoszą się do konieczności podjęcia działań rewitalizacyjnych terenów zdegradowanych (głównie dotyczy to zasobów kamienicznych na tzw. starym mieście oraz zasobów przemysłowych). W przypadku działań mających na celu poprawę estetyki miejskiej już częściej zauważyć można odniesienia do zasobu socmoder-

nistycznego, lecz trzeba przyznać, że działania te odnoszą się właściwie tylko do zasobu mieszkaniowego. Na przykładzie Jeleniej Góry zauważyć można konieczność odniesienia się do kwestii związanych z „uporządkowaniem i uatrakcyjnieniem przestrzeni publicznej i prywatnej oraz wnętrz blokowych”, a także potrzebę „stworzenia i wdrożenia polityki w zakresie kolorystyki elewacji zewnętrznych” (*Strategia rozwoju Miasta Jeleniej Góry...*, 34). Z kolei w Zielonej Górze w strategii rozwoju miasta zwraca się uwagę na konieczność „rewitalizacji blokowisk” (*Strategia rozwoju Zielonej Góry...*, 36).

W przypadku programu współpracy miast z organizacjami pozarządowymi na rok 2022 zauważono, że właściwie w każdym z analizowanych ośrodków miejskich dokument ten odnosi się do kwestii związanych z zasobami dziedzictwa kulturowego. W dokumentach tych widnieją ogólne zapisy dotyczące konieczności wspierania działań w sferze całościowej (a nie wybiórczej, odnoszącej się tylko do konkretnego rodzaju zasobu, np. socmodernistycznego), ochrony dóbr kultury i promocji dziedzictwa kulturowego, a także z zakresu turystyki i krajoznawstwa, edukacji oraz rewitalizacji. Poprzez takie działania ośrodki miejskie rozumieją np. wspieranie lokalnych inicjatyw kulturalnych czy utrwalających i promujących tożsamość kulturową miast (i regionów), promocję i prezentację walorów turystycznych (w tym tworzenie nowych i rozwój istniejących produktów turystycznych), działania w obszarze rewitalizacji (np. te mające na celu pobudzenie dialogu społecznego, wspieranie działań o charakterze artystycznym i społecznym) oraz te związane z ogólną poprawą jakości przestrzeni publicznych na terenie miast. Brakuje tutaj jednoznacznych odwołań do zasobów socmodernistycznych.

W przypadku strategii rozwoju województw 2030 zauważono, że każde z 16 województw ma zapisy wskazujące na konieczność promowania, upowszechniania i ochrony dziedzictwa kulturowego w skali województwa. Dostrzec można chęć wspierania prac konserwatorskich (w tym restauratorskich, renowacyjnych, rewaloryzacyjnych) i rewitalizacyjnych obiektów i obszarów zabytkowych oraz kulturowych. Planowane są działania mające na celu adaptację obiektów zabytkowych do nowych funkcji, zwiększenie atrakcyjności turystycznej w oparciu o walory kulturowe i przyrodnicze, jak również ochronę, pielęgnację i promowanie spuścizny kulturowej w skali województw poprzez np. poprawę dostępności do zasobów dziedzictwa kulturowego czy kreowanie oferty kulturalnej z wykorzystaniem cyfryzacji zasobów i instytucji kultury. Potrzeby wydają się dobrze rozpoznane, a działania niewątpliwie potrzebne, zarazem jednak są one dość ogólnie przedstawione. Brakuje odwołań do konkretnych stylów architektonicznych i zasobów (w tym socmodernistycznych).

W przypadku miejskich planów rewitalizacji bazowano na gminnych i lokalnych planach rewitalizacji (w zależności od horyzontu czasowego obowiązującego aktualnie na terenie miasta). Analiza wykazała, że w dwóch ośrodkach miejskich (Kielce i Bielsko Białe) nie ma obecnie obowiązujących planów rewitalizacji. W pozostałych 36 wcześniej wspomnianych ośrodkach dokument taki obecnie obowiązuje. Stwierdzono, że tylko dla pięciu obiektów (ze wszystkich 98 poddanych analizie) przewidziano kon-

kretnie działania (odpowiednio: hotelu Kamena w Chełmie, kompleksu „Przemysłówki” i Domu Handlowego Arsenał w Gorzowie Wielkopolskim, hali widowiskowo-sportowej Urania w Olsztynie oraz hali Podpromie w Rzeszowie). Dla niewielkiej liczby obiektów (10) przewidziano „miękkie” działania rewitalizacyjne, które nie dotyczyły samego budynku, ale w jakimś stopniu infrastruktury towarzyszącej i bezpośredniego jego otoczenia, np. uporządkowanie przestrzeni w pobliżu obiektu, dyskusje i warsztaty związane z losami ulic i budynków na nich się znajdujących. Zauważono także (w części diagnostycznej) problemy i zalecenia co do dalszych losów budynków i dzielnic, lecz konkretne działania zaradcze nie znalazły się na liście projektów przeznaczonych do realizacji.

Konkluzje i wyzwania badawcze

Architektura z okresu PRL jest szeroko reprezentowanym zasobem w obrazie polskich miast. Poprzez prawie 50 lat działalności tzw. Polski Ludowej zasoby socrealistyczny i socmodernistyczny stały się bardzo powszechnie spotykane na terenie całego kraju. Bloki, pawilony handlowe, biurowce, obiekty sportu i kultury to tylko niektóre z szerokiego wachlarza obiektów, które wówczas powszechnie powstawały. Fakt tak dużego zróżnicowania funkcji przejawia się również obecnie, powodując duże zamieszanie we właściwej ocenie wolumenu i jakości posiadanego zasobu. Co chronić i jak? Oto jedno z najbardziej palących pytań, które coraz częściej powinno padać w przypadku dzisiejszych rozważań dotyczących właściwej ochrony współczesnych dóbr kultury. Niniejszy artykuł stanowi niejako preludeum do szerszego i śmielszego poruszania tematyki ochrony dziedzictwa kulturowego socmodernizmu. Okazuje się bowiem, że odpowiednio wykorzystane zasoby dziedzictwa kulturowego mogą stać się pożądanymi bodźcami rozwojowymi ośrodków miejskich: „Rozwój rekreacji i kultury w miastach w aspekcie społecznym wpływa na poprawę jakości życia mieszkańców miast, a w aspekcie ekonomicznym stanowi determinantę aktywizującą lokalną gospodarkę. Wzbogaca też wizerunek miasta (aspekt psychologiczny) oraz prowadzi do waloryzacji przestrzeni miejskiej (aspekt kulturowy i przestrzenny)” (Piekut i Piekut 2020, 43). Mając to na uwadze, należy odpowiednio zadbać o zasób dziedzictwa trudnego, w tym też socmodernistyczny, który obecnie wydaje się właściwie niewykorzystywany na szeroką skalę w kreowaniu długofalowych polityk rozwojowych. Niniejsza analiza diagnostyczna poprzedza szersze badania dotyczące warunków wzmacniania potencjału endogenicznego miast w oparciu o zasoby dziedzictwa kulturowego socmodernizmu. Przyszłościowo (przy wykorzystaniu dorobku chociażby zasobowej szkoły zarządzania strategicznego czy też endogenicznej teorii rozwoju lokalnego) ważne będzie ustalenie kluczowych cech i warunków kształtowania zasobów dziedzictwa trudnego, tak aby stały się jednymi z zasobów o charakterze strategicznym (Sokołowicz 2015, 161–164).

Syntetyzując niniejszy wywód i odpowiadając tym samym na pytania problemowe, wnioski z badania podzielić można na dwie główne kategorie.

1. Część diagnostyczna:

a) Zdiagnozowano 98 budynków socmodernistycznych w 38 miastach w Polsce. Liczba wybranych obiektów w poszczególnych miastach jest zróżnicowana, jednak jest nie mniejsza niż 1 i nie większa niż 4 obiekty.

b) Zidentyfikowane budynki pełnią różne funkcje. Największy wolumen reprezentatywnych budynków przypada zasobom o funkcji handlowo-usługowej.

c) Najwięcej zidentyfikowanych reprezentatywnych budynków charakterystycznych dla okresu socmodernizmu powstało w latach 70. XX w.

d) Budynki reprezentowały różny stopień zużycia technicznego i funkcjonalnego. Ponadto zasoby wielokrotnie ewoluowały pod kątem zamierzonej i obecnej funkcji budynku.

e) Zdiagnozowane obiekty są obecnie w największym stopniu własnością o charakterze prywatnym, co stanowi zaskakujący punkt zwrotny w porównaniu z wynikami badań Narodowego Instytutu Dziedzictwa dotyczących całości zasobu zabytkowego w skali kraju. Wówczas największą jego część stanowiły obiekty będące we władaniu kościołów i związków wyznaniowych (ponad 25%). 19% zasobów było własnością prywatną, a własność samorządowa stanowiła 17% (Chabiera 2021).

2. Część strategiczno-planistyczna:

a) Różny horyzont czasowy obowiązujących strategii rozwoju miast powoduje, że zawarte w nich cele strategiczne i operacyjne nie mają skoordynowanego i długofalowego charakteru.

b) Analizowane dokumenty zawierają liczne uogólnienia zarówno w sferze nomenklatury (nadwyrażanie pojęcia rewitalizacji), jak również całościowego, holistycznego patrzenia na zasób zabytkowy (bez wyszczególnienia konkretnego stylu i charakteru zasobu).

c) Rzadko w sferze diagnostycznej pojawia się pojęcie socmodernizmu, architektury PRL itd. Pomimo szerokiego wachlarza zapisów dotyczących konieczności budowania potencjału endogenicznego miejsc w oparciu o zasoby dziedzictwa kulturowego, chęci wspierania prac konserwatorskich czy też nawet promowania miast, opierając się na zasobie kulturotwórczym obecnie właściwie nie wspomina się i też nie rozpatruje w tych kategoriach zasobów socmodernistycznych.

d) Najczęściej poruszonym terminem zahaczającym o zasoby socmodernistyczne są kwestie związane z modernizacją zasobu mieszkaniowego (zabudowa blokowa). Obiekty inne niż mieszkaniowe wydają się zdecydowanie rzadziej zauważane.

e) W przypadku zdiagnozowanych planowanych działań remontowych dotyczących obiektów z czasów PRL (głównie zabudowa blokowa) w ramach przyszłych modernizacji zakłada się jedynie działania powiązane z koniecznością termomodernizacji budynków (rzadziej dostosowania kolorystyki budynków do prawideł stylu).

f) Nie widać planów dogłębnych modernizacji zabudowy blokowej, które na zachodzie Europy stają się właściwie coraz częściej codziennością (np. nagrodzona międzynarodową Nagrodą Miesa Van der Rohe 2019 przebudowa bloku mieszkalnego w Bordeaux). Działania modernizacyjne w warunkach polskich odnoszą się

właściwie tylko do kwestii remontu, w tym docieplenia zasobu („styropianizacja”, wymiana stolarki okiennej), jak również miękkich i głównie obszarowych działań rewitalizacyjnych.

Bibliografia

- Banaszkiewicz, Magdalena, Zbigniew Semik. 2019. The ‘dissonant’ heritage of Nowa Huta’s shelters: Between education and entertainment. *Turyzm/Tourism* 29(1), 7–14. <https://doi.org/10.2478/tour-2019-0001>.
- Barucki, Tadeusz. 2015. *Zielone Konie*. Warszawa: Salix alba.
- Chabiera, Aleksandra. 2021. Rola dziedzictwa w dokumentach strategicznych gmin – wiedza i świadomość kluczowych urzędników gminnych. W: *Rozwój lokalny i strategiczne zarządzanie rozwojem gminy w oparciu o dziedzictwo kulturowe*. T. 2: *Rozwój lokalny i strategiczne zarządzanie rozwojem gminy w oparciu o dziedzictwo kulturowe*, (red.) Bartosz Skaldawski, Aleksandra Chabiera, Anna Koziół, Adam Dąbrowski, Piotr Nowak, 57–63. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Ciarkowski, Błażej. 2017. Architektura wypoczynkowa w służbie polityki – kłopotliwe dziedzictwo ośrodków wypoczynkowych z czasów Polski Ludowej. *Wiadomości Konserwatorskie* 49, 19–25.
- Dmitruk, Michał. 2017. Osiedle im. Jana Zamoyskiego w Zamościu – realizacja założeń programu rządowego „PR-5” i późniejsze działania modernizacyjne. *Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych – Polska Akademia Nauk. Oddział w Lublinie* 1, 67–82.
- Kobyliński, Zbigniew. 2011. Czym jest, komu jest potrzebne i do kogo należy dziedzictwo kulturowe? *MAZOWSZE Studia Regionalne* 7, 21–47.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252.
- Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego z dnia 17 października 2003. Dostęp: 22.01.2023. https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Konwencja_o_ochronie_dz_niemater_2003.pdf.
- Light, Duncan. 2010. An Unwanted Past: contemporary tourism and the heritage of communism in Romania, *International Journal of Heritage Studies* 6(2), 145–160. <https://doi.org/10.1080/135272500404197>.
- Marciniak, Piotr. 2010. *Doświadczenia modernizmu. Architektura i urbanistyka Poznania w czasach PRL*. Poznań: Wydawnictwo Miejskie.
- Murzyn-Kupisz, Monika, Dominika Hołuj i Jarosław Działek. 2022. *Dziedzictwo kulturowe w badaniach*. T. 3: *Spoleczno-ekonomiczne oddziaływanie dziedzictwa kulturowego. Stan badań oraz perspektywy i potrzeby badawcze w kontekście polskim*. Warszawa–Kraków: Narodowy Instytut Dziedzictwa.
- Pakuła, Rafał. 2019. *Miastoprojekt – Łódź swojemu miastu*. Łódź: Wydawnictwo Księży Młyn.
- Panzer, Elisa. 2022. *Cultural heritage and territorial identity*. Mediolan: Springer Cham.
- Piekut, Marlena i Kamil Piekut. 2020. Konsumpcja dóbr kulturalno-rekreacyjnych przez mieszkańców miast. *Studia Miejskie* 40, 41–53. <https://doi.org/10.25167/sm.1916>.
- Pilarz, Karina. 2019. Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jako czynnik determinujący proces planowania przestrzennego. *Metropolitan. Przegląd Naukowy* 1(11), 40–49.
- Piliska, Eugeniusz (red.). 1974. *Systemy budownictwa mieszkaniowego i ogólne*. Warszawa: Arkady.
- Przygodzki, Zbigniew i Ignacy Waleski. 2021. Szacowanie wartości trudnego dziedzictwa kulturowego. Wycena dóbr nierynkowych metodą deklarowanych preferencji na przykładzie modernistycznego kompleksu biurowo-handlowego. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica* 1(352), 7–23.
- Sepiół, Janusz. 2017. Architekci w trybach historii. *Herito. Heritage, Culture & the Present* 29, 44–59.
- Sokołowicz, Mariusz. 2015. *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – Bliskość – Instytucje*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Sokołowicz, Mariusz i Zbigniew Przygodzki. 2020. The value of ambiguous architecture in cities. The concept of a valuation method of 20th century post-socialist train stations. *Cities* 104, 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102786>.
- Springer, Filip. 2011. *Żle urodzone*. Kraków: Krakater.
- Springer, Filip. 2013. *Wanna z kolumnadą*. Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.

- Springer, Filip. 2016. *Księga zachwyków*. Warszawa: Agora.
- Strategia rozwoju Miasta Jeleniej Góry na lata 2014–2025*. 2014. Jelenia Góra.
- Strategia rozwoju Zielonej Góry na lata 2012–2022. Cz. 2: Analiza SWOT, misja, wizja, cele i zadania strategiczne*. 2012. Zielona Góra.
- Szafrańska, Ewa. 2016. *Wielkie osiedla mieszkaniowe w mieście postsocjalistycznym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Wiśniewski, Michał. 2014/2015. (R)ewolucja: krakowska szkoła modernizmu. *Herito: Heritage, Culture & the Present* 17–18, 180–191.
- Zys, Adam. 2020. *Szare bloki pokryli neonowymi kaflami. Alternatywa dla mdlej pastelozji*. Dostęp: 22.01.2023. <https://www.whitemad.pl/szare-bloki-pokryli-neonowymi-kaflami-alternatywa-dla-mdlej-pastelozji/>.

OPRACOWANIE REDAKCYJNE
Aleksandra Domka-Kordek, Kamila Byrtek

REDAKCJA TECHNICZNA
Jolanta Brodziak

SKŁAD I ŁAMANIE
Waldemar Szweda

KOREKTA
Zespół (teksty polskojęzyczne)
Jacek Jędrzejowski (teksty anglojęzyczne)

PROJEKT OKŁADKI
Jolanta Brodziak

Na zdjęciu Podhalański Szpital Specjalistyczny im. Jana Pawła II, którego budowę rozpoczęto w latach siedemdziesiątych XX wieku, a zakończono w początkach wieku XXI. Kompleks góruje nad Nowym Targiem – drugim pod względem liczby ludności miastem dawnego województwa nowosądeckiego.

Autor: Jan Zipser

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa–Użycie niekomercyjne–Na tych samych warunkach CC BY-NC-SA



Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy.

© Copyright by Uniwersytet Opolski
Opole 2022

ISSN 2082-4793
e-ISSN 2543-5302

Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, ul. Dmowskiego 7–9, 45-365 Opole.

Wydanie I. Nakład 80 egz.

Składanie zamówień: tel. 77 401 66 89, e-mail: wydprom@uni.opole.pl.

Druk i oprawa: volumina.pl Sp. z o.o.