

NOWE PROCESY NA LOKALNYCH RYNKACH NIERUCHOMOŚCI

Joanna Cymerman

Politechnika Koszalińska

LOKALNA POLITYKA GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI W KREOWANIU WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Wprowadzenie

Założeniem funkcjonującego w Polsce modelu samorządu terytorialnego jest wiodąca rola gminy – aktywnego gospodarza terenu, którego działania mają być nakierowane na pobudzanie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego podporządkowanego zaspokajaniu potrzeb wspólnoty mieszkańców¹. Istotną rolę w prowadzonej przez władze lokalne polityce rozwojowej odgrywa gospodarka nieruchomościami. Nieruchomości traktowane są jako czynnik lokalnego rozwoju wykorzystywany w procesie stymulowania lokalnego rozwoju, pobudzania sektora prywatnego, przyciągania inwestorów i kapitału². Racjonalnie prowadzona gospodarka nieruchomościami, wypływająca z polityki przestrzennej, spójna i zintegrowana z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego układu lokalnego, jest instrumentem umożliwiającym aktywne kształtowanie przestrzeni, stymulowanie i inicjowanie procesów rozwojowych w niej przebiegających, a tym samym kreowanie wartości nieruchomości i poszerzanie lokalnej bazy dochodowej.

¹ U. Kłosiewicz-Górecka, B. Słonimska: Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu. Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2001.

² Ekonomia i zarządzanie miastem. Red. R. Brol. AE, Wrocław 2004.

1. Gminy jako lokalny gospodarz terenu

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przyznaną mu ustawowo część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Do zakresu działania gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnych niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy – dotyczą one czterech głównych obszarów:

- 1) ładu przestrzennego i ekologicznego (gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska, przyrody, gospodarka wodna itp.),
- 2) infrastruktury technicznej (drogi gminne, wodociągi, kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą i gaz, lokalny transport zbiorowy itp.),
- 3) infrastruktury społecznej (edukacja publiczna, ochrona zdrowia, kultura, pomoc społeczna itp.),
- 4) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (ochrona przeciwpożarowa, przeciwpowodziowa itp.).

Strategicznym celem gminy jest zapewnienie jak najlepszego środowiska życia mieszkańców (warunków bytowych). Na ten cel główny składają się cele cząstkowe w pięciu sferach: gospodarczej, społecznej, przestrzennej, ekologicznej i kulturowej (tabela 1).

Tabela 1

Klasyfikacja celów funkcjonowania gminy według sfer działania

Lp.	Sfera
1.	Sfera gospodarcza:
	tworzenie jak najlepszych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości mieszkańców i istniejących podmiotów gospodarczych oraz nowych inwestorów.
2.	Sfera społeczna:
	zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości usług społecznych (edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura i sztuka, sport i rekreacja) oraz potrzeb mieszkaniowych, a także zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.
3.	Sfera przestrzenna:
	racjonalne kształtowanie, zagospodarowanie i użytkowanie przestrzeni oraz rozmieszczenie poszczególnych funkcji (rodzajów działalności) w przestrzeni.
4.	Sfera ekologiczna:
	ochrona zasobów i walorów środowiska przyrodniczego.
5.	Sfera kulturowa:
	ochrona zasobów i walorów dziedzictwa kulturowego.

Źródło: M. Ziółkowski: Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym. W: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Red. A. Zalewski. SGH, Warszawa 2005.

Tworzenie optymalnych warunków bytowych ludności następuje poprzez zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego układu lokalnego³. Samorząd terytorialny jako faktyczny gospodarz terenu ponosi odpowiedzialność za organizację, strukturę, funkcjonowanie oraz rozwój środowiska życia mieszkańców, a także wzrost konkurencyjności jednostki⁴. Gmina występuje w roli lokalnego gospodarza, działającego z upoważnienia (mandatu) lokalnej społeczności, którego głównym celem jest zapewnienie wspólnocie trwałego lokalnego rozwoju zrównoważonego, nadawanie kierunku, wyznaczanie celów, pobudzanie procesów i zjawisk pożądaných, hamowanie procesów i zjawisk niepożądanych, korygowanie, ochrona interesu publicznego⁵. Rozwój jednostek samorządu terytorialnego związany jest nierozdzielnie z przestrzennym wymiarem procesów i zjawisk społecznych i gospodarczych. Procesy rozwojowe przebiegają w przestrzeni i są z nią ściśle związane, a także w wielu przypadkach silnie od niej uzależnione⁶. Wśród zadań własnych gminy, wymienionych w ustawie o samorządzie gminnym, sprawy ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami znajdują się na pierwszym miejscu. Gmina jest podstawowym ogniwem planowania przestrzennego, z mocy prawa przyznano jej władztwo planistyczne oraz władztwo dysponowania przestrzenią. Tylko jej rozstrzygnięcia planistyczne mają moc prawną i wiążą właścicieli gruntów – żaden inny podmiot publiczny nie posiada takich uprawnień. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na gminę obowiązek kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim obszarze, co oznacza, że czyni ją odpowiedzialną za osiągnięcie głównych celów stawianych gospodarce przestrzennej: zapewnienie ładu przestrzennego na obszarze gminy oraz osiągnięcie i utrzymanie lokalnego rozwoju zrównoważonego⁷. Ludzie ujawniają swoje preferencje w stosunku do lokalnie zapewnianých korzyści lokalizacyjnych „głosując nogami”. Układy terytorialne cechujące się ładem przestrzennym, oferujące atrakcyjne nieruchomości (uzbrojone, z dobrą lokalizacją o uregulowany stanie prawnym), w sposób efektywny przyciągają nowych mieszkańców⁸, prowadząc do poszerzenia lokalnej bazy dochodowej a co za tym idzie, możliwości inwestycyjnych i rozwojowych gminy.

³ R. Domański: *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

⁴ J.J. Parysek: *Podstawy gospodarki lokalnej*. UAM, Poznań 1997.

⁵ T. Ossowicz: *Urbanistyka w działaniu. Integracja działań w kreowaniu przestrzeni*. W: *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Materiały II. Kongresu Urbanistyki Polskiej*. Red. T. Ossowicz i T. Zipsler. Warszawa 2006.

⁶ J. Kołodziejcki: *Strategia równoważenia rozwoju jako podstawa koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”*. W: *Polska przestrzeń a wyzwania XXI w.* Red. J. Kołodziejcki. „Biuletyn” KPZK PAN, Warszawa 1999, nr 176.

⁷ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. Niewiadomski. C.H. Beck, Warszawa 2009.

⁸ J.E. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

2. Lokalna polityka gospodarki nieruchomościami w gminie

Podstawowym aktem prawnym regulującym prowadzenie przez gminy gospodarki nieruchomościami jest ustawa o gospodarce nieruchomościami. Gospodarka nieruchomościami w gminie jest celowym procesem, wypływającym z lokalnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, skorelowanym z polityką przestrzenną gminy, nakierowanym na optymalne (efektywne ekonomicznie i racjonalne społecznie) wykorzystanie nieruchomości zlokalizowanych na obszarze gminy w procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty przez dostarczanie mieszkańcom lokalnych dóbr publicznych. Można ją zdefiniować jako świadome i celowe działanie gminy, w formach przewidzianych prawem, obejmujące podejmowanie decyzji oraz dokonywanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących nieruchomości przestrzennie zlokalizowanych na jej obszarze, zmierzające do realizacji określonych celów, podporządkowanych prowadzonej przez władze lokalne polityce rozwoju społeczno-gospodarczego⁹. Podmiotem gospodarki nieruchomościami jest gmina, przedmiotem – dwie wyodrębnione masy majątkowe:

1) nieruchomości stanowiące własność gminy,

2) nieruchomości stanowiące własność pozostałych podmiotów (Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, samorządu powiatu, samorządu województwa, prywatnych osób fizycznych i prawnych).

Cele gospodarki nieruchomościami stanowiącej własność gminy wynikają z ustaw nakładających na gminę obowiązek wykonywania zadań publicznych w różnych obszarach, np. oświata, targowiska miejskie, zieleń miejska, mieszkalnictwo, pomoc społeczna. Głównym celem gospodarki nieruchomościami stanowiącej własność gminy jest optymalne wykorzystanie nieruchomości gminnych w procesie wykonywania zadań publicznych przez gminę, tzn. zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty przez dostarczanie lokalnych dóbr publicznych. Strategicznym celem gospodarki nieruchomościami nakierowanej na ten zasób nieruchomości jest kształtowanie i rozwój lokalnej przestrzeni zgodnie z celami rozwojowymi układu lokalnego określonymi w strategii rozwoju gminy i studium uwarunkowań oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy tak, by zapewnić optymalne funkcjonowanie lokalnego układu społeczno-gospodarczego, zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego.

⁹ J. Cymerman: Aktywna gospodarka nieruchomościami. Prawo. Instrumenty. Dochody gmin. Politechnika Koszalińska, Koszalin 2011.

Rozpatrując pojęcie gospodarki nieruchomościami w gminie na różnych płaszczynach można przedstawić ją przez pryzmat instrumentów. Instrumenty gospodarki nieruchomościami w gminie to prawnie określone i dostępne władzom lokalnym możliwości oddziaływania, o różnym charakterze, nakierowane przestrzennie na nieruchomości zlokalizowane na obszarze gminy, umożliwiające osiągnięcie sformułowanych celów podporządkowanych prowadzonej przez władze lokalne polityce. Można wyróżnić dwie główne grupy instrumentów: planistyczne i realizacyjne (tabela 2).

Tabela 2

Instrumenty gospodarki nieruchomościami w gminie

Instrumenty gospodarki nieruchomościami w gminie			
Planistyczne		Realizacyjne	
Strategiczne	operacyjne	ekonomiczno- -finansowe	prawno- -administracyjne
Strategia rozwoju gminy	miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego	opłaty za użytkowanie wieczyste,	podział nieruchomości
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości	dotatkowe opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w terminie	scalenie i podział
	wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy	bonifikaty od ceny sprzedaży i opłat za użytkowanie wieczyste	uzbrojenie terenu
	wieloletni program realizacji przedsięwzięć publicznych	aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste	inwestycje gminne
	wieloletni program realizacji systemów infrastruktury technicznej	opłaty adiacenckie	pierwokup
	wieloletni program realizacji systemów komunikacji	opłata planistyczna	wywłaszczenie
	wieloletni program ochrony zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego	podatek od nieruchomości	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: T. Topczewska, W. Siemiński: Gospodarka gruntami w gminie. Difin, Warszawa 2003. □

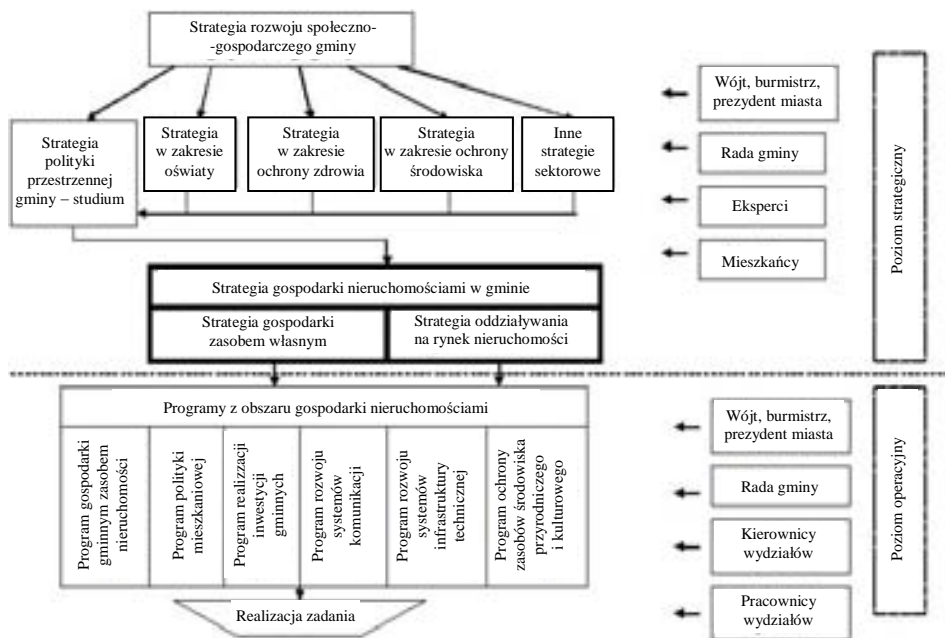
Podstawowym warunkiem racjonalnej gospodarki nieruchomościami jest sporządzenie przez samorząd strategii działania w tym obszarze, jako strategii cząstkowej rozwoju gminy. Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami wymaga ustalenia zasad postępowania (polityki) oraz tworzenia i realizacji odpowiednich programów operacyjnych. Warunkiem racjonalności i skuteczności gospodarki nieruchomościami jest wypracowanie przez gminy lokalnej polityki gospodarki nieruchomościami, którą definiuje się jako wywiedziony ze strategii rozwoju gminy i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy kierunek działania władz samorządowych umożliwiający: rozwój inwestycji publicznych w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, rozwój budownictwa mieszkaniowego, odnowę starych zasobów, rewitalizację zaniedbanych obszarów śródmiejskich, rozwój działalności gospodarczej na nowych terenach, restrukturyzację terenów przemysłowych, rozwój zagospodarowania w zakresie rekreacji¹⁰. Każda polityka obejmuje trzy podstawowe fazy:

- 1) sformułowanie celów,
- 2) opracowanie i przyjęcie strategii (sposobu osiągnięcia celów),
- 3) wdrożenie strategii i sterowanie rozwojem, czyli podejmowanie działań powodujących realne zmiany w strukturze lub funkcjonowaniu danego systemu, które mają służyć osiągnięciu celów.

Podstawowym dokumentem formułującym politykę gminy w obszarze gospodarki nieruchomościami, stanowiącym główne narzędzie realizacji polityki władz lokalnych w tym obszarze, jest strategia gospodarki nieruchomościami. Budowana na podstawie ustaleń strategii rozwoju gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest wieloletnim planem wytyczającym cele strategiczne w obszarze gospodarki nieruchomościami oraz sposoby ich osiągnięcia. Powinna mieć charakter zintegrowany i całościowy. Opracowywanie strategii wymaga udziału ekspertów oraz uspołecznienia procesu sporządzania, poprzez włączenie miejscowej społeczności¹¹. Po uchwaleniu przez radę gminy, strategia nie stanowi prawa miejscowego, a jedynie akt wewnętrznego kierownictwa (rys. 1).

¹⁰ T. Topczewska, W. Siemiński: *Gospodarka gruntami w gminie*. Difin, Warszawa 2003.

¹¹ R. Słojewski: *Rola strategii rozwoju gminy w procesie sporządzania opracowań planistycznych*. W: *Współdziałanie rzeczoznawców majątkowych, urbanistów i architektów w procesie sporządzania i realizacji opracowań planistycznych*. Materiały I Konferencji Naukowo-Technicznej. PSRWN, Gdańsk 2001.



Rys. 1. Gospodarka nieruchomościami w gminie – ujęcie strategiczne

W literaturze spotkać można opisy procedury postępowania przy budowie strategii gospodarki nieruchomościami. T. Kachniarz i B. Bednarz-Jagodzińska wyróżniają pięć głównych etapów postępowania przy budowie przez gminy strategii gospodarki nieruchomościami:

1. Rozpoznanie stanu istniejącego – faza diagnozy.
 - 1.1. Opracowanie i aktualizowanie mapy własności gruntów.
 - 1.2. Przeglądy nieruchomości z punktu widzenia możliwości ich wykorzystania i zagospodarowania, w tym na cele rozwoju przedsiębiorczości.
 - 1.3. Zebranie informacji o wolnych nieruchomościach, możliwościach ich wykorzystania w drodze: sprzedaży, najmu, dzierżawy itp.
 - 1.4. Selekcja i sporządzenie listy nieruchomości według własności.
2. Ustalenie polityki gminy w sferze gospodarki nieruchomościami – określenie celów i sposobów ich realizacji.
 - 1.1. Określenie potrzeb gminy w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej i komunalnego budownictwa mieszkaniowego.

- 1.2. Ustalenie możliwości wykorzystania nieruchomości komunalnych na cele rozwojowe, nie wykluczając nieruchomości znajdujących się we władaniu innych podmiotów (np. użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, dzierżawa, najem).
- 1.3. Określenie możliwości powiększania w najbliższych latach gminnego zasobu nieruchomości na cele rozwojowe gminy (w tym na cele użyteczności publicznej, skoncentrowanej zabudowy mieszkaniowej, działalności komercyjnej).
- 1.4. Sformułowanie polityki stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, z wykorzystaniem instrumentów polityki podatkowej.
- 1.5. Określenie działań dotyczących nieruchomości niekomunalnych (głównie prywatnych, ale też państwowych, powiatowych i wojewódzkich) związanych ze zwiększeniem ich dostępności na rynku.
- 1.6. Analiza celowości i możliwości zmian w planach miejscowych.
3. Opracowanie banku danych o nieruchomościach.
 - 1.1. Opracowanie mapy struktury własności i władania wszystkich nieruchomości na obszarze gminy, na podstawie danych ewidencji gruntów i budynków oraz autopsji i wywiadów.
 - 1.2. Przegląd nieruchomości (samorządowych, państwowych, prywatnych) z punktu widzenia możliwości ich wykorzystania do zagospodarowania,
 - 1.3. Selekcja i ustalenie wykazu nieruchomości na cele rozwoju zagospodarowania według rodzajów własności, lokalizacji, przyszłej funkcji,
 - 1.4. Wykonanie katalogu nieruchomości w formie kart zawierających charakterystyki poszczególnych nieruchomości (dane opisowe, liczbowe uzupełnione materiałami kartograficznymi i fotograficznymi).
 - 1.5. Sporządzenie rejestru graficznego nieruchomości (mapy).
 - 1.6. Sporządzenie informatycznej bazy o nieruchomościach na podstawie kart nieruchomości rejestru graficznego.
4. Operacje realizacyjne – faza wdrażania.
 - 1.1. Powołanie jednostki zajmującej się kwestiami rozwoju przedsiębiorczości, w tym prowadzeniem banku informacji o nieruchomościach.
 - 1.2. Ustalenie zasad postępowania operacyjnego odpowiednio do ustaleń polityki gminy w obszarze gospodarki nieruchomościami.
 - 1.3. Ustalenie szczegółowego trybu operacji.
5. Promocja – sformułowanie polityki informacyjnej (celów i środków docierania z informacjami do potencjalnych odbiorców).

6. Opis systemu monitoringu procesu wdrażania strategii oraz systemu jej aktualizacji, wraz z określeniem odpowiedzialnych jednostek.

Wdrożenie strategii w życie odbywa się poprzez programy funkcjonalne (operacyjne), stanowiące uszczegółowienie ustaleń o charakterze strategicznym zawartych w strategii gospodarki nieruchomościami. Programy funkcjonalne służą osiągnięciu celów strategicznych gospodarki nieruchomościami w różnych obszarach aktywności gminy związanych z nieruchomościami. Cele programów stanowią uszczegółowienie celów strategicznych i ich przełożenie na poziom operacyjny. Po przyjęciu przez radę gminy, podobnie jak strategia, stanowią akt kierownictwa wewnętrznego, a ich realizacją zajmują się kierownicy poszczególnych wydziałów urzędu gminy wraz z podległymi im pracownikami (np. referat gospodarki komunalnej, mieszkaniowej czy inwestycji). Najczęściej sporządzane przez samorządy programy z zakresu gospodarki nieruchomościami to: program gospodarki gminnym zasobem nieruchomości, program polityki mieszkaniowej, program rozwoju systemów komunikacji, program rozwoju systemów infrastruktury technicznej, program inwestycji gminnych, program ochrony zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego. Plan operacyjny powinien obejmować: cele operacyjne, których osiągnięciu służy program, oczekiwane efekty (wymierne rezultaty), ocenę sytuacji, tzn. ważniejsze uwarunkowania wpływające na realizację programu, zakres i harmonogram działań, podmiot realizujący program, instrumenty realizacji, środki i źródła finansowania.

3. Oddziaływanie gminy na wartość nieruchomości

Cechy nieruchomości, takie jak trwałość w miejscu, długowieczność, kapitałochłonność oraz pełnione przez nie funkcje (m.in. obiektu użytkowego, inwestycyjnego, fiskalnego, kredytowego) decydują o specyfice nieruchomości i wskazują na szereg czynników wpływających na wartość nieruchomości (tabela 3).

Tabela 3

Czynniki wpływające na wartość nieruchomości

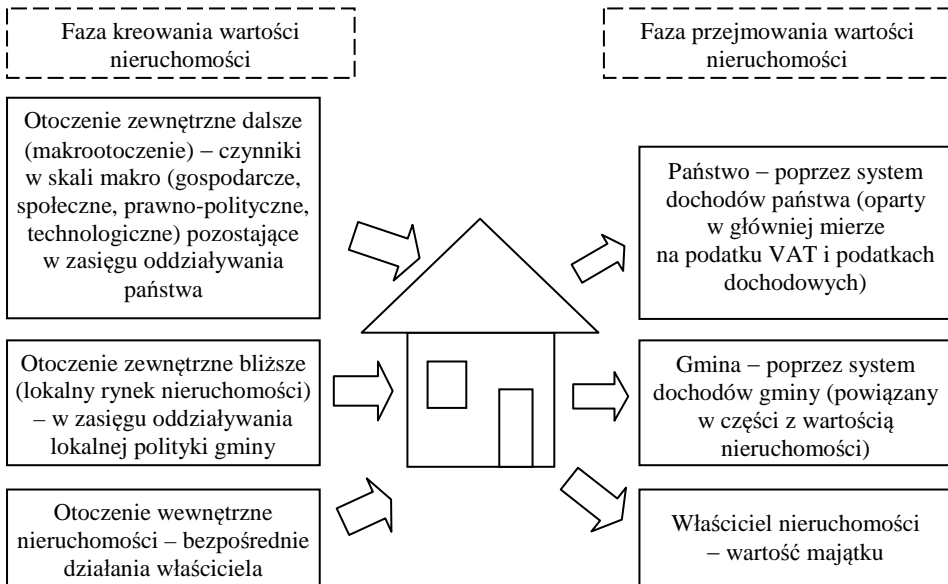
Otoczenie wewnętrzne (cechy nieruchomości)	Otoczenie zewnętrzne	
	bliższe	dalsze
1	2	3
Stan prawny	klienci, kontrahenci	prawno-polityczne

cd. tabeli 3

1	2	3
Stan zagospodarowania, stan techniczno-użytkowy	konkurenci, dostawcy	ekonomiczne
Stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej	administracja lokalna samorządowa	społeczne
Cechy fizyczne i środowiskowe	instytucje regulujące i egzekwujące prawo	technologiczne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Kucharska-Stasiak: Inwestowanie w nieruchomości. Instytut Nieruchomości Valor, Łódź 1999.

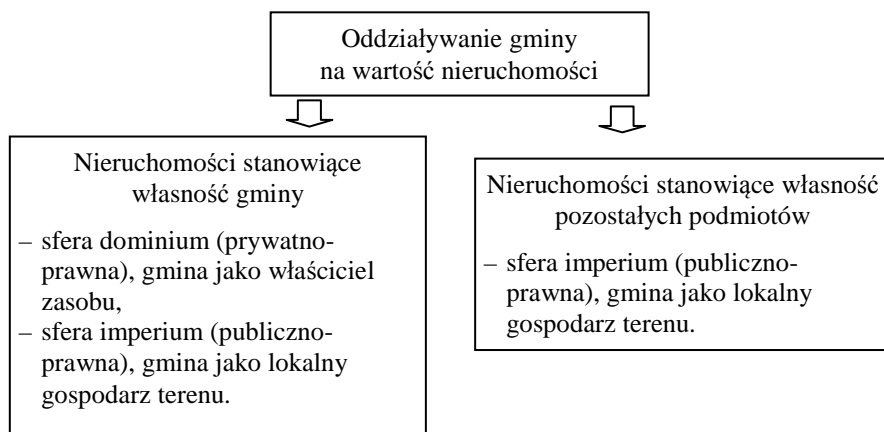
Czynniki z pierwszej grupy „tkwią w samej nieruchomości”, stanowiąc jej właściwości prawne, fizyczne, użytkowe, które są istotne dla uczestników rynku i w istotny sposób wpływają na ich zachowania na rynku, co przekłada się na zróżnicowanie cen. Ta grupa czynników pozostaje pod bezpośrednim wpływem właściciela nieruchomości, który podejmuje działania zmierzające do zagospodarowania i użytkowania nieruchomości zgodnie ze swoimi potrzebami. Czynniki z drugiej grupy znajdują się „poza nieruchomością”, obejmując elementy otoczenia zewnętrznego: bliższego i dalszego (rys. 2).



Rys. 2. Wartość nieruchomości – czynniki kreujące i beneficjenci

Otoczenie zewnętrzne bliższe utożsamiane jest z czynnikami występującymi lokalnie, na danym rynku nieruchomości, stanowią je m.in. konkurencyjne nieruchomości, klienci i kontrahenci, a także lokalna administracja samorządowa. Otoczenie zewnętrzne dalsze obejmuje uwarunkowania o charakterze politycznym, prawnym, ekonomiczno-gospodarczym, społecznym i technologicznym, występujące w skali makro na obszarze całego kraju. Pozostają one w gestii państwa, poza zasięgiem wpływu właściciela, jak również władz lokalnych.

Istotne dla tematu niniejszego opracowania jest zagadnienie oddziaływania gmin na wartość nieruchomości. Należy zauważyć, iż oddziaływanie to, jego zakres i siła, są zróżnicowane w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy oraz nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów (rys. 3).



Rys. 3. Oddziaływanie gminy na wartość nieruchomości z uwzględnieniem statusu prawnego nieruchomości

W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, oddziałuje ona na wartość nieruchomości, zarówno w sferze dominium, jako właściciel (obszar prawa prywatnego), jak i w sferze imperium, jako podmiot publiczno-prawny, lokalny gospodarz terenu (obszar prawa publicznego). Gmina jako właściciel może, w granicach określonych ustawami, korzystać z nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem. Działania podejmowane przez gminę z pozycji właściciela w obszarze kształtowania wartości nieruchomości dotyczą m.in.:

- prowadzenia ewidencji nieruchomości,
- zapewnienia ich wyceny,
- sporządzania planów wykorzystania zasobu nieruchomości,

- zagospodarowania (zabudowy, odbudowy, przebudowy, rozbudowy, nadbudowy),
- właściwej gospodarki remontowej (regularne przeglądy techniczne obiektów),
- właściwej gospodarki modernizacyjnej (ulepszanie, podnoszenie użyteczności obiektów),
- właściwej polityki najmu i czynszowej.

Istotną barierą ograniczającą gminy w tym zakresie jest brak środków finansowych w lokalnych budżetach lub ich niedostateczna ilość, co skutkuje niedoinwestowaniem nieruchomości i ich niską wartością.

Działania podejmowane przez gminę w obszarze kształtowania wartości nieruchomości stanowiących jej własność oraz własność innych podmiotów, z pozycji lokalnego gospodarza terenu i podmiotu polityki rozwoju układu terytorialnego, mają dwojaki charakter: bezpośredni i pośredni. Oddziaływanie bezpośrednie obejmuje przede wszystkim instrumenty aktywnej polityki przestrzennej i gospodarki nieruchomościami, w tym:

- sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- dokonywanie podziałów,
- dokonywanie scaleń i podziałów,
- wyposażanie nieruchomości w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej,
- realizacja inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- przeprowadzanie rewitalizacji obszarów itp.

Oddziaływanie pośrednie dotyczy działań zaadresowanych do obecnych i potencjalnych użytkowników nieruchomości (mieszkańców, przedsiębiorców lokalnych i inwestorów zewnętrznych), polegających na stosowaniu zachęt, głównie finansowych, mających na celu skłonienie ich do osiedlenia, rozpoczęcia i rozwijania działalności gospodarczej poprzez m.in.:

- racjonalną politykę opłat od nieruchomości (ulgi podatkowe, różnicowanie stawek podatków i opłat, bonifikaty),
- udzielanie wsparcia merytorycznego przy zakładaniu działalności gospodarczej, ubieganiu się o środki unijne,
- zapraszanie współpracy przy realizacji projektów publicznych (partnerstwo publicznoprawne) itp.

Podsumowanie

Nieruchomości zlokalizowane na obszarach gmin stanowią cenny zasób nie w pełni dziś wykorzystywany. Dochody budżetu lokalnego rosną wraz z rozwojem przestrzeni i wzrostem wartości nieruchomości, co przekłada się na poszerzenie lokalnej bazy dochodowej. Gminy w ramach prowadzonej lokalnej polityki gospodarki nieruchomościami oddziałują w sposób bezpośredni i pośredni na wartość nieruchomości stanowiących zarówno ich własność, jak i własność pozostałych podmiotów. Działania gminy w tym obszarze znajdują swoje odbicie w budżetach mieszkańców, przedsiębiorców oraz samych gmin, które są beneficjentami – poprzez system dochodów z nieruchomości – części wykreowanej wartości.

Literatura

- Cymerman J.: Aktywna gospodarka nieruchomościami. Prawo. Instrumenty. Dochody gmin. Politechnika Koszalińska, Koszalin 2011.
- Domański R.: Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Ekonomika i zarządzanie miastem. Red. R. Broł. AE, Wrocław 2004.
- Kachniarz T. i Bednarz-Jagodzińska B.: Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji. ZCO, Zielona Góra 1996.
- Kłosiwicz-Górecka U., Słonimska B.: Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu. Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2001.
- Kołodziejcki J.: Strategia równoważenia rozwoju jako podstawa koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”. W: Polska przestrzeń a wyzwania XXI w. Red. J. Kołodziejcki. „Biuletyn” KPZK PAN, Warszawa 1999, nr 176.
- Kucharska-Stasiak E.: Inwestowanie w nieruchomości. Instytut Nieruchomości Valor, Łódź 1999.
- Ossowicz T.: Urbanistyka w działaniu. Integracja działań w kreowaniu przestrzeni. W: Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Materiały II. Kongresu Urbanistyki Polskiej. Red. T. Ossowicz i T. Zipser. Warszawa 2006.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. Red. Z. Niewiadomski. C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Parysek J.J.: Podstawy gospodarki lokalnej. UAM, Poznań 1997.
- Słojewski R.: Rola strategii rozwoju gminy w procesie sporządzania opracowań planistycznych. W: Współdziałanie rzeczoznawców majątkowych, urbanistów i architektów w procesie sporządzania i realizacji opracowań planistycznych. Materiały I Konferencji Naukowo-Technicznej. PSRWN, Gdańsk 2001.
- Stiglitz J.E.: Ekonomia sektora publicznego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

- Topczewska T., Siemiński W.: *Gospodarka gruntami w gminie*. Difin, Warszawa 2003.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ziółkowski M.: *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.

THE EFFECT OF LOCAL REAL ESTATE MANAGEMENT POLICY ON PROPERTY VALUE

Summary

The objective of this study was to determine the effect of local real estate management policy on property value in municipalities. The study was divided into three stages aimed at: presenting the municipality as the owner of land and property, defining the concept and goals of real estate management at the municipal level, determining the effect of local real estate management policy on property value in municipalities. The article presents theoretical problems connected with the issue.

Radosław Cyran

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ZINTEGROWANA POLITYKA MIESZKANIOWA JAKO INSTRUMENT ROZWOJU LOKALNEGO

Wprowadzenie

Ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo i gminę do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wyznacza polityka mieszkaniowa¹. Jest to zespół decyzji i poczynań prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej².

Głównym celem polityki mieszkaniowej na poziomie gminy jest tworzenie warunków zapewniających gospodarstwu domowemu możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zgodnie z własnymi preferencjami, aspiracjami i możliwościami ekonomicznymi poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów na etapie procesu inwestycyjnego, w fazie nabywania prawa do mieszkania oraz w fazie eksploatacji zasobu mieszkaniowego. Celami szczegółowymi polityki mieszkaniowej są m.in.:

- zwiększenie efektów rzeczowych budownictwa mieszkaniowego, w tym rozwój budownictwa na wynajem,
- zapewnienie schronienia najuboższym,
- poprawa stanu technicznego zasobu mieszkaniowego.

W myśl rozwiązań normatywnych gmina dysponuje określonym zakresem swobody w decydowaniu o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych. Status gminy zakłada dominującą jej rolę w sterowaniu procesami rozwoju, co powinno wyrażać się w aktywnych działaniach planistycznych i realizacyjnych na rzecz tworzenia możliwie jak najlepszego środowiska życia dla mieszkańców.

¹ A. Andrzejewski: Polityka mieszkaniowa. PWE, Warszawa 1979, s. 25.

² Mieszkalnictwo zagrożenia i szanse rozwoju. Red. H. Kulesza i W. Nieciuński. PWE, Warszawa 1989, s. 46.

Celem opracowania jest wykazanie podstawowych powiązań pomiędzy stosowanymi instrumentami polityki mieszkaniowej na szczeblu gminy. W pracy postawiono hipotezę badawczą: gmina dążąc do poprawy sytuacji mieszkaniowej powinna stosować zintegrowaną politykę mieszkaniową, która obejmuje swoim oddziaływaniem nie tylko gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, ale również kładzie nacisk na rozwój różnych form budownictwa mieszkaniowego, zarówno w formie własnościowej, jak i na wynajem. Władze gminy powinny dążyć do zagwarantowania optymalnej efektywności organizacyjnej lokalnemu rynkowi mieszkaniowemu i budowlanemu, poprzez realizację zamierzeń zawartych w zintegrowanej polityce mieszkaniowej. Działania te przyczynią się do zwiększenia dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych z różnych decyli dochodowych oraz poprawy jakości zamieszkania.

1. Filary zintegrowanej polityki mieszkaniowej

Rolą władz gminy jest stworzenie warunków do realizacji potrzeb mieszkaniowych wszystkich mieszkańców. Stosowane instrumenty polityki mieszkaniowej muszą być nakierowane na likwidację przyczyn niekorzystnych zjawisk, a nie jedynie na redukcję niekorzystnych skutków. Dlatego też realizowana polityka mieszkaniowa musi:

- mieć długi horyzont czasowy,
- być zintegrowana i kompleksowa,
- obejmować fazę tworzenia, obrotu i eksploatacji nieruchomości.

Można wyróżnić 8 podstawowych filarów zintegrowanej lokalnej polityki mieszkaniowej:

- tworzenie warunków do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe w gminie przez inwestorów indywidualnych i deweloperów,
- rozwój budownictwa na wynajem/sprzedaż w formie TBS,
- politykę czynszową opartą na rachunku ekonomicznym,
- skalę polityki remontowej odpowiadającej potrzebom remontowym,
- wieloaspektową politykę zamian lokali,
- racjonalną politykę prywatyzacji lokali,
- wieloletni plan budownictwa komunalnego,
- realizację wyroków sądowych – lokale socjalne/pomieszczenia tymczasowe.

2. Rozwój budownictwa mieszkaniowego

Misją każdej gminy w Polsce powinno być stworzenie optymalnych warunków do rozwoju mieszkalnictwa na obszarze gminy, w szczególności w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego. Większość popytu mieszkaniowego może zostać zrealizowana przy niewielkim zaangażowaniu finansowym gminy. Ze względu na strukturę inwestorską, w większości gmin w Polsce, tj. dominującej pozycji dwóch podmiotów – inwestorów indywidualnych i firm deweloperskich – rolą gminy jest zapewnienie pod inwestycje odpowiedniej podaży uzbrojonych terenów budowlanych z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przypadku wymienionych podmiotów, proces inwestycyjny oraz jego finansowanie odbywa się w całości w sektorze prywatnym.

Budownictwo mieszkaniowe jest istotnym sektorem gospodarki, absorbującym lokalne zasoby oraz siłę roboczą. Chęć osiągnięcia odpowiedniego standardu mieszkaniowego jest ważną motywacją mieszkańców, dlatego też polityka mieszkaniowa umożliwiająca dostępność mieszkań o odpowiednim standardzie jest jednym z istotniejszych filarów polityki zatrudnienia oraz wzrostu gospodarczego. Istnieje też wysoka korelacja pomiędzy rynkiem pracy a rynkiem mieszkań. Brak elastycznej podaży mieszkań w regionach rozwojowych wpływa na wzrost cen mieszkań, stając się często jedną z barier rozwoju.

Celem pierwszego filaru zintegrowanej polityki mieszkaniowej – tworzenia warunków do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe – jest wzrost ilości zasobów mieszkaniowych w gminach w różnych formach własnościowych. Instrumentami realizacji celu są:

- stworzenie wieloletniego program gospodarowania gruntami gminy,
- stworzenie planu sprzedaży gruntów: pod inwestycje deweloperskie/indywidualne, jako potencjalny aport do spółki TBS, przeznaczone pod budownictwo komunalne,
- tworzenie planów miejscowych dla nowych terenów aktywności inwestycyjnej,
- uzbrajanie/dozbrajanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe.

Efektami tych działań będzie:

- racjonalne gospodarowanie gruntami,
- większa możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych poprzez większą dostępność gruntów dla potencjalnego inwestora,
- skrócenie czasu procesu inwestycyjnego,
- rozwój pierwotnego rynku mieszkaniowego,
- rozwój rynku gruntów.

Ze względu na niską podaż gruntów w większości miast w Polsce i jej wysokie ceny, gminy powinny tworzyć podaż gruntów poprzez stopniową ich sprzedaż z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe. Gmina oferować może grunty zarówno w formie przeniesienia prawa własności, jak i prawa użytkowania wieczystego, z jednoczesnym określeniem warunków zabudowy gruntu.

W celu prowadzenia racjonalnej gospodarki gruntami w gminie niezbędne jest opracowanie wieloletniego programu gospodarowania zasobem gruntów gminnych, w którym w szczególności określony powinien zostać plan sprzedaży gruntów w kolejnych latach, pod różne typy zabudowy mieszkaniowej, oraz plan działań marketingowych. Każda nieruchomość powinna zostać zanalizowana i oceniona pod względem potencjału rozwojowego.

Kolejnym filarem i kierunkiem działań zintegrowanej polityki mieszkaniowej powinno być wsparcie rozwoju budownictwa na wynajem/sprzedaż realizowanego w formie spółek Towarzystwa Budownictwa Społecznego. Celem tych działań jest przyrost zasobów mieszkaniowych na wynajem/sprzedaż. Realizacja tego kierunku działań jest możliwa poprzez stworzenie średniookresowego programu rozwoju spółki TBS z udziałem gminy, programu o współpracy gminy ze spółką TBS. Efektami tych działań będą:

- możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o średnich dochodach w stosunku najmu,
- poprzez działania deweloperskie – podaż mieszkań na sprzedaż (szczególnie jest to istotne na rynkach lokalnych, które nie cieszą się zainteresowaniem dewelopera prywatnego),
- wzrost zasobu mieszkań w dyspozycji gminy – budowa mieszkań dla gminy przez TBS.

Mieszkanie należące do zasobów TBS może być wynajęte osobie fizycznej, jeżeli osoba ta oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania w dniu objęcia lokalu nie posiadają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, przy czym TBS może wynajmować lokal mieszkalny w swoich zasobach osobom posiadającym tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania jest związana z podjęciem przez członka gospodarstwa domowego pracy w pobliżu miejsca położenia zasobów TBS. Mieszkania należące do zasobów TBS mogą być również wynajmowane gminie w celu ich podnajmowania osobom fizycznym, zgodnie z zasadami określonymi w porozumieniu z gminą. Spółka TBS może współpracować w zakresie swojej działalności z gminą na podstawie umowy o współdziałaniu w zakresie zaspokajania niektórych potrzeb mieszkaniowych. Na mocy takiej umowy w przypadku możliwości podwyższenia kapitału zakładowego Spółki, gmina ma prawo do bezpośredniego wskazania przyszłych najemców w przedsięwzięciach, które są

współfinansowane przez środki pochodzące z budżetu miasta. Miasto może, biorąc pod uwagę zapotrzebowanie społeczne na najem lokali mieszkalnych w formule TBS z pominięciem partycypacji przyszłych najemców, wskazywać swoim najemcom komunalnym lokale w zasobie TBS w zamian za zwolnienie dotychczas zajmowanego lokalu, który w następnej kolejności przeznaczy na realizację wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego. Ponadto, TBS może realizować na rzecz gminy inwestycje budownictwa komunalnego. Dodatkowo, dzięki inwestycjom TBS-u, gmina może realizować politykę społeczną, poprzez lokowanie inwestycji budownictwa na wynajem w dzielnicach zdegradowanych, o dużym poziomie przestępczości i wykluczenia społecznego, przyczyniając się tym samym do zmiany struktury mieszkańców tej dzielnicy oraz postrzegania tego obszaru przez innych potencjalnych uczestników rynku nieruchomości.

Rolą TBS w realizacji zintegrowanej polityce mieszkaniowej jest więc wykonywanie zadań dotyczących:

- budownictwa na wynajem o średnim poziomie czynszów,
- budownictwa mieszkaniowego na sprzedaż,
- możliwości wskazywania przez miasto najemców w zasobie TBS w przypadku udziału miasta w inwestycjach TBS,
- prowadzenia na rzecz miasta inwestycji w zakresie budownictwa komunalnego,
- adaptacji niewykorzystanych budynków i lokali użytkowych na cele mieszkaniowe,
- zwiększania efektywności zarządzania poprzez zarządzanie zasobem wspólnot mieszkaniowych,
- prowadzenia prac remontowo-modernizacyjnych zasobu mieszkaniowego,
- rewitalizacji społecznej rejonu inwestycji.

3. Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy

Kolejne filary zintegrowanej polityki mieszkaniowej odnoszą się do racjonalnego gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Najistotniejszym filarem w tym obszarze jest polityka czynszowa oparta na rachunku ekonomicznym. Bez niej nie jest możliwa odpowiednia skala polityki remontowej odpowiadająca potrzebom remontowym, wieloaspektowa polityka zamian lokali, racjonalna prywatyzacja lokali oraz realizacja wieloletniego planu budownictwa komunalnego. Polityka czynszowa oparta na rachunku ekonomicznym powinna być prowadzona na podstawie kategorii czynszu ekonomicznego z jednoczesnymi instrumentami wspierającymi najuboższych najemców: okresową obniżką czynszu, wypłatą dodatków mieszkaniowych, programem spłaty zadłuże-

nia. Działania te pozwolą odejść od pomocy przedmiotowej na rzecz podmiotowej, powodując jednocześnie właściwe gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy. Efektami wdrożenia tego podstawowego filaru będą:

- wzrost wpływów czynszowych,
- wzrost dostępnych środków na remonty,
- sprawiedliwość społeczna – cena za usługi mieszkaniowe odpowiada kosztom tej usługi,
- wzrost ilości zamian lokali,
- możliwa większa skala odzysku lokali,
- lepsze dopasowanie gospodarstw domowych do lokali,
- zmniejszenie popytu na lokale z zasobu gminy,
- wzrost zainteresowania wykupieniem lokalu we wspólnocie mieszkaniowej,
- likwidacja zjawiska „wyuczonej bezkarności” najemców za niepłacenie za usługi mieszkaniowe, w szczególności za lokale socjalne,
- możliwość odpracowania zaległości – aktywizacja społeczna, spadek zaległości w opłatach.

Kolejnym filarem zintegrowanej polityki mieszkaniowej, silnie skoregowanym z właściwie prowadzoną polityką czynszową, jest prowadzenie polityki remontowej w skali adekwatnej do nagromadzonych w czasie potrzeb remontowych. Problemem pozostaje dekapitalizacja zasobów mieszkaniowych wybudowanych szczególnie przed 1945 rokiem. Potrzeby w zakresie utrzymania zasobów wynikają ze stopniowego zużywania się budynków pod względem technicznym i ekonomicznym (moralnym). Priorytetowe potraktowanie działalności remontowej umożliwi zahamowanie dekapitalizacji budynków, podnosząc jednocześnie standard i warunki zamieszkania. Możliwe jest to do osiągnięcia przy ekonomicznym poziomie czynszu w zasobie oraz odpowiednich środkach przekazywanych z budżetu gminy na ten cel. Do realizacji tego filaru należy wykorzystać następujące instrumenty:

- stworzenie programu kompleksowych remontów kamienic będących własnością w 100% gminy, uwzględniających uciepłownienie, termomodernizację, przebudowę lokali, zagospodarowanie otoczenia,
- współpraca gminy z innymi właścicielami we wspólnotach mieszkaniowych w zakresie działań remontowych,
- program remontów pustostanów i ich adaptacji na cele mieszkaniowe,
- ulga w podatku od nieruchomości dla właścicieli prywatnych remontujących elewacje.

Długookresowym efektem wymienionych działań będzie:

- spadek kosztów utrzymania mieszkaniowego zasobu gminy,
- ochrona środowiska poprzez zmniejszenie zapotrzebowania na energię ciepłą,

- wzrost poziomu czynszów dla lokali w budynkach o wyższych parametrach jakościowych,
- wzrost skali zamiany lokali,
- wzrost ilości lokali do wynajęcia poprzez remonty pustostanów,
- wzrost jakości zamieszkania dla najemców,
- wzrost estetyki obiektów a więc i atrakcyjności ulicy, dzielnicy.

Kolejnym istotnym filarem zintegrowanej polityki mieszkaniowej jest zastosowanie wieloaspektowej polityki zamian lokali w mieszkaniowym zasobie gminy. Celem tego obszaru polityki mieszkaniowej jest optymalne dopasowanie najemców do lokali pod względem powierzchniowym, jakościowym, lokalizacyjnym, kosztowym. Niezbędne do tego jest stworzenie Programu Zamian Lokali oraz Biura Zamiany Mieszkań, co przyczyni się do wzrostu skali zamian lokali:

1. Pomiędzy najemcami zajmującymi zbyt duże lokale w stosunku do swoich potrzeb i uiszczającymi zbyt wysokie w stosunku do swoich możliwości płatniczych opłaty z tym związane, a najemcami zajmującymi zbyt małe lokale w stosunku do swoich potrzeb mieszkaniowych.

2. Pomiędzy zadłużonymi najemcami lokali komunalnych a innymi uczestnikami programu zamiany mieszkań, deklarującymi gotowość spłaty tego zadłużenia w celu uniknięcia rozwiązania z zadłużonym najemcą stosunku najmu i skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego, prowadzącego do przymusowej eksmisji oraz w celu doprowadzenia do całkowitej spłaty powstałego zadłużenia.

3. Pomiędzy najemcami lokali komunalnych usytuowanymi w budynkach wspólnot mieszkaniowych, którzy nie wyrażają woli skorzystania z prawa pierwszeństwa nabycia lokalu na własność, a innymi uczestnikami programu zamiany mieszkań, którzy wyrażają taką wolę, w celu wzmocnienia procesu sprzedaży lokali przez gminę na rzecz najemców, mającego doprowadzić w efekcie końcowym do zbycia udziałów gminy w istniejących z jego udziałem wspólnotach mieszkaniowych.

Istotnym filarem polityki mieszkaniowej jest prowadzenie racjonalnej prywatyzacji zasobów mieszkaniowych. Prywatyzacja jest procesem działań mających na celu zmianę struktury własności na rzecz własności prywatnej, zwiększając jednocześnie rolę rynku i konkurencji oraz efektywność zarządzania. Celem tych działań jest osiągnięcie optymalnej, z punktu widzenia zarządzania, wielkości zasobu. Instrumentem realizacji celu jest stworzenie przejrzystego programu prywatyzacji mieszkań poprzez zdefiniowanie mieszkań zakwalifikowanych do sprzedaży i wyłączonych ze sprzedaży. Polityka prywatyzacji lokali mieszkalnych powinna odbywać się przy uwzględnieniu następujących zasad:

1) wyłączeniu ze sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych będących własnością gminy – wprowadzenie jako zasady nietworzenie kolejnych wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy,

2) wyłączeniu ze sprzedaży lokali na rzecz ich najemców w przypadkach zadłużeń z tytułu używania lokalu lub niesamodzielnego regulowania opłat mieszkaniowych,

3) sprzedaży ograniczonej do lokali mieszkalnych będących własnością gminy w nieruchomościach stanowiących udział w wspólnotach mieszkaniowych (w przypadku budynków, w których poniesiono znaczne nakłady na poprawę stanu technicznego nieruchomości w okresie 5 lat poprzedzających sprzedaż, prezydent, wójt, burmistrz powinien zastosować indywidualne warunki sprzedaży lokali mieszkalnych, uwzględniające poniesione przez gminę nakłady na roboty budowlane).

Efektom tych działań będzie zmniejszenie kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego, usprawnienie procesu zarządzania zasobem oraz przewidywalności decyzji w odniesieniu do kosztów utrzymania zasobu.

Fundamentalnym instrumentem zintegrowanej polityki mieszkaniowej jest stworzenie wieloletniego programu budownictwa komunalnego. Przykłady wielu miast w Polsce pokazują, że nie jest możliwa realizacja nagromadzonych, niezrealizowanych eksmisyjnych wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego bez uruchomienia budownictwa komunalnego, powiązanego z programem zamian lokali. W wyniku realizacji nowych zasobów, poprzez program zamian lokali, nowe lokale należy proponować najemcom z dotychczasowego zasobu, którzy wywiązują się z zawartej umowy najmu, a zwolnione w ten sposób lokale, w zależności od ich standardu, należy przekształcać na lokale socjalne i wskazywać eksmitowanym. Rozwiązanie nagromadzonych potrzeb w tym zakresie nie jest możliwe do rozwiązania w krótkim okresie, ale jedynie poprzez realizowanie w średnim okresie określonych efektów rzeczowych w postaci budowy corocznie mieszkań komunalnych.

Realizacja programu jest uzależniona od zabezpieczenia środków budżetowych na ten cel. Efektem wdrożenia programu budowy mieszkań będzie:

- zwiększenie skali zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych – zwiększenie ilości lokali socjalnych /komunalnych,
- zmniejszenie kwot płaconych odszkodowań – przyśpieszenie realizacji wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego,
- zmniejszenie skali bezkarności eksmitowanych dłużników,
- zwiększenie skali zamian lokali w zasobie i dopasowania najemców do zajmowanych lokali,
- polepszenie jakości zasobów mieszkaniowych gminy,

- pozyskanie lokali pozbawionych barier architektonicznych dla potrzeb osób niepełnosprawnych,
- zwiększenie przychodów czynszowych,
- nagradzanie rzetelnych najemców propozycją zamiany na lokal o współczesnym standardzie,
- zwiększenie atrakcyjności ulicy, dzielnicy poprzez umiejscowienie nowych zasobów,
- możliwość wyburzeń budynków o największym poziomie zużycia.

Zaspokajanie potrzeb najuboższych w postaci dostarczania mieszkań komunalnych i pośrednio socjalnych powinno stanowić integralną częścią polityki społecznej, której głównym celem będzie aktywizacja zawodowa i obywatelska prowadząca do inkluzji społecznej. Istotna w tym wymiarze jest współpraca m.in. z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej i Powiatowym Urzędem Pracy.

Podsumowanie

Realizacja zintegrowanej polityki mieszkaniowej przyczyni się do wzrostu jakości zamieszkania na terenie miasta poprzez rozwój budownictwa mieszkaniowego na sprzedaż i wynajem, zaspokojenie potrzeb mieszkańców miasta o niskich dochodach, a także wpłynie na jakość już istniejących zasobów mieszkaniowych.

Aby osiągnąć założony cel – polepszenie warunków mieszkaniowych w gminie – należy łącznie stosować wskazane instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej. Rozwój mieszkalnictwa wymaga położenia szczególnego nacisku na problematykę budownictwa mieszkaniowego realizowanego zarówno przez deweloperów, inwestorów indywidualnych, spółki TBS, jak i bezpośrednio przez gminę. Należy mieć na uwadze, że nowoczesne zarządzanie publiczne nie ogranicza się jedynie do gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, ale obejmuje w szczególności tworzenie optymalnych warunków do rozwoju mieszkalnictwa, również w odniesieniu do sektora prywatnego.

Prowadzenie zintegrowanej polityki mieszkaniowej dotyczy również samego zasobu mieszkaniowego gminy. Racjonalne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy nie jest możliwe bez jednoczesnego wdrożenia polityki czynszowej opartej na rachunku ekonomicznym, skali polityki remontowej odpowiadającej potrzebom remontowym, wieloaspektowej polityki zamian lokali, racjonalnej polityki prywatyzacji lokali, wieloletniego planu budownictwa komunalnego, realizacji wyroków sądowych z prawem do lokali socjalnych. Instrumenty te nawzajem dopełniają się, przenikają a realizacja jednego nie jest możliwa bez sprawnego funkcjonowania pozostałych.

Przykładem dobrych praktyk w tym zakresie jest stosowanie zintegrowanej polityki mieszkaniowej przez duże miasta, np. Gdańsk, Wrocław, Poznań, jak i mniejsze: Ełk i Murowaną Goślinę. Niezbędne do realizacji 8 filarów zintegrowanej polityki mieszkaniowej jest nadanie problematyce rozwoju mieszkalnictwa odpowiedniej rangi w gospodarce miasta i środowisku samorządowym.

Literatura

Andrzejewski A.: Polityka mieszkaniowa. PWE, Warszawa 1979.

Mieszkalnictwo zagrożenia i szanse rozwoju. Red. H. Kulesza i W. Nieciński. PWE, Warszawa 1989.

INTEGRATED HOUSING POLICY AS AN INSTRUMENT OF LOCAL DEVELOPMENT

Summary

The goal of this paper is to demonstrate the municipality possibilities in stimulating residential house building and fulfillment of the obligation to satisfy the housing needs of the poor, imposed on the municipality. The article pointed out a model strategic objectives and directions of activities that municipalities use to achieve the objective of meeting the housing needs model.

Jarosław Skorwider-Namiołko

Marcelina Zapotoczna

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

OCENA POTENCJAŁU ROZWOJU LOKALNYCH RYNKÓW NIERUCHOMOŚCI MIESZKANIOWYCH

Wprowadzenie

Przesłanką podjętej w artykule problematyki stały się ciągle niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Pomimo upływu lat transformowania polskiej polityki mieszkaniowej nadal występuje w deficyt ilościowy i jakościowy. Istniejący zasób mieszkaniowy jest nieprzystosowany do potrzeb różnych grup społecznych. Rozwój rynku mieszkaniowego zależy od wielu czynników zewnętrznych oraz wynikających z wzajemnych powiązań podsystemów rynku mieszkaniowego i historycznie ukształtowanych struktur. Natomiast potencjał rozwojowy lokalnych rynków mieszkaniowych zależy od lokalnego zasobu mieszkaniowego i potencjału społeczno-gospodarczego¹.

W artykule podjęto próbę oceny zmiany potencjału rozwoju rynków nieruchomości mieszkaniowych w gminach miejsko-wiejskich powiatu olsztyńskiego, województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2005-2011. Do oceny potencjału rozwoju lokalnych rynków nieruchomości mieszkaniowych wykorzystano metody statystyki wielowymiarowej. Wykorzystanie miary syntetycznej pozwoliło na zastąpienie licznego zbioru zmiennych opisujących potencjał rynków nieruchomości mieszkaniowych badanych gmin jedną zmienną zagregowaną. Konstrukcja miary syntetycznej pozwoliła na ocenę gmin oraz na uporządkowanie pod względem rozpatrywanego zjawiska, tj. potencjału rozwoju rynków nieruchomości mieszkaniowych, z uwagi na poziom ich rozwoju od najlepszej do najslabszej. Konstrukcję wskaźnika syntetycznego oparto na dzie-

¹ I. Forys: Społeczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce. Ujęcie ilościowe. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011.

sięciu zmiennych diagnostycznych, utworzonych na podstawie danych statystyki publicznej GUS oraz wynikach badań statystycznych prowadzonych na zlecenie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej pt. „Planowanie przestrzenne w gminach”².

Obliczono miary syntetyczne w ujęciu dynamicznym dla lat 2005-2011 oraz w ujęciu statycznym dla 2011 roku. W pierwszym etapie ustalono ranking badanych gmin na podstawie wartości miernika dla każdego roku analizy. Następnie opierając się na średnich arytmetycznych mierników syntetycznych podzielono gminy na „dodatnie” o wartości wskaźnika wyższym od średniej arytmetycznej i „ujemne”, o wartości wskaźnika mniejszej od średniej arytmetycznej³. Podział ten pozwolił na podział gmin na: posiadające potencjał rozwojowy i rozwijające się oraz nieposiadające potencjału i niewykazujące zmian w tym zakresie. Następnie obliczono syntetyczną miarę rozwoju lokalnego, poszukując zależności między potencjałem rozwoju rynków nieruchomości mieszkaniowych a rozwojem lokalnym.

1. Uwarunkowania rozwoju rynków nieruchomości mieszkaniowych

Koncepcja współczesnego rynku nieruchomości mieszkaniowych, jako mechanizmu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, jest wynikiem wieloletnich doświadczeń funkcjonowania tego rynku. Koncepcja ta rozciąga się od tworzenia warunków dla jego funkcjonowania poprzez odpowiednie regulacje wspierające konkurencję oraz tworzenie struktury instytucjonalnej⁴. Struktura instytucjonalna może być zróżnicowana nawet w odniesieniu do podstawowych uczestników rynku. Na kształtowanie się rynku mają wpływ czynniki, które likwidują bariery rozwoju, a także takie, które pomagają stworzyć warunki sprzyjające. Można do nich zaliczyć: swobodny dopływ kapitału inwestycyjnego, sprawny przemysł budowlany, wzrost zamożności społeczeństwa⁵. Wiele z nich bądź przyspiesza podejmowanie decyzji inwestycyjnych, bądź hamuje

² http://www.transport.gov.pl/2-48edcaaad83e1-1789468-p_1.htm (20.10.2012).

³ J. Szlachta, W. Dziemianowicz, K. Szmigiel, P. Nowicka: Potencjał rozwojowy województwa lubelskiego. „Barometr Regionalny” 2009, nr 2(16), s. 18-19 (zaadoptowano przedstawioną w pracy przez autorów metodę do potrzeb prezentowanych badań).

⁴ J. Łaszek: Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektyw rozwoju. SGH, Warszawa 2004, s. 48.

⁵ A. Zaremba: Uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości jako istotnego czynnika rozwoju lokalnego. „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2011, Vol. 115-121, nr 1(19), s. 17; A. Pawlikows-Piechotka: Model działania i czynniki kształtujące wolny rynek nieruchomości w Polsce. „Wycena” 1996, nr 4(27), s. 9-10.

ruch na rynku nieruchomości. Czynniki występujące na rynku oraz oddziałujące na jego funkcjonowanie składają się na jakość koniunktury. Sklasyfikować je można jako czynniki demograficzne, zasobność obywateli i przedsiębiorstw, regulacje prawne, instrumenty ekonomiczne⁶.

Badacze rynku mieszkaniowego pojęli próbę usystematyzowania determinant funkcjonowania rynku mieszkaniowego. Do czynników determinujących rozwój rynków mieszkaniowych zaliczyli m.in. uwarunkowania historyczne (obejmujące stan istniejącego zasobu ukształtowany przez historyczne procesy społeczno-gospodarcze, stopień zamożności społeczeństwa)⁷, uwarunkowania demograficzne (obejmujące determinanty społecznego rozwoju rynku mieszkaniowego, do których zaliczono stan i strukturę wiekową ludności, strukturę demograficzną, saldo migracji w ramach wybranego rynku)⁸, uwarunkowania gospodarcze (obejmujące determinanty gospodarczego rozwoju rynku mieszkaniowego; zaliczono do nich czynniki kształtujące ceny na rynku nieruchomości, koszty budowy, ceny gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, poziom dochodów gospodarstw domowych, stopy procentowe determinujące możliwość zaciągnięcia kredytu, stawki czynszu, atrakcyjność inwestycyjną lokalnych rynków)⁹, uwarunkowania prawne (obejmujące zagadnienia swobodnego obrotu nieruchomościami i prawidłową gospodarkę), uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania rozwoju rynku mieszkaniowego (realizowana przez władze lokalne polityka przestrzenna obejmująca tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego, sprawnie funkcjonujące procedury administracyjne)¹⁰.

Oczywiście tak przyjęty horyzont uwarunkowań nie ogranicza badacza w poszukiwaniu determinant rozwojowych rynku mieszkaniowego.

2. Determinanty funkcjonowania lokalnych rynków mieszkaniowych w powiecie olsztyńskim

Zebrane dane statystyczne charakteryzują sytuację na rynkach mieszkaniowych gmin miejsko-wiejskich powiatu olsztyńskiego w ujęciu dynamicznym dla lat 2005-2011.

⁶ Rynek nieruchomości w Polsce. Red. Ł. Kałkowski. Twigger, Warszawa 2001.

⁷ A. Andrzejewski: Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1919-1974. PWE, Warszawa 1977, s. 11.

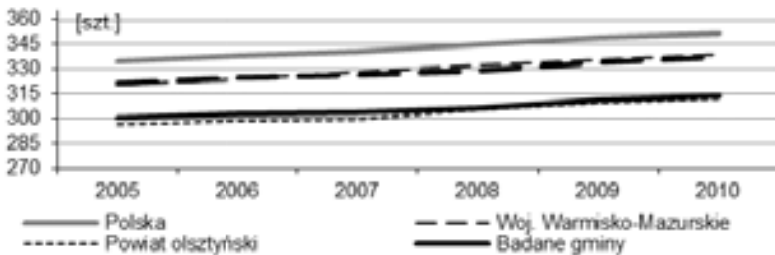
⁸ Op. cit.

⁹ K. Żelazowski: Regionalne zróżnicowanie cen i ich determinant na rynku mieszkaniowym w Polsce. „Studia i Materiały TNN XIX3” 2011, s. 101; J. Łaszek: Op. cit., s. 26-30; Ibid., s. 9.

¹⁰ A. Hopfer, R. Cellmer: Rynek nieruchomości. ART, Warszawa 1997; Ibid., s. 10.

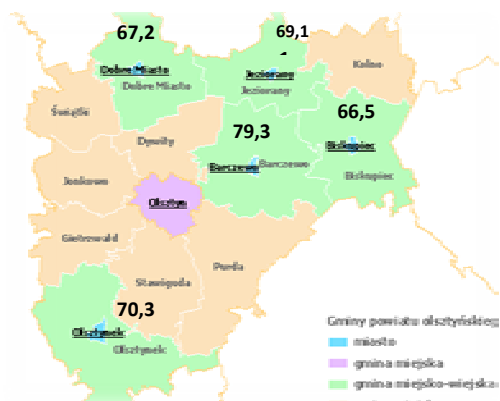
Poddane badaniu gminy zajmują 6,4% powierzchni województwa warmińsko-mazurskiego, zaś zamieszkuje je 5% ludności województwa. Zasoby mieszkaniowe na koniec 2010 roku stanowiły 23 007 mieszkań, z czego na terenach miejskich znajdowało się 57%. Zdecydowana większość lokali mieszkalnych była własnością osób fizycznych (72,84%). Obserwowano wzrost skali budownictwa deweloperskiego, przy jednoczesnym marginalizowaniu budownictwa spółdzielczego. Analiza rynków mieszkaniowych w badanych gminach nie wskazywała na zróżnicowany poziom ich rozwoju, tym samym na występowanie różnic w poziomie i jakości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnych społeczności. Uwzględniając wskaźnik zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, mierzony relacją liczby mieszkań ogółem na 1000 mieszkańców, nie zauważono rozbieżności w dynamice wzrostu zasobów mieszkaniowych w latach 2005-2011.

Odnotowano rozbieżność pomiędzy gminą o największych (Biskupiec) i najmniejszych (Olsztynek) zasobach mieszkaniowych na koniec 2011 roku, która wynosiła niespełna 33 mieszkania na 1000 mieszkańców (rys. 1).



Rys. 1. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców. Źródło: opracowanie na podstawie GUS

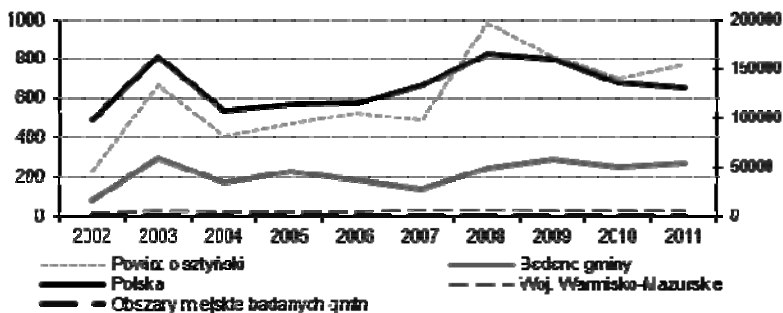
Największy wzrost powierzchni użytkowej przeciętnego mieszkania odnotowano w gminie Barczewo o $3,9 \text{ m}^2$, najmniejszy w gminie Biskupiec o $1,0 \text{ m}^2$ (rys. 2). Potwierdza tę tendencję wskaźnik zaludnienia.



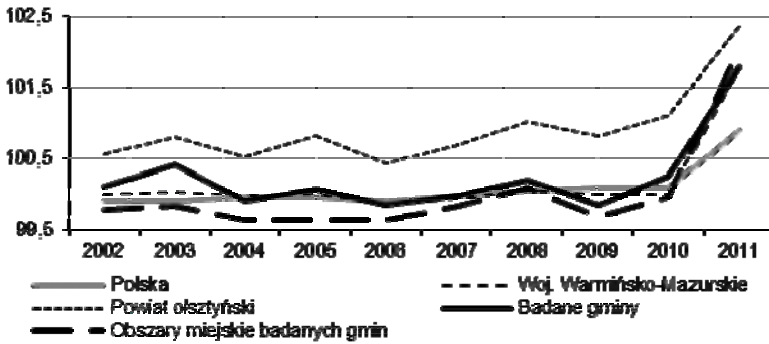
Rys. 2. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w gminach miejsko-wiejskich powiatu olsztyńskiego

Źródło: www.wikkipwdia.org; dane GUS.

W układzie lokalnym zauważono zależność: im większe miasto, tym bardziej zaludnione mieszkania. Wskaźnik ten wahał się od 3,37 os./mieszk. w największej badanej gminie – Olsztyn, do 3,17 os./mieszk. w najmniejszej gminie – Jeziorany. Największy rozwój budownictwa mieszkaniowego obserwowano w gminach o dodatnim saldzie migracji (Barczewo 5,33%, Biskupiec 4,76% nowych mieszkań na rynku w latach 2005-2011). Zestawiając dane demograficzne z liczbą nowo oddanych do użytku mieszkań badany obszar w porównaniu do kraju wypada dobrze, ponieważ na każdy 1000 mieszkańców w 2011 roku oddano do użytkowania 3,6 mieszkań, podczas gdy wskaźnik ten dla Polski wyniósł 3,4. Najwięcej mieszkań oddano do użytku na 1000 mieszkańców w gminie Barczewo (6,9), zaś najmniej w gminie Biskupiec (1,3) i Jeziorany (1,9) (rys. 3 i 4).



Rys. 3. Liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców

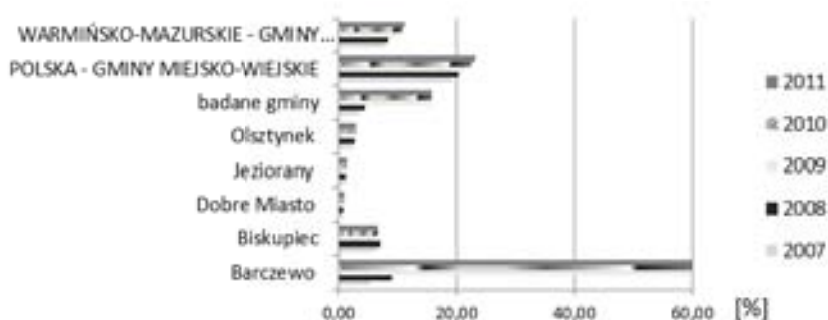


Rys. 4. Dynamika zmian liczby ludności

Źródło: Ibid.

Główną determinantą ujemnej rocznej dynamiki wskaźnika mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców był kryzys finansowy, co przełożyło się na ryzyko inwestowania na rynkach nieruchomości mieszkaniowych. W ostatnich 2 badanych latach odnotowano wzrosty wskaźnika we wszystkich gminach na zbliżonym poziomie, tj. ok. 4%, co należy przypisać większej liczbie rozpoczynanych inwestycji mieszkaniowych. Pomimo ujemnej dynamiki liczby mieszkań oddanych do użytku, wartość wskaźnika utrzymuje się na wysokim poziomie w porównaniu do krajów europejskich, zaś rejestrowane łączne zasoby mieszkaniowe są jedne z najmniejszych. Analiza przyrostu podaży mieszkań i liczby ludności w latach 2005-2011 pozwala na konkluzję, iż likwidowanie deficytu mieszkaniowego gminom zajmie ok. 4 lat. W związku z powyższym można upatrywać wysokiego potencjału w branży budownictwa mieszkaniowego.

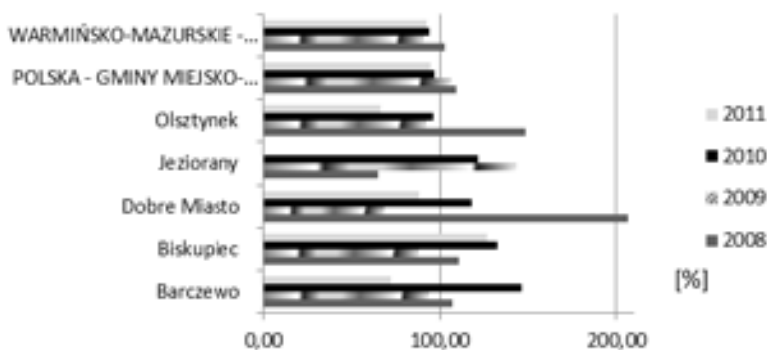
O skuteczności podejmowania działań przez lokalne władze świadczą statystyki dotyczące polityki przestrzennej, tj. obszary objęte planami miejscowymi, wydawane decyzje o ustaleniu warunków zabudowy dotyczące zabudowy mieszkaniowej. Analizując skalę realizacji polityki przestrzennej przez badane gminy stwierdzono, iż powierzchnia objęta planami początkowo nie uległa wzrostowi, następnie przyjęła stałą tendencję wzrostową (rys. 5).



Rys. 5. Powierzchnia gminy objęta obowiązującymi planami miejscowymi

Źródło: Ibid.

Decyzji o warunkach zabudowy wydawano przeciętnie więcej o 40% w porównaniu do gmin miejsko-wiejskich województwa i o 20% więcej w porównaniu do gmin w Polsce. Największą dynamikę liczby wydawanych decyzji zarejestrowano w gminie Barczewo, natomiast największy spadek dynamiki w gminie Jeziorany (rys. 6). Należy podkreślić, iż gminy nie wykorzystywały decyzji jako instrumentu zastępczego, a jedynie jako środek wspomagający rozwój polityki przestrzennej. Największą powierzchnię objętą planem odnotowano w gminie Barczewo (60,24%), najmniejszą w gminie Jeziorany (1,46%).



Rys. 6. Dynamika liczby wydanych decyzji o ustaleniu warunków dla zabudowy mieszkaniowej

Źródło: Ibid.

Podstawą działania w zakresie lokalnej polityki przestrzennej jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz strategia rozwoju gmin, które stanowią podstawę opracowania miejscowych planów. Wszystkie gminy posiadały obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy.

Czynnikiem wpływającym negatywnie na rozwój rynku mieszkaniowego był wzrost stopy bezrobocia. Największy udział bezrobotnych zarejestrowano w gminie Jeziorany i Biskupiec (11,7%), najmniejszy w gminie Barczewo (9,2%).

3. Syntetyczny miernik potencjału rozwoju lokalnych rynków nieruchomości mieszkaniowych

W niniejszym artykule zastosowano typową i najczęściej stosowaną w badaniach empirycznych, miarę Hellwiga¹¹. W pierwszym etapie badań zidentyfikowano determinanty funkcjonowania lokalnych rynków nieruchomości mieszkaniowych. Wstępna analiza podstawowych parametrów statystycznych pozwoliła na wyeliminowanie zmiennych silnie skorelowanych, czyli niosących te same informacje do analizy. Badane gminy stanowiły 5-elementowy zbiór tzw. operacyjnych jednostek taksonomicznych opisanych za pomocą dziesięciu zmiennych diagnostycznych, będących stymulantami rozwoju rynków nieruchomości mieszkaniowych:

- X 03 Wydatki majątkowe budżetu gminy na gospodarkę mieszkaniową w ogólnej kwocie wydatków gminy na gospodarkę mieszkaniową (%)
- X 04 Liczba mieszkań nowych oddanych do użytkowania w danym okresie (szt.)
- X 05 Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców (szt./os.)
- X 06 Liczba podmiotów gospodarczych w sekcji budownictwa na 10000 mieszkańców (szt./10000 os.)
- X 07 Tempo zmian liczby ludności (%)
- X 09 Powierzchnia użytkowa mieszkania (m^2 /pow.uż)
- X 11 Stosunek łącznej powierzchni obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do ogólnej powierzchni gminy (%)
- X 12 Stosunek powierzchni przeznaczonej w mpzp pod zabudowę mieszkaniową do łącznej powierzchni obowiązujących mpzp (%)

¹¹ Z. Hellwig: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr. „Przegląd Statystyczny” 1969, z. 4, s. 307-327.

X 13 Liczba decyzji o ustaleniu warunków dla zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej (szt.)

X 14 Powierzchnia terenów pod zabudowę wskazanych w studium do powierzchni terenów wskazanych w studium do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (%)

Współrzędne wzorca $P_0(x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{i10})$ określone zostały za pomocą poniższej relacji

$$x_{0j} = \max_i \{x_{ij}\}, \quad (i = 1, \dots, 5; j = 1, 2, \dots, 10) \quad (1)$$

Dla każdej z badanych gmin reprezentowanej przez punkt o współrzędnych $(x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{i10})$ ($i = 1, \dots, 5$), została wyznaczona odległość c_{i0} do wzorca P_0 , zgodnie ze wzorem Euklidesa

$$c_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^m (x_{ij} - x_{0j})^2} \quad (2)$$

Taksonomiczny, syntetyczny miernik potencjału rozwoju lokalnych rynków nieruchomości mieszkaniowych obliczony został za pomocą wzoru

$$D_i = 1 - \frac{c_{i0}}{c_0} \quad (3)$$

gdzie:

$$\overline{c_0} = \overline{c_0} + 2s_0,$$

$\overline{c_0}$ – średnia wartość wyznaczonych odległości c_{i0} ,

s_0 – odchylenie standardowe odległości c_{i0} .

Rozwój rynków nieruchomości mieszkaniowych oceniany na podstawie D_i , był tym niższy, im D_i było bliższe 0 i tym wyższy im D_i było bliższe 1.

Tabela 1

Wartość syntetycznej miary potencjału rozwoju rynków nieruchomości mieszkaniowych gmin miejsko-wiejskich powiatu olsztyńskiego w latach 2005-2011

2005	D_i	2006	D_i	2007	D_i	2008	D_i	2009	D_i	2010	D_i	2011	D_i
BA*	0,357	BA	0,258	BA	0,368	BA	0,269	BA	0,403	BA	0,572	BA	0,487
BI**	0,185	BI	0,402	BI	0,191	BI	0,228	BI	0,197	BI	0,299	BI	0,321
DM***	0,169	DM	0,353	DM	0,210	DM	0,240	DM	0,234	DM	0,281	DM	0,330
J****	0,057	J	0,017	J	0,063	J	0,018	J	0,046	J	0,078	J	0,029
O*****	0,190	O	0,377	O	0,396	O	0,352	O	0,300	O	0,355	O	0,315

*Barczewo; **Biskupiec; ***Dobre Miasto; ****Jeźziorany; *****Olsztynek.

Syntetyczny miernik potencjału rozwoju rynków nieruchomości mieszkaniowych we wszystkich analizowanych latach osiągał wartość najmniejszą w gminie Jeziorany, największą wartość i najwyższą lokatę osiągnęła gmina Barczewo. Wartości zmiennych diagnostycznych dla gminy Barczewo w analizowanym okresie utrzymywały się na wysokim poziomie w porównaniu do całego zbioru realizacji zmiennych.

Średnie arytmetyczne miernika syntetycznego obliczonego w ujęciu dynamicznym, tj. dla danych z lat 2005-2011 oraz statycznym, tj. dla danych z 2011 roku, pozwoliły na rozpoznanie gmin posiadających potencjał i rozwijających się – (Barczewo, Biskupiec, Dobre Miasto, Olsztynek) oraz takich, które nie posiadały potencjału i nie wykazywały zmian w tym zakresie (Jeziorany) – tabela 2. Uzyskane wyniki wskazują na małe zróżnicowanie w przestrzennym rozwoju rynku nieruchomości mieszkaniowych.

Tabela 2

Typologia gmin miejsko-wiejskich powiatu olsztyńskiego
w latach 2005-2011

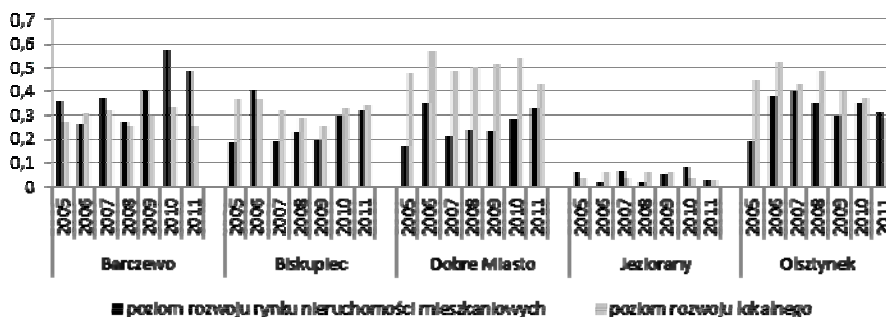
Statyczne	Dynamiczne
Dodatnie	
Badana jednostka	
Barczewo Biskupiec Dobre Miasto Olsztynek	Barczewo Biskupiec Dobre Miasto Olsztynek
Ujemne	
Jeziorany	Jeziorany

Należy pokreślić, iż potencjał rozwojowy rynków nieruchomości mieszkaniowych jakim dysponowały gminy „dodatnie” był na średnim poziomie, jak również dynamika zwiększania potencjału przez gminy była na mniej niż średnim poziomie. Największy potencjał i najdynamiczniej wśród tej grupy rozwijała się gmina Barczewo. Gmina uzyskała największą dynamikę nowych inwestycji mieszkaniowych. Na rozwój rynku mieszkaniowego miała niewątpliwie wpływ aktywność władz lokalnych w zakresie gospodarki przestrzennej. Aktywność zawodowa lokalnej społeczności dała podstawy do przewidywania rozwoju rynku mieszkaniowego.

W całym analizowanym okresie dla najsłabszej w klasyfikacji gminy – Jeziorany i jednocześnie rozpoznanej jako „ujemna” wskaźniki mieszkaniowe uzyskiwały najniższe wartości. Na wielkość posiadanych zasobów miała wpływ

niewątpliwie prowadzona polityka ograniczeń dla rozwoju w przestrzeni. Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stał się bezpośrednią przyczyną braku realizacji inwestycji mieszkaniowych zarówno w budownictwie jednorodzinnym i wielorodzinnym. Na sprawność wewnętrzną rynku wpłynął brak aktywności zawodowej mieszkańców. Odnotowano najmniejszą w całym analizowanym okresie, wśród badanych jednostek, liczbę podmiotów gospodarczych. Brak poprawy na rynku pracy stało się jednoznacznym sygnałem do braku polepszenia na rynku mieszkaniowym.

Ostatnim etapem analizy było zbadanie zależności między rozwojem rynku nieruchomości mieszkaniowych a rozwojem lokalnym oraz określenie wpływu zmiennych diagnostycznych na badane zjawisko (rys. 7). Ponownie zastosowano syntetyczną miarę rozwoju Z. Hellwiga¹², której konstrukcję oparto na 18 zmiennych charakteryzujących obszary: jakości życia mieszkańców, dostępności i stanu infrastruktury, przedsiębiorczości oraz turystyki.



Rys. 7. Zależność między syntetyczną miarą potencjału rozwoju rynków nieruchomości mieszkaniowych a rozwojem lokalnym w badanych gminach w latach 2005-2011

Uzyskane wyniki prowadzą do konkluzji, że chociaż występuje korelacja między rozwojem rynku mieszkaniowego a rozwojem lokalnym, to siła zależności jest umiarkowana. Najniższą wartość współczynnika korelacji liniowej Pearsona uzyskano w 2005 roku $\rho = 0,35$ (słaba zależność), najwyższą w 2006 i 2007 (odpowiednio $\rho = 0,88$ i $\rho = 0,77$) co wskazuje na dość silną zależność. Uzyskane współczynniki korelacji między zmiennymi syntetycznymi, dla poziomu istotności 0,05, wykazały brak istotności statystycznej. Analiza zmiennymi pozwala na konkluzję, iż wśród determinant rozwoju lokalnego występują czynniki o różnym kierunku działania na rynek mieszkaniowy, zarówno podbijające rozwój, jak i hamujące.

¹² Ibid.

Podsumowanie

1. Syntetyczny miernik potencjału rozwoju rynków nieruchomości mieszkaniowych we wszystkich analizowanych latach osiągał wartość najmniejszą w gminie Jeziorany, największą wartość i najwyższą lokatę osiągnęła gmina Barczewo.

2. Obliczone mierniki syntetyczne w ujęciu dynamicznym (2005-2011) oraz statycznym (2011) pozwoliły na rozpoznanie gmin posiadających potencjał i rozwijające się (Barczewo, Biskupiec, Dobre Miasto, Olsztynek) oraz nieposiadające potencjału i niewykazujących zmian w tym zakresie (Jeziorany).

3. Uzyskane współczynniki korelacji na poziomie 0,35-0,88 dla poziomu istotności 0,05 między zmiennymi syntetycznymi potencjału rozwoju lokalnych rynków nieruchomości mieszkaniowych i rozwoju lokalnego wykazały brak istotności statystycznej,

4. Przeprowadzone badania nad oceną potencjału rozwojowego rynku mieszkaniowego mogą być podstawą do kontynuowania analiz, z uwagi na mało rozpoznany przez badaczy obszar badawczy.

Literatura

- Andrzejewski A.: Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1919-1974. PWE, Warszawa 1977.
- Foryś I.: Społeczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce. Ujęcie ilościowe. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011.
- Hellwig Z.: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr. „Przegląd Statystyczny” 1969, z. 4.
- Hopfer A., Cellmer R.: Rynek nieruchomości. ART, Warszawa 1997.
http://www.transport.gov.pl/2-48edcaaad83e1-1789468-p_1.htm (20.10.2012).
- Łaszek J.: Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektyw rozwoju. SGH, Warszawa 2004.
- Pawlikows-Piechotka A.: Model działania i czynniki kształtujące wolny rynek nieruchomości w Polsce. „Wycena” 1996, nr 4(27).
- Rynek nieruchomości w Polsce. Red. Ł. Kałkowski. Twigger, Warszawa 2001.
- Szlachta J., Dziemianowicz W., Szmigiel K., Nowicka P.: Potencjał rozwojowy województwa lubelskiego. „Barometr Regionalny” 2009, nr 2(16).
- Zaremba A.: Uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości jako istotnego czynnika rozwoju lokalnego. „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2011, nr 1(19).
- Żelazowski K.: Regionalne zróżnicowanie cen i ich determinant na rynku mieszkaniowym w Polsce. „Studia i Materiały TNN XIX3” 2011.

ASSESSMENT OF THE DEVELOPMENT POTENTIAL OF LOCAL HOUSING PROPERTY MARKETS

Summary

The article assesses the development potential of the local housing property markets in urban and rural municipalities of the Olsztyn powiat (administrative district) in the Warmińsko-Mazurskie region. Using a synthetic indicator, a ranking of municipalities was drawn up for the years 2005-2011 based on the housing conditions as well as on demographic, economic and spatial conditions. Calculated synthetic indicators under the dynamic approach, i.e. for 2005-2011, as well as static approach, i.e. for 2011 alone, allowed for pinpointing the municipalities that have the potential and are developing – (Barczewo, Biskupiec, Dobre Miasto, Olsztynek) as well as municipalities without the potential and showing no change in this area – BA type (Jeziorany). A lack of statistical significance between the synthetic indicators of local development and the development of local housing property markets has been shown.

Alicja Sekuła

Politechnika Gdańska

GOSPODARKA GRUNTAMI W MAŁYCH MIASTACH NA PODSTAWIE STAWEK PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W GMINACH MIEJSKICH WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Wprowadzenie

Gospodarka gruntami przez jednostki samorządu terytorialnego to zagadnienie, na które składa się wiele działań: ogólnych, np. opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lub szczegółowych, jak procedura oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste. Obejmuje również określanie wysokości obowiązujących na terenie gminy stawek podatku od nieruchomości.

Celem artykułu było zbadanie wysokości tych stawek w odniesieniu do gruntów oraz znalezienie cech wspólnych, charakterystycznych dla małych miast, które są podmiotem pracy. Zakres przestrzenny badań obejmuje wybrane gminy miejskie województwa pomorskiego, a zakres czasowy lata 2010-2012. W części teoretycznej pracy wykorzystano literaturę poświęconą problematyce podatku od nieruchomości i specyfice małych miast, w części analitycznej skorzystano z danych dotyczących miast oraz stawek podatku od nieruchomości publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, znajdujących się w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego oraz na stronach internetowych wybranych jednostek przestrzennych.

1. Cechy podatku od nieruchomości, jego konstrukcja i znaczenie w systemie dochodów gminnych

Opodatkowanie gruntów, budynków i budowli stosowane jest powszechnie w wielu krajach. W Stanach Zjednoczonych podatek od nieruchomości jest najstarszą współcześnie istniejącą formą opodatkowania, wywodzącą się z czasów kolonialnych¹. Zazwyczaj, choć nie zawsze, jest podatkiem lokalnym², zasilającym budżety jednostek samorządu lokalnego. Z punktu widzenia wydajności uważany jest za jedno z najważniejszych źródeł w systemie dochodów własnych gmin³.

W Polsce konstrukcja prawna podatku uregulowana jest w Ustawie o podatkach i opłatach lokalnych⁴. Elementami składowymi charakteryzującymi podatek są: podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania oraz zakres zwolnień i preferencji.

Zgodnie z prawem podatkowym podmiotem jest każda osoba, na której ciąży obowiązek podatkowy. W omawianym przypadku podmiotem czynnym jest gmina, zaś biernym właściciele nieruchomości, obiektów budowlanych, użytkownicy wieczysti gruntów, posiadacze nieruchomości lub obiektów stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Uważany jest za podatek o szerokim zakresie podmiotowym, jednolity ze względu na charakter własności podatników, zrównujący kategorie podmiotów fizycznych i prawnych⁵. Sam podatek definiowany jest jako publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe i bezzwrotne świadczenie pieniężne – w omawianym przypadku – na rzecz gminy⁶.

Przedmiotem podatku są zjawiska, rzeczy lub stan faktyczny, które powodują obowiązek jego uiszczenia⁷, w odniesieniu do podatku od nieruchomości to budynki, budowle i grunty. Opodatkowanie gruntów, niezależnie od opodat-

¹ D. Carroll, T. Johnson: Examining Small Town Revenues: To What Extent Are They Diversified? „Public Administration Review” 2010, Vol. 70, No. 2, s. 224.

² Rural Property Tax Systems in Central and Eastern Europe. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome 2002, s. 7.

³ E. Kornberger-Sokołowska: Finanse jednostek samorządu terytorialnego. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 99.

⁴ Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r. Dz.U. 2010, nr 95, poz. 613 z późn. zm., art. 1-7a.

⁵ L. Patrzalek: Finanse samorządu terytorialnego. UE, Wrocław 2010, s. 152.

⁶ A. Sekuła: Dochody gmin z tytułu opłat. W: Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku. Red. S. Korenik, A. Dybała. Prace Naukowe. UE, Wrocław 2010, nr 101, s. 273 oraz Ustawa Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz.U. 2012, poz. 749, nr 1101, art. 6.

⁷ M. Miszczuk: System podatków i opłat samorządowych w Polsce. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 19.

kowania nieruchomości, to powszechnie występujący w Europie przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości, choć istnieją od niego wyjątki, np. w Szwecji⁸.

Pojęcie gruntu, istotne z punktu widzenia celu pracy, nie zostało w ustawie zdefiniowane. A. Hanusz i P. Czerski proponują, by przyjmować definicję zawartą w Kodeksie Cywilnym, zgodnie z którą to część powierzchni ziemskiej stanowiąca wyodrębniony przedmiot własności⁹. W ustawie sprecyzowano, które grunty są przedmiotem opodatkowania. Podlegają jemu wszystkie, z wyłączeniem opodatkowanych podatkiem leśnym lub rolnym, chyba że zajęte są na prowadzenie działalności gospodarczej.

Podstawa opodatkowania, kolejna cecha podatku, zależy od przedmiotu opodatkowania. W przypadku gruntów to powierzchnia. System taki nazywany jest powierzchniowym i charakterystyczny jest dla większości państw Europy Środkowej i Wschodniej¹⁰. Odmienne podejście, zwane *ad valorem* (oparte na wartości) lub systemem katastralnym, charakterystyczne jest dla krajów tzw. starszej Unii. Zdaniem H. Sochackiej-Krysiak, powierzchniowe systemy opodatkowania nieruchomości traktowane są jako anachroniczne oraz niekorzystne z punktu widzenia zarówno podmiotów czynnych, czyli gmin, jak i biernych, czyli podatników¹¹. Maksymalne stawki podatku zawarte są w Ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Na podstawie wskaźnika inflacji przedstawionego w komunikacie Prezesa GUS 20 dni po upływie I półrocza podlegają corocznej waloryzacji. Zaktualizowana informacja ukazuje się w drodze obwieszczenia przez ministra finansów w Monitorze Polskim.

O tym, jakie stawki obowiązują na terenie gminy, decyduje rada, pod warunkiem, że nie przekraczają górnych wartości obowiązujących w danym roku. Oprócz obniżania, rada może także różnicować stawki ze względu na cechy przedmiotów opodatkowania. Do kompetencji rady należy także określanie ulg, umorzeń czy zwolnień z obowiązku zapłaty podatku.

Nie wszystkie zwolnienia, które obowiązują na terenie jednostki przestrzennej, wprowadzone są mocą uchwały rady. Generalna idea jest taka, by wyłączyć z opodatkowania te nieruchomości, których opodatkowanie ze względu na pełnione funkcje nie jest właściwe. Oprócz wymienionych wcześniej zwolnień wprowadzonych przez radę gminy są także te, które określa Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych¹². Zwolnienia mocą ustawy obowiązują na terenie

⁸ P. Brown, M. Hepworth: *A Study of European Land Tax Systems*, Lincoln Institute of Land Policy (Working Paper). Institute of Revenues, Rating and Valuation, London 2002, s. 36-39.

⁹ A. Hanusz, P. Czerski: *Gminne podatki i opłaty budżetowe*. Zakamycze, Kraków 2004, s. 17.

¹⁰ K. Wójtowicz: *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*. UMCS, Lublin 2007, s. 14.

¹¹ *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*. Red. H. Sochacka-Krysiak. SGH, Warszawa 2008, s. 158.

¹² Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Op. cit., art. 7.

całego kraju. Mają charakter podmiotowy, jak np. szkoły wyższe, kościoły, związki wyznaniowe, zakłady pracy chronionej, jednostki badawczo-rozwojowe, lub przedmiotowy, np. grunty pod budowlami infrastruktury portowej, grunty i budynki wpisane do rejestru zabytków czy będące we władaniu muzeów. Większość zwolnień ustawowych skutkujących zmniejszonymi dochodami z tytułu podatku od nieruchomości jest rekompensowanych środkami z budżetu państwa.

W przypadku nieuchwalenia stawek na następny rok moc wiążącą mają obowiązujące w roku obecnym.

Do istotnych z punktu widzenia budżetu gminy cech podatku należy także jego duża przewidywalność i możliwość w miarę dokładnego oszacowania zakładanych wpływów. Nie podlega dużym wahaniom, a z tytułu całkowitych wpływów stanowi istotną pozycję w strukturze dochodów gmin.

2. Małe miasta w literaturze przedmiotu i regulacjach prawnych

Ośrodki miejskie uważane są za centra, w których rozwój przebiega dynamiczniej niż w otaczających obszarach. Pełnią funkcję stymulatora rozwoju gospodarczego i społecznego dla terenów z nimi powiązanych. Z punktu widzenia struktury przestrzennej różnią się od terenów wiejskich większym stopniem zaludnienia, koncentracją handlu i usług, zawartością zabudowy, większą koncentracją majątku oraz brakiem cech użytkowania rolniczego¹³.

Przedstawione własności dotyczą charakterystyki przestrzenno-funkcjonalnej miasta. Z punktu widzenia administracyjnego miastem jest jednostka osadnicza, która posiada prawa miejskie, a przesłankami do nadania takiego statusu są opisane wyżej cechy, ustawowo ujęte w 4 grupy: infrastruktury społecznej, technicznej, układu urbanistycznego oraz charakteru zabudowy¹⁴. Ustawa, ani inny akt prawny, nie formułuje ścisłych wytycznych, według których miasto określa się mianem małego, średniego, dużego bądź metropolii. Jako granice przyjęło się uznawać¹⁵ wartość 20 tys. mieszkańców, 100 tys. oraz mln. Zgodnie z nimi miasta małe liczą do 20 tys. ludności, średnie do 100 tys., duże do mln, a liczące więcej nazywa się wielkimi¹⁶. Wymienione granice są wynikiem obserwacji zmiany funkcji miasta wraz ze wzrostem liczby ludności.

¹³ J. Kotlińska: *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce*. UE, Poznań 2009, s. 17-18.

¹⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm., art. 4.

¹⁵ D. Szymańska: *Urbanizacja na świecie*. PWN, Warszawa 2007, s. 19-22 oraz Eadem: *Geografia osadnictwa*. PWN, Warszawa 2009, s. 179.

¹⁶ J. Kotlińska: *Op. cit.*, s. 19.

Najbardziej rozpowszechniona systematyka, zgodnie z którą małe miasta to takie, których liczba mieszkańców nie przekracza 20 tys.¹⁷, znalazła zastosowanie również w niniejszym artykule. Kryterium ludnościowe nie oznacza, że są to ośrodki jednorodne. Występują między nimi różnice społeczno-gospodarcze, funkcjonalne czy morfologiczne¹⁸. Zarządzanie gruntami, wyrażone np. poprzez obowiązujące na terenie miasta stawki podatku od nieruchomości, to również jedna z cech różnicujących te jednostki.

3. Profil demograficzno-gospodarczy wybranych małych miast województwa pomorskiego

W województwie pomorskim istnieją 123 gminy. Podobnie jak w całej Polsce najwięcej jest gmin wiejskich – 78. Nieco inaczej proporcja wygląda między pozostałymi dwoma typami gmin. O ile w skali kraju miejsko-wiejskich jest blisko 2 razy więcej niż miejskich (odpowiednio 602 i 306), to w pomorskim zauważyć można przewagę gmin miejskich nad miejsko-wiejskimi (odpowiednio 25 i 17). Niewątpliwie układ taki wynika z istnienia w pasie nadmorskim gmin miejskich (np. Ustki, Łeby, Władysławowa, Jastarni), a także utworzenia gmin-par, tzn. gmin miejskich otoczonych wiejskimi o takiej samej nazwie i mających siedzibę w mieście (np. gmina Bytów-miasto Bytów, gmina Miastko-miasto Miastko, gmina Debrzno-miasto Debrzno), które – teoretycznie – mogłyby istnieć razem jako gminy miejsko-wiejskie.

Nie wszystkie gminy miejskie można zaliczyć do małych miast. Warunek spełnia 10 spośród nich. Ich ogólną charakterystykę zamieszczono w tabelach 1 i 2.

¹⁷ A. Zakrzewska-Półtorak: Przekształcenia w strukturze społeczno-ekonomicznej wybranych małych miast wrocławskiego obszaru metropolitalnego. W: Ośrodki lokalne w strefie oddziaływania wielkich miast. Red. K. Heffner, T. Marszał. Biuletyn KPZK. Warszawa 2008, nr 238, s. 62; E. Zuzanska-Żyśko: Małe miasta w strefie oddziaływania ośrodków regionalnych. W: Małe miasta w obszarach metropolitalnych. Red. K. Heffner, T. Marszał. Biuletyn KPZK. Warszawa 2007, nr 232, s. 63; D. Szymańska, E. Grzelak-Kostulska: Problematyka małych miast w Polsce w świetle literatury. Red. K. Heffner, T. Marszał. Biuletyn KPZK. Warszawa 2005, nr 220, s. 21-36.

¹⁸ K. Heffner, T. Marszał: Uwarunkowania rozwoju i zmiany w zagospodarowaniu małych miast w Polsce w drugiej połowie XX w. W: Uwarunkowania rozwoju małych miast. Red. K. Heffner, T. Marszał. Biuletyn KPZK. Warszawa 2006, nr 226, s. 8.

Tabela 1

Charakterystyka administracyjno-przestrzenna gmin miejskich-małych miast województwa pomorskiego

Miasto	Powiat	Położenie nadmorskie	Gmina-para	Powierzchnia (ha)	Gęstość zaludnienia (tys.osób/km ²)
Czarna Woda	starogardzki	nie	nie	2 773	119
Człuchów	człuchowski	nie	tak	1 278	1 139
Hel	pucki	tak	nie	2 172	178
Jastarnia	pucki	tak	nie	780	506
Krynica Morska	nowodworski	tak	nie	11 601	12
Łeba	łęborski	tak	nie	1 481	263
Puck	pucki	tak	tak	479	2 414
Skórcz	starogardzki	nie	tak	363	990
Ustka	słupski	tak	tak	1 019	1 614
Władysławowo	pucki	tak	nie	3 922	391

Tabela 2

Charakterystyka demograficzno-ekonomiczna gmin miejskich-małych miast województwa pomorskiego

Miasto	Liczebność w 2002 (tys.)	Liczebność w 2011 (tys.)	Zmiana 2011/02 (%)	Dochody miasta/ mieszkańca w 2011 (zł)
Czarna Woda	3 247	3 300	1,6	2 659
Człuchów	14 642	14 552	-0,6	2 907
Hel	4 364	3 860	-13,1	4 920
Jastarnia	3 953	3 947	-0,2	6 477
Krynica Morska	1 306	1 353	3,5	24 475
Łeba	3 864	3 889	0,6	6 348
Puck	11 279	11 562	2,4	3 696
Skórcz	3 447	3 593	4,1	3 085
Ustka	16 417	16 445	0,2	3 208
Władysławowo	14 615	15 328	4,7	3 394

Kryteria opisu tak dobrano, by wyjaśnić ich specyfikę polegającą na tym, że pomimo stosunkowo małej liczebności, stanowią odrębną jednostkę administracyjną. Jak widać z analizy tabeli 1 większość, 7 na 10, położona jest w pasie przybrzeżnym i przynależy do jednego z północnych powiatów (pucki, lęborski, słupski) pomorskiego. Tylko 3 miasta: Czarna Woda, Człuchów i Skórcz nie spełniają tego warunku. Dwa ostatnie, a także inne, np. Puck lub Ustka mają swój odpowiednik w postaci tzw. gminy-pary. Jedynym miastem nie spełniającym pierwszego ani drugiego kryterium jest Czarna Woda – miasto wydzielone z gminy Kaliska, posiadające prawa miejskie dopiero 20 lat, od 1993 roku.

Z punktu widzenia wielkości i gęstości zaludnienia, gminy te stanowią niejednorodną grupę, choć można zauważyć istnienie cech wspólnych. Generalnie powierzchnia gmin jest mniejsza niż średnia gmin miejskich dla kraju (wynosząca ponad 4,5 tys. ha), co naturalne, gdyż statystyka obejmuje również tak duże aglomeracje, jak Warszawa czy Kraków, które również są gminami miejskimi wykonującymi dodatkowo zadania powiatowe. Niektóre, np. Władysławowo, zajmują obszar równy powierzchni statystycznej gminy miejskiej województwa pomorskiego, wynoszący 3,9 tys. ha.

Gęstość zaludnienia jest także zróżnicowana, największa występuje w gminach, które mają swoje odpowiedniki w postaci gmin wiejskich. W ich przypadku granica administracyjna prawie zawsze pokrywa się z granicą zabudowy, stąd też obserwowane jest wyższe zagęszczenie.

Specyficzną jednostką jest Krynica Morska. To najmniej liczna gmina miejska w Polsce i jedna z najmniej licznych w kraju. Jej granice administracyjne zależą w dużym stopniu od granic naturalnych, stąd też nietypowo duża powierzchnia, niska gęstość zaludnienia oraz bardzo wysokie dochody na mieszkańca, odbiegające od pozostałych jednostek, co uwidoczniło w tabeli 2. Tabela zawiera także dane o liczbie mieszkańców analizowanych jednostek. Sporządzając charakterystyki małych miast często stosuje się podział na 3 grupy: do 5 tys. mieszkańców, od 5 do 10 oraz powyżej 10 tys. Z tabeli 2 wynika, że druga grupa wśród małych miast – gmin miejskich w pomorskim nie jest reprezentowana. Nie ma także jednostek, które liczebnościowo zbliżyłyby się do górnej granicy, tzn. 20 tys. mieszkańców. Poza jednym przypadkiem, Helu, ilość mieszkańców w ciągu ostatnich 10 lat nie uległa istotnej zmianie. W Helu ubyło ich o ponad 13%, co jest wartością odróżniającą miasto od pozostałych. Zjawisko to zaistniało, pomimo że sytuacja finansowa budżetu miasta, z dochodami blisko 5 tys. zł na mieszkańca w 2011 roku, jest dość dobra. Nie można wnioskować, że na ubytek mieszkańców wpływ miał duży napływ turystów w okresie

wakacyjnym i wiążące się z nim różnorodne niedogodności dla miejscowej ludności, gdyż w innych miastach o zbliżonym położeniu (Jastarnia, Krynica Morska, Władysławowo) spadku ludności na podobną skalę nie zaobserwowano.

W tabeli 2 przedstawiono ponadto dochody ogółem budżetów miast przypadające na 1 mieszkańca. Zauważyć można wyższe wartości dochodów występujące w jednostkach zlokalizowanych w pasie nadmorskim. Tendencja ta jest stała, utrzymuje się od wielu lat i w większym stopniu zależy od położenia gminy niż od jej typu¹⁹.

4. Ocena gospodarki gruntami w świetle stawek podatkowych

Podatek od nieruchomości, obok rolnego czy leśnego, uważany jest za źródło dochodu, na które organy gminne mają największy wpływ²⁰. Ustalając jego wysokość nie mogą przekroczyć wartości maksymalnej. Jej wartość w latach 2010-2013 w odniesieniu do części gruntowej podatku przedstawiono w tabeli 3, jednak analizę wysokości stawek zawężono dla lat 2010-2012 (tabele 4 i 5), gdyż w momencie pisania artykułu stawki podatku na rok 2013 przez niektóre gminy nie zostały uchwalone.

Tabela 3

Maksymalne stawki podatku od nieruchomości w części dotyczącej gruntu

Rodzaje gruntu	2010	2011	2012	2013
Związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,77 zł/m ²	0,80 zł/m ²	0,84 zł/m ²	0,88 zł/m ²
Pod jeziorami, zajęte na zbiorniki wodne retencyjne, Zajęte pod elektrownie wodne	4,04 zł/ha	4,15 zł/ha	4,33 zł/ha	4,51 zł/ha
Pozostałe	0,39 zł/m ²	0,41 zł/m ²	0,43 zł/m ²	0,45 zł/m ²

¹⁹ A. Sekuła: Zmiany w poziomie dochodów gmin województwa pomorskiego w latach 1999-2004. W: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Red. D. Strahl. Prace Naukowe. AE, Wrocław 2007, nr 1161, s. 575-583.

²⁰ Idem: Polityka podatkowa Gdańska. W: Teoria ekonomii wobec przeobrażeń strukturalnych. Red. J. Pietrucha. Studia Ekonomiczne. UE, Katowice 2011, nr 80, s. 212.

Tabela 4

Stawki części gruntowej podatku od nieruchomości w wybranych małych miastach pomorskiego w latach 2010-2012 (zł)

Miasto	2010			2011			2012		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Czarna Woda	0,61*	3,60	0,19**	0,63*	3,69	0,20**	0,66*	3,84	0,21**
Człuchów	0,67	3,84	0,27	0,67	3,84	0,27	0,72	3,95	0,31
Hel	0,77	4,04	0,39	0,80	4,15	0,41	0,84	4,33	0,43
Jastarnia	0,77	4,04	0,20	0,80	4,15	0,21	0,84	4,33	0,30
Krynica Morska	0,70	3,70	0,30	0,72	3,70	0,31	0,74	3,80	0,32
Łeba	0,65***	1,70***	0,25***	0,73	2,55	0,26	0,80	2,65	0,30
Puck	0,70	---	0,28	0,75	---	0,30	0,80	---	0,35
Skórcz	0,60	---	0,20	0,60	---	0,20	0,68	---	0,23
Ustka	0,70	3,80	0,30	0,70	3,90	0,30	0,75	3,50	0,35
Władysławowo	0,77	4,04	0,35	0,79	4,15	0,36	0,82	4,33	0,38

A – działalność gospodarcza, B – grunty pod jeziorami..., C – pozostałe grunty

--- stawka nieustalona.

*Działalność gospodarcza turystyczna – 0,19 zł/m² w 2010, 0,20 w 2011 i 0,21 w 2012.

** Letniskowe – 0,37 zł/m² w 2010, 0,38 zł/m² w 2011 i 0,40 zł/m² w 2012.

*** Uchwalone na 2008 rok, obowiązujące także w 2009 i 2010.

Tabela 5

Stawki części gruntowej podatku od nieruchomości w wybranych małych miastach pomorskiego w latach 2010-2012 jako % wartości maksymalnej

Miasto	2010			2011			2012		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Czarna Woda	79,2*	89,1	48,7**	78,8*	88,9	48,8**	78,6*	88,7	48,8**
Człuchów	87,0	95,0	69,2	83,8	92,5	65,9	85,7	91,2	72,1
Hel	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jastarnia	100,0	100,0	51,3	100,0	100,0	51,2	100,0	100,0	69,8
Krynica Morska	90,9	91,6	76,9	90,0	89,2	75,6	88,1	87,8	74,4
Łeba	84,4	42,1	64,1	91,3	61,4	63,4	95,2	61,2	69,8
Puck	90,9	–	71,8	93,8	–	73,2	95,2	–	81,4
Skórcz	77,9	–	51,3	75,0	–	48,8	81,0	–	53,5
Ustka	90,9	94,1	76,9	87,5	94,0	73,2	89,3	80,8	81,4
Władysławowo	100,0	100,0	89,7	98,8	100,0	87,8	97,6	100,0	88,4

A, B, C – jak w tabeli 4.

* Działalność gospodarcza turystyczna: 25% w latach 2010-2012.

** Letniskowe – 95% w 2010, 93% w 2011 i 2012 roku.

Z analizy tabel 4 i 5, prezentujących wysokości stawek podatku w wartościach bezwzględnych i względnych (jako % wartości maksymalnych), można wyciągnąć wnioski dotyczące polityki gospodarowania gruntami na terenie analizowanych gmin. Przede wszystkim sporadycznie zdarza się, by stosowane było różnicowanie stawek ponad obowiązujące ustawowo trzy grupy (oznaczone w tabelach 4 i 5 symbolami A, B i C). Jedynym wyjątkiem jest Czarna Woda, która z jednej strony zdecydowanie obniża stawki dla działalności gospodarczej turystycznej, a z drugiej stosuje prawie maksymalne progi dla gruntów lotniskowych. Z analizy działań władarzy miasta wyłania się chęć pobudzenia działalności turystycznej na terenie miasta i stosowanie zachęt w stosunku do przedsiębiorców działających w tym obszarze. Tylko w tym przypadku można mówić o funkcji stymulującej, tzn. oddziałującej na decyzje podejmowane przez podmioty gospodarcze, podatku od nieruchomości.

Kolejnym istotnym wnioskiem jest coroczna aktualizacja stawek podatkowych praktycznie przez wszystkie miasta w badanym okresie. To przesłanka, by stwierdzić, że podatek pełni funkcję fiskalną, czyli dochodową. Miasta, dostosowując stawki do wartości maksymalnych, dążą do zwiększania swoich dochodów własnych. Potwierdzenie realizacji tej funkcji płynie także z porównania wysokości stawek z bogactwem gmin określonym dochodami na mieszkańca. Jednostki mniej zamożne, takie jak Czarna Woda, Człuchów i Skórcz, stosują niższe stawki niż jednostki bardziej zamożne, np. Hel czy Jastarnia. Nie traktują zatem stawek podatkowych jako elementu konkurencyjności gminy, który może zachęcać przedsiębiorców do lokowania działalności na ich terenie. Wyciąganie wniosków, że w przypadku Helu istnieje korelacja między stosunkowo szybkim wyludnianiem miasta a stosowaniem maksymalnych stawek części gruntowej podatku od nieruchomości jest działaniem zbyt daleko idącym, jednak na taką prawidłowość należy zwrócić uwagę.

Ostatni wniosek dotyczy związku między rodzajem gruntu a wartością maksymalną, ustaloną przez miasto. Najwyższe stawki, sięgające 90% wartości maksymalnej, uchwalane są w odniesieniu do gruntów oznaczonych w tabelach 4 i 5 literami A i B, czyli przede wszystkim związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Niższe wartości, około 70% górnego limitu, stosuje się w odniesieniu do gruntów trzeciego typu, tzw. pozostałych. Podatek według tych stawek płacą np. organizacje pożytku publicznego.

Podsumowanie

Celem artykułu była analiza wielkości stawek podatku od nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości gruntowych w małych miastach województwa pomorskiego będących od strony administracyjnej gminami miejskimi. Uzyskane wyniki prowadzą do wniosków, że podatek ten pełni przede wszystkim funkcję fiskalną. Funkcja stymulująca zauważana jest sporadycznie. Zmniejszanie stawek w stosunku do wartości maksymalnych rzadziej i w mniejszym stopniu dotyczy gruntów wykorzystywanych w działalności gospodarczej niż w pozostałych przypadkach.

Powyższe wyniki pokrywają się z wnioskami, jakie na podstawie analizy stawek podatku od nieruchomości gmin miejskich województwa lubelskiego sformułowała M. Miszczuk, zgodnie z którymi małe miasta stosują relatywnie wyższe stawki w podatku od nieruchomości od budynków zajętych pod działalność gospodarczą, natomiast w odniesieniu do budynków mieszkalnych wyraźnie je obniżają²¹, stąd też można założyć, że postępowanie takie jest charakterystyczne dla wielu małych miast.

Literatura

- Brown P., Hepworth M.: *A Study of European Land Tax Systems*, Lincoln Institute of Land Policy (Working Paper). Institute of Revenues, Rating and Valuation, London 2002.
- Carroll D., Johnson T.: *Examining Small Town Revenues: To What Extent Are They Diversified?* „Public Administration Review” 2010, Vol. 70, No. 2.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym. Red. H. Sochacka-Krysiak. SGH, Warszawa 2008.
- Hanusz A., Czernski P.: *Gminne podatki i opłaty budżetowe*. Zakamycze, Kraków 2004.
- Heffner K., Marszał T.: *Uwarunkowania rozwoju i zmiany w zagospodarowaniu małych miast w Polsce w drugiej połowie XX w.* W: *Uwarunkowania rozwoju małych miast*. Red. K. Heffner, T. Marszał. Biuletyn KPZK. Warszawa 2006, nr 226.
- Kornberger-Sokołowska E.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. LexisNexis, Warszawa 2012.
- Kotlińska J.: *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce*. UE, Poznań 2009.
- Miszczuk M.: *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*. C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Patrzalek L.: *Finanse samorządu terytorialnego*. UE, Wrocław 2010.

²¹ M. Miszczuk: *Op. cit.*, s. 55.

- Rural Property Tax Systems in Central and Eastern Europe. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2002.
- Sekuła A.: Dochody gmin z tytułu opłat. W: Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku. Red. S. Korenik, A. Dybała. Prace Naukowe. UE, Wrocław 2010, nr 101.
- Sekuła A.: Polityka podatkowa Gdańska. W: Teoria ekonomii wobec przeobrażeń strukturalnych. Red. J. Pietrucha. Studia Ekonomiczne. UE, Katowice 2011, nr 80.
- Sekuła A.: Zmiany w poziomie dochodów gmin województwa pomorskiego w latach 1999-2004. W: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Red. D. Strahl. Prace Naukowe. AE, Wrocław 2007, nr 1161.
- Szymańska D., Grzelak-Kostulska E.: Problematyka małych miast w Polsce w świetle literatury. Red. K. Heffner, T. Martszał. Biuletyn KPZK 220, Warszawa 2005.
- Szymańska D.: Geografia osadnictwa. PWN, Warszawa 2009.
- Szymańska D.: Urbanizacja na świecie. PWN, Warszawa 2007.
- Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r. Dz.U. 2010, nr 95, poz. 613 z późn. zm.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz.U. 2012, poz. 749, nr 1101.
- Wójtowicz K.: System opodatkowania nieruchomości w Polsce. UMCS, Lublin 2007.
- Zakrzewska-Półtorak A.: Przekształcenia w strukturze społeczno-ekonomicznej wybranych małych miast wrocławskiego obszaru metropolitalnego. W: Ośrodki lokalne w strefie oddziaływania wielkich miast. Red. K. Heffner, T. Marszał. Biuletyn KPZK. Warszawa 2008, nr 238.
- Zuzańska-Żyśko E.: Małe miasta w strefie oddziaływania ośrodków regionalnych. W: Małe miasta w obszarach metropolitalnych. Red. K. Heffner, T. Marszał. Biuletyn KPZK, Warszawa 2007, nr 232.

LAND MANAGEMENT IN SMALL TOWNS ON THE BASIS OF PROPERTY TAX RATES IN THE POMERANIAN REGION MUNICIPALITIES

Summary

The aim of the article was to analyze the amount of property tax rates in the part relating to land. Small towns that are urban municipalities were analyzed. The results led to the conclusion that tax rates are not considered as a competitiveness factor. They fulfill fiscal functions and increase budget revenue. The average rates of land property tax for business amounted to 90% of the maximum value, in other cases – 70%.

LOKALNY WYMIAR KWESTII ŚRODOWISKOWYCH I KULTUROWYCH

Jan Maciej Chmielewski

Alina Maciejewska

Agnieszka Turek

Politechnika Warszawska

MOŻLIWOŚCI OCHRONY TOŻSAMOŚCI KULTUROWEJ, SPOŁECZNEJ, PRZYRODNICZEJ I URBANISTYCZNEJ MAŁEGO MIASTA

1. Małe miasta w świetle statystyki

Małych miast, tj. liczących poniżej 20 tys. mieszkańców, jest aktualnie w Polsce 688, co stanowi ponad 75% ogólnej liczby miast w Polsce. Udział więc tych miast w sieci osadniczej naszego kraju jest znaczący, szczególnie że tworzą one system usługowych ośrodków lokalnych i miejsc pracy ważnych w rozwoju gmin wiejskich i istotnych dla podnoszenia ich kulturowego poziomu, zwłaszcza w rejonach oddalonych od wielkich ośrodków miejskich.

Najmniejszym miastem w Polsce są Wyśmierzyce, mające zaledwie 873 mieszkańców, ale powierzchnię stosunkowo dużą – 16,84 km², co sprawia, że gęstość zaludnienia wynosi tu tylko 52 osoby/km². Miastem największym w tej grupie są Końskie, mające 19 962 mieszkańców, powierzchnię 17,70 km² i gęstość zaludnienia 1128 osób/km². Oba miasta mają zbliżoną powierzchnię, ale różną je pozostałe wskaźniki. Stawiszyn jest najmniejszym powierzchniowo miastem. Ma zaledwie 0,99 km², ale liczy 1552 mieszkańców i ma gęstość zaludnienia stosunkowo wysoką wśród miast małych – 1568 osób/km². Powierzchnia miasta wyodrębniona została z 78 km² obszaru gminy miejsko-wiejskiej zarządzanej przez wspólny samorząd. Największym powierzchniowo

miastem małym jest Krynica Morska licząca aż 102,04 km², ale liczba jej mieszkańców – 1361 wskazuje, że jest to miasto najsłabiej zaludnione – 13,3 osób/km². Najgęściej zaludnionym miastem małym są natomiast Nowe Skalmierzyce – 3115 osób/km², przy liczbie ludności 4922 i powierzchni tylko 1,58 km². Krynica Morska jest osadą usytuowaną na słabo zurbanizowanej i pokrytej lasem Mierzei Wiślanej, powstała ze wsi rybackiej, w której rozwinął się ośrodek letniskowy, który dopiero prawa miejskie otrzymał w 1991 roku. Nowe Skalmierzyce powstały natomiast jako miejscowość graniczna pomiędzy zaborem pruskim i rosyjskim, a dziś praktycznie jest dzielnicą Kalisko-Ostrowskiego Okręgu Przemysłowego. Miasto należy do miejsko-wiejskiej gminy Skalmierzyce, ale ośrodek tej gminy, co ciekawe, nie jest umieszczony w tym mieście.

Podawane w statystyce¹ trzy parametry: liczba ludności, powierzchnia w granicach administracyjnych i gęstość zaludnienia nie dają pełnego wyobrażenia, czym jest małe miasto w Polsce. Jego właściwości dopiero konkretyzują się w wyniku analizy struktury morfologicznej ich zabudowy, krajobrazu i innych cech fizjonomicznych. Małe miasta w Polsce to zarówno organizmy o cechach porównywalnych z miastami małymi zachodniej Europy, jak i osady mające więcej cech zagospodarowania wiejskiego bądź osiedla przyfabrycznego.

2. Struktura przestrzenna i fizjonomia małych miast

Syntetycznie i najwyraźniej cechy przestrzenne małego miasta określa struktura użytkowania gruntów. Niestety dane o niej nie zawsze są podawane i rzadko brane pod uwagę w badaniach małych miast. Z dostępnych materiałów źródłowych można wywnioskować, że udział terenów zabudowanych w miastach małych waha się w granicach od 10 do 50% ich powierzchni w granicach administracyjnych, a gęstość zaludnienia wynosi na tych terenach od 25 do 35 osób na hektar². Niewielki udział terenów zabudowanych w większości miast małych świadczy, że tworzą one jednostki osadnicze, w granicach których tereny upraw rolnych są dominującym typem zagospodarowania, świadczącym o charakterze przestrzennym, zwłaszcza wyrażającym się w ich krajobrazie. Nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączająca z ochrony grunty rolne w granicach miast sprawia, że miasta małe o nikłych szansach

¹ Dane na podstawie publikacji Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 roku. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

² Miasto Węgrów ma powierzchnię w granicach administracyjnych 3550 ha, liczbę mieszkańców 12 641 i gęstość zaludnienia 3,56 osób/ha, ponieważ tylko 11% powierzchni miasta stanowią tereny zabudowane, gęstość zaludnienia na tych terenach wynosi ok. 32 osób/ha.

rozwoju ludnościowego mają tendencję do spontanicznego powiększania obszaru zabudowy i tym samym włączania się w niepożądany proces rozpraszania się zabudowy i dezurbanizacji struktury osadniczej w Polsce³ (rys. 1).



Rys. 1. Struktura użytkowania gruntów w granicach administracyjnych Węgrowa

Źródło: Opracowanie własne. Projekt Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Węgrowa, 1999 rok.

³ Nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wprowadziła od 2009 roku zapis w art. 5b, że „przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast” oraz w art. 7, że nie jest wymagana decyzja administracyjna wyrażająca zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy IV oraz V i VI pochodzenia organicznego na cele nierolnicze i nieleśne w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Badając w latach 70. ubiegłego stulecia strukturę przestrzenną małych miast Hanna Adamczewska-Wejchert i Kazimierz Wejchert wyróżniali na ich terytoriach trzy strefy morfologiczne: centralną, pośrednią i zewnętrzną⁴. Centralną stanowiła zwarta zabudowa, przeważnie skupiona na kanwie historycznego planu. Pośrednią określały formy zagospodarowania powstałe w wyniku przemian społeczno-gospodarczych XX wieku. Zewnętrzną tworzyły tereny otwarte pól, łąk i lasów. Dzisiejszy ogląd miast małych, głównie dzięki dostępności zdjęć satelitarnych, pozwala stwierdzić, że w licznych przypadkach ten podział mocno się zatarł. Zauważa się pogłębiające się rozczłonkowanie przestrzenne terenów zabudowanych, wyrażające się silną ekspansją zabudowy na tereny strefy zewnętrznej, szczególnie w przypadku miast o silnym udziale obszarów rolnych w ich granicach. Zjawisko to mocno zaznacza się w miastach małych usytuowanych w aglomeracjach miejskich. Tu miasta małe mają największe szanse rozwoju ludnościowego, co sprawia, że w opracowaniach planistycznych wskazuje się w nich na daleko idące możliwości przekształceń gruntów rolnych na cele budowlane, często wielokrotnie większe niż wynikałoby to z realnych programów rozwojowych⁵.

W procesie rozlewania się w strefie zewnętrznej terenów zabudowy traci funkcję ośrodkotwórczą historyczna strefa centralna z uwagi na wypływanie usług do stref pośredniej lub zewnętrznej. Zespoły zabudowy wielorodzinnej, które były w okresie PRL lokalizowane w tych strefach, są dziś wyposażane w podstawowe usługi dla mieszkańców, a nowe usługi wyższego rzędu powstają z reguły na terenach najłatwiej dostępnych, tj. na działkach rolnych, chętnie sprzedawanych przez ich właścicieli. W wyniku tych tendencji koncentracje usług, dawniej występujące w strefie centralnej, topnieją, szczególnie wobec powszechnej presji wypychania wielkopowierzchniowego handlu na obrzeża zabudowy (supermarkety, targowiska), co ściąga równocześnie w ich rejony inne usługi (motoryzacyjne, turystyczne, administracyjne).

W strefie centralnej zwarte formy zabudowy stopniowo wykruszają się, gdyż rzadko zastępowane są nowymi budynkami, co sprawia, że czytelne historycznie formy obudowanych rynków, ulic, placów zmieniają się w układy o genezie osiedlowej lub agrarnej. Znikają małomiasteczkowe formy architektury zastępowane zredukowanymi do karłowatej skali wzornikami architektury wielkomiejskiej. Prawie na zagładę skazana jest drewniana zabudowa, której nie

⁴ H. Adamczewska-Wejchert, K. Wejchert: *Małe miasta*. Arkady, Warszawa 1986; H. Adamczewska-Wejchert: *Elementy struktury przestrzennej małych i średnich miast polskich*. W: *Przeszłość a jutro miasta*. PWN, Warszawa 1977.

⁵ M. Nowakowski: *Intensyfikacja zagospodarowywania metropolii warszawskiej*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2006.

chroni się tak jak np. w krajach skandynawskich. Obowiązujące w Polsce warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowania, nie sprzyjają formom zabudowy zwartej, którą traktuje się raczej jako wyjątkową niż podstawową formę zabudowy miejskiej.

Element krystalizujący⁶ strukturę przestrzenną miast, szczególnie na terenach rozwojowych, stanowią już nie jak dawniej sieci uliczne, ale rolne podziały parcelacyjne. Na ich kanwie rozprzestrzenia się głównie jednorodzinna ekstensywna zabudowa wolno stojąca na ogradzanych działkach, których powierzchnie wahają się od 500 do 2000 m². Charakterystyczna jest również obudowa dróg wybiegających z miasta, która przyczynia się do wydłużenia czasu dojazdu do centrum miasta.

Proces penetracji zabudowy w strefę zewnętrzną narusza także przyrodnicze walory środowiska. Nierzadko zabudowa wkracza na tereny leśne, przekracza granice stref zagrożenia powodziowego, w terenach górskich rozlewa się na stokach narażonych na procesy osuwiskowe. W efekcie małe miasta tracą swoją odrębność względem osad wiejskich, a także historyczną specyfikę krajobrazową, zwłaszcza deformowane są ich charakterystyczne panoramy.

Poszerzające się obszary zabudowy zmuszają do rozciągania sieci uzbrojenia technicznego, zwiększają odległości do usług podstawowych i osłabiają bezpośrednie kontakty społeczne mieszkańców. Samochód staje się podstawowym środkiem komunikacyjnym zapewniającym dostępność miejsc pracy, szkół, usług bytowych i innych potrzeb, które tradycyjnie w małym mieście były w zasięgu ruchu pieszego. Powiększający się obszar zurbanizowany podnosi także społeczne koszty użytkowania przestrzeni lub obniża jakość jej zagospodarowania.

Badania prowadzone przez Katedrę Gospodarki Przestrzennej i Nauk o Środowisku Przyrodniczym w Politechnice Warszawskiej są przede wszystkim skoncentrowane na analizie struktur przestrzennych małych miast. Z badań tych wynika z jednej strony kontrowersyjność kryjąca się w haśle ochrona tożsamości małego miasta, z drugiej jednak przekonanie, że wartości przestrzenno-krajobrazowe mogą wносить istotne przesłanki dla ich rozwoju. Wskazuje się małe miasta w Polsce, a także w innych krajach Europy, które dzięki tym wartościom wzmocniły swoją pozycję w sieci osadniczej (Kazimierz nad Wisłą, Mikołajki, Tykocin, Pułtusk i inne, zwłaszcza w polskich strefach rekreacyjno-wypoczynkowych).

⁶ K. Wejchert: Elementy krystalizujące i ich rola w strukturze przestrzennej miast polskich. W: Przeszłość a jutro miasta. Op. cit.

Liczne małe miasta w Polsce są małe i dotknięte kryzysem w efekcie biedy i dziejowych niepowodzeń rozwojowych, co odbijało się na ich fizjonomii i niedostatku społecznym. W okresie przedindustrialnym wszystkie polskie miasta zaliczyć należałoby do małych. Dopiero rozwój przemysłu, a także ranga administracyjna spowodowały, że jedne z nich dynamicznie się rozwijały, a inne pozbawione tych miastotwórczych czynników zamierały w rozwoju. Liczne z nich również traciły prawa miejskie i przekształcały się w osady wiejskie. Po II wojnie światowej w wyniku zmian ustrojowych i exodusu migracyjnego w licznych małych miastach nastąpiła całkowita lub znaczna wymiana mieszkańców. W efekcie klasa mieszczań przestała istnieć, zastąpiona przez lokatorów zasobów budowlanych przetrwałych ze zniszczeń wojennych bądź zasiedlanych we wznoszonych osiedlach wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego. Dopiero na większą skalę prywatne budownictwo mieszkaniowe rozwinęło się od lat 70. XX wieku, ale już głównie w formie osiedli domów jednorodzinnych lub pojedynczych budynków wznoszonych na parcelacjach rolnych. W wyniku tych procesów wizerunek wszystkich małych miast zaczął się upodabniać.

Cechami odróżniającymi jedno miasto od drugiego stały się w zasadzie tylko zachowane budowlane obiekty historyczne, w tym chronione prawem zabytki, a także mocniejsze formy krajobrazu naturalnego, takie jak wody powierzchniowe, rzeźba terenu, lasy czy tereny podmokłe. Dziś owe znaki szczególnie często są jedynymi wyróżnikami świadczącymi o tożsamości przestrzennej miasta i stanowią przekaz pamięci o ich historii i dziedzictwie kulturowym. Nie jest to jednak bezwzględna reguła, gdyż i w małych miastach pojawiają się czasem budowle konkurujące gabarytem z historycznymi zabytkami. Są to hale handlowe, fabryczne i magazynowe, pojedyncze wielokondygnacyjne budynki czy obiekty infrastruktury technicznej. Ich architektoniczna bylejąkość niestety nigdy nie nadaje małym miastom dodatkowego waloru estetycznego.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci szary wizerunek miasta okresu PRL zmienił się. Symptomy biedy i braku szans rozwojowych zacierają w nich zewnętrzne oznaki współczesności: brutalne reklamy, szyldy i ogłoszenia, kioski i stragany oferujące lokalną tandetę, telewizyjne anteny satelitarne, zatłoczenie samochodami. W wyniku strumienia środków pomocowych z Unii Europejskiej, pod hasłem rewitalizacji modernizuje się infrastrukturę miast. Widocznym przejawem tych działań jest wymiana nawierzchni ulic i placów, ich oświetlenia i detalu urbanistycznego. Małe miasta nie wszystkie w tej modernizacji uczestniczą. Zależy to głównie od zaradności burmistrzów, a także od aktywności gospodarczej mieszkańców. Z tych powodów fizjonomiczny obraz małego miasta jest odzwierciedleniem jego rozwoju oraz podstaw tego rozwoju.

3. Tożsamość małego miasta

Wobec procesów globalizacyjnych, uniwersalizmu form zagospodarowania, rozprzestrzenianiu się stylu międzynarodowego w architekturze i powszechnego zobojętnienia i przyzwolenia społecznego do zachodzących zmian uniformizacji środowiska zamieszkania architekci, urbaniści oraz przedstawiciele świata kultury i sztuki zwracają uwagę na zagrożenia, jakie niesie zanik tożsamości regionalnych i lokalnych w dzisiejszym świecie⁷. Podkreślane są zwłaszcza kwestie społeczno-kulturowe, wyobcowania i zaniku przywiązania do miejsc pamięci, dezintegracja w ramach grup społecznych, zobojętnienie na walory estetyczne i odchodzenie od miejscowych tradycji. W gospodarowaniu przestrzenią zjawiska te wyrażają się egoizmem indywidualnym wobec celów i potrzeb ogólnych. Dobro i interes publiczny spychany jest na drugie miejsce. Często zanika jego ranga w kształtowaniu struktur przestrzennych, co utrudnia planowanie i poprawę jakości zagospodarowania miast.

Zwraca się uwagę na to, że o charakterze małego miasta świadczą nie tylko parametry ilościowe czy cechy jakościowe, lecz również przekaz pamięci, jakie dźwiga jego fizyczny obraz, zarówno w warstwie biotycznej, jak i abiotycznej. Obraz ten jest bowiem nośnikiem ich tożsamości, który w małym mieście wybija się na pierwsze miejsce w przekazie o jego ciągłości historycznej i dziedzictwie kulturowym.

Mówiąc o tożsamości przestrzennej należy pamiętać, że zmienia się ona wraz z intencjami, osobowością, okolicznościami towarzyszącymi przy jej doświadczaniu zarówno indywidualnym, jak i zbiorowym. Stereotypową pamięć kształtuje opinia publiczna. Narażona jest więc ona często na trywialne uproszczenia czy selekcję. Z tego powodu informacje o miejscach szczególnych są najczęściej opisywane lub oznaczane specyficznymi znakami lub obiektami, nie zawsze wpisanymi w kształt otoczenia.

Trzeba jednak przyjąć, że gospodarka przestrzenna małego miasta, uwzględniając silnie zróżnicowany społeczny jej odbiór, powinna unikać trywialnych uproszczeń bazujących na zbiorowym, zwykle pejoratywnym wyobrażeniu małego miasta. Istotne jednocześnie jest, aby nie zacierać indywidualności ukrytych zazwyczaj w pamięci mieszkańców miasta.

Dziedzictwo kulturowe tkwi zatem w zachowanych reliktach zagospodarowania, cechach przyrodniczo-krajobrazowych oraz w lokalnej społecznej obyczajowości. Wartościowe relikty są zazwyczaj chronione ustawami. Cechy przy-

⁷ Kongres Architektury Polskiej 1998. Biała Księga Architektów Europy (ACE) „Europa i architektura jutra” 1995. Nowa Karta Ateńska 2003 i liczne publikacje autorskie.

rodniczo-krajobrazowe, chociaż też chronione, są mniej odporne na zachodzące zmiany rozwojowe. Tradycyjną obyczajowość najsilniej atakuje moda i cywilizacyjne zdobycze przekształcając ją w odświętne zachowania bądź okazjonalne happeningi. Tożsamość małego miasta, w tym ujęciu, najsilniej narażona jest w procesie rozwojowym, a utrwalana bywa głównie ochronnymi działaniami, czasem anty rozwojowymi, a często wymuszonymi odgórnie.

Postawić można zatem pytanie, czy ochrona tej tożsamości nie oznacza przypadkiem stagnacji w procesach rozwojowych. Patrzenia w przeszłość, a nie dostrzegania szans prorozwojowych. Taka ochrona tożsamości byłaby trudna do uzasadnienia i mało atrakcyjna społecznie. Należałoby więc odnaleźć w przekazie tożsamości bodźce rozwojowe. W małym mieście są one przede wszystkim zawarte w endogenicznych jego walorach.

Rozwój małego miasta oznacza często zmianę jego wyglądu i charakteru społecznego. W obu tych zakresach grozi to zanikiem jego tożsamości, jeśli nie będzie ona określona i chroniona. Ochrona tożsamości musi spoczywać głównie na władzach samorządowych. One dysponują odpowiednimi narzędziami administracyjnymi, marketingowymi i planistycznymi, by zadbać o tożsamość lokalną miasta, a także wesprzeć działania instytucji formalnych i nieformalnych oraz osób indywidualnych, dla których tożsamość środowiska zamieszkania nie jest obojętna i dysponują wiedzą, co o tej tożsamości mogłoby zaświadczać.

System miejsc, które są przekaźnikami tożsamości lokalnej może być zawsze poszerzany i wzbogacany o nowe znaki i obiekty, a także krajobrazowe kompozycje. Jeśli tożsamość przestrzenna tych miejsc ma nie zamykać działań prorozwojowych, należałoby przyjąć kilka zasad takiej ochrony.

Wartości przyrodnicze środowiska małego miasta, będące nośnikami jego tożsamości, kryją się przede wszystkim w cechach krajobrazu kulturowego występującego w strefie zewnętrznej miasta, a także w tych rejonach, gdzie tereny niezabudowane wciskają się w postaci pasm i klinów w obszary zabudowy. Wypuklenie tych nośników wiązać się będzie z dostępnością miejsc, z których cechy krajobrazowe będą najbardziej czytelne i atrakcyjne, a także zapobiegliwością, aby cechy te nie były zakłócanie dysharmonizującymi obiektami. Walor widokowy odgrywa tu zasadniczą rolę i może być wykorzystany przez ochronę lub świadomą kreację punktów, linii i płaszczyzn widokowych. Dzięki tym miejscom utrwalac będzie się wizerunek miasta, często jako całościowej kompozycji urbanistycznej, w postaci panoram, sylwet czy unikatowych widoków (fot. 1). Krajobraz małego miasta jest zawsze skomponowany z naturalnych i zbudowanych składników. W licznych przypadkach składniki naturalne są najsilniejszymi nośnikami lokalnej tożsamości, zwłaszcza jeśli wynikają z bogatej rzeźby terenu czy mocnych form pokrycia roślinnego.



1. Panorama starego miasta Skaryszewy. Fot. J.M. Chmielewski

Kulturowe środowisko zbudowane małego miasta to głównie jego zabudowa i towarzysząca mu infrastruktura techniczna (drogi, place, urządzenia inżynierskie i wszelkie elementy detalu urbanistycznego). Składniki te w procesie rozwojowym stale narażane są na zmiany, czy to funkcjonalne czy też wizerunkowe, z uwagi na remonty, modernizacje, rozbudowy, przebudowy lub wymiany obiektów. Zmian tych nie da się uniknąć, ale można nimi sterować zarówno poprzez działania planistyczne, jak i inwestycyjne, utrwalając charakter przestrzenny środowiska. Ochrona charakteru przestrzenno-kulturowego środowiska zbudowanego musi uwzględniać fakt, że zmiany zachodzące w przestrzeni są nieuchronne i nieodwracalne. Cecha ta skłania do ochrony dóbr dziedzictwa kulturowego podejmowanych w skalach urbanistycznych. Chodzi o to, by utrwać w pamięci mieszkańców te wartości z przeszłości, które zaświadczenia o ciągłości historycznej miasta, a więc w sumie zaświadczenia o jego tożsamości (fot. 2).



2. Budynek usługowo mieszkaniowy w Coburgu, Niemcy. Fot. J.M. Chmielewski

„Pamięć jest tą siłą, która tworzy tożsamość istnień ludzkich, zarówno na płaszczyźnie osobowej, jak i zbiorowej. Przez pamięć [...] krystalizuje się poczucie tożsamości”, napisał Jan Paweł II w eseju „Pamięć i tożsamość”⁸.

4. Ochrona historycznego krajobrazu miejskiego

Dzisiejsza doktryna ochrony i konserwacji dóbr kultury opiera się zwłaszcza na wzmacnianiu wartości historycznego krajobrazu miejskiego⁹. Chodzi tu o eksponowanie powszechnego dziedzictwa ludzkości, a także charakterystycznego dziedzictwa danej społeczności częstkowej, dostrzegając w nim pierwiastki

⁸ Jan Paweł II: *Pamięć i tożsamość*. Znak, Kraków 2005.

⁹ Konferencja ICOMOS. Baku, Azerbejdżan 2012; D. Kłosek-Kozłowska: *Historyczny Krajobraz Miejski (Historic Urban Landscape – HUL) – stanowisko w sprawie technicznych i prawnych aspektów ustanowienia standardu dotyczącego konserwacji historycznego krajobrazu miejskiego*. Referat przedstawiony na plenarnym zebraniu Komitetu Architektury i Urbanistyki PAN w 2012 roku.

kreatywności i różnorodności, dziedzictwa, które otwarte jest na ewolucyjne zmiany. Wzmacnianie historycznego krajobrazu urbanistycznego wynikać powinno zatem z:

- rozpoznania zmiennych właściwości żyjącego miasta, w tym przemian jego zabudowania, zagospodarowania i zarządzania,
- uwypuklenia jego szczególnych cech (*genius loci*),
- wzbogacania narzędzi poznawczych, poprzez analizy morfologiczne i typologiczne jego fizycznych struktur,
- badania społeczno-ekonomicznych obciążeń, jak i korzyści, które wynikają z dziedzictwa kulturowego.

Narzędzia, które współcześnie można użyć do ochrony historycznego krajobrazu miejskiego to zarówno regulacje prawne i planistyczne, jak i finansowe, które wspomagać powinny społeczne zaangażowanie, w tym inwestycje sektora prywatnego.

Wzmacnianie historycznego krajobrazu urbanistycznego odnosi się zatem do całego miasta, zwłaszcza gdy jest ono małe, uwzględnia jego procesy rozwojowe w szerokim zakresie, tj. jakościowym i ilościowym, społecznym i gospodarczym, infrastrukturalnym i przyrodniczym. Historyczność według tych zasad należałoby traktować jak proces ewolucyjnych przemian, a krajobraz jako kompozycję elementów zbudowanych w różnych czasach na tle utrwalonych i zagospodarowanych cech naturalnych środowiska przyrodniczego.

Lokalne programy rewitalizacji opracowywane przez samorządy gminne w Polsce dla finansowania działań prorozwojowych mogłyby również być ukierunkowane na wzmacnianie historycznego krajobrazu miejskiego, a tym samym utrwalania tożsamości przestrzennej miast, zwłaszcza małych. W programach rewitalizacji wykonanych dla małych miast nie spotkano nigdzie wzmianki o potrzebie utrwalania tożsamości tych miast, co najwyżej w programach tych są zawarte zadania o potrzebie konserwacji zabytków architektury, jednak z pominięciem ich kontekstu urbanistycznego i krajobrazowego.

Program sanacji i modernizacji małych miast uruchomiony w latach 60. ubiegłego stulecia w Republice Federalnej Niemiec był realizowany na wszystkich szczeblach władz państwowych i samorządowych. W pierwszej fazie koncentrował się na wzmacnianiu pozycji gospodarczej małych miast, w fazie drugiej jego cele objęły również ochronę dziedzictwa kulturowego. W fazie tej w licznych przypadkach podejmowano rekonstrukcję zniszczonych w czasie wojny obiektów zabytkowych i odtwarzano charakterystyczne cechy układu urbanistycznego. Starano się te cechy utrzymać również wprowadzając współ-

czesne formy architektury, ale charakterem bliskie historycznemu otoczeniu. Powstały liczne przykłady kompozycji budynków starych i nowych tworzące wartości przestrzenne utrwalające historyczny krajobraz urbanistyczny (fot. 3).



3. Zabudowa usługowo mieszkaniowa w historycznej dzielnicy Kartuz. Fot. J.M. Chmielewski

Działania te obejmowały szeroki zakres wizerunkowych korekt, które wynikały z potrzeby unowocześnienia przestrzeni miast historycznych niezbędnymi obiektami współczesnej cywilizacji (wiaty przystanków transportu miejskiego, kabiny telefoniczne, witryny sklepowe, latarnie, ławki, ogródki kawiarniane, niezbędne bariery i ogrodzenia regulujące ruch w przestrzeniach publicznych i inne). Zadbano również o estetykę warstwy informacyjnej w mieście, przede wszystkim reklam, szyldów, gablot, a także dekoracji okazjonalnych i odświętnych. Zwrócono uwagę na marketingowy walor wizerunku miasta i na jego wielkie znaczenie w rozwoju ruchu turystycznego. Starano się ożywić miasto okazjonalnymi uroczystościami, imprezami, a także stałymi w okresie turystycznym atrakcjami i widowiskami. Dla ich organizacji wznoszono amfiteatry, estrady i trybuny, ale zawsze tak, by ich forma nie konkurowała z historycznym otoczeniem, a raczej go podkreślała i uatrakcyjniała widokowo.

Dziś znakomita większość niemieckich małych miast utrzymała historyczny krajobraz, mimo wojennych zniszczeń i pośpiesznej powojennej odbudowy, a następnie mimo licznych zmian i uzupełnień w zabudowie, modernizacji infrastruktury miejskiej, nowoczesnej organizacji ruchu i korekt w sposobie funkcjonowania przestrzeni publicznych (fot. 4).



4. Nowa część muzeum na starym mieście w Celle, Niemcy. Fot. J.M. Chmielewski

Podobne efekty można obserwować również w innych krajach zachodniej Europy. W Polsce także można by wskazać kilka pozytywnych przykładów nowych rozwiązań architektonicznych wpisanych prawidłowo w historyczny krajobraz miasta (ratusz w Serocku, galeria handlowa na rynku w Lubaniu Śląskim – fot. 6, 7, 8 zabudowa pensjonatowa w rejonie rynku w Mikołajkach, zabudowa mieszkaniowa na terenie starego miasta w Płocku i inne).



6. Ratusz na rynku w Serocku. Fot. J.M. Chmielewski



7. Galeria handlowa wpisana w blok rynkowy w Lubaniu Śląskim. Fot. J.M. Chmielewski



8. Nowe pensjonaty i usługi w rejonie Przyryнку w Mikołajkach. Fot. J.M. Chmielewski

Na tle tych doświadczeń można udowodnić, że ochrona historycznego krajobrazu miasta jest możliwa i nie musi być sprzeczna z jego jakościowym rozwojem, poprawą funkcjonowania i warunków życia mieszkańców. Utrzymanie tożsamości miasta, a zwłaszcza jego tożsamości przestrzennej, jest więc nierozzerwalnie związane z ochroną historycznego krajobrazu miejskiego.

Podsumowanie

Z poczynionych obserwacji i analiz stanu zagospodarowania małych miast polskich, ich mocnych i słabych stron, szans i barier rozwojowych wynika, że istnieje wiele zagrożeń, które stanowią uwarunkowania dla ich egzystencji w zmieniającym się systemie osadniczym kraju, wywoływanym procesami sub-urbanizacji, dezurbanizacji i globalizacji.

1. Procesy rozwojowe w większości małych miast w Polsce w obecnej dobie nie przebiegają w sposób gwarantujący umacnianie się w nich ośrodków lokalnej obsługi terenów wiejskich.

2. Uwarunkowania prawne obowiązujące w Polsce nie są dostosowane do potrzeb rozwojowych małych miast, a w licznych przypadkach ich ustalenia prowadzą do dezurbanizacji lokalnych struktur osadniczych.

3. Mieszkańcy małych miast nie są wciągani w programy rewitalizacji, programy te nie animują ich aktywności gospodarczej, koncentrując się prawie wyłącznie na zadaniach dotyczących infrastruktury komunalnej.

4. Endogeniczne czynniki wzrostu, tkwiące w małych miastach, nie są wykorzystywane w dostateczny sposób do kształtowania ich gospodarczej i społecznej tożsamości.

5. Zaciera się pamięć o kulturowym dziedzictwie społeczności małomiasteczkowej, zarówno w przekazach kronikarskich, jak i materialnej spuściznie.

6. Ogólny wizerunek miast małych ujednolica się, zanika tym samym ich przestrzenna tożsamość, która mogłaby być jednym z mocniejszych endogenicznych czynników rozwoju.

7. Osłabia się wrażliwość społeczna na ład przestrzenny, a zwłaszcza na potrzebę ochrony historycznego krajobrazu miejskiego, dokumentującego tożsamość przestrzenną małego miasta, jako jednorodnej przestrzennie jednostki osadniczej.

Przewyciężenie tych zagrożeń wymagałoby dogłębnego zbadania rezultatów procesów rozwojowych zachodzących w małych miastach polskich, oceny efektów zakończonych programów rewitalizacji, a także uruchomienia krajowego programu rewitalizacji małych miast wzmacniającego ich pozycję w sieci osadniczej kraju.

Literatura

Adamczewska-Wejchert H.: Elementy struktury przestrzennej małych i średnich miast polskich. W: Przeszłość a jutro miasta. PWN, Warszawa 1977.

Adamczewska-Wejchert H., Wejchert K.: Małe miasta. Arkady, Warszawa 1986.

Biała Księga Rady Architektów Europy (ACE) „Europa i architektura jutra” 1995; wersja polska: K. Chwalibóg, SARP 1998.

- Europejska Rada Urbanistów: Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku. Lizbona 2003.
- Jan Paweł II: Pamięć i tożsamość. Znak, Kraków 2005.
- Kłosek-Kozłowska D.: Historyczny Krajobraz Miejski (Historic Urban Landscape – HUL) – stanowisko w sprawie technicznych i prawnych aspektów ustanowienia standardu dotyczącego konserwacji historycznego krajobrazu miejskiego. Referat przedstawiony na plenarnym zebraniu Komitetu Architektury i Urbanistyki PAN w 2012 roku.
- Konferencja ICOMOS. Baku, Azerbejdżan 2012.
- Kongres Architektury Polskiej. Gdańsk, 24-26.09.1998.
- Nowakowski M.: Intensyfikacja zagospodarowywania metropolii warszawskiej. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2006.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz.U. 1995, nr 16, poz. 78.
- Wejchert K.: Elementy krystalizujące i ich rola w strukturze przestrzennej miast polskich. W: Przeszłość a jutro miasta. PWN, Warszawa 1977.

PROTECTION POSSIBILITIES OF THE CULTURAL, SOCIAL, ENVIRONMENTAL, AND URBAN IDENTITY OF A SMALL TOWN

Summary

The character of a small town is not only determined by its quantitative, but also qualitative parameters. They both establish the identity of a small town, best reflected in its physiognomy. The identity of places changes with intentions, personality, and circumstances accompanying their individual and collective experience. The stereotypical memory is determined by the public opinion. It is often simplistic, selective, and trivial. It is important not to obliterate the individualities usually rooted in the memory of the town's inhabitants. The cultural heritage is represented by the preserved management relics, environmental-landscape features, and local customs. The traditional customs are mostly attacked by fashion and civilisation achievements, transforming them into festive behaviour or occasional happenings. The identity of a small town seen in such terms is the most threatened by the process of its development, and mainly preserved by means of protective measures. Numerous small towns in Poland are experiencing a crisis resulting from poverty and development failures, affecting their physiognomy and social welfare. The development of a small town always entails a change in its appearance and social character. In both of these scopes, it may lead to the loss of their identity, unless it is recognised and protected. The protection of identity is mainly the responsibility of self-governmental authorities. The article presents positive examples of Polish and foreign towns where the care of authorities and local social groups for the

preservance of identity allowed a town escape development lethargy. It was possible due to an accurately prepared and implemented revitalisation programme combined with the revalorisation of the cultural heritage and environmental protection, supported by the modern conservation doctrine protecting the historical urban landscape.

Maciej J. Nowak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ W MAŁYCH MIASTACH OBJĘTYCH OBSZAREM NATURA 2000

Wprowadzenie

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi kluczowy instrument kształtowania przestrzeni na szczeblu lokalnym. Z aktów o charakterze generalnym jedynie on wywiera bezpośredni skutek, gwarantując określone przeznaczenie danego terenu. Może tym samym wzmacniać różne funkcje w gminie: zarówno gospodarcze i społeczne, jak również ekologiczne (środowiskowe). Ostatnie z przeznaczeń szczególnie istotne może się wydawać na terenach cennych przyrodniczo, na których zlokalizowane są różne formy ochrony przyrody. Dochodzić tam może w związku z powyższym do konfliktów przestrzennych, których koncepcja związana z rozwiązaniem bardzo często oparta będzie na zastosowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Celem artykułu jest określenie, w jaki sposób i w jakim zakresie władze wybranych małych miast Polski, objętych znacząco obszarem Natury 2000, wykorzystują miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument równoważenia rozwoju. W związku z powyższym postawiono następującą hipotezę badawczą: aktywna polityka przestrzenna w zakresie stosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego umożliwi efektywne godzenie funkcji środowiskowych i gospodarczych w małych miastach. W ramach przeprowadzonych badań dokonano analizy – na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalanych wybranych małych miastach znacząco objętych obszarami Natury 2000.

1. Polityka przestrzenna w małych miastach a zrównoważony rozwój

W literaturze przedmiotu do małych miast przyporządkowuje się określone typy funkcjonalne. W tym kontekście wyróżnić można miasta usługowe, usługowo-przemysłowe, przemysłowe, przemysłowo-usługowe oraz miasta bez funkcji dominującej¹. Przyjąć można, że we wszystkich tego rodzaju ośrodkach ważnym zadaniem władz miejskich wydaje się stwarzanie odpowiednich warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Z punktu widzenia instrumentów polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym, najlepiej cel ten będzie realizowany przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego². Brak uchwalonych planów miejscowych powoduje konieczność kształtowania przestrzeni na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, którą podmioty gospodarcze mogą uzyskiwać po określeniu swoich zamierzeń inwestycyjnych i sprecyzowaniu wniosku w tym zakresie postępowaniu administracyjnym (nie mając gwarancji, że ich wniosek zostanie uwzględniony).

W miastach atrakcyjnych środowiskowo dochodzić może do konfliktów pomiędzy celami środowiskowymi a rozwojem gospodarczym. System planowania przestrzennego nakazuje godzić te konflikty opierając się na o koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z nią, ochrona środowiska stanowić musi integralną składową i nie może być traktowana w izolacji od rozwoju społeczno-gospodarczego³. W tym kontekście powołać należy również pojęcie rozwoju zrównoważonego miasta⁴, opierającego się na wypracowaniu równowagi pomiędzy trzema podsystemami miasta, do których zaliczają się: społeczeństwo, gospodarka i przyroda. Dominacja któregośkolwiek z podsystemów – jak stwierdza A. Bernaciak – nie pozwala na osiągnięcie optymalnego poziomu jakości życia w mieście⁵. W ramach zależności pomiędzy przyrodą a gospodarką wyróżnia się m.in. zasoby i siły przyrody, przestrzenie produkcyjne oraz środowis-

¹ R. Szmytkie: Zróżnicowanie funkcjonalne małych miast województwa dolnośląskiego. W: *Struktura funkcjonalna małych miast*. Red. T. Marszał. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009, s. 17.

² P. Śleszyński: Stan i jakość zagospodarowania przestrzennego w Polsce w świetle badań geograficznych. W: *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*. Red. T. Markowski, P. Zuber. Studia KPZK PAN. Warszawa 2011, t. CXXXIV, s. 77.

³ W. Florczak: W kierunku endogenicznego i zrównoważonego rozwoju – perspektywa makrometryczna. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2011, s. 52.

⁴ S. Kozłowski: *Przyszłość ekorozwoju*. KUL, Lublin 2007, s. 338-339.

⁵ A. Bernaciak: Środowiskowe uwarunkowania polityki przestrzennej. W: M. Nowak, T. Skożarczak: *Zarządzanie przestrzenią miasta*. CeDeWu, Warszawa 2012, s. 47.

kowe korzyści miejsca⁶. Również w tym kontekście powoływana jest w literaturze przedmiotu rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu balansującego zróżnicowane sfery działalności władz lokalnych⁷. Z przeprowadzonych dotąd badań wynika, że gminy, w których znajdują się obszary cenne przyrodniczo prowadzą zróżnicowaną politykę w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zaniechania w zakresie uchwalania planów miejscowych mogą stanowić wyraz presji inwestorów, która wynika z nasilających się konfliktów pomiędzy funkcją turystyczną a gospodarczą określonych terenów⁸. W związku z powyższym, ustawodawca w większym zakresie zastosował rozwiązania mające na celu ochronę obszarów cennych przyrodniczo, w tym obszarów Natura 2000.

2. Natura 2000 a realizacja zrównoważonego rozwoju w miastach

Idea sieci Natura 2000 jest wprowadzana w Unii Europejskiej od 1992 roku. Jej główne założenie stanowi powstrzymanie wymierania gatunków zwierząt i roślin, powstrzymanie zaniku ważnych siedlisk przyrodniczych oraz ochrona różnorodności biologicznej⁹. Sieć obszarów Natury 2000 obejmuje obszary specjalnej ochrony: ptaków, siedlisk.

Od strony formalnej, sieć Natura 2000 została wyodrębniona w:

1. Dyrektywie Rady 92/43 EWG z 21 maja 1992 w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory (Dyrektywa Siedliskowa), gdzie wyodrębniono obszary specjalnej ochrony ptaków wyznaczane do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, przez każde państwo, na podstawie zidentyfikowanych kryteriów.

2. Dyrektywy Rady 79/409 EWG z 2 kwietnia 1979 w sprawie ochrony dzikich ptaków (dyrektywa Ptasia), gdzie wyodrębniono obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (specjalne obszary ochrony siedlisk, czyli projektowane

⁶ L. Mierzejewska: *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*. UAM, Poznań 2010, s. 121.

⁷ M. Feltyński: *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako czynnik rozwoju zrównoważonego w gminach województwa łódzkiego*. W: M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca: *Zrównoważony rozwój na poziomie regionalnym i lokalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010, s. 197.

⁸ J. Solon: *Sytuacja planistyczna na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych*. W: *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*. Red. P. Śleszyński, J. Solon. Studia KPZK PAN, Warszawa 2010, t. CXXX, s. 88.

⁹ I. Kaługa: *Korzyści dla rolnictwa wynikające z gospodarowania na obszarach Natura 2000*. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009, s. 12.

obszary specjalnej ochrony siedlisk zatwierdzone przez Komisję Europejską w drodze decyzji, które m.in. mogą przyczynić się do zachowania różnorodności biologicznej w danym regionie).

Każde państwo UE w związku z powyższym przedstawia Komisji Europejskiej listę leżących na jego terytorium obszarów najcenniejszych pod względem przyrodniczym, odpowiadających gatunkowo i siedliskowo wymogom zawartym w Dyrektywie Siedliskowej. Natura 2000 została również przyjęta do polskiego porządku prawnego. W ustawie o ochronie przyrody obszar Natura 2000 zdefiniowano jako obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Integralnością obszaru Natura 2000 określono z kolei spójność czynników strukturalnych i funkcjonalnych warunkujących zrównoważone trwanie populacji, gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których wyznaczono lub zaprojektowano obszar Natury 2000. Natura 2000 stanowi najmłodszą z form ochrony przyrody w Polsce wprowadzoną dopiero w 2004 roku. Każdy kraj członkowski Unii Europejskiej ma obowiązek zapewnić siedliskom przyrodniczym i gatunkom wymienionym w załącznikach dyrektywy siedliskowej i ptasiej warunki sprzyjające ochronie lub zadbać o odtworzenie ich dobrego stanu m.in. poprzez wyznaczenie i objęcie ochroną obszarów, na których te siedliska i gatunki występują. Do 2010 roku w Polsce wyznaczono 141 obszarów (OSO) ochrony ptaków Natura 2000, które łącznie zajmują 48 628 km², co stanowi 15,6% powierzchni lądowej Polski. W 2008 roku na terenie RP znajdowały się 364 obszary siedliskowe (SOO), mające znaczenie dla Wspólnoty i zajmujące 25 284 km², co stanowi 8,1% powierzchni lądowej Polski¹⁰. Obszary Natura 2000 mogą obejmować swoim zasięgiem również inne występujące w Polsce formy ochrony przyrody.

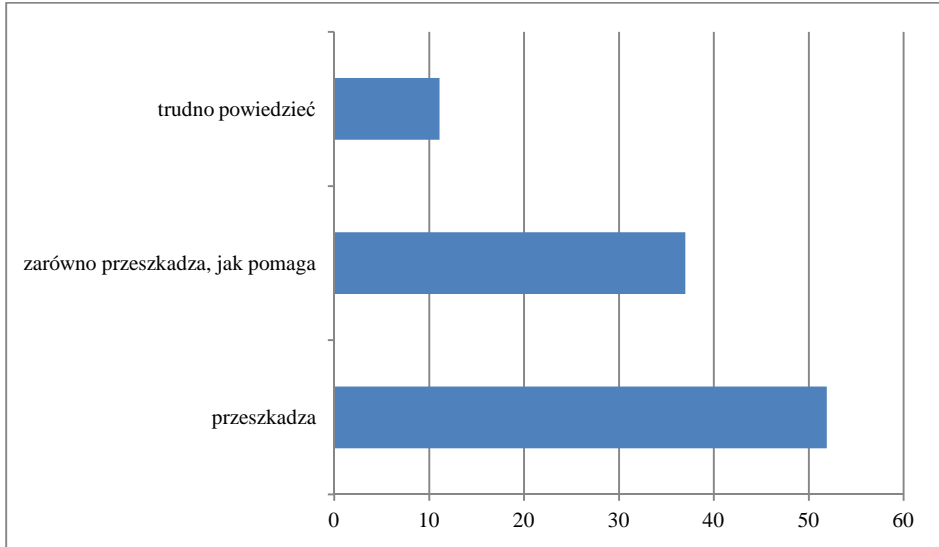
Podjęcie inwestycji na obszarach Natury 2000 wymaga zrealizowania specjalnej procedury oceny oddziaływania realizowanego przedsięwzięcia na dany obszar¹¹. Powoduje to wraz z innymi instrumentami (np. planami zadań ochronnych) ograniczenia gospodarcze dla gmin znacząco objętych obszarami Natury 2000, wpływając zwłaszcza w opinii przedstawicieli licznych gmin, negatywnie na rozwój gminy.

¹⁰ P. Mickiewicz, M. Kielsznia, M. Nowak, S. Gawłowski: Ocena oddziaływania na środowisko a zarządzanie, s. 92-94.

¹¹ P. Korzeniowski: Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Difin, Warszawa 2012, s. 168-173.

Wykres 1

Wpływ Natury 2000 na rozwój w gminach



Źródło: Badania w zakresie sposobu postrzegania i poziomu wiedzy społeczeństwa polskiego nt. Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 w ramach Aktualizacji i uzupełnienia Strategii komunikacji na obszarach Natura 2000 w Polsce.

Powyższe potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych w ramach działania Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wśród przedstawicieli sześćdziesięciu gmin. W przeważającym zakresie ankietowani dostrzegali przede wszystkim negatywne konsekwencje Natury 2000 dla rozwoju gospodarczego. W tym kontekście zgodzić się należy z A. Bołtromiukiem wskazującym, że podstawową strategią rozwoju gmin objętych Naturą 2000 jest racjonalne, precyzyjnie określone i długookresowe wykorzystanie cennego kapitału przyrodniczego w celu wzmocnienia lokalnej aktywności gospodarczej¹². Szczególnie wskazywanymi w tym kontekście kierunkami działań mogą być turystyka i rekreacja. Powyższe odnosi się również do małych miast.

¹²Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000. Red. A. Bołtromiuk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011, s. 368.

3. Polityka przestrzenna w wybranych małych miastach – wyniki badań

Analizie poddano małe miasta z czterech zróżnicowanych wzajemnie gospodarczo, lokalizacyjnie i środowiskowo województw: dolnośląskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego oraz pomorskiego. Z województw tych wybrano miasta, które według zestawienia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska co najmniej w 10% objęte są siedliskową Naturą 2000. Przyjąć można, że niniejszy udział powierzchni objętej obszarem Natury 2000 stanowić będzie przesłankę do stwierdzenia, że czynniki środowiskowe mają znaczący wpływ na zagospodarowanie przestrzeni miasta.

W miastach określono:

- liczbę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych dla powierzchni tych miast,
- dominujące przeznaczenie tych planów,
- okres trwania procedury przygotowywania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wobec tego ostatniego scharakteryzowano również okres trwania procesu przygotowania planu dla miast sklasyfikowanych według lat oraz zakresu powierzchni objętej obszarem siedliskowej Natury 2000. Informacja na temat czasu trwania uchwalenia planu miejscowego ma bardzo duże znaczenie z punktu widzenia lokalnej polityki przestrzennej – świadczy o zakresie konfliktów przestrzennych wyrażanych na etapie uzgodnień i konsultacji oraz o efektywności planu miejscowego jako instrumentu zarządzania przestrzenią w danym mieście.

Tabela 1

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w małych miastach objętych Naturą 2000 w województwie dolnośląskim

Miasto	Chocianów	Milicz	Węglińiec	Radków	Siechnice	Ścinawa
1	2	3	4	5	6	7
Powierzchnia siedliskowej Natury 2000 w mieście (%)	13,1	96,4	29,6	61,8	38,4	21,2
Liczba planów 2004	0	0	0	1	2	0
Liczba planów 2005	1	0	0	0	2	1
Liczba planów 2006	0	1	1	0	2	0
Liczba planów 2007	1	0	0	0	0	2

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7
Liczba planów 2008	0	1	0	0	0	1
Liczba planów 2009	0	1	0	0	2	1
Liczba planów 2010	0	1	1	1	0	2
Liczba planów 2011	0	1	0	0	0	0
Dominujące przeznaczenie	Usługi, zabudowa mieszkaniowa, turystyka	Mieszkania, turystyka, rekreacja, drogi	Kolej, cele środowiskowe	Środowiskowe, kolej	Mieszkania, turystyczno-rekreacyjne, usługowe	Mieszkania, usługi, rekreacja, turystyka
Mediana dla okresu przygotowywania planów (miesiące)	15	27	60,5	bd	20,5	13

Z tabeli 1 wynika, że gminy w województwie dolnośląskim prowadzą zróżnicowaną politykę przestrzenną w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W trzech przypadkach w całym badanym okresie uchwalono po dwa plany. Najwięcej planów uchwalono w Siechnicach oraz Ścinawie. Można przyjąć w tym przypadku, że zakres powierzchni objętej obszarem Natury 2000 nie determinuje prowadzonej polityki przestrzennej. Można jednak przyjąć, że większa liczba planów miejscowych pozwala rozszerzać przeznaczenie terenów objętych planami – właśnie zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Organy gmin poszukiwać mogą rozwiązań, w ramach których, przy zastosowaniu planów, zagwarantowane zostałyby dopuszczalne przeznaczenie gospodarcze przeznaczenie poszczególnych terenów w miastach.

W badanych gminach zróżnicowany jest również okres przygotowywania planów miejscowych. Znow trudno jest w tym przypadku zaproponować jednolite tendencje względem poszczególnych rodzajów miast, tym niemniej widoczne jest to, że procedura przygotowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może znacząco opóźnić pewne inwestycje. Na długość jej trwania nie ma jednak w każdym przypadku wpływu zakres miasta objętego obszarem Natury 2000. Bardziej ogólne tendencje z tego punktu widzenia zostaną zaprezentowane w dalszej części pracy.

Tabela 2

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w małych miastach objętych Naturą 2000 w województwie podkarpackim

Miasto	Dukla	Narol	Ustrzyki Dolne
Powierzchnia siedliskowej Natury 2000 w mieście (%)	17,4	22,5	100
Liczba planów 2004	0	0	0
Liczba planów 2005	1	0	1
Liczba planów 2006	0	0	0
Liczba planów 2007	0	0	1
Liczba planów 2008	0	0	0
Liczba planów 2009	0	0	0
Liczba planów 2010	0	0	0
Liczba planów 2011	0	0	0
Dominujące przeznaczenie	Mieszkaniowe, turystyka, sport, gospodarcze, rekreacja	–	Drogi, hotele, mieszkaniowe

W miastach województwa podkarpackiego objętych obszarem Natury 2000 (tabela 2) występuje znacznie mniejsza liczba uchwalanych planów miejscowych. Jest to w pewnym stopniu zgodne z tendencją, w ramach której w poszczególnych województwach polityka przestrzenna prowadzona przez gminy jest mocno zróżnicowana. Wynika to w pewnym zakresie ze zwyczajów występujących w określonych grupach miast (gmin). W badanych przypadkach, w jednym mieście w badanym okresie w ogóle nie uchwalono planów, w Dukli uchwalono jeden plan dla całego miasta (bez późniejszego jego różnicowania), a w Ustrzykach Dolnych uchwalono dwa plany odnoszące się do części miasta o zróżnicowanym przeznaczeniu (z czego przeznaczenie pod hotele można dostosować do celu związanego ze zrównoważonym rozwojem).

Tabela 3

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w małych miastach objętych Naturą 2000 w województwie lubuskim, warmińsko-mazurskim i pomorskim

Miasto	Frombork	Mikołajki	Sępól	Czersk	Czerwieńsk	Sława	Trzciel
Powierzchnia siedliskowej Natury 2000 w mieście (%)	17,4	22,5	100	100	11,7	90,4	29,6
Liczba planów 2004	0	0	0	0	0	1	0
Liczba planów 2005	0	0	0	0	1	1	0
Liczba planów 2006	0	0	0	2	1	2	0
Liczba planów 2007	1	0	0	2	0	0	0
Liczba planów 2008	0	1	0	1	0	2	0
Liczba planów 2009	0	0	1	1	0	0	0
Liczba planów 2010	0	2	0	3	0	1	0
Liczba planów 2011	0	0	1	1	0	0	1
Dominujące przeznaczenie	Funkcje miejskie, turystyka, mieszkaniowe	Mieszkalniowe, usługowe, zieleni, drogi	Mieszkalniowe, lasy, zieleni, stacja paliw, sport i rekreacja	Mieszkalniowe, drogi, komunikacja, zieleni	Mieszkalnictwo, komunikacja, drogi	Produkcyjne, usługi, zieleni, drogi, grunty rolne, aktywność gospodarcza	Mieszkalniowe, drogi
Mediana dla okresu przygotowywania planów (miesiące)	30	58,5	17	Bd	Bd	Bd	29

W grupie miast objętych Naturą 2000 w województwie lubuskim, pomorskim oraz warmińsko-mazurskim występują zróżnicowane małe miasta zarówno pod względem lokalizacji, jak też powierzchni cennej przyrodniczo. Najbardziej aktywna polityka przestrzenna prowadzona była w Czersku i Sławie – co istotne, miastach w przeważającym stopniu objętych obszarem Natury 2000. Duży udział procentowy obszaru Natury 2000 nie zawsze jednak w badanej grupie koreluje z dużą liczbą uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czego przykładem jest Sępólno. Znow potwierdzony zostaje wniosek, zgodnie z którym większa liczba uchwalonych planów oznacza szerszą możliwość kształtowania przestrzeni zgodnie z wytycznymi zrównoważonego rozwoju. W ramach planów miejscowych można bowiem ustalić nie tylko przeznaczenie usługowe czy drogowe, ale wyznaczyć także strefy aktywności gospodarczej.

Okres trwania procedury przygotowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest w badanej grupie dłuższy niż w miastach województwa dolnośląskiego. Z niniejszego zestawienia wynika jednak, że objęcie dużej części obszarem Natury 2000 nie ma znaczącego wpływu na długość prac planistycznych. Można tutaj dodać, że w nie wszystkich miastach informacje na temat długości procedury przygotowania planów miejscowych będą dostępne. Takowe wynikać będą przede wszystkim z tekstów dotyczących przygotowania planów, w których mogą być powołane uchwały o przystąpieniu do sporządzania prac nad planami miejscowymi (obliczenie okresu trwania procedury przygotowania planu polegać będzie na obliczeniu liczby miesięcy pomiędzy dwiema uchwałami). Obowiązku powoływania się na tą uchwałę jednakże nie ma w ustawie i w związku z powyższym w niektórych gminach powyższa praktyka nie występuje.

Tabela 4

Mediana dla czasu trwania procedury przygotowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – według lat

Rok	Mediana (miesiące)
2004	48
2005	18
2006	20
2007	12,5
2008	16
2009	23,5
2010	39,5
2011	27

Z tabeli 4 wynika, że we wszystkich badanych gminach najdłużej trwały procedury związane z uchwaleniem planu miejscowego, zakończone w 2004 roku. Na ich długość wpływ miały niewątpliwie zmiany ustawowe. Późniejszy okres uchwalania planów był krótszy – jego wydłużenie nastąpiło po 2008 roku, czyli po wprowadzeniu w życie ustawy przewidującej procedurę oceny oddziaływania na środowisko. Można więc przyjąć, że włączenie organów ważnych z punktu widzenia ochrony środowiska w weryfikację całej procedury uchwalania planów miejscowych we wszystkich rodzajach miast przeciętnie przedłużyło okres przygotowywania planów miejscowych. Może to w wielu przypadkach wywierać pewien wpływ z punktu widzenia rozwoju gospodarczego oraz celowości i efektywności prowadzonych inwestycji.

Tabela 5

Mediana dla czasu trwania procedury przygotowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – według zakresu powierzchni gminy objętego obszarem siedliskowej Natury 2000

Rodzaj gmin	Gminy objęte Naturą 2000 w 10-20%	Gminy objęte Naturą 2000 w 20-50%	Gminy objęte Naturą 2000 w 90-100%
Mediana (miesiące)	18	18	20

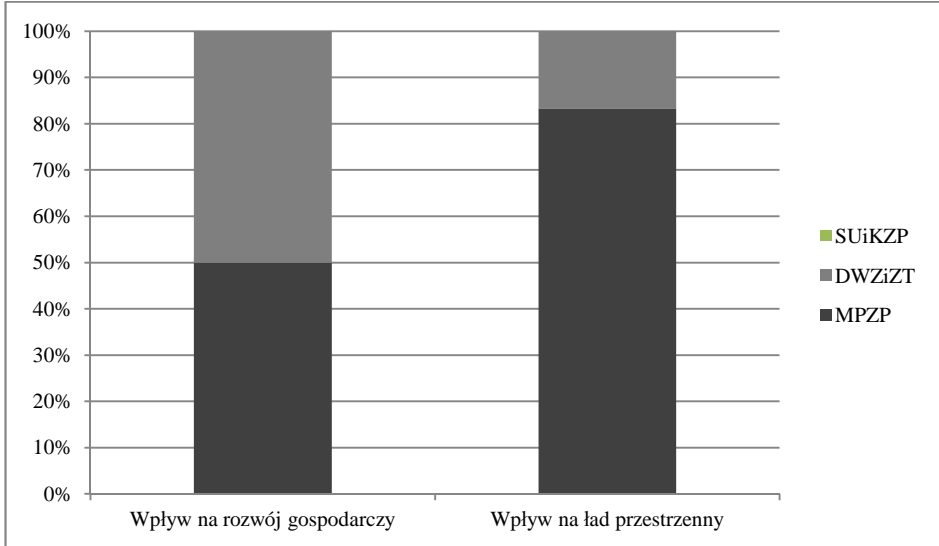
Wyniki zawarte w tabeli 5 potwierdzają tezę, że w badanych grupach gmin klasyfikowanych na podstawie zakresu gminy objętego obszarem siedliskowej Natury 2000 nie występują znaczące różnice. W badanej grupie miast nie występowało miasto objęte obszarem Natury 2000 w zakresie od 20 do 50%. W grupie miast objętych w największym stopniu obszarem Natury 2000 ogólnie okres trwania procedury jest o dwa miesiące dłuższy, tym niemniej można znaleźć przykłady miast, w których ta zasada nie została spełniona. Niezależnie od powyższego można rozważyć tezę o ograniczonym wpływie większego zakresu obszarów cennych przyrodniczo w mieście na długość procedur przygotowania planu miejscowego.

4. Polityka przestrzenna w ocenie gmin zawierających obszary cenne przyrodniczo

Uzupełnieniem przeprowadzonych badań są wyniki ankiety skierowanej do gmin poddanych wcześniejszym badaniom. Odpowiedzi udzielili przedstawiciele gmin: Narol, Sława, Siechnice, Sępól, Czersk oraz Chocianów.

Wykres 2

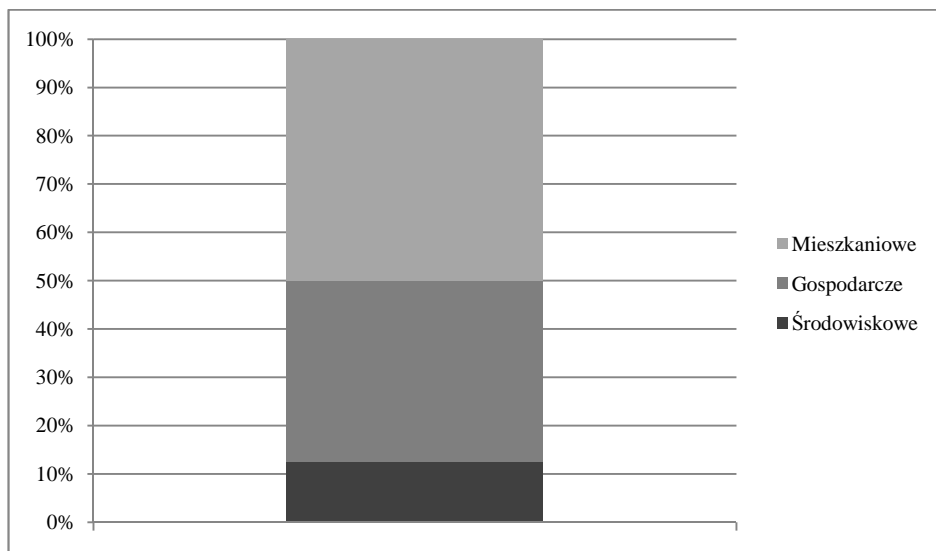
Ocena wpływu instrumentów polityki przestrzennej na rozwój gospodarczy i ład przestrzenny



Instrumenty związane z prowadzoną polityką przestrzenną pełnią ważną rolę z różnych punktów widzenia. Wśród kluczowych elementów zauważyć należy cele klasyczne przestrzenne (zachowanie ładu przestrzennego) oraz gospodarcze (wpływ na rozwój gospodarczy). Z tego punktu widzenia można również oceniać funkcjonowanie poszczególnych instrumentów polityki przestrzennej. Z wykresu 2 wynika, że przedstawiciele badanych miast najwyżej oceniają wpływ miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na ład przestrzenny. Rozwój gospodarczy determinuje w opinii badanych w takim samym stopniu plan miejscowy, jak również decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Powyższe pozwala wskazać, że w koncepcjach gminnych małych miast plany miejscowe nie zawsze stanowią główny instrument kształtowania przestrzeni w skali lokalnej.

Wykres 3

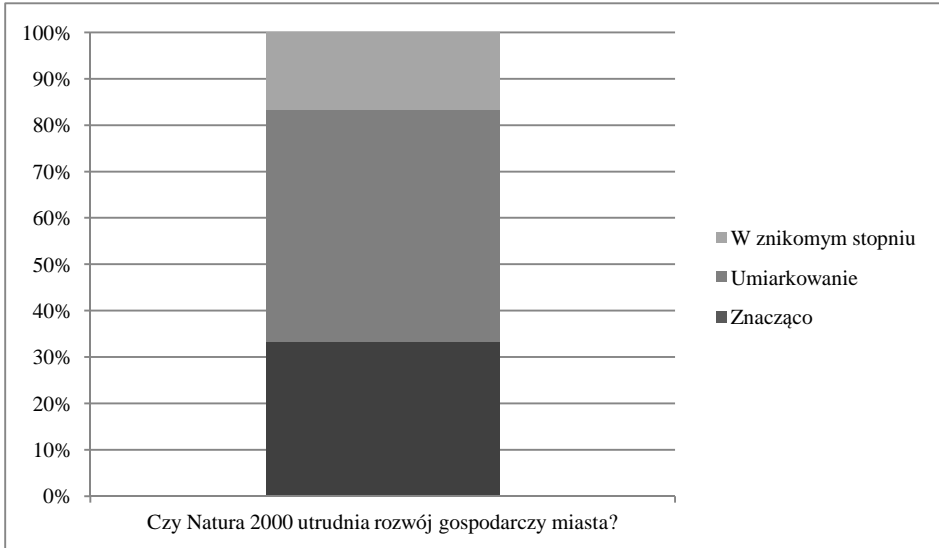
Najważniejsze przeznaczenie terenów w planach miejscowych w opinii przedstawicieli małych miast



Kolejnym elementem badań jest określenie głównego przeznaczenia, które w opinii przedstawicieli badanych urzędów miejskich powinno występować w planach miejscowych. Z wykresu 3 wynika, że dominuje tutaj przeznaczenie mieszkaniowe. Jak wskazują przedstawiciele miast, wynika to z dużego zapotrzebowania na takie przeznaczenie w miastach. Takie przeznaczenie terenu wpływa ponadto korzystnie na budżet gminy. Cele środowiskowe w tym kontekście zauważane są zdecydowanie rzadziej, jedynie w sytuacjach, gdy na terenie miasta lub obok miasta występuje duże skupisko akwenów wodnych.

Wykres 4

Natura 2000 a rozwój gospodarczy gminy



Brak wizji w zakresie wykorzystania instrumentów aktywnej polityki przestrzennej w wymiarze środowiskowym koreluje z często krytycznym spojrzeniem na możliwości miast objętych Naturą 2000 w zakresie wpływania na rozwój gospodarczy. Z wykresu 4 wynika, że trudności tego rodzaju są zauważane przez przedstawicieli ankietowanych miast. W tym kontekście zasadna będzie rekomendacja wykorzystywania w szerszym zakresie instrumentów (w tym instrumentów polityki przestrzennej), które takie bariery w różnym stopniu mogłyby znosić lub niwelować.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, że jedynie aktywna polityka przestrzenna może pozwolić wykorzystywać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako istotne instrumenty zarządzania przestrzenią, w pełni kształtujące zrównoważony rozwój. Przede wszystkim bowiem przy okazji ich stosowania w większym zakresie możliwe jest zapewnienie szerszego, zróżnicowanego i wykraczającego poza bieżące potrzeby przeznaczenia terenu. Działania w tym zakresie wśród badanych gmin są zróżnicowane i uzasadnione zarówno

względami finansowymi, jak i proceduralnymi. W opinii licznych przedstawicieli gmin miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie będzie stanowił efektywnego instrumentu rozwoju lokalnego z uwagi na długi okres przygotowania. Przeprowadzone badania potwierdzają, że przeciętnie okres przygotowania planu trwa około półtora roku. Duża powierzchnia obszarów przyrodniczo cennych położona w danym mieście ma niewątpliwie pewien wpływ na długość całej procedury, jednakże wskutek powyższego proces przygotowania planu nie odróżnia się znacząco w miastach bardziej pokrytych obszarem Natury 2000 od analogicznego procesu w miastach mniej pokrytych Naturą 2000.

Konkludując wskazać należy, że skuteczność planów miejscowych zderminowana będzie w dużym zakresie nastawieniem i podejmowanymi działaniami przez podmioty polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym. Aktywność i duża determinacja organów gmin w zakresie uchwalenia planów pozwoli w sposób bardziej całościowy i odpowiedzialny kształtować zrównoważony rozwój w małych miastach.

Literatura

- Bernaciak A.: Środowiskowe uwarunkowania polityki przestrzennej. W: M. Nowak, T. Skotarczak: Zarządzanie przestrzenią miasta. CeDeWu, Warszawa 2012.
- Florczak W.: W kierunku endogenicznego i zrównoważonego rozwoju – perspektywa makrometryczna. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2011.
- Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000. Red. A. Bołtromiuk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.
- Feltynowski M.: Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako czynnik rozwoju zrównoważonego w gminach województwa łódzkiego. W: M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca: Zrównoważony rozwój na poziomie regionalnym i lokalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010.
- Kaługa I.: Korzyści dla rolnictwa wynikające z gospodarowania na obszarach Natura 2000. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009.
- Korzeniowski P.: Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Difin, Warszawa 2012.
- Kozłowski S.: Przyszłość ekorozwoju. KUL, Lublin 2007.
- Mierzejewska L.: Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne. UAM, Poznań 2010.
- Szmytkie R.: Zróżnicowanie funkcjonalne małych miast województwa dolnośląskiego. W: Struktura funkcjonalna małych miast. Red. T. Marszał. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009.

Śleszyński P.: Stan i jakość zagospodarowania przestrzennego w Polsce w świetle badań geograficznych. W: System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju. Red. T. Markowski, P. Żuber. Studia KPZK PAN. Warszawa 2011, t. CXXXIV.

Solon J.: Sytuacja planistyczna na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych. W: Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach. Red. P. Śleszyński, J. Solon. Studia KPZK PAN, Warszawa 2010, t. CXXX.

LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT PLAN AS A MANAGEMENT INSTRUMENT IN THE SMALL POLISH TOWN COVERED BY NATURA 2000

Summary

In this article the spatial policy has been analyzed, in terms of the use of local spatial development plan as a management instrument in the selected small Polish town covered, in a significant part, by Natura 2000. The restrictions resulting from the location of the area covered by Natura 2000 may in several cases block the possibility of different investments. Consequently, the role of local development plans as basic instruments of spatial management on a local scale should be resolving these conflicts and the establishment of such a zoning area appropriation which would be in accordance with the environment requirements as well provide economic growth. This article will analyze local plans passed for small town in the years 2004-2011, their purpose, area, application and local along with regional importance.

Michał Jasiulewicz
Dorota Janiszewska

Politechnika Koszalińska

ROLA MAŁYCH MIAST W KSZTAŁTOWANIU ROZPROSZONEJ SIECI ENERGETYCZNEJ OPARTEJ NA LOKALNEJ BIOMASIE

Wprowadzenie

Polska należy do krajów o dość równomiernym rozmieszczeniu sieci osadniczej – zwłaszcza miast małej i średniej wielkości. Według danych GUS z 2010 roku w Polsce znajdują się 903 miasta w tym najwięcej jest miast najmniejszych tj. poniżej 5000 mieszkańców – 316 (35,0%), miast o liczbie ludności 5000-9999 jest 186 (20,6%), w grupie 10 000-19 999: 180 (19,9%), w przedziale liczby ludności 20 000-49 999 – 135 (15,0%), w grupie wielkości 50 000-99 999 jest 47 (5,2%), miast w grupie 100 000-199 999 jest tylko 22 (2,4%) a w grupie miast największych, tj. powyżej 200 000 mieszkańców jest 17 (1,9%). Rozmieszczenie sieci miast w Polsce przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Rozmieszczenie sieci miast w Polsce.

Źródło: E. Rydz: Podstawy i perspektywy rozwoju małych miast. Akademia Pomorska, Słupsk 2007, s. 229.

Generalnie należy stwierdzić, iż najwięcej jest miast małych i średnich, a w miarę wzrostu liczby mieszkańców ich liczba i udział zdecydowanie zmniejszają się. Na uwagę zasługuje fakt w miarę równomiernego ich rozmieszczenia na terenie Polski (rys. 1), pomimo większej koncentracji w regionie Górnego Śląska oraz w rejonie aglomeracji warszawskiej.

Bardziej zagęszczona niż na obrzeżach wschodniej czy północnej Polski jest także sieć miejska w regionie wielkopolskim. Jednakże generalizując można przyjąć w miarę równomierne rozmieszczenie miast, zwłaszcza małych i średnich w Polsce.

Biorąc natomiast pod uwagę liczbę ludności zamieszkującej w miastach – proporcje zamieszkującej tam ludności są odwrotne, tj. najwięcej ludności zamieszkuje w miastach największych powyżej 200 tys. mieszkańców (20,7%) w grupie 100-200 tys. – 7,9%, w grupie 50-100 tys. (8,4%) w miastach o liczbie ludności 20-50 tys. – 11%, a w najliczniej reprezentowanej liczbie miast małych udział zamieszkującej ludności jest niewielki, tj. w miastach 10-20 tys. – 6,9%, a najmniejszych miastach tj. 5-10 tys. mieszkańców – 3,5% i w miastach poniżej 5 tys. mieszkańców – 2,5% ludności ogółem.

W ogólnej liczbie miast ok. 300 z nich posiada ciepłownictwo scentralizowane o różnym potencjale możliwości dostaw ciepła oraz bardzo zróżnicowanej infrastrukturze sieci ciepłowniczych. Zatem w skali Polski ok. 15 mln mieszkańców korzysta z ciepła sieciowego, które obejmuje 453 przedsiębiorstwa koncesjonowane zajmujące się głównie działalnością ciepłowniczą (ciepłownie, elektrociepłownie). Łączna długość sieci ciepłowniczej w Polsce wynosi ok. 20 000 km, z czego 90% należy do wyspecjalizowanych przedsiębiorstw. Scentralizowane systemy ciepłownicze obejmują głównie tereny miast.

Na podkreślenie zasługuje fakt iż prawie 40% sieci ciepłowniczych jest przestarzała, tj. ma ponad 30 lat (w ostatnich kilkunastu latach nastąpił ogromny postęp technologiczny w dziedzinie izolacji nici przesyłowych, jak również metod ich układania). Zaledwie 30% instalacji przemysłowych można zaliczyć do nowych technologii sieci ciepłowniczej. Wpływa to w dużym stopniu na efektywność dostaw ciepła w systemie ciepłowniczym. Obecnie powszechnie już stosowane w Polsce dostawy ciepła opierają się na wykorzystaniu technologii preizolowanych charakteryzujących się znacznie niższymi stratami ciepła przesyłanego.

Modernizacja ciepłowni przyczyni się niewątpliwie do poprawy bezpieczeństwa energetycznego jednostek osadniczych, zwiększenia zatrudnienia w elektrociepłowniach i powstania nowych miejsc pracy w sektorze związanym z logistyką biomasy¹.

¹ A. Cenian, P. Lampart: Quo vadis energetyka? „Czysta Energia” 2012, nr 4, s. 31.

Priorytetowe kierunki rozwoju sieci przemysłowej do 2015 roku zostały naświetlone przez Operatora Systemu Przesyłowego w planie rozwoju tej sieci. Schemat tej sieci wraz z planami rozbudowy do 2020 roku przedstawia rys. 2.



Rys. 2. Sieć przemysłowa w Polsce po 2020 roku

Źródło: S. Parys, R. Joeck: Możliwości wprowadzania do KSE mocy z MFW na Bałtyku. „Czysta Energia” 2011, nr 9, s. 16.

Schemat przedstawia planowane inwestycje, których siłą napędową są przede wszystkim inwestycje w nowe konwencjonalne moce wytwórcze, podłączanie nowych źródeł OZE, poprawa bezpieczeństwa pracy systemu oraz rozbudowa połączeń transgranicznych. Wzrost inwestycji zarówno w energetykę konwencjonalną, jak i odnawialną niewątpliwie wymaga dalszej rozbudowy systemu przemysłowego².

² S. Parys, R. Joeck: Możliwości wprowadzania do KSE mocy z MFW na Bałtyku. „Czysta Energia” 2011, nr 9, s. 15.

1. Możliwości stworzenia i wykorzystania istniejących sieci ciepłowniczych do kogeneracyjnych systemów opartych na wykorzystaniu biomasy lokalnej

Już na początku lat 90. w wyniku dokonania przemian ustrojowych większość przedsiębiorstw ciepłowniczych należących do Skarbu Państwa została skomunalizowana i stała się własnością samorządów gminnych. Komunalizacja nie objęła jednak dużych ciepłowni i elektrociepłowni (Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk). W tych miastach skomunalizowano jednakże dystrybutorów. W latach następnych część przedsiębiorstw skomunalizowano – powstały spółki akcyjne z ograniczoną odpowiedzialnością, a także w kolejnych latach dokonano prywatyzacji spółek i majątek ciepłowniczy przeszedł w własność prywatną.

Od 1993 roku większość (90%) przedsiębiorstw ciepłowniczych przekształcono w spółki prawa handlowego. W kolejnych latach następowało przechodzenie spółek w prywatną własność. Stąd już w 2009 roku ok. 50% spółek posiadało udział gmin we własności na poziomie ok. 50% udziałów/akcji wszystkich przedsiębiorstw ciepłowniczych. W szczególności właściciele znalazły wszystkie największe spółki ciepłownicze (Wrocław, Poznań, Gdańsk, Łódź, Szczecin).

Podstawowymi problemami rozwoju i modernizacji systemów ciepłowniczych jest brak środków finansowych. Istnieją istotne bariery ekonomiczne, brak środków finansowych na modernizację infrastruktury ciepłowniczej. Jak wskazują wyniki finansowe przedsiębiorstw, nie można przeznaczyć na inwestycje odtworzeniowe, a zwłaszcza rozwojowe, kwoty wynikającej z odpisów amortyzacyjnych. Oznacza to, iż majątek spółki ulega dekapitalizacji. Nakłady na modernizację sieci ciepłowniczych są znikome w stosunku do potrzeb. Pozytywne zmiany w zakresie kształtowania rynkowych cen na ciepło są związane z możliwością odejścia od obowiązującej obecnie zasady sztywnego powiązania cen ciepła z tzw. kosztami uzasadnionymi.

Polska ma bardzo korzystną sytuację w zakresie możliwości wykorzystania biomasy w systemie rozproszonym ze względu na:

- posiadane centralne systemy ciepłownicze w ponad 300 miastach na terenie całej Polski,
- możliwość zaspokojenia lokalnego paliwa w postaci biomasy (leśnej i agrobiomasy),
- stworzenie lokalnego i regionalnego bezpieczeństwa energetycznego (CHP),
- wykorzystanie w pełni arealu zarówno gruntów odłogowych, jak również nieużytkowych, a także gruntów rolniczych niskiej jakości do upraw energetycznych (wybranych odmian),

- zmniejszenie kosztów transportu biomasy, przesyłu energii elektrycznej i ciepłej,
- rozwój zrównoważony na obszarach wiejskich i miejskich,
- wykorzystanie wszelkiego rodzaju biomasy dotąd bezużytecznej (niekoszone łąki, trawniki miejskie, nadwyżka słomy, bezużyteczne odpady drewna z przycinania przydrożnego, przycinania w sadach i ich likwidacja itp.).

Działania tego rodzaju sprzyjają rozwojowi energetyki zrównoważonej, rolnictwu zrównoważonemu i rozwojowi obszarów wiejskich. Szczególnie ważną rolę spełnia tu rolnictwo, daje bowiem nie tylko możliwość produkcji surowców energetycznych, ale także wykorzystania pełnego gruntu i poprawy kondycji finansowej gospodarstw rolnych.

Biorąc pod uwagę możliwość rozwoju energetyki rozproszonej na bazie lokalnej biomasy (pomijając sprawę produkcji biopaliw), należy przewidywać dwa podstawowe kierunki działania – tj. wykorzystanie wszelkich odpadów lignocelulozowych, a także produkcji na bazie zakładanych plantacji oraz wykorzystanie odpadów, odchodów zwierzęcych i produkcji upraw jako substratów.

Oba kierunki działań są dobre i w zależności od uwarunkowań lokalnych należy je wykorzystywać.

Generalnie – należy przyjąć zasadę, iż wielkość instalacji powinna być dostosowana do lokalnych uwarunkowań i możliwości wykorzystania ciepła (CHP), gdyż zakładać należy wyłącznie inwestycje kogeneracyjne. Należy tu zaznaczyć, że w przypadku niemożliwości wykorzystania energii ciepłej w pobliżu inwestycji należy przemyśleć możliwość zmiany lokalizacji inwestycji. Sprawa lokalizacji inwestycji (CHP) opartych na bazie spalania biomasy wiąże się głównie z siecią osadniczą małych i średnich wielkości miast, a czasami dużych siedlisk wiejskich. Natomiast lokalizacja inwestycji biogazowych – fermentacyjnych powinna być związana zwłaszcza z możliwością wykorzystania lokalnie dostępnej gnojowicy (utyliczacja) i możliwością wykorzystania ciepła, a także chłodu. Lokalizacja biogazowni rolniczych – fermentacyjnych zatem nie pokrywa się z założeniami lokalizacji elektrociepłowni opalowych opartych także na wykorzystaniu biomasy – jednakże innego typu, tj. podatnej do spalania, a nie do fermentacji biogazowej. Można zatem stwierdzić, iż te dwie formy wykorzystania biomasy w energetyce są w stosunku do siebie komplementarne i wzajemnie uzupełniają się w układzie sieci osadniczej i uwarunkowań przyrodniczych. Potencjał wykorzystania technologicznego biomasy w Polsce jest wysoki (895 PJ – w relacji do potrzeb na poziomie 4 tys. PJ) i nie zależy tego lekceważyć zwłaszcza w świetle Dyrektywy UE – 2009/28/WE.

Zarówno biogazownie fermentacyjne/rolnicze, jak również elektrociepłownie miejskie spalające biomasę (CHP) powinny opierać się na możliwościach wykorzystania lokalnej energii ciepłej i dostosować moc ogólną i pro-

dukcję energii elektrycznej do możliwości lokalnych. W sytuacjach specyficznych uzyskany biogaz niekoniecznie musi być przetwarzany na energię elektryczną i ciepłą, ale także, po oczyszczeniu, może być stosowany jako paliwo w transporcie.

W wyniku takiej strategii działania możemy oczekiwać pozytywnych wyników w zakresie:

1) korzyści dla rolnictwa:

- utworzenia lokalnego rynku zbytu dla produktów rolnych,
- wytworzenia taniej energii elektrycznej,
- produkcji taniego ekologicznego nawozu,
- wzrostu przedsiębiorczości lokalnych środowisk,
- kreowania nowych miejsc pracy,
- kreowanie rynku budowy maszyn,
- bezpieczeństwa energetycznego,

2) korzyści dla energetyki:

- produkcji (CHP) energii elektrycznej i ciepłej w skojarzeniu,
- produkcji metanu (CH_4) po oczyszczeniu biogazu,
- produkcji i wykorzystania metanu (CH_4) jako paliwa silnikowego (CN6) do pojazdów,
- dywersyfikacji źródeł energii,
- wysokiej efektywności wykorzystania energii pierwotnej,

3) korzyści dla przemysłu:

- niższych cen za energię elektryczną i ciepłą,
- większego bezpieczeństwa energetycznego,
- możliwości inwestowania na obszarach marginalnych,
- wzrostu zapotrzebowania na usługi związane z inwestycjami bioenergetycznymi,

4) korzyści dla sektora energetycznego:

- uzyskania alternatywnego źródła energetycznego,
- paliwa dla pojazdów,
- wypełnienia obowiązku produkcji OZE,
- niewyczerpalnego źródła energii,

5) korzyści dla środowiska:

- redukcji emisji gazów cieplarniczych,
- przeciwdziałania eutrofizacji wód powierzchniowych,
- bezodpadowej produkcji energii,
- bilansu zerowego dla CO_2 ,

6) korzyści społecznych:

- zmniejszenia emigracji za granicę,
- wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich,

- wzrostu zatrudnienia na rynku produkcji biogazu,
- poprawy warunków materialnych,
- możliwości podjęcia pracy zarobkowej,
- mniejszych kosztów energii użytkowej,
- 7) korzyści dla postępu naukowo-technicznego:
 - nowych obszarów badań,
 - możliwości prowadzenia badań interdyscyplinarnych,
 - wdrażania nowych technologii,
 - poprawy wydajności procesów.

Pozytywnym przykładem jest gmina Güssing w Austrii. Będąc jedną z najbiedniejszych i najbardziej zacofanych obecnie zaliczana jest do wyjątkowo ciekawych turystycznie, niezależna energetycznie. Lokalne źródła dostarczają 96% energii na ciepło, 126% na energię elektryczną i 204% na paliwo. Te działania spowodowały powstanie ponad 1 000 nowych miejsc pracy, w następnych 2 latach powstanie 500 miejsc pracy, w tym 500 o charakterze badawczo-wdrożeniowym. W wyniku tych działań budżet gminy wzrósł ponad 4-krotnie. Istotną zmianą jest odejście od produkcji żywności na korzyść wytwarzania biomasy stosowanej w energetyce rozproszonej.

2. Ekonomiczne uzasadnienie wykorzystania biomasy w układzie lokalnym

W ramach Centrum Naukowo-Badawczego Energii Odnawialnej w Politechnice Koszalińskiej prowadzona jest od 2005 roku plantacja wielkopowierzchniowa (92 ha) wierzby energetycznej (*Salix vim.*), założona na gruntach odłogowanych.

W 2012 roku dokonano ścięcia pędów z jednoczesnym zrębkowaniem z powierzchni 78 ha. Zrębkowana biomasa składowana była czasowo na przyległym do plantacji terenie, a następnie ładowana specjalistycznym sprzętem na samochody ciężarowe, które transportowały biomasę do zespołu elektrowni Konin-Pątnów-Adamów. Skład transportowy tj. samochód ciężarowy z przyczepą, zabierał jednorazowo 22-24 ton świeżej biomasy (ok. 50% wilgotności), tj. ok. 80 m³. Łącznie zebrano 1 136 190 ton biomasy, którą przewieziono 50 kursami samochodów na odległość ok. 300 km ze względu na brak możliwości wykorzystania biomasy w pobliżu plantacji. Relatywnie niskie plony biomasy wierzby wynikają z kilku powodów, m.in.:

- większość gleb to niskiej jakości grunty (V kl. bonitacyjna) o niskim poziomie wód gruntowych (poniżej 10 m),
- niskiego nawożenia na większości plantacji,

– szkód spowodowanych przez leśną zwierzynę (plantacja położona jest w sąsiedztwie lasu).

Koszty założenia plantacji wynosiły średnio ok. 5500 zł/ha; plantacja o powierzchni 31 ha założona została w 2005 roku, a pozostała część, tj. 62 ha, w 2007 roku. W pierwszym roku po nasadzeniu dokonano zimą cięcia pędów, celem spowodowania rozwoju korzeni. Przeprowadzono, także cięcie 2-fazowe w okresie 2-letniego i 3-letniego wzrostu. Biomasa dostarczona do MEC w Koszalinie oraz RINDIPOL w Chojnicach. Prace te prowadzono w ramach badań związanych z logistyką, oceną nakładów pracy oraz kosztów przy zbiorze dwufazowym.

W trakcie zbiorów dwufazowych uzyskano łącznie ok. 300 ton biomasy. Przeprowadzone badania dowodzą, iż cięcie dwu – fazowe wymaga dużych nakładów pracy i ekonomicznie nie jest uzasadnione.

Przeprowadzone w 2012 roku zbiory biomasy wierzby oraz ich logistyka i sprzedaż, a także efekty ekonomiczne przedstawione są w tabeli 1.

Tabela 1

Efekty ekonomiczne zbioru, transportu i sprzedaży biomasy wierzby z plantacji o powierzchni 78 ha

Koszty	W zł	Przychody	W zł
Cięcie i zrębkowanie (2300 zł/ha)	179 000	Sprzedaż biomasy zrębek	223 211,21
Załadunek zrębek na samochody transportowe (10 zł/tonę)	11 364		
Transport biomasy z plantacji do elektrowni (1900 zł/kurs)	94 400		
Razem koszty	285 164	Razem przychody	223 952,79
Wynik finansowy			- 61 952,79

Jak wynika z zestawienia przychodów i kosztów związanych wyłącznie ze zbiorem biomasy wierzby i logistyki, koszty są wyższe od przychodów związanych ze sprzedażą biomasy (wynik finansowy jest ujemny – na poziomie 61 952,79 zł). Wysokie koszty zbioru i transportu wynikają z dwóch powodów:

1) wysokich kosztów zbioru biomasy ze względu na brak konkurencji tego typu usług na rynku polskim (2300 zł /ha),

2) wysokich kosztów transportu wynikających z dużej odległości możliwości zbytu (Konin) od plantacji (Kościernica k/Koszalina), tj. ok. 300 km.

Dla uproszczenia rachunku nie zostały uwzględnione koszty amortyzacji związane z założeniem plantacji (ok. 5300/ha), jak również koszty nawożenia i częściowego cięcia pędów w zbiorze dwufazowym.

Jednakże efekty ekonomiczne wynikające ze zbioru i sprzedaży biomasy wskazują na wniosek jednoznaczny, iż transport biomasy na większe odległości (> 50 km) powoduje nieopłacalność zbiorów. Przyjmując pozostałe czynniki bez zmian, a produkując biomasę do lokalnego wykorzystania, np. w odległości do 20 km, łącznie koszt transportu stanowiłyby zaledwie ok. 8000 zł i efekt ekonomiczny stanowiłby + 24,8 tys. zł.

Jeżeli założymy, iż urządzenie tnące wraz ze zrzębkowaniem stanowi relatywnie prostą w konstrukcji maszynę zamocowaną na ciągniku, której funkcja jest zbliżona do zbioru kukurydzy (może być na wyposażeniu każdej lokalnej grupy producentów), to koszty cięcia można znacznie obniżyć.

Nieuzasadniony jest jednakże transport biomasy na większe odległości (> 50 km) – koniecznością staje się wykorzystanie biomasy w układach lokalnych, tj. najlepiej w lokalnych miejskich ciepłowniach, w których należałoby zainstalować nowe kotły do spalania biomasy w systemie kogeneracyjnym.

Pomimo rosnącej świadomości o potrzebie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, w kraju notuje się niski wzrost produkcji i wykorzystania biomasy³. W Polsce wykorzystanie biomasy jako paliwa stałego do produkcji energii cieplnej i elektrycznej w układzie skojarzonym może zyskać na znaczeniu poprzez stworzenie systemów centrów energetycznych. Jednak stworzenie takiego systemu wymaga zastąpienia istniejących kotłowni ciepłych opalanych węglem małymi elektrociepłowniami wykorzystującymi lokalną biomasę, gdzie produkowana energia elektryczna zaspokajałaby potrzeby lokalnej gospodarki, stwarzając układy samowystarczalności energetycznej, a nadwyżki produkowanej energii zasilająby krajowe sieci energetyczne⁴.

Podsumowanie

W Polsce mamy do czynienia z w miarę równomiernym rozmieszczeniem sieci osadniczej, dominują miasta najmniejsze (poniżej 5000 mieszkańców), które stanowią 35% ogółu wszystkich miast. Natomiast największa część ludności (20,7%) zamieszkuje w największych miastach Polski.

Łączna długość sieci ciepłowniczej w Polsce wynosi ok. 20 000 km, a scentralizowane systemy ciepłownicze obejmują głównie tereny miast. Do nowych technologii sieci ciepłowniczej można zaliczyć zaledwie 30% instalacji prze-

³ M. Jasiulewicz: Problem centrów logistycznych w obrocie biomasą. KPZK PAN, Warszawa 2006, s.189.

⁴ M. Jasiulewicz, R. Kielczewski: Tworzenie lokalnych centrów energetyki rozproszonej z wykorzystaniem biomasy. W: Podstawy i perspektywy rozwoju małych miast. Red. E. Rydz. Akademia Pomorska, Słupsk 2007, s. 318.

myślowych. Około 15 mln mieszkańców korzysta z ciepła sieciowego, które obejmuje 453 przedsiębiorstwa koncesjonowane zajmujące się głównie działalnością ciepłowniczą.

Przyszły rozwój sieci przemysłowej będzie skupiał się przede wszystkim na inwestycjach w nowe konwencjonalne moce wytwórcze, przyłączach nowych źródeł OZE oraz poprawie bezpieczeństwa pracy systemu, a także przyłączach trans granicznych.

Podstawowymi problemami rozwoju i modernizacji systemów ciepłowniczych jest brak środków finansowych. Obecne nakłady na modernizację sieci ciepłowniczych są znikome w stosunku do potrzeb.

Ze względu na istniejącą infrastrukturę w postaci centralnych systemów ciepłowniczych zlokalizowanych w ponad 300 miastach, Polska posiada korzystną sytuację w zakresie możliwości wykorzystania biomasy w systemie rozproszonym.

Potrzeby energetyki rozproszonej należy zaspokoić przez wykorzystanie wszelkich odpadów lignocelulozowych, odpadów i odchodów zwierzęcych, jak i zrębków pochodzących z plantacji roślin wieloletnich.

Wykorzystanie lokalnej biomasy dla zaspokojenia potrzeb energetyki niesie za sobą wiele korzyści zarówno dla rolnictwa, energetyki, przemysłu, sektora energetycznego, środowiska, postępu naukowo technicznego, jak i dla społeczeństwa. Jednakże, aby wykorzystanie biomasy w energetyce było opłacalne, produkcja surowca musi odbywać się blisko miejskich elektrociepłowni ze względu na to, iż wraz z odległością drastycznie rosną koszty, które w znacznym stopniu wpływają na sens ekonomiczny jej wykorzystania.

Wykorzystanie lokalnej biomasy, zwłaszcza agrobiomasy, pochodzącej z plantacji rolniczych (SRC) do celów energetycznych wymaga bardzo rozważnego działania związanego ze środowiskiem przyrodniczym – powinno to odbywać się w pełnej zgodzie z rozwojem zrównoważonym. Istotne jest tu także zachowanie bioróżnorodności. W niewielkim stopniu powinno się wykorzystywać biomasę leśną, głównie tzw. opałową, nienadającą się jako surowiec do produkcji w przemyśle drzewnym.

Każde działanie gospodarcze odbywające się na obszarach wiejskich oprócz efektów pozytywnych cechuje się także negatywnymi skutkami. Istotne jest, aby te negatywne efekty możliwe jak najbardziej zminimalizować.

Literatura

Cenian A., Lampart P.: Quo vadis energetyko? „Czysta Energia” 2012, nr 4.

- Jasiulewicz M.: Problem centrów logistycznych w obrocie biomasą. KPZK PAN, Warszawa 2006.
- Jasiulewicz M., Kielczewski R.: Tworzenie lokalnych centrów energetyki rozproszonej z wykorzystaniem biomasy. W: Podstawy i perspektywy rozwoju małych miast. Red. E. Rydz. Akademia Pomorska, Słupsk 2007.
- Parys S., Joeck R.: Możliwości wprowadzania do KSE mocy z MFW na Bałtyku. „Czysta Energia” 2011, nr 9.

THE ROLE OF SMALL TOWNS IN SHAPING DISTRIBUTED GENERATION BASED ON LOCAL BIOMASS

Summary

Poland is one of the countries with an evenly spaced settlement grid. District heating systems that are placed in over 300 towns in Poland create the possibility of biomass usage in a distributed generation system.

The needs of distributed generation are to be satiated using all kinds of lignocellulosic wastes, manure, as well as energy crops processed into wood chips.

To ensure that the usage of biomass would be financially justified it is essential to decrease the distances between the places producing raw materials and the heat generating plants.

Jan Kazak

Katarzyna Stasica

Szymon Szewrański

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

PROGNOZOWANIE I OCENA SKUTKÓW ŚRODOWISKOWYCH PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W SKALI LOKALNEJ Z WYKORZYSTANIEM SYSTEMU COMMUNITYVIZ

Wprowadzenie

Praca przedstawia próbę wykorzystania systemu geoinformacyjnego CommunityViz do prognozowania i oceny zmian wielkości obciążeń środowiska powodowanych planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Obszarem badawczym, dla którego dokonano oceny systemowej, jest miasto Siechnice, leżące w strefie suburbannej Wrocławia. W artykule przedstawiono zasady kalkulacji przestrzennych, opartych na sparametryzowanych na poziomie lokalnym założeniach, z wykorzystaniem systemu wsparcia decyzyjnego. Zaprezentowano także możliwe do uzyskania wyniki oraz formy ich prezentacji. System CommunityViz daje możliwość samodzielnego definiowania elementów oceny systemowej, a możliwości modyfikacji założeń obliczeniowych świadczą o jego elastyczności. System może skutecznie wspomagać prognozowanie i ocenę skutków środowiskowych planowania przestrzennego. Powinno ono zawierać cel i jego uzasadnienie, hipotezę badawczą, stosowane metody.

1. Problematyka oceny wskaźnikowej

Konieczność kontrolowania zmian środowiskowych, jako komplementarny składnik całościowej oceny rozwoju lokalnego, jest postulowana od wielu lat. Opracowany w 2008 roku w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospoda-

rowania Polskiej Akademii Nauk doroczny „Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2007 r.” wskazał na nasilanie się konfliktów przestrzennych związanych z intensywnym procesem urbanizacji. Dotyczy to przede wszystkim funkcji przyrodniczych, mieszkaniowych, turystycznych i komunikacyjnych. Autorzy raportu podkreślili fakt, iż samorządy nie są w stanie tych konfliktów ani monitorować, ani skutecznie przewidywać. Stwierdzono, iż na poziomie lokalnym brak jest spójnego i wyczerpującego systemu monitoringu procesów inwestycyjnych i przekształcania przestrzeni. Brak ten jest poważną przeszkodą w ocenie faktycznych zagrożeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, jednym z podstawowych wniosków definiowanych w trakcie dyskusji naukowej nad zjawiskiem suburbanizacji w kraju jest pilna konieczność opracowania warsztatu badawczego pozwalającego możliwie precyzyjnie i jednoznacznie oceniać tempo i skalę zjawiska „urban sprawl”. Traktowane jest to przez ekspertów Unii Europejskiej jako „priorytetowe zadanie krajów członkowskich Unii”¹. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 czerwca 2011 r. „Wyjść poza PKB – pomiar postępu w zmieniającym się świecie” podkreśla potrzebę pomiaru przemian rozwojowych, nie tylko w ujęciu ekonomicznym i społecznym, ale również w środowiskowo-przestrzennym. Proponuje się uzupełnienie wskaźnika PKB m.in. o indeks obciążenia środowiska, ilustrujący takie aspekty, jak zmiana klimatu i zużycie energii, przyroda i różnorodność biologiczna, zanieczyszczenie powietrza i wpływ na zdrowie, zużycie i zanieczyszczenie wody oraz wytwarzanie odpadów i wykorzystanie zasobów.

W celu zbadania możliwości pomiaru wskaźników z wykorzystaniem systemów geoinformacyjnych dokonano w pierwszej kolejności analizy aktualnego stanu wiedzy oraz wybrano miarodajne indykatory. Jak zauważa Czochoński², wskaźniki wykorzystywane w monitoringu powinny być proste (jednowymiarowe), relacyjne i syntetyzujące (pokazując szersze tło zjawiska i relacje z innymi elementami) oraz kontekstowe (pokazujące relacje między różnymi obszarami lub wariantami zjawisk). Na podstawie analizy raportu końcowego „Opracowania kryteriów chłonności ekologicznej dla potrzeb planowania przestrzennego”³

¹ Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce. Studia nad zrównoważonym rozwojem. Red. S. Kozłowski. T. 2. Katedra Ochrony Środowiska KUL, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, Białystok-Lublin-Warszawa 2006.

² J. Czochoński: Krajobraz w systemie monitoringu planowania i rozwoju przestrzennego. Założenia do monitoringu na poziomie regionalnym. „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2010, t. XXVI. s. 59-74.

³ P. Fogel, S. Anusz, P. Decewicz, J. Fiszczuk-Wiktorowicz, A. Fogel, D. Gadomska, M. Kis-towski, W. Kuźnicki, M. Mendel, M. Pisarski, A. Pugacewicz, H. Rawska, W. Rybarczyk, T. Wlazłowski: Raport końcowy – opracowanie kryteriów chłonności ekologicznej dla potrzeb planowania przestrzennego. Warszawa 2004. Maszynopis.

oraz ogólnodostępnych danych statystycznych zdefiniowano przykładowe mierniki w grupach: wskaźniki demograficzne (A), wskaźniki infrastrukturalno-przyrodnicze (B) oraz wskaźniki komunikacyjne (C). Wykorzystanie ocen wskaźnikowych może skutecznie wspomagać proces decyzyjny. W literaturze przedmiotowej⁴ można znaleźć odwołania do konieczności organizowania spotkań interesariuszy procesu planowania przestrzennego wspomaganego narzędziami geoinformacyjnymi.

Systemy geoinformacyjne umożliwiające przeprowadzenie oceny systemowej bazować mogą na dwóch odmiennych rodzajach grafiki. Mogą to być programy bazujące na grafice rastrowej bądź wektorowej. Wybór grafiki dyktuje m.in. zasięg przestrzenny analizowanego obszaru. O ile grafika rastrowa częściej znajduje zastosowanie przy większych obszarach, o tyle grafika wektorowa nie jest ograniczana wielkością terenu (w tym przypadku większe znaczenie ma poziom złożoności informacji o terenie). Grafika rastrowa charakteryzuje się większym uogólnieniem geoinformacji. Przykładem operacji prowadzonych na danych rastrowych jest badanie przemian glebowych wykonanych w ramach oceny skutków środowiskowych powodowanych procesem rozlewania się miast na przykładzie aglomeracji warszawskiej. W tym przypadku rozdzielczość terenu w piksela zastosowanego w badaniach wyniosła 1 kilometr⁵. Systemy te bazują na idei automatów komórkowych i stworzone są głównie z myślą o dokonywaniu projekcji zmian przestrzennych. Grafika wektorowa, w porównaniu do rastrowej, daje możliwość wiernego odzwierciedlenia topologii terenu, przez co znajduje większe zastosowanie w analizach mniejszych obszarów. Z uwagi na wielkość wybranego obszaru opracowania, w niniejszych badaniach skorzystano z grafiki wektorowej.

Środowiskiem prognozowania i oceny skutków środowiskowych w artykule jest system CommunityViz. Jest to rozszerzenie funkcjonalności podstawowego oprogramowania ArcGIS Desktop. Dwa podstawowe komponenty CommunityViz to Scenario360 oraz Scenario3D. W badaniach wykorzystano pierwszy składnik. Został on zaprojektowany jako narzędzie wspomagające podejmowanie decyzji przez interesariuszy w procesie planowania przestrzennego. Umożliwia on prognozowanie przyszłych cech definiujących teren oraz czynników wpływających na lokalną społeczność. Za jego pomocą można przeprowadzać eksperymenty z hipotetycznymi scenariuszami, dokonywać ocen parametrycznych, wprowadzać i modyfikować założenia kalkulacji przestrzennych, przedstawiać wizualnie efekty proponowanych działań, dokonywać wszech-

⁴ A. Faron: Integracja planowania przestrzennego i zrównoważonego transportu w procesie decyzyjnym. „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2010, z. 3.

⁵ M. Gutry-Korycka: Urban Sprawl Warsaw Agglomeration Case Study. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2005.

stronnych decyzji bazujących na informacji oraz łączyć efekty pracy wariantowej z trójwymiarowymi wizualizacjami. Doświadczenia amerykańskie pokazują, że system CommunityViz, przy umiejętnym wykorzystaniu oraz odpowiednim nastawieniu społeczności lokalnej do wspólnego wypracowywania kierunków rozwoju polityki przestrzennej, może być skutecznym narzędziem wspomagania decyzyjnego⁶.

Intencją artykułu jest próba wykorzystania systemu CommunityViz w prognozowaniu i ocenie zmian wielkości obciążeń środowiska powodowanych planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym na przykładzie Siechnic. Niezbędna przy tym jest właściwa interpretacja zasad formułowania wskaźników, ogólnodostępnych danych sparametryzowanych na poziomie lokalnym oraz uzyskanych wyników kalkulacji przestrzennych.

2. Metodyka i zakres badań

Badania zrealizowano w ramach projektu badawczego MNiSW Nr N N305 384838 pt. „Wskaźnikowe oceny zmian środowiskowych powodowanych nierównoważonym rozprzestrzenianiem się dużych miast”. Obszar badawczy objął miasto Siechnice, leżące w strefie suburbannej Wrocławia. Prognoza przyszłych skutków środowiskowych opracowana została dla jednego z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Siechnic. Do wykonania oceny skutków środowiskowych nowo powstałej zabudowy wykorzystano dane katastralne oraz ortofotomapy. Na ich podstawie dokonano identyfikacji roku powstania zabudowy, co umożliwiło wyodrębnienie dwóch horyzontów czasowych. W sposób wariantowy przedstawiono informacje o zmianach liczby ludności, zużyciu zasobów naturalnych i energetycznych oraz produkcji odpadów komunalnych. Wygenerowano także informacje o przybliżonym obciążeniu sieci drogowej poprzez ustalenie orientacyjnej liczby samochodów osobowych. Do zdefiniowania niniejszych wskaźników oraz określenia ich wartości posłużono się systemem CommunityViz. Przedstawiono możliwości zastosowania aplikacji jako narzędzia wspomagającego proces podejmowania decyzji inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem terenu. W celu ustalenia wartości założeń wykorzystywanych w kalkulacjach przestrzennych posłużono się m.in. zapisami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania gminy Siechnice z 2010 roku oraz danymi statystycznymi pochodzącymi z Głównego Urzędu Statystycznego.

⁶ D. Walker, T. Daniels: *The Planners Guide to CommunityViz. The Essential Tool for Generation of Planning*. Chicago 2011.

3. Wyniki badań

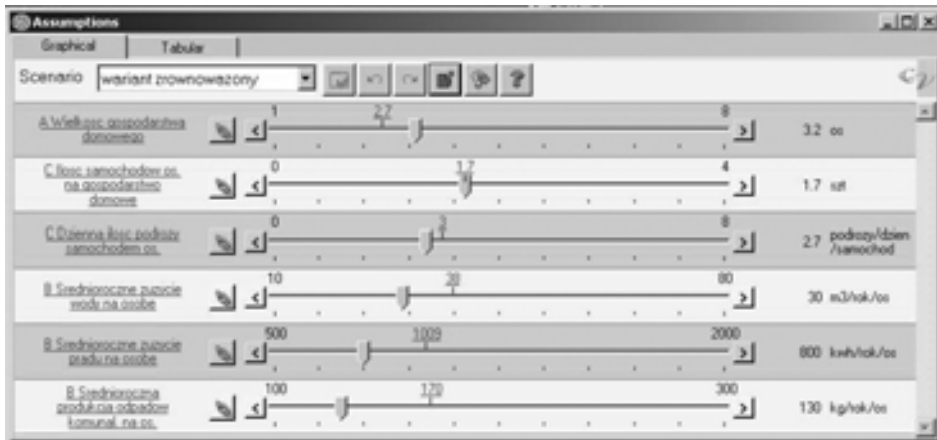
Pierwszy etap badań dotyczył opracowania elementów prognozy skutków środowiskowych zapisów planu miejscowego dla fragmentu obszaru Siechnice – Centrum (rys. 1).



Rys. 1. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obszaru miasta: Siechnice – Centrum

Źródło: www.siechnice.gmina.pl

W celu dokonania kalkulacji wartości wskaźników system CommunityViz musi być zaopatrzony w geoinformacje opisującą cechy topologiczne terenu oraz wartości założeń definiowanych przez operatora programu. Ponieważ system wykorzystany w badaniach jest dodatkiem do pakietu ArcGIS, skorzystano z formatu elektronicznych danych przestrzennych dostosowanych do grafiki wektorowej. Wartości założeń natomiast ustalać można dowolnie w modyfikowalnym interfejsie CommunityViz. Dane założeń pochodzić powinny z baz zewnętrznych, czyli dostępnych danych parametrycznych bądź wiedzy eksperckiej operatora (rys. 2).



Rys. 2. Wygląd interfejsu umożliwiającego wprowadzanie zmian w wartościach założeń

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem CommunityViz.

Na podstawie tak przygotowanych danych CommunityViz przedstawić może wartości dowolnych wskaźników, co pozwoli w sposób sparametryzowany prognozować przyszłe zmiany ustaleń planu miejscowego. W trakcie badań zdefiniowano siedem wskaźników opisujących zmiany o charakterze demograficznym, zużycia zasobów naturalnych i energetycznych, produkcji odpadów komunalnych oraz orientacyjny przyrost ilości samochodów osobowych i ilości ich dziennych podróży. Wartości wskaźników uzyskać możemy w postaci tabelaryczne oraz graficznej.

Dużym atutem systemu jest możliwość wariantowania uzyskiwanych wyników. W tym celu, oprócz wariantu podstawowego, wygenerowano dwa dodatkowe scenariusze. Aby pokazać techniczne możliwości kalkulacji na podstawie skrajnie różnych założeń oraz prezentacji rozpiętości wyników, stworzono wariant zrównoważony oraz wariant wzrostu konsumpcji. Wartości założeń przy-

jętych do kalkulacji w poszczególnych wariantach przedstawiono w tabeli 1. W wyniku obliczeń otrzymano zestaw wartości wskaźników przedstawionych tabelarycznie (tabela 2), a także w postaci graficznej (rys. 3).

Tabela 1

Wartości założeń w poszczególnych wariantach

Założenia	Wartość domyślna	Wariant podstawowy	Wariant zrównoważony	Wariant wzrostu konsumpcji	Jednostki
A Wielkość gospodarstwa domowego	2.7	2.7	3.2	2.7	Os
B Średnioroczna produkcja odpadów komunalnych na osobę	170	170	130	200	kg/rok/os
B Średnioroczne zużycie prądu na osobę	1 009	1 009	800	1 300	kWh/rok/os
B Średnioroczne zużycie wody na osobę	38	38	30	50	m ³ /rok/os
C Dzienna ilość podróży samochodem osobę	3.0	3.0	2.7	4.0	podróży/dzień/samochód
C Ilość samochodów osobowych na gospodarstwo domowe	1.7	1.7	1.7	2.0	szt

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem CommunityViz.

Tabela 2

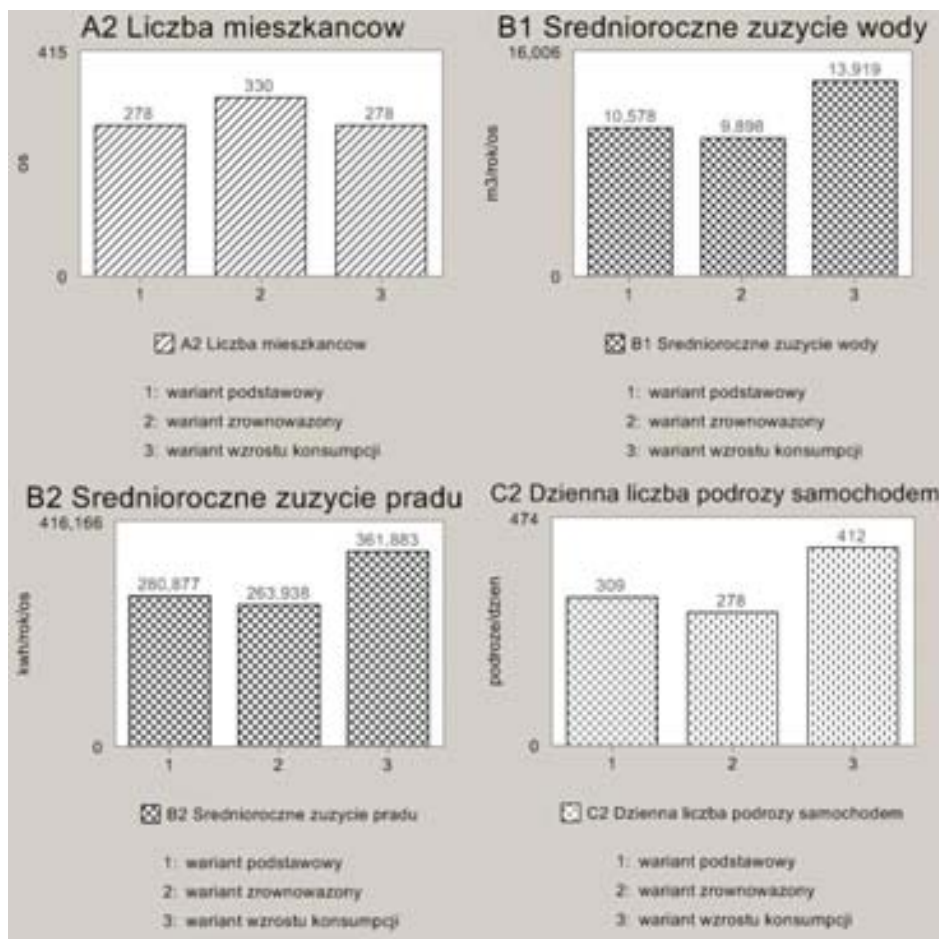
Wartości wskaźników w poszczególnych wariantach

Wskaźnik	Wariant podstawowy	Wariant zrównoważony	Wariant wzrostu konsumpcji	Jednostki
1	2	3	4	5
A1 Ilość gospodarstw domowych	103	103	103	szt
A2 Liczba mieszkańców	278	330	278	Os
B1 Średnioroczne zużycie wody	10 578	9 898	13 919	m ³ /rok
B2 Średnioroczne zużycie prądu	280 877	263 938	361 883	kWh/rok

cd. tabeli 2

	1	2	3	4	5
B3 Średnioroczna produkcja odpadów komunalnych		47 323	42 890	55 674	kg/rok
C1 Ilość samochodów osobowych		175	175	206	szt
C2 Dzienna ilość podróży samochodem osobowym		309	278	412	podróży/dzień

Źródło: Ibid.

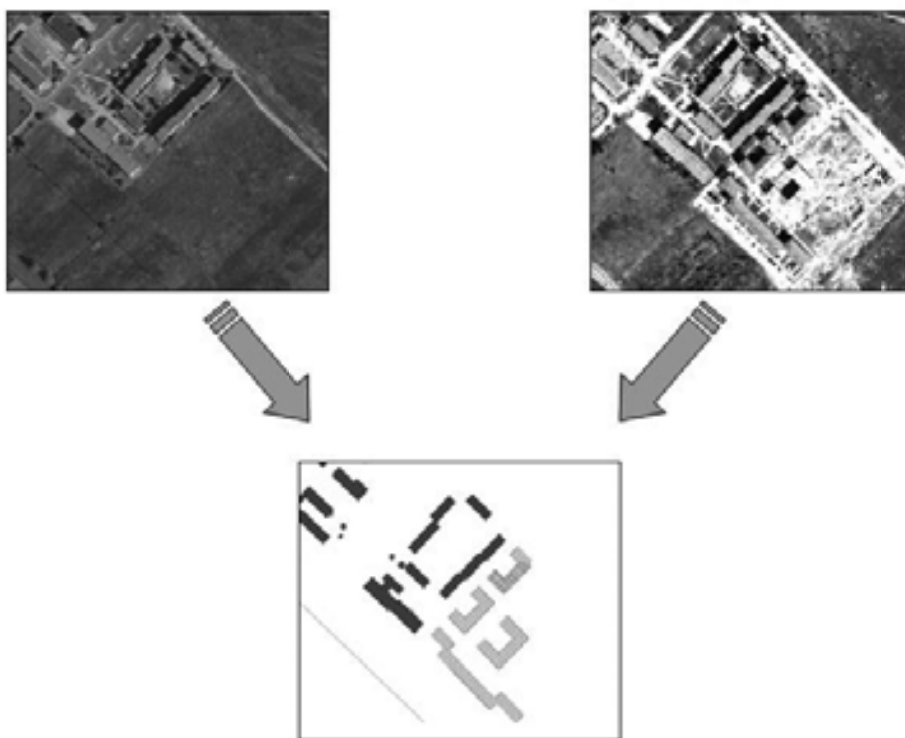


Rys. 3. Graficzna prezentacja wartości wybranych wskaźników w poszczególnych wariantach

Źródło: Ibid.

Założenia dotyczące kwestii środowiskowych, na których skupiają się głównie rozważania niniejszego artykułu, przyjęte w wariantcie podstawowym bazują na danych pochodzących z zasobów GUS. Wynika z nich, że średnioroczne zużycie wody na osobę w gminie Siechnice w ostatnich latach oscyluje wokół 38 m³. Roczna produkcja odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca Siechnic wynosi przeciętnie 170,5 kg. Z racji braku dostępnych danych dotyczących zużycia energii elektrycznej na poziomie gminy, posłużono się wartością na 1 mieszkańca powiatu wrocławskiego z roku 2010. Wynosi ona 1008,6 kWh.

Założenia dotyczące wariantu podstawowego użyte zostały także podczas drugiego etapu badań, czyli oceny skutków zlokalizowania nowej zabudowy mieszkaniowej w mieście Siechnice. W tym przypadku wariantami są dwa horyzonty czasowe. Ortofotomapa pozwoliła wyodrębnić budynki istniejące w 2004 roku oraz 2009 (rys. 4). W ten sposób możliwe jest prześledzenie zmian zdefiniowanych wskaźników na przestrzeni 5 lat.



Rys. 4. Identyfikacja roku powstania zabudowy na podstawie ortofotomap

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem ArcGIS.

W wyniku takiej klasyfikacji budynków oraz zdefiniowanych wcześniej w programie wartości założeń i relacji wskaźników możliwe było wygenerowanie wartości wskaźników dla poszczególnych lat (tabela 3).

Tabela 3

Wartości wskaźników w poszczególnych latach

Wskaźnik	Siechnice 2004	Siechnice 2009	Jednostki
A1 Ilość gospodarstw domowych	1,676	2,036	szt
A2 Liczba mieszkańców	3,854	4,682	Os
B1 Średnioroczne zużycie wody	146,465	177,929	m ³ /rok
B2 Średnioroczne zużycie prądu	3,892,883	4,729,163	kWh/rok
B3 Średnioroczna produkcja odpadów komunalnych	655,238	795,998	kg/rok
C1 Ilość samochodów osobowych	2,849	3,461	szt
C2 Dzienna ilość podróży samochodem osobowym	8,547	10,383	podróży/dzień

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem CommunityViz.

Podsumowanie

Prognozowanie i ocena skutków planowania przestrzennego może być dokonywana za pomocą wielu technik i narzędzi. Jednym z takich instrumentów jest CommunityViz. System ten umożliwia ocenę skutków bazujących na sparametryzowanych wartościach założeń. W miarę dostępności lokalnych zmiennych system ten może wiarygodnie i skutecznie wspomagać prognozę, ocenę i monitoring zmian przestrzennych. CommunityViz jest środowiskiem czytelnym dla odbiorców, klarownie przedstawiając wyniki zaplanowanych działań. Scenariusze wygenerowane za pomocą aplikacji Scenario360 obrazują skutki planów zagospodarowania terenu i ich wpływ na pojemność przestrzenną jeszcze przed podjęciem ostatecznej decyzji o zmianach funkcjonalnych obszarów. Możliwe jest także analizowanie stanu istniejącego oraz stanu sprzed kilku lat, co pozwala monitorować zmiany i tendencje rozwojowe wdrażanej strategii miasta. System pozwala oszacować m.in. potencjalne przyszłe zużycie mediów, produkcję odpadów komunalnych, szacunkowe obciążenie sieci drogowej i wiele innych cech przy dowolnie zdefiniowanych tendencjach demograficznych. Dużym atutem systemu jest możliwość indywidualnego definiowania wskaźników bazujących na dowolnej kombinacji geoinformacji i zdefiniowanych za-

łożeń. System CommunityViz może więc skutecznie wspomagać prognozowanie i ocenę skutków środowiskowych planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Literatura

- Czochański J.: Krajobraz w systemie monitoringu planowania i rozwoju przestrzennego. Założenia do monitoringu na poziomie regionalnym. „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2010, t. XXVI.
- Faron A.: Integracja planowania przestrzennego i zrównoważonego transportu w procesie decyzyjnym. „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2010, z. 3.
- Fogel P., Anusz S., Decewicz P., Fiszczuk-Wiktorowicz J., Fogel A., Gadomska D., Kistowski M., Kuźnicki W., Mendel M., Pisarski M., Pugacewicz A., Rawska H., Rybarczyk W., Wlazłowski T.: Raport końcowy – opracowanie kryteriów chłonności ekologicznej dla potrzeb planowania przestrzennego. Warszawa 2004. Maszynopis.
- Gutry-Korycka M.: Urban Sprawl Warsaw Agglomeration Case Study. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2005.
- Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2007 r. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2008.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie „Wyjść poza PKB – pomiar postępu w zmieniającym się świecie”.
- Walker D., Daniels T.: The Planners Guide to CommunityViz. The Essential Tool for Generation of Planning. Chicago 2011.
- Witryna internetowa Urzędu Gminy Siechnice. www.siechnice.gmina.pl
- Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce. Studia nad zrównoważonym rozwojem. Red. S. Kozłowski. T. 2. Katedra Ochrony Środowiska KUL, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, Białystok-Lublin-Warszawa 2006.

FORECASTING AND ASSESSMENT OF PLANNING ENVIRONMENTAL IMPACT ON A LOCAL SCALE WITH THE USE OF COMMUNITYVIZ

Summary

Rapid changes in land use caused by human activity make it necessary to create indicator-based assessment to measure this transformation. Assessment should be established in a form of mechanism which is possible to implement on any area. One of the branches of changes which should be measured are environmental issues. Con-

siderations made in this article examine the possibility to use for this purpose universal tool called CommunityViz. Research was taken on a local spatial plan and on investments realized till 2004 and 2009 year in a Siechnice city. Calculation include demographical, environmental and vehicle-journey factors.

Arkadiusz Halama

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

POLITYKA PRZESTRZENNA NA TERENACH ZALEWOWYCH W MAŁYCH MIASTACH

Wprowadzenie

Właściwie prowadzona polityka przestrzenna jest szczególnie istotna na terenach zalewowych. Są to tereny wybitnie konfliktogenne. Pomimo że narażone są w znaczącym stopniu na ryzyko zalania w wyniku powodzi i w związku z tym bardzo wysokich strat, to często w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone pod zabudowę bez jakichkolwiek ograniczeń. Ten problem był dostrzegany tylko w przypadku katastrofalnych powodzi i ich tragicznych następstw oraz krótko po nich. Ostatnie zmiany obowiązującego prawa wraz z nałożonymi na Polskę obowiązkami wynikającymi z prawa unijnego mogą wymusić na gminach zajęcie się tym problemem. Udostępnione zostały pierwsze mapy obszarów, na których występuje ryzyko powodziowe, a do 2013 roku powinny powstać mapy zagrożenia powodziowego. Rozwiązanie przedmiotowego problemu jest jednak bardzo trudne, gdyż zwykle na terenach zalewowych występuje konflikt różnorodnych grup interesu, takich jak np. zarządy gospodarki wodnej, właściciele nieruchomości, deweloperzy i władze gmin. W artykule przybliżono zagrożenia związane z zagospodarowaniem terenów zalewowych oraz uwarunkowania planowania przestrzennego na tych terenach. Podjęto próbę określenia możliwych hipotetycznych następstw wynikłych z błędnej polityki przestrzennej na terenach zalewowych w wybranych małych miastach województwa śląskiego.

1. Polityka przestrzenna

Polityka przestrzenna wraz z polityką społeczną i gospodarczą jest składową polityki rozwoju. Realizuje cele ekonomiczne, społeczne i ekologiczne oraz dąży do jak najbardziej racjonalnego gospodarowania przestrzenią, stanowiąc podstawowy element prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju.

Należy ją traktować wielowymiarowo, często łączy sprzeczne interesy i cele, dążąc do racjonalnego zagospodarowania i użytkowania terenu, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Rozwój ten ma na celu integrację działań gospodarczych, społecznych i politycznych przy jednoczesnym zachowaniu równowagi środowiska i trwałości procesów przyrodniczych. Jednym z głównych celów jest zachowanie środowiska dla teraźniejszych i przyszłych pokoleń. Zrównoważony rozwój można rozumieć jako zbiór celów społecznie nadrzędnych, takich jak dobrobyt (zarówno materialny, jak i społeczny), sprawiedliwość i szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Zrównoważony rozwój (rozumiany jako ład zintegrowany) jest określany jako integracja pięciu ładów:

- ekologicznego,
- ekonomicznego,
- społecznego,
- przestrzennego,
- instytucjonalno-politycznego.

Widoczne jest zatem bezpośrednio powiązanie zrównoważonego rozwoju z polityką przestrzenną m.in. w ramach ładu przestrzennego. Polityka przestrzenna na terenach zalewowych (realizowana zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju) powinna integrować cele nadrzędne, czyli dobrobyt będący następstwem rozwoju, sprawiedliwość w dostępie do zasobów (nieruchomości) oraz gospodarowaniu nimi, a także szeroko rozumiane bezpieczeństwo (np. zdrowia i życia na takich terenach). Polityka powinna uwzględniać ekologizację planowania przestrzennego oraz ochronę przed powodzią (w ramach ochrony wód). Aspekty te powinny być ze sobą powiązane, tzn. planowanie przestrzenne powinno uwzględniać uwarunkowania środowiskowe, w tym ograniczenia w intensywnym zagospodarowaniu terenów zalewowych.

Zasoby i walory środowiska przyrodniczego są jednym z podstawowych czynników determinujących rozwój lokalny. Koresponduje to z definicjami rozwoju lokalnego, gdyż polepszenie jakości środowiska, rozumiane jako m.in. eliminacja zagrożeń środowiska oraz wzrost świadomości ekologicznej, są określane jako jedna ze składowych lokalnego rozwoju¹.

¹ H. Brandenburg: Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi. AE, Katowice 2003, s. 15.

Zagrożenie powodziowe i jego potencjalne następstwa mogą być czynnikiem utrudniającym bądź hamującym rozwój miast, co znajduje odzwierciedlenie w definicji zrównoważonego rozwoju miast i jego wskaźnikach². Zagrożenia te należy więc umiejętnie ograniczać (minimalizować), działając zgodnie z uwarunkowaniami zrównoważonego rozwoju.

2. Powódzie i ich następstwa

Obszar województwa śląskiego nawiedzany był przez powódzie dosyć często, przez te katastrofalne o zasięgu ogólnokrajowym – w 1997 i 2010 roku oraz mniejsze o znaczeniu lokalnym. Często powódzie mają charakter lokalny i nagły. Generalnie powódź jest zjawiskiem nieprzewidywalnym, zwłaszcza w górnych odcinkach rzek. W dolnych biegach można z większym prawdopodobieństwem przewidzieć nadejście uformowanej już fali powodziowej. Próbuje się określać skalę zagrożenia powodzią, w zależności od czynników takich, jak np.:

- lokalizacja,
- warunki hydrologiczne,
- rzeźba terenu,
- występujące typy powodzi.

Według dostępnej literatury³, województwo śląskie w całości jest zaliczane do obszarów (rys. 1), gdzie skala zagrożenia powodzią jest duża, zaś w południowej części województwa bardzo duża.

Istotną rolę w zagrożeniu powodzią odgrywa rzeźba terenu. Płaskie tarasy wzdłuż brzegów rzek, stanowiące część doliny rzecznej, zwykle zalewane w okresach powodzi to tzw. obszary (tereny) zalewowe. Wraz z rozwojem miast są często zabudowywane, zwłaszcza zabudową mieszkalną, lecz także infrastrukturalną, szczególnie niebezpieczną na takich terenach. Lokalizacja i rozwój miasta przy rzekach są także związane z różnorodnymi przekształceniami antropogenicznymi dolin rzecznych czy tarasów zalewowych. Następstwem wystąpienia powodzi w miastach, w porównaniu z terenami otwartymi lub wiejskimi, są najczęściej bardzo wysokie straty i szkody. Straty w wyniku powodzi w 2010 roku w Polsce ogółem wyniosły 12,5 mld zł, z czego prawie 2 mld zł

² T. Borys: Raport z realizacji pracy „Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych (SAS)”. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra-Poznań. 31 maj 2008.

³ A. Cepielowski: Podstawy gospodarowania wodą. SGGW, Warszawa 1999, s. 254.

w mieniu prywatnym⁴. W samym województwie śląskim wyniosły ogółem 1,4 mld zł⁵. Zasadniczymi przyczynami wysokich strat są:

- gęsta zabudowa (miejska) terenów i lokalizowanie obiektów infrastruktury technicznej na terenach zalewowych,
- znaczące zmniejszenie lub całkowite wyeliminowanie infiltracji⁶ w następstwie tendencji do uszczelniania powierzchni terenu (zwiększające zagrożenie powodziowe),
- nadmierne i nieuzasadnione przekonanie o niezawodności technicznych środków ochrony przeciwpowodziowej – wałów przeciwpowodziowych i zbiorników retencyjnych.



Rys. 1. Regionalizacja powodzi w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Ciepilowski: Podstawy gospodarowania wodą. SGGW, Warszawa 1999, s. 254.

Największe zagrożenie w wyniku uszkodzenia lub zniszczenia (czego następstwem mogą być skażenia wód, terenu i ujęć wody) stanowią obiekty infrastruktury technicznej, takie jak:

⁴ I. Biedroń, R. Bogańska-Warmuz: Powódź 2010 analiza strat i szkód powodziowych w Polsce. „Gospodarka Wodna” 2012, nr 4, s. 147.

⁵ Ibid.

⁶ Czyli naturalnego wsiąkania wód do gruntu.

- elementy systemu wodno-kanalizacyjnego (tj. studnie, stacje uzdatniania, wodociągi, kanalizacja oraz oczyszczalnie ścieków),
- wysypiska oraz składowiska śmieci i odpadów,
- stacje paliw płynnych, instalacje przesyłowe i zbiorniki, instalacje przemysłowe i magazyny materiałów niebezpiecznych.

Mając na uwadze nieprzewidywalność zjawiska powodzi, dąży się do maksymalnego ograniczenia jej negatywnych następstw. Stosuje się dwie grupy rozwiązań⁷, zmniejszających straty powodziowe:

1. Środki techniczne, wpływające na ilość i szybkość powierzchniowego spływu wody, np.:

- budowa zbiorników retencyjnych, zwiększających ilość retencjonowanej wody i polepszających wykorzystanie istniejących zasobów wodnych oraz suchych zbiorników retencyjnych⁸,
- budowa wałów powodziowych.

2. Rozwiązania nietechniczne mające charakter systemowy, takie jak np. właściwie prowadzona polityka przestrzenna, korelacja planów zagospodarowania przestrzennego z wyznaczonymi strefami zagrożenia powodziowego oraz właściwe zagospodarowanie obszarów zagrożonych zalewami.

Dominuje powszechne przekonanie i wiara w skuteczność środków technicznych, która w przypadku katastrofalnych powodzi wydaje się nieuzasadniona. Niektóre ze stosowanych środków, takie jak duże zbiorniki retencyjne, wywierają znaczącą presję na środowisko, powodują sprzeciw ekologów oraz mieszkańców terenów przeznaczonych pod zalanie.

3. Aspekty prawne planowania i gospodarowania na terenach zalewowych

Planowanie przestrzenne i zagospodarowanie terenów zalewowych jest regulowane przez wiele aktów prawnych. Najważniejsze z nich to:

- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 w sprawie ustanowienia ram dla działalności Wspólnoty w dziedzinie polityki wodnej (tzw. ramowa dyrektywa wodna – dalej RDW),
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (tzw. dyrektywa powodziowa),

⁷ Najczęściej stosowany w literaturze podział.

⁸ Zwanych także polderami.

- Ustawa Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. Dz.U., nr 115, poz. 1229 z późn. zm.,
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003. Dz.U., nr 80, poz. 717 z późn. zm.

Jedynie część obszarów narażonych na wystąpienie powodzi, zwanych ze względu na swoje ukształtowanie i inne uwarunkowania geo- i hydromorfologiczne terenami zalewowymi, jest objęta unormowaniami prawnymi.

Podstawy ochrony takich obszarów zostały ujęte w art. 1 RDW celu dyrektywy – „przyczynianiu się do zmniejszenia skutków powodzi”. Kolejnym aktem prawnym Unii była „dyrektywa powodziowa”, w której przedstawiono zasady oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. Państwa członkowskie miały obowiązek dokonania „wstępnej oceny ryzyka powodziowego”, na podstawie której określone zostaną „obszary, na których występuje duże ryzyko powodziowe lub jego wystąpienie jest prawdopodobne”. W Polsce zostało to zrealizowane zgodnie z wymogami do końca 2011 roku. Dla powyższych obszarów do 2013 roku powinny zostać przygotowane „mapy zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego” (art. 6 ust. 1. dyrektywy powodziowej). Cele zarządzania ryzykiem powodziowym przedstawiono w art. 7 ust. 2. poprzez położenie „[...] szczególnego nacisku na ograniczenie potencjalnych negatywnych konsekwencji powodzi dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej oraz jeżeli zostanie to uznane za właściwe, na działania nietechniczne lub na zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi”⁹. Dyrektywa nie określa zatem szczegółowo sposobów, a tylko cele, które należy osiągnąć, tj. ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi.

Uszczegółowienie zostało zawarte w ustawie Prawo Wodne. W ramach nowelizacji w 2011 roku wykreślono całkowicie (uchylono) Dział V, a w jego miejsce wpisano Dział Va, w którym zimplementowano wytyczne wspomnianej dyrektywy powodziowej wraz z ich doprecyzowaniem. Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego określa się mapy zagrożenia powodziowego, a następnie mapy ryzyka powodziowego. Na uwagę zasługuje art. 88d ust. 2. p. 3, w którym jako obszary zagrożone następstwami powodzi uznano także obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku:

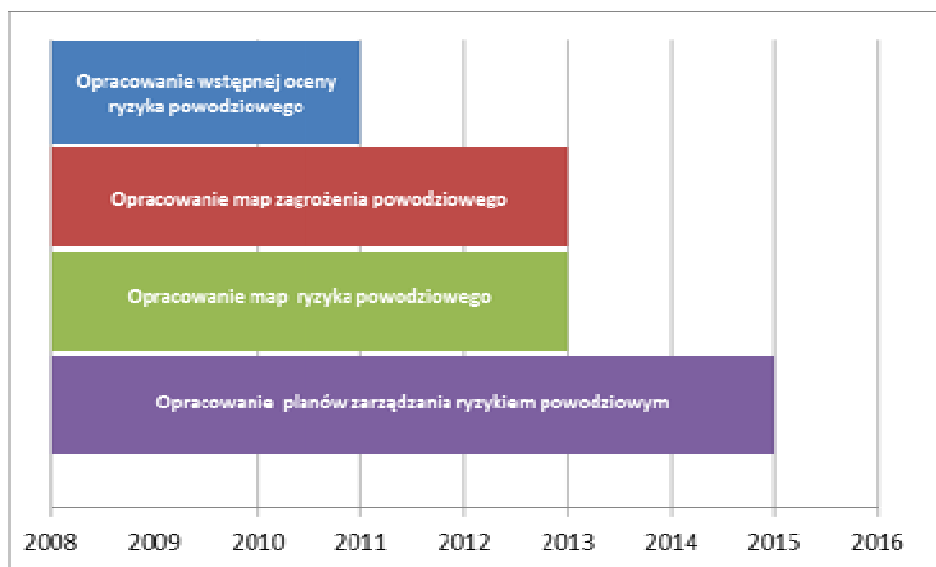
- przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego,
- zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego,
- zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących.

⁹ Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.

Mieszkańcy takich terenów zyskają zatem informację o istniejącym zagrożeniu, będącym następstwem potencjalnych awarii wymienionych wyżej urządzeń. Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego obszary powinny zostać uwzględnione w:

- koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
- planie zagospodarowania przestrzennego województwa,
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

Na etapie sporządzania studium zgodnie z art. 11 pkt. 6 lit. „i” Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym władze gminy mają obowiązek opiniowania rozwiązań przyjętych w projekcie studium z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Wszystkie decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy na obszarach wykazanych na mapach zagrożenia powodziowego, muszą uwzględniać poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów (art. 88f. ust. 5 i 6) ustawy Prawo Wodne.



Rys. 2. Harmonogram działań związanych z wdrożeniem dyrektywy powodziowej

Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabroniono wykonywania robót i czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym budowy obiektów budowlanych.

Wyznaczenie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią jest bardzo ważne w procesie planowania przestrzennego, gdyż takie obszary powinny być ujęte zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁰.

W świetle obowiązującego prawa kluczową rolę w gospodarowaniu terenami zalewowymi odgrywają jednostki samorządu terytorialnego i organy administrujące wodami.

Jednostki samorządu terytorialnego (dalej zwanymi – jst) są zobowiązane do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej suikzp) i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej mpzp),

Jednostki administrujące wodami odpowiadają za budowę i utrzymanie infrastruktury technicznej, przygotowanie różnego rodzaju opracowań i współpracę z jst. Na terenie województwa śląskiego jest to Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (dalej RZGW) w Gliwicach i Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych (ŚZMiUW) oraz częściowo RZGW w Krakowie¹¹. Organem nadrzędnym dla wszystkich RZGW jest Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.

4. Tereny zalewowe w małych miastach południowej części województwa śląskiego

W 2009 roku w województwie śląskim było 35 małych miast, tj. ośrodków liczących do 20 tys. mieszkańców¹² o zróżnicowanych funkcjach usługowych, przemysłowych oraz turystyczno-uzdrowiskowych. Część z nich, z uwagi na swoją specyfikę, jest szczególnie narażona na występowanie powodzi i jej potencjalnych, negatywnych następstw. Oprócz wymienionych wcześniej następstw i przyczyn powodzi w małych miastach dodatkowo może występować deficyt dostępnego miejsca, a co za tym idzie chęć do wykorzystania każdej, niezagospodarowanej dotychczas przestrzeni. Deficyt może być spowodowany:

¹⁰ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z dnia 27 marca 2003. Dz.U., nr 80, poz. 717 z późn. zm.

¹¹ Administrowanie wodami jest realizowane w dorzeczach których granice nie pokrywają się z granicami województw.

¹² R. Brol, M. Maj, D. Strahl: Metody typologii miast. AE, Wrocław 1990, s. 35.

- naturalnym ukształtowaniem terenu, tj. wąskimi dolinami, otoczonymi stromymi zboczami,
- ograniczeniami zagospodarowania terenu, związanymi z obszarami specjalnej ochrony, np. szczególnie często występującymi obszarami Natura 2000,
- istniejącą zabudową.

Wielkość miasta może odgrywać istotną rolę w rozważaniach na temat zagospodarowania terenów zalewowych. Im większy udział terenów zalewowych w całkowitej powierzchni miasta, tym większe mogą być problemy związane z racjonalnym zagospodarowaniem takich terenów. Przykładem może być miasto Wisła, gdzie znaczna część centrum miasta oraz tereny wzdłuż rzeki powinny być traktowane jako zagrożone powodzią (tereny te miejscowym planie są przeznaczone pod zabudowę¹³). Dodatkowo, na terenach zalewowych w bezpośredniej bliskości rzeki zlokalizowana jest oczyszczalnia ścieków¹⁴. Powyżej miasta zlokalizowany jest zbiornik retencyjny Wisła Czarne, który pełni funkcje przeciwpowodziowe, generując „przy okazji” także ryzyko potencjalnej katastrofalnej awarii. Podobna sytuacja ma miejsce w miejscowości Strumień położonej w bezpośrednim sąsiedztwie zbiornika Goczałkowice. Zagrożenie zalaniem wynika z wpływu wody ze zbiornika oraz typowego zagrożenia falą powodziową (wezbraniową). Na terenie międzywała obowiązuje zakaz wznoszenia wszelkiego rodzaju budynków, dopuszcza się zieleni rekreacyjną i użytki zielone, co jest całkowicie zrozumiałe, gdyż na takim terenie musi być zapewniona drożność przepływu. Bardziej dyskusyjne jest rozwiązanie zagospodarowania terenów narażonych na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych. Na tych terenach obowiązuje zakaz wznoszenia nowych obiektów, jednak nie dotyczy on terenów przeznaczonych pod zabudowę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (są to dość duże obszary przylegające do ścisłego centrum miasta).

Często w przypadku małych miast zagrożeniem jest nie tylko główny ciek, często pozornie „bezpieczny”, bo obwałowany, ale także małe potoki. Potrafią one wylewać i generować straty powodziowe, nawet przy stosunkowo niskich opadach. W Ustroniu terenem zagrożonym jest obszar dworca PKS i ścisłego centrum¹⁵, niesąsiadujący bezpośrednio z rzeką Wisłą. Bezwzględne wyłączenie z zabudowy opisanych terenów jest w zasadzie niemożliwe do zrealizowania.

¹³ A. Halama: Wpływ zagrożenia powodziowego na rozwój małych miast (na przykładzie miasta Wisła). W: *Ewolucja funkcji małych miast w Polsce*. Red. K. Heffner, A. Halama. UE, Katowice 2012, s. 185.

¹⁴ *Ibid.*, s. 186.

¹⁵ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zatwierdzone Uchwałą Rady Miasta Ustroń Nr XIX/209/2008 z dnia 28 lutego 2008.

5. Zagrożenia związane z błędnie prowadzoną polityką przestrzenną na terenach zalewowych

Wraz z przygotowaniem i przedstawieniem na mapach zagrożenia powodziowego (do końca 2013 roku) obszarów zagrożonym powodzią, wymagane będzie ich uwzględnienie w m.in. miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Na części z nich ustawowo zacznie obowiązywać zakaz jakiegokolwiek zabudowy lub szczególne wymagania co do jej specyfiki (specjalna konstrukcja, technologia itp., najczęściej podrażająca koszty budowy).

Bezpośrednim następstwem zmiany przeznaczenia wymienionych terenów może być znaczna ilość roszczeń odszkodowawczych od właścicieli dotychczas niezabudowanych nieruchomości. Ponieważ ograniczenia zostaną wprowadzone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego to adresatem roszczeń będzie gmina¹⁶ (chyba że decyzję wyda dyrektor właściwego RZGW, wtedy odszkodowania wypłaci budżet państwa). Zmniejszą się także wpływy z podatków i opłat lokalnych, zasilające budżety gmin. Zarówno koszty odszkodowań, jak i pomniejszone wpływy dotkną w bezpośredni sposób finansów gmin. Wydaje się zatem, że nie będą one zainteresowane szybkim wprowadzeniem omawianych ograniczeń do miejscowych planów. Wyłączenie lub ograniczenie zabudowy na części miejskich terenów bez wątpienia wpłynie na ceny nieruchomości. Zmniejszenie podaży wywinduje ceny pozostałych nieruchomości w mieście.

Zwiększy się presja na pozyskanie nowych gruntów pod zabudowę, co będzie sprzyjało niekontrolowanemu procesowi „rozlewania” się miast, znanemu także pod nazwą „urban sprawl”.

Mieszkańcy zagrożonych terenów będą dążyli do budowania dodatkowych zabezpieczeń przeciwpowodziowych, co w przypadku katastrofalnych powodzi może przyczynić się do jeszcze większych zniszczeń (poruszona wcześniej „nadmierna wiara” w takie środki).

Podsumowanie

Powodzie występowały dawniej i będą występowały w przyszłości (nasilając się w wyniku zmian klimatycznych). Są trudno przewidywalne i w zasadzie niemożliwe do uniknięcia. Z tego powodu ważne jest kompleksowe

¹⁶ Zgodnie z art. 36 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003. Dz.U., nr 80, poz. 717 z późn. zm.

przeciwdziałanie ich skutkom, które łączy rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy, czyli zrównoważony. Nadmierna wiara w środki techniczne zapobiegania powodzi była niejednokrotnie przyczyną katastrofalnych strat. Obecnie preferowana jest polityka „odsuwania ludzi od rzeki” poprzez właściwą politykę przestrzenną na obszarach zalewowych. Polityka ta na takich terenach musi godzić interesy wszystkich zainteresowanych stron, tj. mieszkańców takich terenów, gminy, na której obszarze są takie tereny oraz szeroko rozumianego środowiska naturalnego. Musi być realizowana bardzo ostrożnie, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Jest to bardzo istotne, gdyż błędna polityka może mieć szerokie i długotrwałe negatywne następstwa.

Literatura

- Biedroń I., Bogańska-Warmuz R.: Powódź 2010 analiza strat i szkód powodziowych w Polsce. „Gospodarka Wodna” 2012, nr 4.
- Borys T.: Jak budować program ekorozwoju. Informacje ogólne. Tom I.
- Borys T.: Raport z realizacji pracy „Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych (SAS)”. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra-Poznań, 31 maj 2008.
- Brandenburg H.: Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi. AE, Katowice 2003.
- Brol R., Maj M., Strahl D.: Metody typologii miast. AE, Wrocław 1990.
- Ciepielowski A.: Podstawy gospodarowania wodą. SGGW, Warszawa 1999.
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 w sprawie ustanowienia ram dla działalności Wspólnoty w dziedzinie polityki wodnej. <http://eur-lex.europa.eu>
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. <http://eur-lex.europa.eu>
- Halama A.: Wpływ zagrożenia powodziowego na rozwój małych miast (na przykładzie miasta Wisła). W: Ewolucja funkcji małych miast w Polsce. Red. K. Heffner, A. Halama. UE, Katowice 2012.
- Lorek E.: Budowa programów zrównoważonego rozwoju regionu w warunkach gospodarki polskiej. W: Zrównoważony rozwój regionalny w aspekcie integracji europejskiej. Red. A. Zagórska, K. Malik, M. Miszewski. Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Bytom 2002.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zatwierdzone Uchwałą Rady Miasta Ustroń Nr XIX/209/2008 z dnia 28 lutego 2008.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003. Dz.U., nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa Prawo Wodne z dnia 18 lipca 2001. Dz.U., nr 115, poz. 1229 z późn. zm.

SPATIAL POLICY ON FLOODED AREAS IN SMALL TOWNS

Summary

The flooded areas are one of the most conflicting areas. Spatial policy and planning on such areas of special flood hazards and their disastrous consequences should be carried on carefully, in accordance with the principles of sustainable development. Changes in Polish law, especially in water law (resulting from EU directives) require changes in the spatial policy on such areas. These changes can have long-lasting negative consequences especially in small towns, if they are not carefully thought out. In article were described negative consequences of floods and prevention, law regulations in the spatial policy on floodplains and the potential negative consequences of bad policy, especially in small cities.

Marta Borowska-Stefańska

Uniwersytet Łódzki

ZAGOSPODAROWANIE TERENÓW ZAGROŻONYCH POWODZIAMI W MAŁYCH MIASTACH WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

1. Charakterystyka powodzi na obszarach nizinnych

W polskiej literaturze hydrologicznej wezbranie jest definiowane jako „[...] znaczne podniesienie się stanu wody płynącej, powstałe w wyniku nadmiernego jej zasilania lub wskutek piętrzenia wody”¹. Znaczne podniesienie się stanu wody to efekt wzrostu natężenia przepływu w cieku powierzchniowym. Zasilanie należy interpretować jako spływ po powierzchni terenu wody z opadów atmosferycznych bądź z topniejącej pokrywy śnieżnej. Spływ powierzchniowy występuje w sytuacji, gdy intensywność zasilania przewyższa intensywność infiltracji. Część wód odpływających w trakcie wezbrania pochodzi z odpływu podpowierzchniowego (strefa aeracji) i odpływu podziemnego (strefa saturacji). Definicja ta dopuszcza również możliwość powstania wezbrania na skutek piętrzenia wody przez zatory lodowe i śryżowe, sztormów w ujściowych odcinkach rzek oraz sztucznego zatamowania odpływu.

Pojęcia wezbrania nie można jednak utożsamiać z pojęciem powodzi. Wezbranie jest kategorią hydrologiczną, natomiast powódź to zjawisko o charakterze przyrodniczym i gospodarczym². Zgodnie z Ustawą Prawo Wodne z dnia 18 lipca 2001 r., powódź to takie wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenie dla ludności i mienia. Zgodnie z tą definicją nie każde wezbranie jest powodzią, ale każda powódź jest spowodowana wezbraniem.

¹ J. Lambor: Klasyfikacja typów powodzi i ich przewidywanie. „Gospodarka Wodna” 1954, nr 4, s. 129-131; J. Stachy: Wezbrania rzek polskich w latach 1951-1990. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 1996, s. 5.

² Ibid.

Wezbrania mają swoje podłoże w sposobie i intensywności zasilania rzek, co jest ściśle związane z charakterem środowiska fizyczno-geograficznego, a w szczególności z warunkami geomorfologicznymi i klimatycznymi. Biorąc pod uwagę genezę powodzi, przyczyny tworzenia się i proces jej przebiegu Lambor wyróżnił cztery zasadnicze typy:

1) powódzie opadowe, przyczyną których są silne opady nawałne albo rozlewne,

2) powódzie roztopowe – ich przyczyną jest gwałtowne topnienie śniegów,

3) powódzie sztormowe – na skutek silnych sztormów na zalewach i wybrzeżu,

4) powódzie zimowe, których przyczyną jest wyjątkowe nasilenie niektórych zjawisk lodowych.

Jednak wieloletnie obserwacje rzek pokazują, że obok typów genetycznie jednorodnych, które wyróżnił Lambor, występują również wezbrania typu mieszanego, jak to miało miejsce w końcu stycznia 1953 roku (bardzo groźne na małych ciekach m.in. Pilicy, Bzury). Wówczas gwałtownemu ociepleniu i topnieniu pokrywy śnieżnej, o grubości przekraczającej 20 cm w Polsce Środkowej, towarzyszyły opady o „rzadko spotykanej wysokości spadłej wody w porze zimowej”. Ponadto, Lambor nie docenił możliwości wystąpienia wezbrań opadowo-rozlewnych w niżowej części kraju. Ograniczył on także występowanie powodzi zatorowo-śrzyżowych do niektórych rzek nizinnych i nie przewidział, że niewłaściwa zabudowa hydrotechniczna może wywołać katastrofę. Podana definicja oraz klasyfikacja wezbrań odpowiada naturalnym, niezmiennym przez człowieka warunkom hydrologicznym. Obecnie do przyczyn wezbrań zalicza się również katastrofy zapór wywołane wadami technicznymi oraz nadmiernym zasilaniem. Ponadto zjawiska, takie jak trzęsienia ziemi, osuwiska, zatory lodowe, pływy morskie i wezbrania sztormowe zaostrzają zagrożenie powodziowe³.

Na obszarze województwa łódzkiego można wyodrębnić trzy zasadnicze typy powodzi: roztopowe, zatorowe, opadowe. Należy jednak zaznaczyć, że największe odpływy notowane są w trakcie roztopów wiosennych. W zlewni rzeki Warty wysoki stan wód ma miejsce najczęściej na przełomie lutego oraz marca, natomiast w zlewni rzeki Bzury i Pilicy w końcu marca oraz w pierwszych dniach kwietnia⁴. Powódzie roztopowe są na ogół częstsze oraz bardziej dotkliwe od pozostałych typów, ze względu na niższe temperatury. Wysokie stany wód, będące następstwem topnienia śniegu, występują na obszarze całego województwa. Wylewy pojawiają się po zimie (z obfitymi opadami śniegu), gdy

³ J. Stachy: Op. cit., s. 6.

⁴ Plan operacyjny ochrony przed powodzią dla województwa łódzkiego, 2011, s. 8.

wystąpi nagły wzrost temperatury powietrza, powodujący szybkie tajanie śniegu, często wzmocnione wskutek ciepłych, obfitych opadów deszczu. Zjawisko to jest dodatkowo wzmocnione przez zamrożony grunt, który uniemożliwia infiltrację wody opadowej i roztopowej. Na obszarach nizinnych zasilanie ze śniegu zachodzi bardzo intensywnie, gdyż ociepleniu podlegają duże obszary. Wskutek tego, w krótkim czasie duża ilość wody przedostaje się do koryt rzecznych, wywołując dużą falę wezbraniową. W regionie łódzkim średni odpływ w miesiącach wiosennych wynosi od 130 do 180% średniego odpływu rocznego.

Wezbrania zatorowe również powstają na wiosnę. Wywoływane są spiętrzeniem wody w korycie rzeki, na skutek bariery z lodu lub śryżu oraz przez nagromadzenie pni drzew albo ław trawiastych. Nasilenie zjawisk lodowych jest uzależnione od klimatu i ulega okresowym przemianom.

Chociaż zatory lodowe na rzekach zdarzają się rzadko, to jednak powodują szczególnie niebezpieczne powodzie. Są one wyższe w porównaniu do wezbrań rzeki niezlodzonej. Podczas bardzo mroźnych zim, kiedy wody zamarzają na dużą głębokość, odwilż może wprowadzić w ruch ogromne masy kry. Jeśli zostaną one nagromadzone w przewężeniu koryta, doprowadzą do zagrodzenia biegu rzeki. Gdy ta przeszkoda okaże się wytrzymała, wody piętrzą się na niej i w końcu powstają wylewy. Wskutek wytworzenia się zatoru na rzece, dochodzi do gwałtownego przyboru wody. Inne wylewy tworzą się poniżej miejsca zatoru, gdy powstrzymana woda zniesie zapórę. Wezbrania zatorowe mają lokalne pochodzenie i z tego względu intensywnie atakują tylko krótkie odcinki dolin. Na obszarze województwa łódzkiego powodzie zatorowe powstawały często w latach 50. i 60. na Grabi⁵. Obecnie z zaturem lodowym mamy do czynienia w regionie łódzkim na następujących rzekach: Warcie, Bzurze, Luciąży, Czarna Koneckiej, Pilicy, Widawce⁶ (Plan operacyjny ochrony przed powodzią dla województwa łódzkiego 2011). Należy zaznaczyć, że powodzie zimowe, powstające w wyniku podniesienia się zwierciadła wody na skutek występowania zjawisk lodowych, występują najczęściej w grudniu, styczniu oraz lutym i marcu.

Powodzie opadowe wywoływane są przez opady deszczu, które różnią się zarówno natężeniem, jak i zasięgiem obszarowym⁷. Wezbrania dużych rzek nizinnych narastają powoli, na co ma wpływ szeroka dolina w dolnym biegu rzeki. Im bardziej rozległe jest dorzecze, tym czas trwania deszczu musi być dłuższy, aby wywołać powódź. Na rzekach odwadniających duże obszary powodzie

⁵ E. Kobjek, S. Kobjek: Doliny rzeczne regionu łódzkiego. Geneza, cechy przyrodnicze i antropogeniczne przekształcenia. UŁ, Łódź 2005, s. 61.

⁶ Plan operacyjny..., op. cit., s. 24-25.

⁷ B. Więzik: Wpływ zagospodarowania międzywala na zagrożenia powodziowe. W: Prawne, administracyjne i środowiskowe uwarunkowania dolin rzecznych. Bielsko-Biała 2010, s. 228.

praktycznie nigdy nie są wynikiem pojedynczego, silnego deszczu, lecz najczęściej pewnego ciągu, średnich ulew, oddzielonych od siebie krótkimi odstępami czasu. Kiedy opady trwają długo oraz obejmują dużą część dorzecza, może dojść do nakładania się wezbrań na poszczególnych dopływach. Dzięki analizie stosunków hydrograficznych w górnym oraz środkowym biegu rzeki, można przewidzieć nadejście fali powodziowej w biegu dolnym. Tego typu powodzie występują najczęściej w dolinie Pilicy, czasem Warty oraz w mniejszych dolinach⁸.

Ponadto, na obszarze województwa łódzkiego przyczynami powodzi mogą być awarie zbiorników wodnych. Potencjalne zagrożenie, wynikające z możliwości wystąpienia uszkodzenia zapór czołowych zbiorników retencyjnych istnieje na Warcie w miejscowości Siedlątków – zbiornik Jeziorsko, na Pilicy w miejscowości Smardzewice – zbiornik Sulejów oraz na Luciąży – zbiornik Cieszanowice⁹.

2. Zagospodarowanie obszarów zagrożonych powodziami

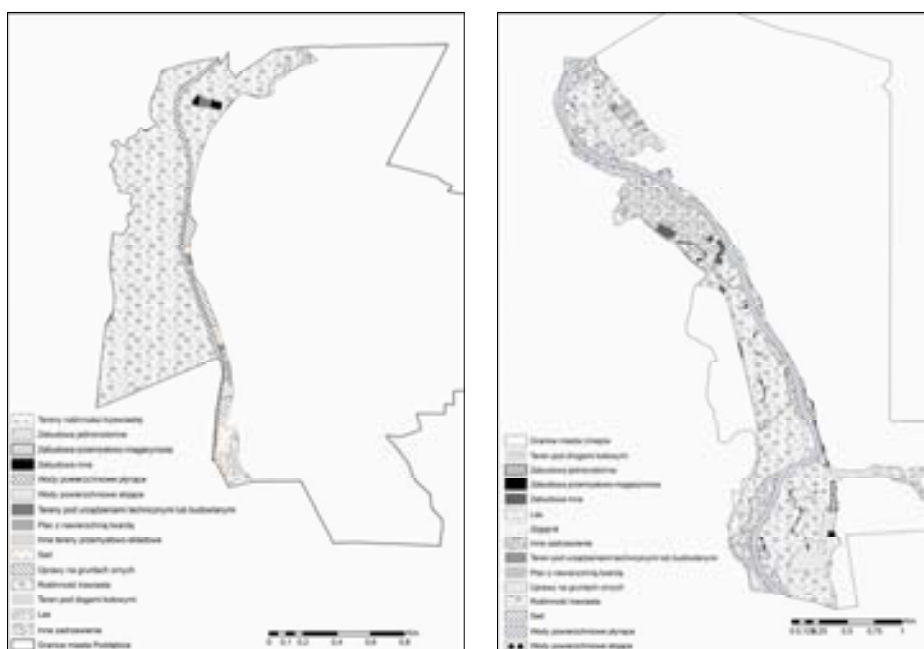
Analizę pokrycia terenu dokonano na podstawie Topograficznej bazy danych oraz inwentaryzacji terenowej przeprowadzonej na przełomie sierpnia i września 2012 roku. Wyróżniono następujące kompleksy pokrycia terenu: obszary wód (wody powierzchniowe płynące i stojące), tereny zabudowy zwartej, gęstej lub luźnej (zabudowa jednorodzinna, zabudowa przemysłowo-magazynowa, zabudowa inna), tereny leśne lub zadrzewione (las, zagajnik, inne zadrzewienie), tereny roślinności krzewiastej (zarośla krzewów), tereny upraw trwałych (sad), tereny roślinności trawiastej i upraw rolnych (uprawy na gruntach ornych, roślinność trawiasta), tereny pod drogami kołowymi, szynowymi i lotniskowymi (teren pod drogą kołową, inne tereny niezabudowane (teren pod urządzeniami technicznymi lub budowlanymi, plac z nawierzchnią twardą, inne tereny przemysłowo-składowe, plac bez nawierzchni). Następnie obliczono udział poszczególnych kompleksów na obszarze terenów zagrożonych powodziami (wody 1%) dla miasta i gminy Poddębice oraz Uniejów.

Najwięcej terenów „otwartych”, które służą przepuszczaniu wód powodziowych znajduje się na obszarze gminy Uniejów, ok. 93%. Najbardziej niekorzystna sytuacja występuje w mieście Uniejów, gdzie ok. 25% terenu nie spełnia tego wymogu. Obszar ten został zagospodarowany pod lecznictwo uzdrowiskowe oraz funkcje rekreacyjno-sportowe. Powstały tu Termy Uniejów

⁸ E. Kobjek, S. Kobjek: Op. cit., s. 61-62.

⁹ Plan operacyjny..., op. cit., s. 10.

z restauracjami, pływalnią otwartą kompleksu termalno-basenowego, zespołem boisk do piłki nożnej, siatkówki, piłki plażowej, kortów tenisowych, plażą miejską oraz kąpieliskiem strzeżonym, Instytutem Zdrowia Człowieka, Kasztelam Rycerskim. W granicach wody o prawdopodobieństwie pojawienia się raz na 100 lat znajduje się także XIV-wieczny, zabytkowy, gotycki zamek. W mieście oraz gminie Poddębice odsetek terenów „otwartych” wynosi po ok. 80%. Niestety w mieście Poddębice na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią została zlokalizowana oczyszczalnia ścieków, co stwarza duże ryzyko powodziowe¹⁰. Ponadto występuje tu młyn przemysłowy i pojedyncza zabudowa zagrodowa. W gminie Poddębice na obszarze zagrożonym powodzią zlokalizowana jest rozproszona zabudowa zagrodowa oraz m.in. ferma kurza (rys.1).



Rys. 1. Zagospodarowanie obszarów zagrożonych powodziami

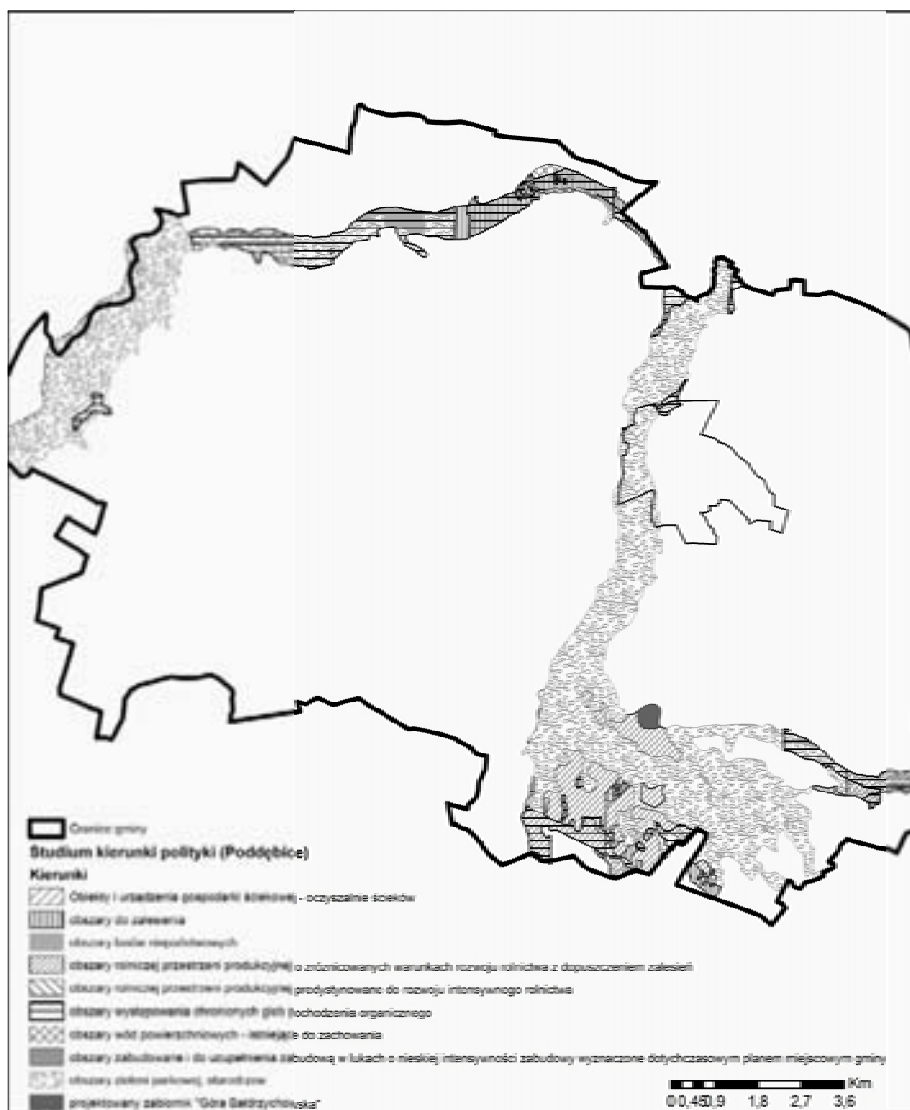
Źródło: Topograficzna Baza Danych.

¹⁰ Rozumiane jako kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i związanych z nią potencjalnych negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.

Obszar objęty badaniem pokazuje niewłaściwe zagospodarowanie terenów szczególnego zagrożenia powodzią i udowadnia, że zarówno władze, jak i mieszkańcy nie doceniają możliwości żywiołu jakim jest powódź. Zabudowę na tych obszarach powinno się ograniczać do już istniejącej, aby nie zwiększać ryzyka powodziowego.

3. Polityka przestrzenna i ochrona środowiska na obszarach zagrożonych powodziami

Ograniczanie i minimalizowanie start powodziowych jest możliwe przy użyciu środków administracyjnych. Polega ono na właściwym zagospodarowaniu dolin rzecznych zagrożonych powodzią poprzez uwzględnienie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego stref zagrożenia i ryzyka powodziowego zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27.03.2003 roku. Jedynie miasto Poddębice posiada miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z 28.12.2004 roku. Niestety plan ten nie jest spójny ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (wrzesień 2000-luty 2001), ponieważ przewiduje realizację programu związanego z wykorzystaniem wód geotermalnych w obrębie terasy zalewowej rzeki Ner (czego nie było w studium). Natomiast w Uniejowie dopiero teraz podejmuje się prace nad sporządzeniem aktu prawa miejscowego dla obszaru uzdrowiskowego, który już częściowo został zagospodarowany (rys. 2, 3, 4). Jest to bardzo niekorzystna sytuacja, doprowadza to niejednokrotnie do nieuwzględniania wyników studiów, gdyż ogranicza to zagospodarowanie atrakcyjnych terenów i lokalny rozwój, pomimo że dotyczy terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.



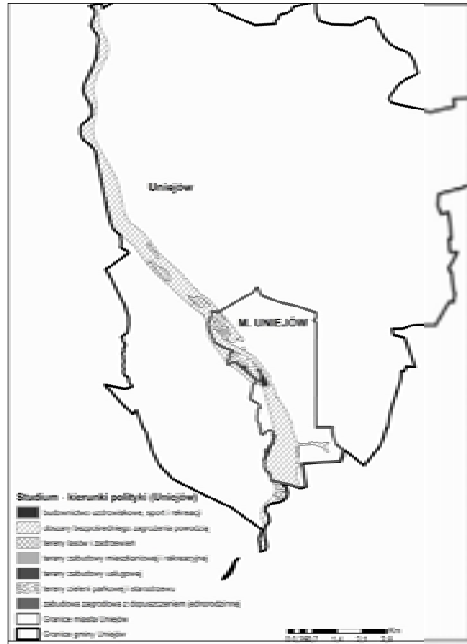
Rys. 2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – gmina i miasto Poddębice

Źródło: Opracowano na podstawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Poddębice z 2000-2001 r.



Rys. 3. Polityka przestrzenna na obszarach zagrożonych powodzią – miasto Poddębice

Źródło: Opracowano na podstawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Poddębice z 28 grudnia 2004 r.



Rys. 4. Polityka przestrzenna na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią – miasto i gmina Uniejów

Źródło: Opracowano na podstawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Uniejów z 2007 r.

Obszar wzdłuż rzeki Warty i Neru jest niezwykle cenny przyrodniczo. Znajdują się tutaj obszary chronionego krajobrazu (Nadwarciański Obszar Chronionego Krajobrazu), sieć Natura 2000 – obszar specjalnej ochrony ptaków, sieć korytarzy ekologicznych (na obszarze województwa łódzkiego pokrywa się z systemem obszarów chronionych), a także rezerwat przyrody. Antropopresja na obszarach o cennych walorach przyrodniczych powoduje zmniejszenie różnorodności biologicznej, w tym zanikanie siedlisk i gatunków¹¹. Na obszarach gminy i miasta Poddębice oraz Uniejów dochodzi do zabudowy terenów cennych przyrodniczo budownictwem kubaturowym, liniowym oraz zmiany użytkowania gruntów. Jest to zjawisko bardzo niekorzystne z przyrodniczego punktu widzenia, jednak brakuje wciąż akceptacji społecznej dla ochrony obszarów o wysokich walorach przyrodniczych.

¹¹ Program ochrony środowiska województwa łódzkiego 2012. Łódź 2012, s. 28-34.

Podsumowanie

W badanych gminach na obszarach szczególnego (bezpośredniego) zagrożenia powodzią dominują tereny „otwarte”, co jest właściwe ze względu na walory przyrodnicze dolin rzecznych, w tym przypadku Warty i Neru. Układ dolin rzek i cieków tworzy lokalny system korytarzy ekologicznych, powiązany z systemem ekologicznym regionu, województwa i kraju, a ich prawidłowe działanie jest ściśle związane z ich „otwartym” charakterem. Najwięcej obszarów konfliktowych na obszarach zagrożonych powodziami występuje w mieście Uniejów (Termy, Zamek, Instytut Zdrowia Człowieka), w południowej części gminy Poddębice (zabudowa zagrodowa – rozproszona), a także w mieście Poddębice (oczyszczalnia ścieków, młyn przemysłowy, pojedyncza zabudowa zagrodowa).

Obszary te nie są dostatecznie chronione na poziomie lokalnym odpowiednimi instrumentami planistycznymi, w szczególności miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Jedynie miasto Poddębice ma uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który niestety nie jest spójny ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W wyniku braku podstawowego instrumentu planistycznego na poziomie lokalnym, gminy często nie uwzględniają wyników studiów ochrony przeciwpowodziowej, gdyż ogranicza to zagospodarowanie atrakcyjnych terenów i lokalny rozwój, pomimo że dotyczy terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

Literatura

- Kobojek E., Kobojek S.: Doliny rzeczne regionu łódzkiego. Geneza, cechy przyrodnicze i antropogeniczne przekształcenia. UŁ, Łódź 2005.
- Lambor J.: Klasyfikacja typów powodzi i ich przewidywanie. „Gospodarka Wodna” 1954, nr 4.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Poddębice z 28 grudnia 2004 r.
- Plan operacyjny ochrony przed powodzią dla województwa łódzkiego 2011.
- Program ochrony środowiska województwa łódzkiego na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2015. Łódź 2007.
- Stachy J.: Wezbrania rzek polskich w latach 1951-1990. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 1996.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Poddębice, 2000-2001.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Uniejów, 2007.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

Więzik B.: Wpływ zagospodarowania międzywala na zagrożenia powodziowe. W: Prawne, administracyjne i środowiskowe uwarunkowania dolin rzecznych. Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2010.

LAND COVER OF AREAS EXPOSE TO FLOODS IN SMALL TOWNS OF LODZKIE VOIVODESHIP

Summary

The main objective of this article is the evaluation of the contemporary land cover of areas exposed to floods. Two small towns in which flooding risk is high – Poddębice and Uniejów in lodzkie voivodeship, were chosen for detailed analysis. The area exposed to floods means an area that is probable to be covered by water once for a hundred years. The evaluation of the contemporary land cover was based on Topographic Database as well as local stocktaking, and supported by the use of GIS tools. The exposed areas aren't protected enough on the local level as far as planning instruments, especially local spatial development plans, are taken into consideration. As a result, the directives formulated by the heads of Regional Water Management Boards aren't used in practice, because they restrict land development of the attractive areas and hamper local economic development, even despite the fact that those areas are endangered by floods.

Anna Sikora

Beata Walicka-Góral

Politechnika Rzeszowska

HAŁAS JAKO STYMULATOR PROCESÓW MIGRACJI TKANKI MIEJSKIEJ – STUDIUM PRZYPADKU GŁOGOWA MAŁOPOLSKIEGO

Wprowadzenie

Metropolizacja polskiej przestrzeni staje się faktem¹. Coraz mniejsze jednostki osadnicze pretendują do bycia stolicą obszaru metropolitalnego². Jednym ze skutków niekontrolowanej suburbanizacji jest efekt urban sprawl³ rozumiany w kategoriach rozproszenia continuum miejsko-wiejskiego. Zjawisko „rozlewania się” zabudowy wokół dużych miast jest stosunkowo dobrze rozpoznane i opisane w materiałach źródłowych⁴, a skutki widoczne są również w tkance i otoczeniu miast małych. Postępująca eksurbanizacja wchłania miasteczko, co wpływa na zmianę rozmieszczenia struktur zabudowy, przy czym wpływają na nią nieco inne w skali czynniki, m.in. nadmierne natężenie dźwięku – hałas.

¹ Zjawisku metropolizacji poświęcono wiele pozycji literatury, również wydawnictw będących wynikiem konferencji naukowych, m.in. Małe miasta w obszarach metropolitalnych. Red. K. Heffner i T. Marszał. Warszawa 2007; T. Markowski, T. Marszał: Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe. Warszawa 2006; Problemy planowania rozwoju Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego w powiązaniu z Katowickim Obszarem Metropolitalnym. Red. E. Węclawowicz-Bilska i Z.K. Zuziak. Kraków 2008 czy Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych. Red. P. Lorens. Warszawa 2005.

² Na przykład Rzeszów, miasto wojewódzkie (179 tys. mieszkańców).

³ Według Z.K. Zuziaka, urban sprawl to zjawisko, które charakteryzuje się: chaotycznością procesu i irracjonalnością układów przestrzennych, dysproporcjami między rozwojem zabudowy a infrastrukturą techniczną, niedorozwojem usług lokalnych, dewastacją krajobrazu i brzydotą zabudowy: Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej urbanistyki regionu miejskiego. W: Problem suburbanizacji. Red. P. Lorens. Biblioteka Urbanisty 7. Urbanista, Warszawa 2005, s. 17-32.

⁴ Szczególnie w ostatnich latach powstało wiele opracowań dotyczących szeroko rozumianego zjawiska suburbanizacji. Piszą o nim specjaliści z wielu dziedzin, m.in. urbaniści, planiści przestrzenni, geografowie zajmujący się problemami osadnictwa, socjologowie i inni.

Zdrowe środowisko zamieszkania to środowisko komfortowe, zrównoważone. Epikurejskie „carpe diem” nie straciło na wartości, a wręcz zostało wzmocnione poprzez umocnienie kultury konsumpcjonizmu. Poszukiwanie zdrowego środowiska zamieszkania⁵ to główny czynnik mobilizujący ludzi do migracji w poszukiwaniu lepszych warunków życia. Jednym z najważniejszych parametrów zdrowego środowiska zamieszkania jest cisza. Takie warunki istnieją na obrzeżach dużych miast, w pobliżu małych ośrodków miejskich i środowiska naturalnego. Według A. Lisowskiego i M. Grochowskiego, „Polaków przemieszczających się do strefy podmiejskiej można określić mianem «greenseekers», ponieważ na pierwszych miejscach kryteriów wyboru nowego miejsca zamieszkania wymieniają atrakcyjne środowisko przyrodnicze, ciszę, tańsze koszty działki i budowy domu”⁶. Zmianom struktury tkanki miejskiej sprzyja towarzyszący procesom metropolizacji rozwój komunikacji, szczególnie komunikacji drogowej – powiązanie obszarów metropolitalnych siecią dróg szybkiego ruchu jest jednym z priorytetów rozwoju przestrzennego Polski⁷. Rozwój komunikacji wpływa na lepszą dostępność terenów potencjalnie mieszkaniowych, co pogłębia chaos przestrzenny – rozsiane elementy ekstensywnej zabudowy. Sieć dróg jest równocześnie jednym z głównych źródeł hałasu⁸, czynnika zanieczyszczającego środowisko życia człowieka i będącym jednym z najważniejszych powodów migracji. Można przypuszczać, że w wyniku kumulujących się w czasie oddziaływań negatywnych bodźców dźwiękowych, małe miasta i jednostki osadnicze zostaną poddane, w pewnym momencie progowym, zjawisku wtórnej zmiany w rozmieszczeniu zabudowy.

⁵ Według definicji Światowej Organizacji Zdrowia, zdrowie jest stanem pełnego dobrostanu fizycznego, psychicznego i społecznego, a nie wyłącznie brakiem choroby lub jej niedomagania (WHO Guideline Document. Evaluation and Use of Epidemiological Evidence for Environmental Health Risk Assessment, World Health Organization Regional Office for Europe, Copenhagen 2000), za: M. Jagiełło-Kowalczyk: Rola systemu ocen oddziaływania na zdrowie w kształtowaniu zrównoważonego środowiska mieszkaniowego. „Czasopismo Techniczne” 2007, z. 3-A, s. 93-99.

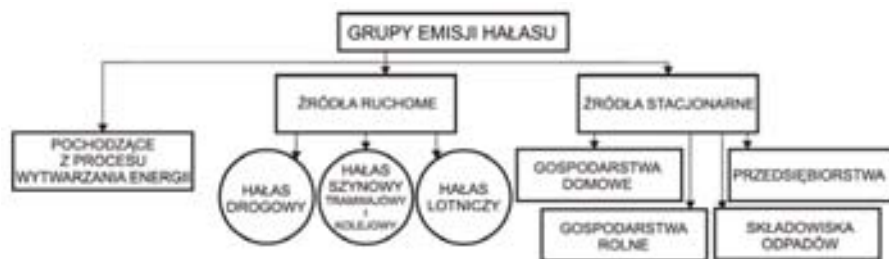
⁶ A. Lisowski, M. Grochowski: Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Materiały w wersji elektronicznej opublikowane na stronie ministerstwa, s. 264.

⁷ Ibid.

⁸ Uciążliwość hałasu jest odbierana subiektywnie, dlatego trudna jest do oszacowania struktura hałasu docierająca do człowieka. Według raportu Ochrona środowiska przed hałasem i wibracjami do roku 2010, „[...] szacunkowa liczba ludności Polski narażona na ponadnormatywne oddziaływanie hałasu w środowisku wynosiła 33% mieszkańców. Teren objęty ponadnormatywnym hałasem stanowił 21% powierzchni kraju, z czego 61% powodowane było ruchem drogowym, 20% powodowane było ruchem kolejowym, 15% powodowane było oddziaływaniem przemysłu, 4% powodowała cywilna komunikacja lotnicza”.

1. Przyczyny hałasu w mieście

Niekontrolowana urbanizacja powoduje liczne negatywne skutki przestrzenne, ekonomiczne, społeczne czy ekologiczne⁹. Bardzo istotny jest również wpływ czynników towarzyszących rozrostowi tkanki miejskiej na zdrowie i samopoczucie ludzi¹⁰. Jednym z negatywnych z czynników wpływających na zdrowie ludzi jest hałas. Różnorodność źródeł przestrzennych generujących uciążliwy dźwięk (od komunikacji drogowej po zakłady przemysłowe) jest tak duża, że polityka przeciwdziałania negatywnym skutkom rozprzestrzeniania się hałasu, a co za tym idzie negatywnym skutkiem przestrzennym staje się jednym z priorytetów polityki ekologicznej państwa a także Unii Europejskiej¹¹.



Rys. 1. Klasyfikacja grup emisji hałasu. Identyfikacja źródeł hałasu pozwala na wyodrębnienie grup problemów przeciwdziałania za pomocą instrumentów architektonicznych i przestrzennych (urbanistycznych)

Źródło: A. Sikora, B. Walicka-Góral: Urban and Architectural Aspects of the Prevention of Noise Emissions and Reduction of Their Negative Effects. W: „Advanced Construction 2012”. Kaunas 2012, Lithuania, s. 36.

⁹ W Informatorze kongresowym IV Kongresu Urbanistyki Polskiej połączonego z Kongresem Miast Polskich. Lublin 2012 zawierającym abstrakty i tezy referatów przedstawionych na Kongresie A. Kowalewski: Odpowiedzialność władz publicznych za miasto, bardzo obrazowo opisuje możliwe skutki zapisów w dokumentach planistycznych dotyczących terenów przeznaczonych pod zabudowę. Według jego badań zapisy sprzyjają „rozlewaniu się” zabudowy, a „na terenach przeznaczonych pod zabudowę w uchwalonych przez gminy planach miejscowych i studiach uwarunkowań mogłoby zamieszkać 300 mln Polaków, a w samych planach miejscowych tereny zabudowy mieszkaniowej zajmują powierzchnię 1 214 945 ha o chłonności 77 mln ludzi”, s. 19.

¹⁰ W Ekspertyzie do KPZK 2030 autorstwa A. Lisowskiego i M. Grochowskiego autorzy przytaczają badania Manteya 2007 „Żywiolowe rozpraszanie się funkcji mieszkaniowych Warszawy – przykład podwarszawskich osiedli” – maszynopis, według których: dla młodych ludzi znacznie ważniejsze od kryteriów ekologicznych są względy ekonomiczno-funkcjonalne. Podobne zjawisko dostrzega on w grupie deweloperów, decydujących o lokalizacji inwestycji, s. 265.

¹¹ O prawnych i przestrzennych aspektach rozprzestrzeniania się hałasu piszą A. Sikora, B. Walicka-Góral: Urban and Architectural Aspects of the Prevention of Noise Emissions and Reduction of Their Negative Effects. W: „Advanced Construction 2012”. Kaunas 2012, Lithuania, s. 35-39.

Do głównych źródeł hałasu tworzących klimat akustyczny miasta należą: hałas komunikacyjny (samochodowy, tramwajowy, kolejowy), lotniczy, przemysłowy i bytowy.

Hałas miejski pochodzi głównie z komunikacji kołowej, następnie z transportu lotniczego i kolejowego. Najmniejsze znaczenie w skali miasta ma hałas pochodzący z przemysłu, instalacji oraz z czynności życiowych.

Na podstawie badań przeprowadzonych w 2011 roku w Rzeszowie¹² najbardziej uciążliwym pod względem hałasu środkiem transportu jest transport kołowy¹³, a rozwój sieci komunikacyjnej jest główną przyczyną pogłębiającego się hałasu w mieście¹⁴.

2. Polityka przeciwdziałania negatywnym skutkom hałasu w mieście

W przeszłości największe emisje hałasu miały miejsce w środowisku pracy człowieka. Obecnie w większości rozwiniętych krajów problem ten rozwiązano, a najbardziej uciążliwe oddziaływania dźwięku pojawiły się w środowisku zamieszkania i spędzania wolnego czasu człowieka¹⁵. W związku z tymi zmianami procesy przeciwdziałania negatywnym skutkom emisji hałasu stały się jednym z przedmiotów regulacji prawnych w wielu krajach. Na obszarze Unii Europejskiej problematyka ochrony środowiska traktowana jest priorytetowo i regulują ją liczne akty prawne, z których jednym z najważniejszych jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego oraz Rady odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku¹⁶. Regulacje wynikające z tej dyrektywy zostały również uwzględnione w polskim prawodawstwie – w ustawie Prawo Ochrony Środowiska¹⁷. Prawo unijne wprowadza m.in. wymóg sporządzania map akustycznych dla aglomeracji powyżej 100 000 mieszkańców, a po ich wykonaniu

¹² Mapa akustyczna Rzeszowa. Lemitor OS Sp. z o.o., Ecoplan R. Kowalczyk, luty 2011-listopad 2011.

¹³ Według „Programu ochrony przed hałasem dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny w Gminie Miasto Rzeszów, plan na lata 2012-2017” największe przekroczenie wartości dopuszczalnych hałasu w środowisku powoduje ruch drogowy. Z tego typu sytuacją mamy do czynienia w większości głównych miast w Polsce, s. 20.

¹⁴ Ibid., s. 21.

¹⁵ O zdrowotnych skutkach hałasu piszą K. Dworak, H. Domańska, J. Paciej: Hałas środowiskowy a zdrowie. Referat przedstawiony na Ogólnopolskiej Sesji Popularnonaukowej „Środowisko a zdrowie – 2005”. Częstochowa 2005. Materiały Wojewódzkiej Stacji Epidemiologicznej w Katowicach.

¹⁶ Mowa tu o dyrektywie 2002/49/WE z dnia 25 czerwca 2002 r. Dz.U.UE.L.02.189.12.

¹⁷ Ustawa Prawo Ochrony Środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150 z późn. zm.

opracowania programów ochrony przed hałasem¹⁸. Wymagania i zakres map akustycznych określają „Wytyczne opracowywania map akustycznych” opracowane i wydane przez Instytut Ochrony Środowiska na zamówienie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Na mapach akustycznych umieszcza się wyniki pomiarów poziomów hałasu zarówno w zakresie emisji, jak i imisji, a także poziomy hałas w odniesieniu do poziomów dopuszczalnych¹⁹ dla obiektów i terenów wrażliwych na hałas²⁰. Sporządzanie map akustycznych obligowane jest wieloma nakazami i wytycznymi. Jednym z nich jest wyznaczenie obszarów cichych²¹. Szczegółowe kryteria delimitacji obszarów cichych nie są sprecyzowane. Wyznaczone obszary ciche na mapach akustycznych danego miasta należy uwzględnić w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zachowując dla nich odpowiednie strefy ochronne²². W praktyce obszary ciche wyznacza się na mapach akustycznych dla aglomeracji, a głównym kryterium ich lokalizacji jest odległość od uczęszczanych ciągów komunikacyjnych²³.

¹⁸ Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku wprowadza obowiązek wykonania map akustycznych: do 30 czerwca 2007 roku dla aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 250 tys., a do 30 czerwca 2012 roku dla aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. Do opracowania map zobowiązani są ponadto zarządcy dróg, linii kolejowych i lotnisk.

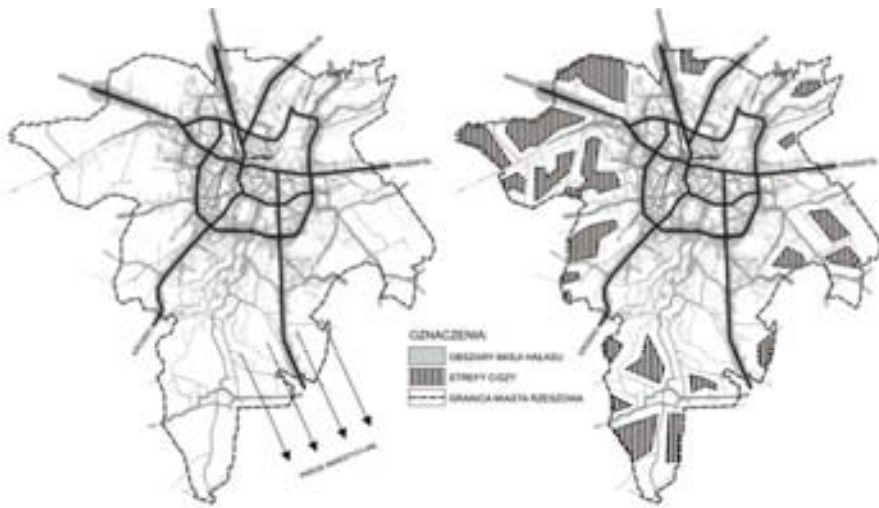
¹⁹ Dopuszczalne wartości poziomów hałasu określa Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Dz.U. 2007, nr 120, poz. 826. Wartości dopuszczalne zależą od wielu czynników, m.in. rodzaju terenu (wrażliwość na hałas), rodzaju hałasu oraz czasu oddziaływania. Rodzaj terenów określa się w oparciu o zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystania terenów.

²⁰ Według Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji. Dz.U., nr 187, poz. 1340, załącznik nr 1, pkt. 9, 3, mapa wrażliwości hałasowej obszarów to mapa „przedstawiająca rozkład dopuszczalnych poziomów hałasu na rozpatrywanym obszarze, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu i jego funkcji, z odniesieniem do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub, w przypadku jego braku, do innych dokumentów planistycznych, w tym do opracowań ekofizjograficznych lub studiów zagospodarowania przestrzennego”.

²¹ Według Ustawy Prawo Ochrony Środowiska obszary ciche to obszary, które nie są narażone na oddziaływanie hałasu komunikacyjnego, przemysłowego lub pochodzącego z działalności rekreacyjno – wypoczynkowej (poza obszarem aglomeracji) lub obszar, na którym nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu wyrażonych wskaźnikiem hałasu LDWN (na terenie aglomeracji).

²² Obowiązek ten wynika z zapisów ustawy Prawo Ochrony Środowiska, a poprzez zapis o konieczności „uwzględnienia zwłaszcza [...] wymagań ochrony środowiska [...] ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi [...]” także ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²³ Metody wyznaczania odległości od niektórych źródeł hałasu przedstawia S. Bernat: Strefy cisyż w krajobrazie rekreacyjnym. W: Krajobrazy rekreacyjne – kształtowanie, wykorzystanie, transformacja. Problemy Ekologii Krajobrazu. Bielsko-Biała 2010, t. XXVII, s. 35-42.



Rys. 2. Zestawienie mapy imisji hałasu komunikacyjnego (po lewej) z mapą obszarów cichych proponowanych do utworzenia na terenie Miasta Rzeszowa (po prawej) (widać wyraźną korelację delimitacji obszarów cichych a siecią komunikacyjną)

Źródło: A. Sikora, B. Walicka-Góral na podstawie: Mapa akustyczna miasta Rzeszowa. Program ochrony przed hałasem dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny w Gminie Miasto Rzeszów.

Zależność pomiędzy lokalizacją stref cichych a siecią komunikacyjną przedstawia mapa akustyczna Rzeszowa (rys. 2). Przy opracowaniu zostały wyznaczone obszary ciche i zapisane wytyczne co do dalszego postępowania planistycznego w obszarze wyznaczonych miejsc cichych.

Ustawodawca tworząc prawo zgodne z Dyrektywą 2002/49/WE nie zobowiązał nakazem do tworzenia map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem dla małych i średnich miast (poniżej 100 000 mieszkańców). Wydaje się, że ustawodawca założył, iż problem hałasu nie dotyczy średnich i małych miast. Jest to błędne założenie. Według M. Stawickiej-Wałkowskiej i B. Rudno-Rudzińskiej²⁴, już w latach 90. ubiegłego wieku poziom hałasu komunikacyjnego w miastach o różnej wielkości był porównywalny, a przykładowa przeciętna wartość poziomu dźwięku hałasów zawierała się w granicach: dla miast dużych (powyżej 200 tys. mieszkańców) – 65-75 dB, dla miast średnich (od 50 do 200 tys. mieszkańców) – 63-73 dB, a dla miast małych

²⁴ M. Stawicka-Wałkowska, B. Rudno-Rudzińska: Kształtowanie wnętrz urbanistycznych jako forma zabezpieczenia przed hałasem zewnętrznym. Instytut Techniki Budowlanej, Warszawa 2000.

(do 50 tys. mieszkańców) – 62-71 dB. Warto zauważyć, że już wtedy poziomy dopuszczalne zostały, w przypadku miast średnich i małych, przekroczone o około 25%. Można przypuszczać, że obecnie w wyniku rozwoju sieci dróg, szczególnie w miastach dużych i średniej wielkości, a także wzrostu ruchu samochodowego, dysproporcje w średnich poziomach dźwięku wewnątrz tkanki miejskiej uległy zwiększeniu, poziom hałasu w strukturze małych miast nie obniżył się, a więc jest znacząco wyższy niż poziom hałasu dopuszczalnego.

Małe miasta narażone są na problem z nadmiernym hałasem pochodzącym od transportu w szczególności kołowego w równym stopniu co miasta większe. Dotyczy to zarówno centrów, jak i obrzeży miast (w przypadku jednostek znajdujących się w strefie oddziaływania metropolitalnego większego miasta). Bardzo często, w przeciwieństwie do miast dużych, spotykana jest sytuacja przebiegu ruchu tranzytowego przez samo centrum, nierzadko przez historyczny rynek²⁵.

3. Wpływ niedostatecznej polityki ochrony środowiska przed hałasem na proces postępujących zmian w rozmieszczeniu tkanki miejskiej

Brak dostatecznej polityki dotyczącej środowiska akustycznego zarówno w miastach, jak i w obszarach suburbiów, przy jednoczesnym ciągle rosnącym znaczeniu układów komunikacyjnych stymulujących urbanizację, wydaje się jedną z przyczyn przemieszczania się tkanki miejskiej. Ruszt komunikacyjny pozwala na aktywizację inwestycyjną coraz bardziej oddalonych od miasta terenów, a modernizacja i rozbudowa sieci drogowej jest katalizatorem tych przemian. Z jednej strony dzięki połączeniom komunikacyjnym miasto się rozwija, z drugiej, w skali lokalnej, zabudowa odsuwa się od źródeł uciążliwych dźwięków, poza strefę zanieczyszczenia hałasem.

Przewidywanie potencjalnych kierunków rozmieszczenia tkanki miejskiej jest jednym ze sposobów opanowania niekontrolowanego rozrostu miasta i gwarantem ładu przestrzennego. Jednym ze sposobów monitorowania zmian w rozchodzeniu się hałasu jest sporządzanie map akustycznych. Wydaje się, że problem zmian lokalizacji tkanki miejskiej powodowany nadmiernym natężeniem

²⁵ Sytuacja taka miała do niedawna (2005) miejsce w omawianym później przypadku Głogowa Małopolskiego. Przez centrum miasta – środek jednego z większych renesansowych rynków przebiegała droga krajowa nr 9 łącząca Rzeszów z Warszawą. Obecnie, mimo że powstała obwodnica, rynek nadal podzielony jest drogą, co znacząco degraduje przestrzeń.

hałasu w środowisku zamieszkania, dotyczy nie tylko aglomeracji powyżej 100 000 mieszkańców. Warto zauważyć, że problem wpływu hałasu emitowanego przez elementy komunikacyjne jest charakterystyczny dla miast średnich lub małych miasteczek zlokalizowanych w oddaleniu i w pobliżu dużych miast. W przypadku małych miast zlokalizowanych w strefie oddziaływania metropolitalnego można powiedzieć nawet o nakładaniu się oddziaływań. Hałas generuje komunikacja: wewnętrzna, lokalna, metropolitalna, tranzyt²⁶, sąsiadująca ponadregionalna i krajowa. Brak konieczności sporządzania map akustycznych dla małych ośrodków miejskich w obliczu procesów eksurbanizacyjnych, kontrurbanizacyjnych czy zjawiska „drugich domów” wydaje się błędnym założeniem. W sytuacjach, gdy problem emisji hałasu nie jest zbadany i zdiagnozowany, małe miasta pozostają narażone, w dłuższej perspektywie czasowej, na zastosowanie doraźnych środków ochrony przed hałasem – elementów architektonicznych – ekranów akustycznych o wątpliwych walorach estetycznych, spadek wartości nieruchomości, a w efekcie cykliczne zmiany rozmieszczenia zabudowy.

4. Studium przypadku Głogowa Małopolskiego

Głogów Małopolski²⁷ jest małym miastem²⁸ położonym w bliskim sąsiedztwie (12 km) aglomeracji miejskiej jaką jest w tym rejonie Polski Rzeszów. Na przykładzie przemian w strefie oddziaływania układu bipolarnego Rzeszów-Głogów Małopolski można zaobserwować, jak brak polityki ochrony środowiska przed hałasem wpływa na procesy przemieszczania się tkanki miejskiej. Wybór lokalizacji miejsca analiz nie jest przypadkowy. Rzeszów jest klasyfikowany jako wojewódzkie miasto średniej wielkości, ale z aspiracjami do bycia

²⁶ Wspomniany wcześniej tranzyt przechodzący przez centra małych miast dodatkowo degraduje istniejącą tkankę miejską. Próbę analizy tego zjawiska wraz z ideą poszukiwania spójności miasta podzielonego komunikacją drogową opisuje w artykule A.A. Kantarek: *Tranzyt a spójność formy miasta*. „Czasopismo Techniczne”, Seria Architektura, 1-A/2010, Kraków 2010.

²⁷ Głogów Małopolski (do II wojny światowej Głogów) został założony w 1570 roku. Według ówczesnych założeń miało być to pierwsze w Polsce miasto, w tamtych czasach nowoczesne, oparte na założeniach teoretycznych renesansowych. Szczególnie charakterystyczny jest zabytkowy układ urbanistyczny centrum miasta – oryginalne renesansowe rozwiązanie przestrzenne, w środku którego znajduje się kwadratowy rynek o boku 168 m. Rynek głogowski jest jednym z większych tego typu założeń w Polsce, za: Głogów Małopolski i okolice. Red. J.J. Fąfara. *Głogów Małopolski 2011*, s. 7-20, oraz J. Krawiec: *Głogów Małopolski w datach i dokumentach*. *Głogów Małopolski 2011*, s. 8-10.

²⁸ Dane na 31 grudzień 2011 roku – 5749 mieszkańców miasta, 18 562 mieszkańców gminy (dane GUS).

ośrodkiem metropolitalnym. Znaczący jest również fakt, że Rzeszów i jego okolice wymieniane są jako jeden z obszarów, gdzie istnieją bardzo intensywne procesy suburbanizacyjne²⁹.

Według danych statystycznych, w ostatnich latach przyrost naturalny w gminie Głogów Małopolski utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie ze względu na dodatnie saldo migracji szczególnie ludzi stosunkowo młodych, którzy budują tu swoje pierwsze domy.

W przypadku obszaru funkcjonalnego Rzeszowa główne parcie inwestycyjne odbywa się w kierunku południowym i południowo-wschodnim. Potencjalni mieszkańcy wybierają obszary o wysokich walorach przyrodniczych i następuje zwyczajowe ciążenie zabudowy ku obszarom górskim. Gmina Głogów Małopolski nie leży w obszarze tego ciążenia, jednak ze względu na liczne walory, zarówno kulturowo-przyrodnicze, jak i ekonomiczno-gospodarcze³⁰ jest jednym z najczęściej wybieranych terenów zamieszkania. Głogów Małopolski i jego okolica z powodu bliskiego sąsiedztwa Rzeszowa traktowany jest jako jego „sypialnia”. Głównym rejonem „sypialnianym” w gminie jest „Osiedle Niwa”.

Powstanie osiedla mieszkaniowego „Niwa”, które w perspektywie rozwoju urbanistycznego przewidziano dla lokalizacji około sześciuset domów jedno- i wielorodzinnych, jest odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie terenów pod zabudowę mieszkaniową w okolicy Rzeszowa.

Struktura społeczna osiedla składa się z byłych mieszkańców Rzeszowa oraz innych miejscowości, a także dawnych mieszkańców centrum Głogowa Małopolskiego, którzy przenieśli się w początkowym stadium powstawania osiedla z centrum na peryferia w poszukiwaniu ciszy i zdrowego środowiska zamieszkania³¹.

²⁹ Rzeszów i jego strefa podmiejska wymieniane są obok Warszawy, Trójmiasta, Poznania, Krakowa i Wrocławia jako obszar o wysokiej dynamice koncentracji ludności. Zjawisko to dotyczy też innych miast Polski wschodniej, jak Lublin, Białystok i Olsztyn, za: A. Lisowski, M. Grochowski. Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Materiały w wersji elektronicznej opublikowane na stronie ministerstwa, s. 234.

³⁰ Wymienić tu można lasy oraz stawy, a przede wszystkim dobry dojazd, bliskość wielu zakładów przemysłowych czy lotniska.

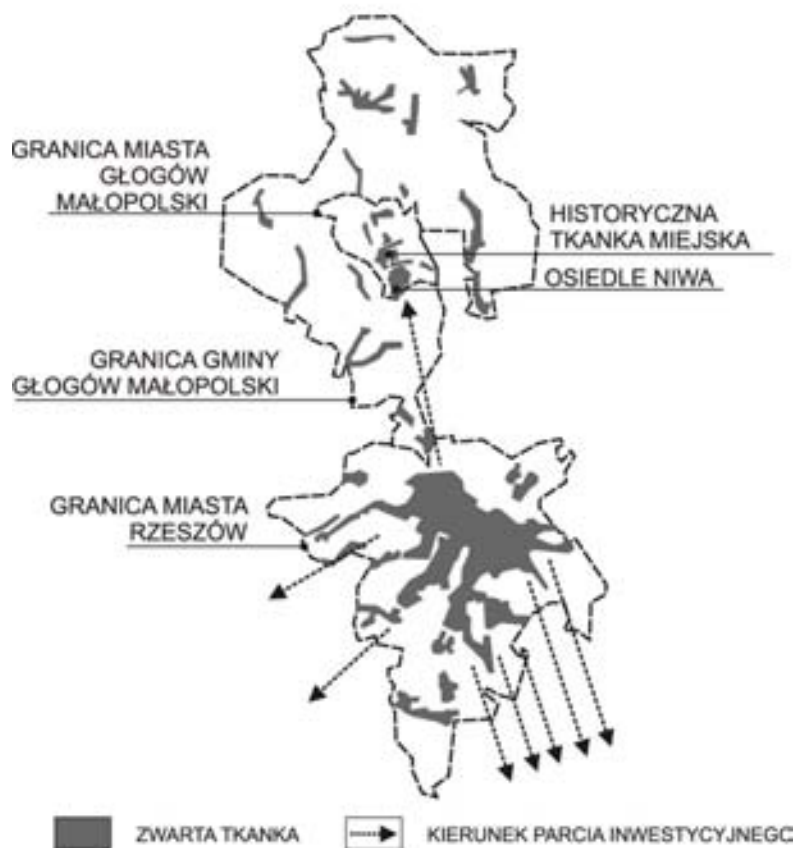
³¹ Szczegółowych danych na temat charakteru migracji w województwie podkarpackim dostarcza m.in. raport: Trajektorie migracyjne województwa podkarpackiego. Red. D. Bieńkowska, C. Ulański, J. Szymańska. Kraków 2010 (publikacja dostępna na stronie internetowej Bazy projektów badawczych programu Kapitał Ludzki, Portalu Funduszy Europejskich).

Tabela 1

Liczba mieszkańców w poszczególnych miejscowościach gminy Głogów Małopolski w latach 2002-2011

	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
Głogów Małopolski – miasto	4 789	4 877	5 030	5 140	5 225	5 348	5 467	5 609	5 726	5 749
Wysocka Głogowska	2 175	2 190	2 196	2 204	1 216	2 213	2 212	2 218	2 229	2 219
Budy Głogowskie	1 811	1 809	1 794	1 806	1 807	1 817	1 823	1 855	1 851	1 853
Przewrotne	1 732	1 745	1 761	1 742	1 731	1 738	1 736	1 7834	1 740	1 739
Miłocin	1 178	1 248	1 289	1 335	1 358	1 378	1 382	1 438	738	737
Pogwizdów Nowy	1 179	1 205	1 236	1 259	1 302	1 328	1 355	1 389	1 427	1 403
Rudna Mała	807	835	843	860	881	918	932	976	999	1 023
Styków	809	826	828	836	838	862	850	857	859	850
Zabajka	596	606	602	612	628	652	668	694	707	698
Rogoźnica	542	545	549	563	575	572	584	602	611	596
Pogwizdów Stary	470	462	462	462	465	464	459	474	475	465
Lipie	424	437	434	433	444	470	473	482	476	483
Hucisko	431	433	431	427	422	427	419	412	411	404
Wola Cicha	342	336	339	338	347	342	341	344	343	343
	17 285	17 554	17 794	18 017	18 237	18 529	18 701	19 084	18 582	18 562

Źródło: Dane udostępnione przez gminę Głogów Małopolski.



Na rysunku uwzględniono wyrys tkanki obu obszarów funkcjonalnych – pokazano położenie i skalę wielkości Osiedla Niwa w stosunku do historycznie ukształtowanej tkanki miejskiej Głogowa Małopolskiego, a także zwartej tkanki Rzeszowa.

Rys. 3. Schemat powiązań miasta Rzeszów oraz gminy i miasta Głogów Małopolski



Rys. 4. Schemat projektu urbanistycznego „Osiedla Niwa” (bardziej trafna byłoby użycie liczby mnogiej i określenie „projektów urbanistycznych”. Wydaje się bowiem, że docelowo zwarta tkanka osiedlowa złożona jest z wielu odrębnych zespołów, różniących się również pod względem kształtowania bryły architektonicznej budynków)

Źródło: Plan udostępniony na stronie internetowej „Osiedla Niwa”.

Głogów Małopolski jako małe miasto, o zaludnieniu poniżej 100 000, nie ma obowiązku tworzenia map akustycznych, a co za tym idzie wyznaczania obszarów cichych na obszarze miasta. Brak jest więc danych, które mogłyby być pomocne w procesie wskazywania terenów optymalnych pod zabudowę mieszkaniową, zgodnie z preferencjami dotyczącymi ochrony przed hałasem potencjalnych mieszkańców.

Pierwotnie ruch tranzytowy odbywał się drogą krajową przebiegającą przez środek struktury tkanki miejskiej. W 2005 roku po stronie zachodniej wybudowano obwodnicę miasta, która przejęła ruch ponadlokalny. Obwodnica jest zlokalizowana w pobliżu ciągle rozrastającego się osiedla Niwa. Prognozowano, że realizacja obwodnicy spowoduje przekroczenie wartości dopuszczalnych hałasu o 17 dB³². Aby zminimalizować negatywne skutki hałasu drogowego na etapie wyznaczania trasy obwodnicy, a następnie jej budowy, wzięto pod uwagę uciążliwość przyszłego rozwiązania komunikacyjnego i zaprojektowano ekrany akustyczne (przy czym ich budowa miała zmniejszyć przekroczenie wartości dopuszczalnej hałasu jedynie o 3 dB, czyli jego poziom wynosiłby 14 dB powyżej wartości dopuszczalnej)³³.

W proponowanym w projekcie budowy obwodnicy rozwiązaniu uwzględniono jedynie środki doraźne, których można by nie wprowadzać wdrażając odpowiednią politykę ochrony środowiska przed hałasem (również politykę funkcjonalno-przestrzenną³⁴). Ekrany akustyczne wpłynęły negatywnie na obraz historycznego miasta, ponieważ obwodnica przebiega w terenie ekspozycji widokowej historycznego centrum Głogowa Małopolskiego. Efektu tego można by uniknąć, przewidując nieporządne zmiany i odsuwając projektowaną zabudowę poza zasięg planowanej izofony hałasu dopuszczalnego.

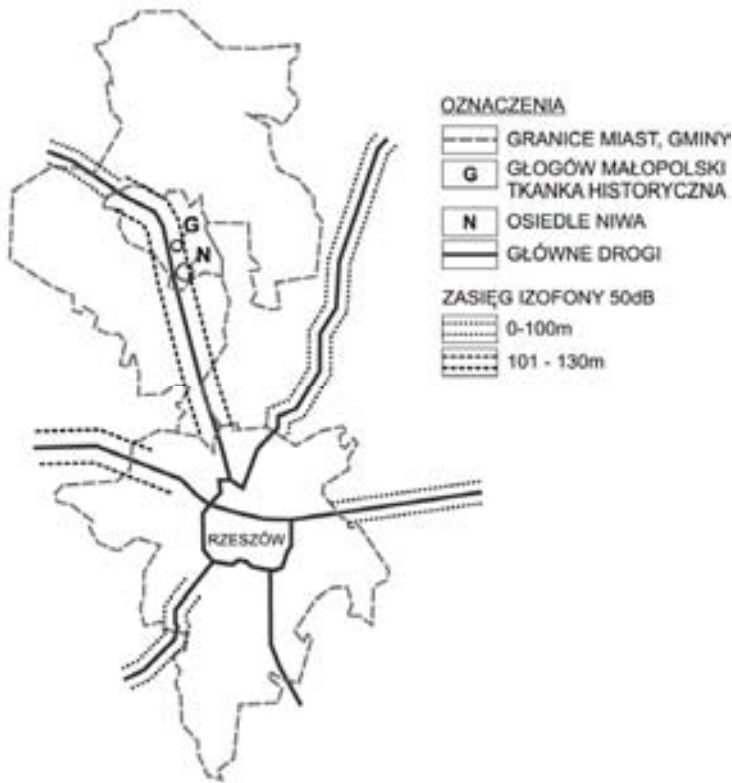
Według badań przeprowadzonych przez A. Sanetrę i A. Szczepańską, klimat akustyczny wpływa na wartość nieruchomości. „Nabywcy świadomie, a często także podświadomie wybierają do zamieszkania te miejsca w mieście, gdzie poziom natężenia dźwięków jest najniższy, z dala od hałasu komunikacyjnego, zabudowy handlowej czy przemysłowej [...]. Przekłada się to bezpośrednio na poziom cen i popyt. Te nieruchomości o funkcji mieszkalnej, które są położone w miejscach niezagrażonych hałasem z reguły uzyskują wyższe ceny”³⁵.

³² Raport o oddziaływaniu na środowisko do projektu budowlanego budowy drogi obwodowej miasta Głogowa Małopolskiego. Warszawa 2002.

³³ Ibid.

³⁴ Rozumie się przez to odpowiednie zapisy na etapie sporządzania dokumentów planistycznych: Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego oraz Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego. Pewnym problemem byłaby tu procedura administracyjna wydawania decyzji o warunkach zabudowy, problem ten można by było jednak rozwiązać wprowadzając do aktów prawnych związanych z planowaniem przestrzennym konieczność zgodności decyzji WZ ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego.

³⁵ A. Sanetra, A. Szczepańska: Dźwięk jako determinanta wartości nieruchomości mieszkalnych na przykładzie Olsztyna. W: Niematerialne wartości krajobrazów kulturowych. Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Sosnowiec 2011, s. 216.



Rys. 5. Schemat zasięgu izofony 50 dB od głównych dróg w okolicy Rzeszowa

Źródło: A. Sikora, B. Walicka-Góral na podstawie: Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko pn. „Budowa drogi ekspresowej S19 na odcinku od początku obwodnicy Sokolowa Małopolskiego do węzła na drodze krajowej Nr 4 w miejscowości Świlcza”.

W Głogowie Małopolskim na podstawie wywiadu środowiskowego przeprowadzonego na osiedlu Niwa odnotowano, że po oddaniu do użytku obwodnicy pojawiły się oferty sprzedaży nieruchomości, co spowodowane było to m.in. zakłóceniem optymalnego klimatu akustycznego. Migracjom mieszkańców zapobiec mogłyby wskazania obszarów cichych, gdzie władze administracyjne gwarantowałyby zachowanie stabilności klimatu akustycznego. Warto jednak zauważyć, że obowiązek sporządzania „programów ochrony środowiska przed hałasem”, a co za tym idzie wyznaczania obszarów cichych, spoczywa tylko na tych jednostkach osadniczych, które są objęte obowiązkiem sporządzania map akustycznych.

Podsumowanie

Małe miasta znajdujące się blisko większych aglomeracji są alternatywą do zamieszkania dla mieszkańców większych miast znajdujących się w sąsiedztwie. Są to miejsca wybierane ze względu na zdrowe środowisko, przyjazne mieszkańcowi, charakteryzujące się ciszą i bliskością natury. Wydaje się, że w wyniku braku „programów ochrony środowiska przed hałasem” i braku spójności pomiędzy polityką funkcjonalno-przestrzenną a strategiami minimalizacji negatywnych skutków hałasu nowo powstała zabudowa mieszkaniowa zostaje wtórnie narażona na nadmierne oddziaływanie hałasu. Środki doraźne proponowane w postaci ekranów akustycznych wpływają negatywnie na obraz miasta oraz na subiektywne odczucia mieszkańców, którzy wybierają to miejsce jako środowiska zdrowe, przyjazne naturze. W następstwie tych niekorzystnych działań postępują zmiany rozmieszczenia struktury zabudowy. Kolejny etap to dalsze przemieszczanie się zabudowy mieszkaniowej w poszukiwaniu zdrowego, cichego i przyjaznego środowiska.

Literatura

- Bernat S.: Strefy ciszy w krajobrazie rekreacyjnym. W: Krajobrazy rekreacyjne – kształtowanie, wykorzystanie, transformacja. Problemy Ekologii Krajobrazu. Bielsko-Biała 2010, t. XXVII.
- Dworak K., Domańska H., Paciej J.: Hałas środowiskowy a zdrowie. Referat przedstawiony na Ogólnopolskiej Sesji Popularnonaukowej „Środowisko a zdrowie – 2005”. Częstochowa 2005. Materiały Wojewódzkiej Stacji Epidemiologicznej w Katowicach.
- Głogów Małopolski i okolice. Red. J.J. Fąfara. Głogów Małopolski 2011.
- Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych. Red. P. Lorens. Warszawa 2005.
- Jagiello-Kowalczyk M.: Rola systemu ocen oddziaływania na zdrowie w kształtowaniu zrównoważonego środowiska mieszkaniowego. „Czasopismo Techniczne” 2007, z. 3-A.
- Kantarek A.A.: Tranzyt a spójność formy miasta. „Czasopismo Techniczne” 2010, nr 1-A.
- Kowalewski A.: Odpowiedzialność władz publicznych za miasto. W: Informator kongresowy IV Kongresu Urbanistyki Polskiej połączonego z Kongresem Miast Polskich. Lublin 2012.
- Krawiec J.: Głogów Małopolski w danych i dokumentach. Głogów Małopolski 2011.
- Lisowski A., Grochowski M.: Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

- Małe miasta w obszarach metropolitalnych. Red. K. Heffner i T. Marszał. Warszawa 2007.
- Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe. Red. T. Markowski, T. Marszał. Warszawa 2006.
- Problemy planowania rozwoju Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego w powiązaniu z Katowickim Obszarem Metropolitalnym. Red. E. Węclawowicz-Bilska i Z.K. Zuziak. Kraków 2008.
- Sanetra A., Szczepańska A.: Dźwięk jako determinanta wartości nieruchomości mieszkalnych na przykładzie Olsztyna. W: Niematerialne wartości krajobrazów kulturowych. Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Sosnowiec 2011.
- Sikora A. i Walicka-Góral B.: Urban and Architectural Aspects of the Prevention of Noise Emissions and Reduction of Their Negative Effects. W: Advanced Construction 2012. Kaunas 2012, Lithuania.
- Stawicka-Wałkowska M., Rudno-Rudzińska B.: Kształtowanie wnętrz urbanistycznych jako forma zabezpieczenia przed hałasem zewnętrznym. Instytut Techniki Budowlanej, Warszawa 2000.
- Zuziak Z.K.: Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej urbanistyki regionu miejskiego. W: Problem suburbanizacji. Red. P. Lorens. Biblioteka Urbanisty 7. Urbanista, Warszawa 2005.

Akty prawne, dokumenty i raporty

- Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku, z dnia 25 czerwca 2002 r.
- Mapa akustyczna Rzeszowa. Lemitor OS Sp. z o.o., Ecoplan R. Kowalczyk, luty 2011- -listopad 2011.
- Ochrona środowiska przed hałasem i wibracjami do roku 2010.
- Program ochrony przed hałasem dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny w Gminie Miasto Rzeszów, plan na lata 2012-2017.
- Raport o oddziaływaniu na środowisko do projektu budowlanego budowy drogi obwodowej miasta Głogowa Małopolskiego.
- Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko pn. „Budowa drogi ekspresowej S19 na odcinku od początku obwodnicy Sokołowa Małopolskiego do węzła na drodze krajowej Nr 4 w miejscowości Świlcza”.
- Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji. Dz.U, nr 187, poz. 1340.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Dz.U. 2007, nr 120, poz. 826.
- Trajektorie migracyjne województwa podkarpackiego. Red. D. Bieñkowska, C. Ulański, J. Szymańska. Kraków 2010.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa Prawo Ochrony Środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150 z późn. zm.
- Wytyczne opracowywania map akustycznych. Opracowane i wydane przez Instytut Ochrony Środowiska na zamówienie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Witryny internetowe

Witryna internetowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. www.mrr.gov.pl

Witryna internetowa gminy Głogów Małopolski. <http://um.glogow.linuxpl.info>

Witryna internetowa Rady Osiedla Niwa. <http://www.osiedleniwa.pl/aktualnosci.php>

Portal Funduszy Europejskich. <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>

**THE IMPACT OF NOISE ON DEVELOPMENT REARRANGEMENTS
– A CASE STUDY OF GLOGOW MALOPOLSKI, POLAND****Summary**

The modern city takes many processes, often contradictory.

One of the city-forming elements is widely understood communication network, such as roads, railways and airports, in an article presented in the context of the inherent noise.

The importance of the development of the transport system of the city is axiomatic. With public transport the city is developing. Looking at it from the other side, on a local scale, the development moves away from the source of sound nuisance, outside the zone of noise pollution. This phenomenon is characterized by intensified changing industry nature that requires well-connected locations, resulting in the migration of industrial plants to the vicinity of small towns in the metropolitan area. Predicting potential movements of urban fabric is one way to control the uncontrolled urban sprawl and the guarantor of spatial order.

One way to monitor changes in the propagation of noise is an acoustic map, drawn for cities with over 100,000 inhabitants. The impact of noise emitted by the elements of communication is typical not only for big cities, but also small towns located at a distance or near a big city. No need to produce maps for small towns in the face of ex-urbanisation processes, counter urbanisation processes or the phenomenon of “second homes” appears to be unfounded. In situations where the noise issue has not been tested and diagnosed, small towns remain in the long term exposed to the use of ad hoc measures to protect against noise in the form of architectural elements such as noise barriers with dubious aesthetic value, the decline in property value, and as a result – the impact of noise on development rearrangements.

Michał Kowalski
Szymon Wiśniewski

Uniwersytet Łódzki

TECHNICZNE INSTRUMENTY STYMULOWANIA ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO W MIEŚCIE WARTA

Wprowadzenie

Warta jest małym miastem liczącym 3374 mieszkańców¹, położonym w zachodniej części województwa łódzkiego w powiecie sieradzkim. Jest siedzibą gminy miejsko-wiejskiej o tej samej nazwie. Miasto charakteryzuje się wysokim współczynnikiem koncentracji zabudowy, gdzie na stosunkowo dużej (jak na małe miasta) powierzchni wynoszącej 11 km², zaledwie 30% miasta stanowią obszary zurbanizowane (pozostałe tereny zajęte są przez grunty orne – 59% oraz łąki, pastwiska i sady – 11%)².

Miejska tkanka tej jednostki osadniczej skupia się w jej centralnej części, gdzie koncentrują się obiekty mieszkalne, usługowe i przemysłowe. Pozbawione infrastruktury technicznej peryferia pełnią funkcje rolnicze. Efektem tego stanu rzeczy jest fakt, iż cała działalność społeczno-gospodarcza skupia się we wcześniejszej wspomnianej, centralnej części, która stanowi strefę problemową wynikającą z występowania w niej starej architektoniczno-przestrzennej tkanki. Dodatkowo stan ten pogarsza brak infrastruktury kulturalno-rekreacyjnej³. W związku z tym, polityka rozwoju lokalnego gminy wymaga szczególnej uwagi, gdyż błędy w jej prowadzeniu mogą okazać się katastrofą dla lokalnego budżetu (w skutek nieprzemyślanych decyzji lokalizacyjnych pozytywne efekty mogą nie przynosić rezultatów porównywalnych do nakładów).

¹ Witryna internetowa Głównego Urzędu Statystycznego. www.stat.gov.pl

² Ibid.

³ Plan odnowy miasta Warta. Urząd Gminy i Miasta Warta, Warta 2011, s. 6.

Nieodzownym elementem polityki rozwoju lokalnego są techniczne elementy jego stymulowania. Przejawiają się one pod postacią inwestycji komunalnych, które wpływają na ład przestrzenny, ład społeczny oraz ład ekonomiczny rozumiany jako warunki prowadzenia działalności gospodarczej⁴. Były one nieodzownym składnikiem szeroko pojętego rozwoju, co wskazywał Keynes w swej teorii inwestycji i koncepcji mnożnika inwestycyjnego⁵ i mimo upływu lat do dziś stanowią istotny składnik rozwoju lokalnego. Inwestycje infrastrukturalne niosą za sobą korzyści dla jednostek samorządu terytorialnego, jej mieszkańców i przedsiębiorców szukających nowych lokalizacji dla swej działalności⁶. Bieżące wyrzeczenie dla przyszłych korzyści generuje liczne efekty zewnętrzne, które skutkować powinny rozwojem miejsc już zagospodarowanych oraz stymulacją terenów, które do tej pory nie uległy presji inwestycyjnej. W związku z powyższym, nadrzędnym celem badań jest analiza wpływu gminnych inwestycji infrastrukturalnych podejmowanych od 2004 roku na zagospodarowanie przestrzenne miasta Warta.

„Rozwój, w tym rozwój lokalny, jest procesem pozytywnych zmian ilościowych oraz jakościowych, które zachodzą w niewielkim obszarze. Ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych oraz rozwój gospodarzy. Powinny one zachodzić w warunkach nie zakłócających równowagi i nie degradujących środowiska przyrodniczego”⁷. Aby inwestycje samorządowe w pełni wpisywały się jako narzędzie wyżej przedstawionej definicji rozwoju, powinny być przeprowadzane z poszanowaniem zasad ładu przestrzennego. Aby to osiągnąć, władze samorządowe powinny dokładnie przeanalizować lokalne potrzeby, tworząc strategie, studia czy plany. Zawarte w nich ustalenia regulują tempo i kierunki działań podejmowanych przez gminy w zaprogramowanych w nich aspektach. Taka polityka inwestycyjna powinna prowadzić w kierunku harmonijnego rozwoju miast, poprzez ograniczanie lokalnych słabości oraz wzmacnianie silnych stron. Wykazanie spójności inwestycyjnych z priorytetami rozwoju miasta zdiagnozowanymi w lokalnych strategiach jest konieczne, by stwierdzić, czy inwestycje w Warcie mają charakter technicznych instrumentów stymulowania rozwoju czy jedynie doraźnych i nieprzemysłowych działań.

Zakres czasowy przemian wynikających z prowadzenia polityki inwestycyjnej gminy zawiera się w latach 2004-2010. Ramy czasowe zostały określone na podstawie kryterium historycznego, a jego początek stanowi wydarzenie ma-

⁴ L. Jędrzejewski: *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 48.

⁵ W. Stankiewicz: *Historia myśli ekonomicznej*. Wydawnictwo PWN, Warszawa 1998, s. 373.

⁶ J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki: *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. CeDeWu, Warszawa 2007, s. 83

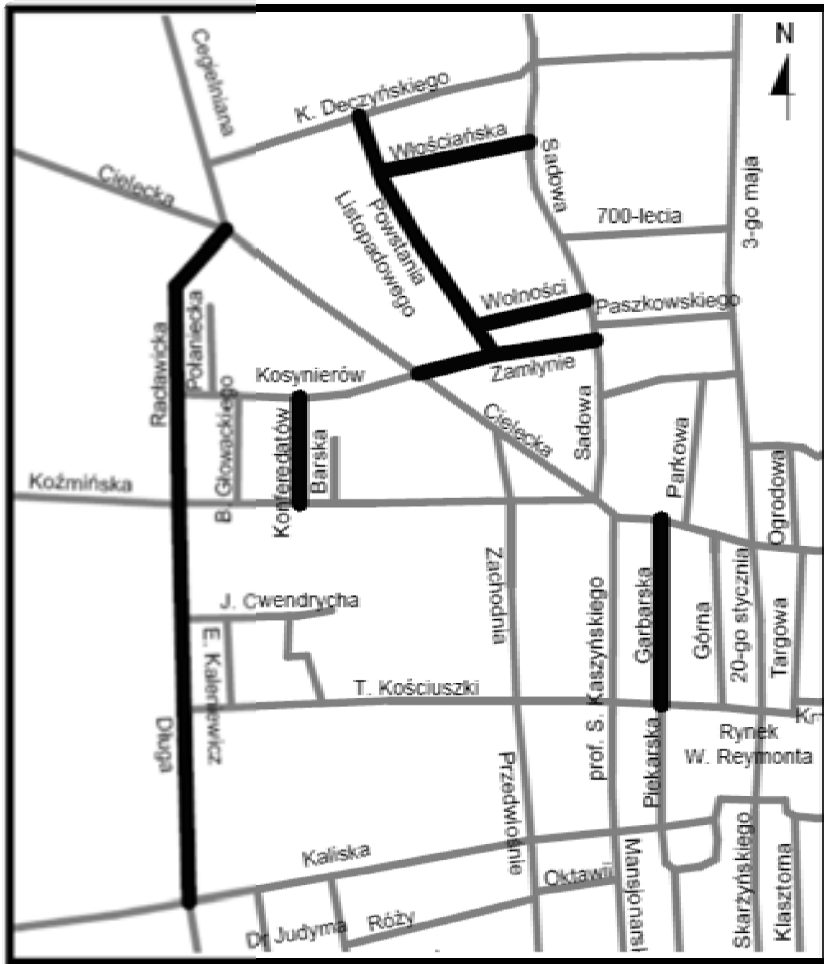
⁷ J.N. Nowak, T. Skotarczak: *Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*. CeDeWu, Warszawa 2012, s. 42.

jące ogromne znaczenie dla samorządów – wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. W 2010 roku zakończono gromadzenie danych dotyczących inwestycji. Większość badań zostało przeprowadzonych latem 2011 roku oraz zimą na przełomie 2011-2012.

1. Inwestycje gminne w Warcie

Ustawodawstwo dotyczące samorządu gminnego jednoznacznie precyzuje kompetencje gminy. Wśród licznych zadań na szczególną uwagę zasługują te związane z budową i utrzymaniem dróg gminnych, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego⁸. W okresie poddanym badaniu samorząd gminy Warta wykonał siedem inwestycji, które dotyczyły modernizacji dróg gminnych w granicach miasta (rys. 1). Inwestycje opierały się przede wszystkim na położeniu nowej nawierzchni ulic wraz z niezbędnymi pracami wykończeniowymi. Inwestycje w obszarze infrastruktury komunikacyjnej z natury rzeczy przyczyniają się do rozwoju lokalnego. Generalnie ujmując stanowią swego rodzaju kanały dyfuzji wzrostu gospodarczego. Na poziomie gminnym sieć drogowa o odpowiedniej gęstości i jakości pozwala na prosperitę ekonomiczną, zapewniając m.in. potencjalną dostępność transportową do podmiotów gospodarczych. Ponadto, drogi w dużej mierze „otwierają” niezagospodarowane dotychczas obszary gminy na wprowadzanie dalszych inwestycji np. w postaci zabudowy mieszkaniowej, tym samym przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania sfery społecznej. Niezwykle ważny dla społeczności lokalnej jest również dostęp do wszelkiego rodzaju usług. Zapewnia komfort funkcjonowania, a tym samym przyczynia się do budowania więzi pomiędzy społecznością a miejscem ich zamieszkania. Przechodząc do trzeciego z filarów zrównoważonego rozwoju – sfery środowiskowej – należy zwrócić uwagę na szanse jakie pociąga za sobą prawidłowo ukształtowana i funkcjonująca infrastruktura transportowa. Daje ona m.in. możliwość wykorzystania potencjału turystycznego drzemiącego w zasobach środowiskowych gminy. Inwestycje w drogi oczywiście pociągają za sobą pewne przekształcenia przyrody obszaru, jednakże w myśl idei zrównoważonego rozwoju, pożądane jest poniesienie takich kosztów uzyskując dzięki temu ożywienie gospodarcze i bezcenną dla społeczeństwa możliwość obcowania z naturą.

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.



- Kaliska nazwy ulic
 — drogi
 — przebudowane odcinki ulic

Rys. 1. Przebudowane ulice w Warcie w latach 2004-2010

W latach 2005-2006 gmina Warta dokonała trzech inwestycji w obszarze infrastruktury drogowej, które dotyczyły ulic: Konfederatów, Zamłynie i Powstania Listopadowego. Ulice te stanowią część sieci dróg osiedla domów jednorodzinnych w północno-zachodniej części miasta. W małej miejskiej jednostce osadniczej istotną rolę odgrywają zmieniające się zachowania mieszkańców, którzy coraz częściej decydują się na budowę własnego domu. Z tego

względu władze gminy część przeprowadzanych inwestycji kierują w miejsce powstających osiedli mieszkaniowych. W tym przypadku inwestycja polegała na położeniu nawierzchni asfaltowej w miejsce dróg gruntowych. Łączna długość zmodernizowanych odcinków wynosi niemalże 610 m⁹. Rok 2006 przyniósł dalsze modernizacje. Zajęto się budową dróg asfaltowych na dotychczas gruntowych ulicach Włociańskiej i Wolności (również znajdują się one na osiedlu domów jednorodzinnych). Inwestycje te poszerzono o instalację kanalizacji deszczowej oraz konieczne prace wykończeniowe¹⁰.

Dalsza przebudowa ulic została rozpoczęta w 2008 roku. W jej ramach władze samorządowe postanowiły zmodernizować ul. Grabską, zmieniając dotychczasową nawierzchnię brukową na asfaltową¹¹.

W wyniku prac w obrębie ulic Włociańskiej, Wolności, Zamłynie, Powstania Listopadowego oraz Konfederatów dogodniejszy dostęp do swoich posiadłości uzyskało 45 właścicieli. Ponadto lepszą dostępność komunikacyjną uzyskało siedem niezagospodarowanych jeszcze działek. Stanowi to szansę na wprowadzenie w przyszłości różnego rodzaju inwestycji.

Zdecydowanie najbardziej poważną inwestycją w ramach sieci drogowej był remont drogi gminnej obejmującej ul. Raclawicką i ul. Długą. Modernizacja obejmowała zmianę nawierzchni, zainstalowanie kanalizacji deszczowej oraz „położenie” chodnika z kostki brukowej na całej długości remontowanego odcinka drogi¹². Wynikiem zrealizowanych prac było powstanie nowoczesnej ulicy, wzdłuż której w przyszłości może powstać nowe osiedle mieszkaniowe. Bezpośrednie sąsiedztwo z wyremontowanymi ulicami ma 18 działek, na których znajdują się zabudowania i 5 nieruchomości gruntowych (aktualnie są to pola uprawne). Modernizacja ulic może przyczynić się do zwiększenia potencjału działek budowlanych, a co za tym idzie wprowadzenia na ich teren elementów trwałego zagospodarowania.

⁹ Inwestycja została wykonana z środków własnych gminy Warta. Koszt całkowity wyniósł 280.327,16 zł (Gminy i Miasta Warta. Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2005, s. 32).

¹⁰ Łączna długość zmodernizowanych w 2006 roku odcinków dróg wynosiła prawie 200 m, a koszt inwestycji to 80.052,79 zł (Urząd Gminy i Miasta Warta. Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2006, s. 28).

¹¹ Koszt inwestycji wynosił 126.905,16 zł (Urząd Gminy i Miasta Warta. Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2008, s. 17).

¹² Koszt inwestycji wyniósł 793,135,45 zł. Środki zewnętrzne pozyskane z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych stanowiły 68,6% całkowitego kosztu modernizacji. Długość remontowanego odcinka drogi to 770,8 m (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Lista zakwalifikowanych wniosków w ramach Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych 2008-2011, kwiecień 2009, s. 1).

Przyglądając się inwestycjom w obszarze infrastruktury drogowej przez pryzmat zrównoważonego rozwoju w wymiarze lokalnym, trzeba wskazać na niewątpliwe powiązania pomiędzy tego rodzaju inwestycjami a doktryną ekonomii politycznej ZR. W sferze społecznej inwestycje drogowe przynoszą wzrost dostępności transportowej i potencjalnie przyczyniają się do możliwości większej mobilności społeczności lokalnej. W sferze środowiskowej odnotować można pozytywne skutki w postaci chociażby „wychwytywania” przez system kanalizacyjny zanieczyszczeń typu pasmowego powodowanych przez ruch pojazdów (m.in. wszelkiego rodzaju płyny eksploatacyjne). W sferze ekonomicznej wspomniane wyżej inwestycje przyczyniają się m.in. do wzrostu wartości działek, zlokalizowanych przy zmodernizowanej drodze.

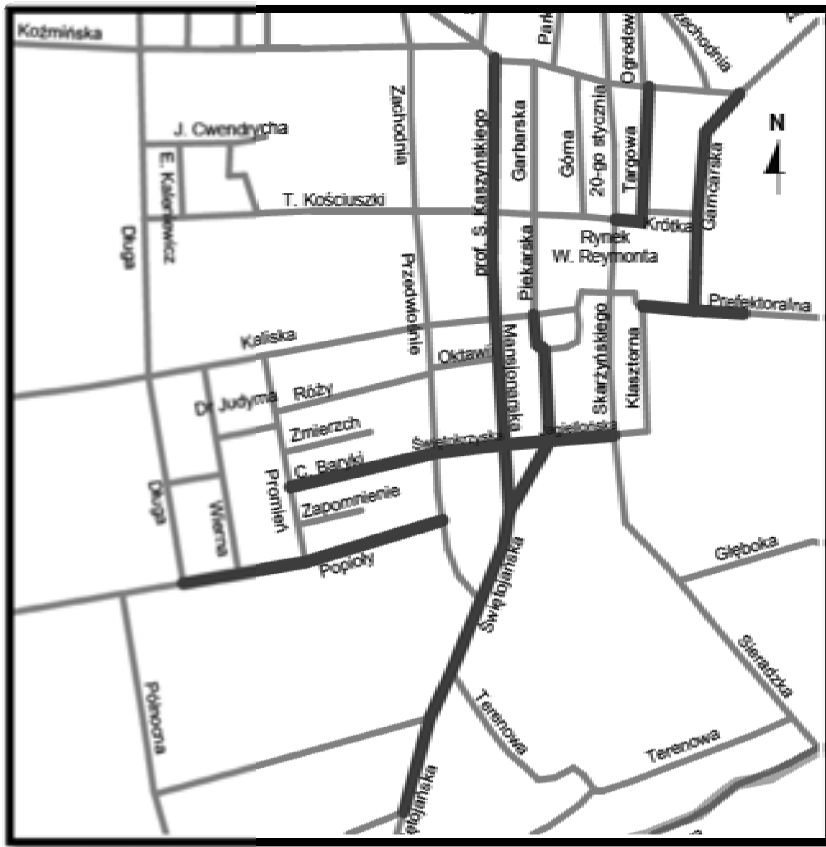
Następna grupa zadań samorządu gminnego należąca do kategorii związanej z infrastrukturą transportową dotyczy wymiany nawierzchni chodników. W ramach okresu poddanego badaniu wykonano (poza wcześniej wspomnianą kompleksową modernizacją ciągu ul. Długiej i ul. Raclawickiej obejmującą budowę chodników) dwie inwestycje tego typu, które obejmowały ciągi piesze towarzyszące dziesięciu ulicom w mieście Warta (rys. 2).

Pierwsza modernizacja miała miejsce w 2008 roku. Opierała się na wymianie nawierzchni chodników przy ulicy Jagiellońskiej, Mansjonarskiej, Świętojańskiej, Świętokrzyskiej i Targowej. Kolejna wymiana została wykonana rok później i dotyczyła chodników ulicy Garncarskiej, Prefektoralnej, Kaszyńskiego, Popioły i Cezarego Baryki. Modernizacja polegała na zastąpieniu wysłużonych i często uszkodzonych płyt chodnikowych, nawierzchnią z kostki brukowej¹³.

Trzeba podkreślić, że inwestycje związane z budową chodników mają bardzo wymierne korzyści w postaci podniesienia bezpieczeństwa i komfortu poruszania się pieszych. Dopelnieniem zabiegów podnoszących bezpieczeństwo poruszania się głównie pieszych była podjęta w 2008 roku inicjatywa budowy kablowej linii oświetlenia ulicznego. Inwestycja obejmowała ulice: Koźmińską, Zachodnią, Kościuszki oraz Raclawicką¹⁴.

¹³ Nowe chodniki otrzymały ulice: Jagiellońska (196 m²), Mansjonarska (504 m²), Świętojańska (330 m²), Świętokrzyska (201 m²), Targowa (201 m²), Garncarska (146 m²), Prefektoralna (332 m²), Kaszyńskiego (393 m²), Popioły (348 m²), Cezarego Baryki (180 m²). www.gimwarta.pl (08.02.2012). Koszt inwestycji z lat 2008-2009 wyniósł 154.645,93 zł i w całości pochodziły z środków własnych gminy Warta (Urząd Gminy i Miasta Warta. Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2009, s. 24).

¹⁴ Montaż linii kosztował 131.021,30 zł (Urząd Gminy i Miasta Warta, Wydział Inwestycji, Zamówień oraz Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2008, s. 26).



- | | |
|---------|------------------------------|
| Kaliska | nazwy ulic |
| — | drogi |
| — | wymiana nawierzchni odcinków |

Rys. 2. Ulice objęte wymianą nawierzchni chodników w Warcie w latach 2004-2010

Dzięki dokonany inwestycjom w sieci komunikacyjnej powstały nie tylko lepszej jakości ulice i chodniki, ale przede wszystkim podniosła się jakość życia mieszkańców. Pojawiające się usatysfakcjonowanie z miejsca zamieszkania oraz znacznie lepsza jakość przemieszczania się to rzeczywiste cele prowadzonej przez władze gminne polityki inwestycyjnej. Dodatkowym atutem tego rodzaju inwestycji jest zwiększenie dostępności ekonomicznej terenów, głównie poprzez podniesienie parametrów drogi, co przekłada się na skrócenie czasu przejazdu, a tym samym obniżenie ilości spalanej paliwa (efekt ekologiczny).

Działalność samorządu gminy Warta nie ograniczała się w badanym okresie jedynie do inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej. Realizowano również prace, które ustawa o samorządzie gminnym ujmuje jako dotyczące sieci wodociągowych i zaopatrzenia w wodę, a także związane z siecią kanalizacyjną oraz usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych. Władze gminy Warta przeprowadziły sześć inwestycji z zakresu infrastruktury sanitarnej (rys. 3). Korzyści płynące z inwestycji tego typu są wielowymiarowe. Niewątpliwie odciążają środowisko naturalne, pozwalając kontrolować odprowadzanie ścieków oraz ograniczać nierozsądne gospodarowanie wodą. Umożliwiają również wspomniane wcześniej wychwytywanie zanieczyszczeń towarzyszących ruchowi pojazdów. Jeśli chodzi o sferę gospodarczą, to podkreślić należy, że funkcjonowanie sieci kanalizacyjnych i wodociągowych stanowi silny czynnik lokalizacyjny dla podmiotów gospodarczych oraz potencjalnych mieszkańców. Przede wszystkim jednak inwestycje sanitarne to komfort i bezpieczeństwo dla społeczeństwa. Dostęp do wody oraz niezagrażające bezpieczeństwu sanitarnemu odprowadzanie ścieków to bardzo istotne elementy prawidłowo funkcjonującej gospodarki lokalnej. Pierwszą inwestycją w ramach infrastruktury wodno-kanalizacyjnej był wybudowany w 2005 roku fragment sieci kanalizacyjnej¹⁵ towarzyszący wymienionemu wcześniej remontowi ulic Zamłynie i Wolności. Podobne działania władze gminy podejmowały w latach 2008-2010.

Również w 2005 roku wykonano sieć kanalizacji sanitarnej i wodociągowej dla osiedla Kościuszki i ulicy Zachodniej w Warcie¹⁶. Umożliwiło to dostęp do wody, możliwości legalnego odprowadzania ścieków wielu gospodarstwom domowym, a także podniosło wartość ekonomiczną działek i lokali.

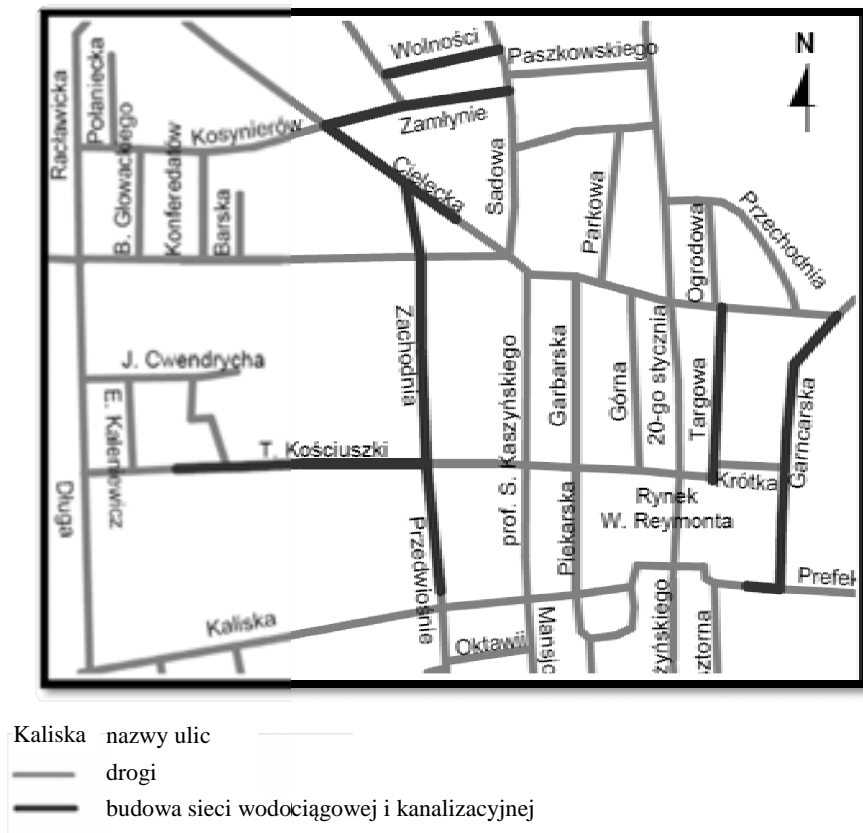
Trzy lata później rozpoczęto budowę sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej w ul. Garncarskiej, Prefektoralnej i na odcinku ul. Tarnowskiego¹⁷. Niezwykle ważnym elementem tej inwestycji była możliwość przyłączenia sieci szpitalnej do miejskiej sieci. Podczas prowadzenia inwestycji wykonano ponadto przykanaliki (przewody kanalizacyjne stanowiące połączenie pomiędzy siecią ułożoną w ulicy a znajdującymi się w przy niej nieruchomościami). Tego typu

¹⁵ Inwestycja obejmowała budowę 245 m odcinka sieci kanalizacyjnej, której koszt wyniósł 39.942,65 zł (Urząd Gminy i Miasta Warta, Wydział Gospodarki Gruntami, Geologii, Gospodarki Wodnej i Promocji, Dokumenty urzędowe dotyczące przeprowadzonych inwestycji).

¹⁶ Położona 274,5 m sieci kanalizacyjnej oraz 277,5 m sieci wodociągowej. Łączny koszt inwestycji wyniósł 313.391,46 zł, z czego z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej uzyskano 189.927,00 zł. www.gimwarta.pl (09.02.2012).

¹⁷ Koszt inwestycji to 249.645,37 zł, z czego 140 000,00 zł pochodziło z środków MGFOŚiGW. Pozwoliło to na budowę sieci o łącznej długości 404,22 m (Urząd Gminy i Miasta Warta, Wydział Gospodarki Gruntami).

rozwiązanie znacznie ułatwia połączenie sieci do budynku lub istniejącego do-
tychczas szamba. Inwestycja wyposażyła w przyłącza kanalizacyjne 23 nie-
ruchomości.



Rys. 3. Inwestycje w sieć wodociągową i kanalizacyjną w Warcie w latach 2004-2010

Ostatnią z przeprowadzonych inwestycji w sieci sanitarne była budowa ka-
nalizacji sanitarnej w ul. Targowej, części ul. Zachodniej oraz w ul. Cieleckiej.
Dodatkowo, wykonano również system rewizyjnych studzienek (23 sztuki) wraz
z systemem przykanalików. Długość wykonanej sieci kanalizacji sanitarnej wy-
niosła 781 m¹⁸. Pozwoliło to na przyłączenie kolejnych nieruchomości, pod-
nosząc ich wartość, odciążając środowisko od często nieszczelnych zbiorników
asenizacyjnych, a przy tym znacznie ułatwiając mieszkańcom dokonanie pod-
łączenia.

¹⁸ Koszt inwestycji wyniósł 483.270,80 zł. www.gimwarta.pl. (09.02.2012) oraz Urząd Gminy i Miasta Warta, Wydział Gospodarki Gruntami.

Miejska oczyszczalnia ścieków, oddana do użytku w 1993 roku, zlokalizowana jest przy ul. Łódzkiej w Warcie. Jest to oczyszczalnia typu biologiczno-mechanicznego, której średnia rzeczywista przepustowość przed pracami modernizacyjnymi wynosiła 683 m³/dobę. Ścieki, które doprowadzane są do oczyszczalni, przechodzą wstępne oczyszczanie, a następnie trafiają do kontenerów typu Bioblok. Oczyszczone ścieki odprowadzane są do rzeki Warty, jednak przed remontem nie spełniały wymaganych norm, ze względu na przekroczone limity azotu ogólnego¹⁹.

W celu usprawnienia pracy oczyszczalni oraz poprawy jakości oczyszczania ścieków w 2005 roku została przeprowadzona inwestycja, której celem była jej modernizacja. W efekcie unowocześniony obiekt może przyjąć 1200 m³ ścieków na dobę (zwiększenie o 517 m³ na dobę, co stanowi około 76% możliwości przerobowych obiektu) i jest on zgodny z parametrami określonymi w przepisach prawnych²⁰. Działania modernizacyjne oczyszczalni ograniczyły odprowadzanie zanieczyszczeń do rzeki Warty²¹. Nieodzownym elementem dążenia do rozwoju zrównoważonego jest dbałość o środowisko przyrodnicze. Sieć rzeczna to swego rodzaju „układ krwionośny”, a jego zanieczyszczenie pociąga za sobą obciążenie środowiska na znacznym obszarze.

Ustawa mówiąca o samorządzie gminnym odnosi się również do zadań z zakresu infrastruktury społecznej. Zalicza do nich obowiązki dotyczące edukacji publicznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego oraz kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych²².

Gmina Warta wypełniając zobowiązania w ramach pierwszej kategorii zadań, wykonała prace mające na celu modernizację systemu grzewczego budynków należących do szkoły. W 2004 roku przeprowadzono termomodernizację wspartą zamontowaniem nowej kotłowni w budynkach Publicznego Gimnazjum w Warcie, Urzędu Gminy i Miasta oraz Publicznego Przedszkola²³.

W 2008 roku została przeprowadzona inwestycja w budynku zespołu szkół podstawowych przy ul. Koźmińskiej. Początkowo znajdowała się tam jedynie szkoła podstawowa, jednak w wyniku modernizacji powstała kuchnia oraz czte-

¹⁹ Plan Rozwoju Lokalnego. Urząd Gminy i Miasta Warta, Warta 2007, s. 11.

²⁰ Witryna internetowa Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska. www.wios.lodz.pl

²¹ Koszt przedsięwzięcia wyniósł 4.560.601,38 zł i było ono współfinansowane z środków zewnętrznych. 78,7% ogólnej kwoty inwestycji zostało pokryte w formie pożyczki pochodzącej z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (3.590.471,00 zł), natomiast 7% kosztów przedsięwzięcia pokrył Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (323.337,42 zł). Na spłatę pozostałej części kwoty przeznaczono środki własne gminy. (Urząd Gminy i Miasta Warta, Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2005, s. 33).

²² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

²³ Całkowity koszt inwestycji wyniósł 338.658,12 zł. www.gimwarta.pl (10.02.2012) oraz Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2004, s. 24.

ry sale lekcyjne, co pozwoliło na przeniesienie przedszkola w nowo powstałe pomieszczenia²⁴.

Z zakresu infrastruktury społecznej, istotną rolę wśród zadań gminy pełni rozwiązywanie problemów mieszkaniowych. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa jednoznacznie kwestii zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej przez samorzady. Zadanie to ściślej określa w art. 4 ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu Cywilnego, zgodnie z którą tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy²⁵.

Środki, które zgromadziła gmina Warta zostały przekazane na inwestycje prowadzone w budynkach należących do gminy. W analizowanym okresie przeprowadzono remont budynku mieszkalnego wielorodzinnego znajdującego się przy ul. Prefektoralnej. Jest to XIX-wieczna kamienica, która nie była w pełni przystosowana do zamieszkania. Podczas prac remontowych stworzono 6 lokali mieszkalnych²⁶.

Realizując zadania z zakresu kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, władze gminy Warta w 2007 roku rozpoczęły modernizację stadionu sportowego Miejskiego Klubu Sportowego „Jutrzenka Warta”. Obiekt ten zlokalizowany w północnej części miasta, tworzy, wraz z parkiem miejskim, teren rekreacyjny. W ramach modernizacji powstały nowe zadane trybuny mieszczące ponad pół tysiąca miejsc siedzących. Przebudowie uległa również sama płyta boiska²⁷. Towarzyszącymi elementami prac remontowych było wykonanie parkingów samochodowych z kostki brukowej oraz naprawa ogrodzenia nieruchomości. Środki gminne przeznaczono dodatkowo na rozbiórkę starego, nienadającego się do użytku budynku klubu sportowego, na miejscu którego został wybudowany nowy obiekt, w którym umieszczone zostały szatnie oraz punkt sanitarny dla sportowców²⁸.

²⁴ W celu sfinansowania inwestycji gmina Warta złożyła wniosek o wsparcie finansowe w ramach RPO Województwa Łódzkiego. Dzięki temu uzyskała dofinansowanie w wysokości 415.265,90 zł, co stanowi 35,5% całkowitego kosztu inwestycji, który wyniósł 1.171.413,96 zł (Załącznik do Uchwały Zarządu Województwa Łódzkiego nr 502/09 z dnia 8 kwietnia 2009 r. Lista projektów wyłonionych do dofinansowania w ramach Działania V.3. Infrastruktura edukacyjna).

²⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733.

²⁶ Łączna powierzchnia uzyskanych pomieszczeń wyniosła 153,30 m².

²⁷ Na której wybudowano nowe boisko do piłki plażowej. Poprawiono również stan bieżni tartanowej biegnącej wokół murawy oraz wykonano system nawadniający wraz z zabezpieczeniami przed szkodnikami

²⁸ Koszt przeprowadzonej inwestycji wyniósł 955.714,51 zł i został sfinansowany z środków własnych gminy. www.gimwarta.pl (20.02.2012), Urząd Gminy i Miasta Warta. Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2010, s. 32.

W okresie poddanym badaniu (2006) dokonano zaawansowanych robót modernizacyjnych amfiteatru w parku miejskim oraz sali kinowej przy ul. Kościuszki. Dodatkowym elementem przeprowadzonych prac było przeznaczenie zachodniej skarpy amfiteatru na niewielkie trybuny nieodzwonne podczas organizowanych imprez²⁹.

Podsumowując działania samorządu gminy Warta w zakresie inwestycji w infrastrukturę społeczną należy podkreślić, że z całą pewnością przyczyniły się one do podniesienia komfortu funkcjonowania społeczności lokalnej. Ponadto w znacznej części promują miasto w regionie, generują napływ turystów do miasta, ale również kreują markę miasta, dzięki której jest ono lepiej rozpoznawalne, to zaś bezpośrednio przekłada się na stan lokalnej gospodarki. Takie inwestycje jak montaż nowoczesnej kotłowni nie są również obojętne dla stanu lokalnej przyrody. Systemy wychwytywania cząstek stałych czy też podwyższona temperatura spalania pozwalają eliminować obciążające środowisko emisje zanieczyszczeń. Tym samym choć inwestycje wydają się niewielkie, to jednak wpisują się w doktrynę zrównoważonego rozwoju, bilansują bowiem funkcjonowanie sfery społecznej gospodarczej i środowiskowej jednocześnie sprzyjając utrzymaniu dobrych warunków życia dla przyszłych pokoleń.

2. Spójność inwestycji z założeniami strategicznymi rozwoju miasta

Gmina Warta nie dysponuje strategią rozwoju społeczno-gospodarczego. Rolę strategicznego dokumentu najwyższej rangi pełni Plan Rozwoju Lokalnego (PRL). Cele zawarte w tym dokumencie, zostały określone na podstawie analizy SWOT gminy i nawiązują do czterech priorytetów strategicznych. Są nimi:

1. Wspieranie i wzrost przedsiębiorczości, w szczególności dzięki wykorzystaniu lokalnych zasobów.
2. Sanacja warunków życia mieszkańców gminy dzięki ochronie zdrowia, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, socjalnego, edukację i oświatę.
3. Ochrona przyrody i kształtowanie ładu przestrzennego.
4. Opieka nad kulturą i dziedzictwem historycznym, rozwój sportu³⁰.

²⁹ Koszt przeprowadzonej inwestycji wyniósł 674.198,02 zł i został sfinansowany ze środków własnych gminy oraz funduszy unijnych (450.000,00 zł) uzyskanych w ramach Sektorowego Programu operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO ROL) funkcjonującego w latach 2004-2006 (Urząd Gminy i Miasta Warta. Plan odnowy miasta oraz Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2006, s. 34).

³⁰ Plan Rozwoju Lokalnego. Urząd Gminy i Miasta Warta, Warta 2007, s. 39.

Zganie z zarysowanymi w PRL głównymi celami, określono zbiór najważniejszych projektów gminy mających wpływ na rozwój jednostki. Jako dominujące zadanie władze gminy Warta przyjęły budowę sieci kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków. Dzięki inwestycjom w tym zakresie 120 działek (zagospodarowanych i niezagospodarowanych) otrzymało bezpośredni dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W tym samym roku poddano modernizacji oczyszczalnię ścieków, otrzymując zwiększenie możliwości przerobowych o 75%.

Kolejnym celem kluczowym jest rozbudowa infrastruktury rekreacyjnej oraz zagospodarowanie terenów zielonych. Pierwszorzędną inwestycją był remont stadionu oraz amfiteatru miejskiego. Trzecia grupa zadań dotyczyła przebudowy i modernizacji sieci drogowej. W wyniku podjętych działań, na terenie miasta powstało ponad 1600 m zmodernizowanych ulic, ponad 2800 m² nowych nawierzchni chodników.

Ostatnim zadaniem priorytetowym jest przebudowa obiektów oświatowych i socjalnych. W latach 2005-2010 gmina przeprowadziła remont, dzięki któremu część szkoły podstawowej została przystosowana do potrzeb publicznego przedszkola. Ostatnim gminnym priorytetem jest modernizacja sieci wodociągowej. Sieć wodociągowa obsługuje prawie 100% mieszkańców miasta, dlatego zadanie to głównie dotyczy obszarów wiejskich znajdujących się na terenie gminy, które nie zawsze posiadają bezpośredni dostęp do sieci wodociągowej.

Poza Planem Rozwoju Lokalnego, zadania kluczowe gminy zawarto również w Planie Odnowy Miasta oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wśród działań mających na celu zachowanie dziedzictwa kulturowego, zwiększenie atrakcyjności turystycznej miasta, poprawę jakości życia poprzez zaspokajanie potrzeb społecznych i kulturowych, władze gminy wyróżniły również działania zmierzające do rozwoju infrastruktury technicznej. Mają one przyczynić się do poprawy bytu mieszkańców oraz ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami komunalnymi³¹.

Jak wynika z analizy dokonanych inwestycji, władze gminy przeprowadzają inwestycje w sposób spójny z założeniami planu rozwoju lokalnego. Jest to bardzo pozytywne zjawisko, które świadczy o tym, że gmina stara się opierać swój rozwój na sformułowanych w dokumentach strategicznych priorytetach. W efekcie taka działalność inwestycyjna jednostki charakteryzuje się konsekwencją, która w dłuższym horyzoncie czasu przyniesie zwiększone efekty.

³¹ Plan odnowy miasta Warta. Urząd Gminy i Miasta Warta, Warta 2011, s. 20-21.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań niereaktywnych, polegających na analizie zastanych danych zwartych w dokumentach technicznych dotyczących inwestycji oraz dokumentach o charakterze finansowym sporządzonych przez Urząd Gminy i Miasta Warta, a także na podstawie obserwacji stanu zagospodarowania miasta uwidacznia się wpływ inwestycji na zmiany geograficznego oblicza miasta (tabela 1). Wspomniane zmiany obserwowane są nie tylko w sferze materialnej, tj. wprowadzeniu nowych elementów zagospodarowania, ale także w sferze podniesienia komfortu życia mieszkańców.

Tabela 1

Zmiany oblicza Warty wskutek przeprowadzonych latach 2004-2010 inwestycji infrastrukturalnych

Inwestycje	Zmiany w geograficznym obliczu miasta
Sieć komunikacyjna	Nowe elementy zagospodarowania przestrzennego, nowe funkcje terenów, zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz przestrzeni publicznych, zmniejszenie negatywnych efektów ekologicznych wynikających z prowadzenia działalności transportowej.
Sieć wodociągowo-kanalizacyjna	Nowe elementy zagospodarowania przestrzennego, nowe funkcje terenów, poprawa stanu środowiska naturalnego, zwiększenie jakości życia mieszkańców.
Inwestycje w infrastrukturę społeczną	Nowe elementy zagospodarowania przestrzennego, nowe funkcje obiektów, zmniejszenie kosztów (ekonomicznych i ekologicznych) wynikających z użytkowania obiektów infrastruktury technicznej, poprawa jakości życia mieszkańców.

Bezpośrednie wyniki inwestycji przeprowadzonych na terenie miasta Warta są bardzo korzystne, jednak należy zwrócić uwagę, że w ciągu badanych siedmiu lat wykonano tylko 23 inwestycje. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w wielkości gminy Warta (jest największą powierzchniowo gminą w województwie łódzkim i obejmuje 48 sołectw). Powoduje to, że znaczna część inwestycji wykonywanych jest poza miastem.

Poddając analizie liczebność i cel inwestycji w mieście dotyczących infrastruktury społecznej i technicznej należy zauważyć pewną dysproporcję na korzyść tej drugiej. Wynika to mianowicie z przyjętego rankingu projektów, który to w infrastrukturze technicznej dopatruje się głównego napędu rozwoju miasta. W przyszłości jednak te nierówności mają być łagodzone. Władze gminy zaczynają wykorzystywać w większym stopniu środki własne oraz uzyskane środ-

ki zewnętrzne na modernizację infrastruktury społecznej, czego przykładem może być budowanie Orlika czy realizacja programu „Zagospodarowanie turystyczne rzeki Warty oraz Zbiornika Jeziorsko”.

Literatura

- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z.: Region i jego rozwój w warunkach globalizacji. CeDeWu, Warszawa 2007.
- Jędrzejewski L.: Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007.
- Nowak J.N., Skotarczak T.: Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne. CeDeWu, Warszawa 2012.
- Plan odnowy miasta Warta. Urząd Gminy i Miasta Warta, Warta 2011.
- Plan Rozwoju Lokalnego. Urząd Gminy i Miasta Warta, Warta 2007.
- Stankiewicz W.: Historia myśli ekonomicznej. Wydawnictwo PWN, Warszawa 1998.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Witryna internetowa Głównego Urzędu Statystycznego. www.stat.gov.pl
- Witryna internetowa Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska. www.wios.lodz.pl

TECHNICAL INSTRUMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT STIMULATION IN THE TOWN OF WARTA

Summary

Warta is a small town populated by 3354 residents. It is located in the western part of Lodz region. The town is also a seat of Warta rural-urban commune. The main aim of a article is to examine the impact of commune infrastructure investment from 2004 on spatial development of this town. The commune investments was recognized as technical instruments to stimulate sustainable development, know as a integrated order. The study involved all the commune investments carried out in the town and their impact on improvement of environment, quality of life and business conditions. Another aspects of the study was to examine of cohesion of those investments with the main priorities set out in commune strategic documents. The result of the study is determination of usefulness and effectiveness of investments made by local authorities.

LOKALNE STRATEGIE ROZWOJU JAKO NOWOCZESNY INSTRUMENT POLITYKI MIEJSKIEJ

Joanna Poczobut

Politechnika Gdańska

PARKI TEMATYCZNE W ROZWOJU LOKALNYM MIASTECZEK I WSI

Wprowadzenie

Obecnie w Polsce wiele miast i wsi szuka ciekawych sposobów na swój rozwój społeczno-gospodarczy. W czasie kryzysu gospodarczego każdy pomysł w tej sytuacji wydaje się dobry. Jednym z nich może być założenie parku tematycznego.

1. Czym są parki tematyczne?

Za takie parki powszechnie uważa się miejsca, najczęściej rodzinnej, rozrywki o jednym wiodącym profilu. Stają się one coraz bardziej popularną ofertą spędzania wolnego czasu. Oprócz tego kojarzone są z nowymi, choć przeważnie sezonowymi (w zależności od profilu parku), miejscami pracy i dużymi korzyściami finansowymi dla ich organizatorów, czyli z nową formą biznesu. Z tych powodów w ostatnim czasie można już mówić o zjawisku niemal „masowego” powstawania parków tematycznych w polskich gminach. Parki, jak i centra handlowo-rozrywkowe, nazywane są miejscem wyspecjalizowanej konsumpcji¹.

¹ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Smętkowski: Diagnostyka problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008.

Mamy tam „[...] do czynienia z sytuacją stwarzania od podstaw atrakcji turystycznych w postaci symulowanych «rzeczywistości» rodem z innych rejonów świata oraz epok”². Park ma za zadanie przyciągać wielu turystów, dlatego gminy starają się w założeniach parków zawrzeć lokalne tradycje i elementy swojej kultury.

Jednym z pierwszych parków tematycznych na świecie jest Walt Disney World w Lake Buena Vista w stanie Floryda w USA, otwarty w 1971 roku. Pomysłem było połączenie cechy masowości parku (w tym: wielkiego widowiska, komercjalizacji zabawy, atrakcji dla całych rodzin) z zapewnieniem im poczucia bezpieczeństwa³. Efektem miało być zbudowanie kontrolowanego środowiska, w którym można było zapomnieć o problemach życia codziennego. W Disneyworldzie stworzono wyidealizowaną przestrzeń amerykańskiego miasteczka z XIX wieku – makietę jakby innej rzeczywistości, w której panuje powszechna szczęśliwość i zadowolenie⁴.

2. Parki tematyczne w Polsce

Obecnie w naszym kraju znajduje się 908 miast⁵, przy czym małych (o liczbie ludności do 19 999 mieszkańców) jest 688, co stanowi 76% wszystkich miast, a średnich (od 20 000 do 49 999 mieszkańców) jest 129, co daje 14%. W Polsce jest 53 297 miejscowości wiejskich.

W dobie kryzysu likwidowanych jest wiele miejsc pracy. W małych miejscowościach dotąd nie utrzymało się wiele zakładów produkcji – raczej nadal obserwuje się procesy dezindustrializacji. Dziś bardziej stabilne wydają się miejsca pracy w różnego rodzaju usługach, choć i tam sytuacja nie wygląda najlepiej.

W planach miejscowych, zrealizowanych do końca 2010 roku⁶, przeznaczono łącznie 3,2% terenów pod usługi (już istniejące i planowane)⁷. Trzeba

² P. Lorens: *Tematyzacja przestrzeni publicznej miasta*. Politechnika Gdańska, Gdańsk 2006, s. 127.

³ *Ibid.*, s. 128.

⁴ *Idem*: *Tematyzacja przestrzeni publicznej*. W: *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*. Red. M. Kochanowski. Urbanista, Warszawa 2005, s. 132-133.

⁵ *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 r.* Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011; dane 1 stycznia 2011 roku.

⁶ A. Deręgowska, T. Komornicki, J. Solon, P. Śleszyński, M. Więckowski, B. Zielińska: *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku*. PAN IGiPZ. Opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2012 luty. <http://www.transport.gov.pl/files/0/1789468/Analizaza2010.pdf>

⁷ *Ibid.* W miastach na prawach powiatu – 9,0%, w gminach miejskich – 7,1%, w gminach miejsko-wiejskich – 3,3% i w gminach wiejskich – 2,8%.

zaznaczyć, że dane te dotyczyły 26,4% powierzchni kraju – taki był wskaźnik udziału powierzchni pokrytej obowiązującymi planami miejscowymi w 2010 roku.

W małych miastach i wsiach Polski dotąd wybudowano najwięcej parków: linowych, dinozaurów, miniatur, wesołych miasteczek i lunaparków, parków edukacyjnych, wodnych, westernowych, bajkowych oraz parków owadów (kolejność podana według malejącej w nich ilości obiektów).

W tego rodzaju przedsięwzięciach lokalne samorządy upatrują innowacyjne pomysły i lokalną przedsiębiorczość. Chcą wykorzystać kapitał ludzki i przestrzenny, starając się o dofinansowanie ze środków unijnych. Pomimo konkurowania gmin ze sobą, niewiele z nich realizuje nowe, oryginalne pomysły. Większość jednak powieliła plany, które już sprawdziły się w innej części kraju, gdyż wydaje się to bezpieczniejsze pod względem finansowym i organizacyjnym.

Realizowane projekty można podzielić na trzy kategorie. W pierwszej ceni się powiązania z lokalną tradycją i zwyczajami oraz dziedzictwem kulinarnym i kulturowym miejscowości. Dba się tam o zachowanie walorów przyrody i krajobrazu. Wszystkie realizacje mają służyć uczytelnieniu i upowszechnieniu charakterystycznych, istniejących cech regionu. Celem działań ma być nie tylko zabawa, ale przede wszystkim przekazywanie przez nią wiedzy i rozwijanie umiejętności ruchowych, szczególnie dzieci i młodzieży. Priorytetem jest promowanie miejscowej żywności, wytwarzanych produktów, zabytków i walorów przyrody, zarówno w skali regionu, jak i kraju.

Drugą kategorią jest projekt, który może być akceptowany lokalnie, ale miejscowe walory nie są uważane za najważniejsze. Zwykle znajdują się tam uniwersalne pomysły związane np. ze sportem lub nauką, przez co mogą być realizowane w każdej niemal miejscowości.

W trzecim sposobie działania zaprzecza się lokalnym wzorcom i wprowadza zupełnie nowe, dotąd obce regionowi. Przykładem mogą być, tak lubiane przez dzieci, wioski westernowe.

Dotąd w dużych miastach najlepsze wyniki w liczbie odwiedzających osiągnęły takie parki edukacyjne, jak np. Centrum Nauki „Kopernik” w Warszawie, Experymentarium w Łodzi, Ogród Doświadczeń im. Stanisława Lema w Parku Lotników Polskich w Krakowie czy też Akwarium Morskiego Instytutu Rybackiego w Gdyni. W mniejszych miastach znane jest Centrum Edukacji Technicznej w Goczałkowicach Zdroju i Huta Szkła Kryształowego „Julia” w Piechowicach. Popularne jest też Europejskie Centrum Bajki w Pacanowie.

Najcenniejsze pod względem dydaktyczno-poznawczym wydają się parki miniatur, prezentujące przykłady tradycyjnego, zabytkowego budownictwa regionu. Należą do nich np. Parki Miniatur: Zabytków Podlasia w Hajnówce, Warmii i Mazur w Gierłozy, Zamków Krzyżackich w Chełmnie czy Latarni Morskich w Niechorzy.

Jednym z pierwszych i najciekawszych w Polsce jest jak dotąd Park Miniatur Zabytków Dolnego Śląska w Kowarach, w niemal dwunastotysięcznym miasteczku, znanym z niedziałającej już fabryki dywanów i kopalni uranu. W kowarskim parku można zobaczyć ponad 40 eksponatów (w tym makiety: zamków, pałaców, klasztorów, kościołów, starówek miast dolnośląskich), a także – pracownię, w której zostały wykonane i poznać metody ich budowy. Założony w 2003 roku park był wielokrotnie nagradzany za swoją działalność. Przewodnicy mówią o prezentowanych tam obiektach i historii regionu. Są przygotowani do oprowadzania gości zagranicznych w ich rodzimych w językach. Park jest zadbany, ciekawie zaaranżowany. Całość założenia uzupełniono dobraną kompozycją zieleni i kwiatów. Miniatury są wysokiej jakości, porządnie wykonane, z dobrych materiałów, w dużym stopniu uszczegółowienia. Wszystko to przyciąga uwagę zwiedzających.

Pozytywnie odbierane są też parki dinozaurów, w których temat przewodni jest prezentowany w sposób przemyślany i naukowy. Jednym z ciekawszych i jednocześnie z pierwszych założonych w Polsce jest JuraPark na obrzeżu Solca Kujawskiego. W pobliskim lesie założono ścieżkę edukacyjną, na której w sposób chronologiczny zaprezentowano ok. 150 modeli dinozaurów. Profesjonalnie przygotowane wystawy i opisy obiektów w parkowym muzeum Ziemi i na leśnej ścieżce pozwalają na szybkie przyswajanie wiedzy. W parku jest także plac zabaw, park rozrywki, kino 5D i restauracja „jaskiniowa”.



1. JuraPark w Solcu Kujawskim

Fot. J. Poczobut, 2009.



2. JuraPark w Solcu Kujawskim. Wnętrze muzeum Ziemi

Fot. J. Poczobut, 2009.



3. JuraPark w Solcu Kujawskim. Na ścieżce edukacyjnej

Fot. J. Poczobut, 2009.



4. JuraPark w Solcu Kujawskim. Modele dinozaurów na ścieżce edukacyjnej

Fot. J. Poczobut, 2009.

Wiele także można nauczyć się w Parku Mikrokosmos w Ujeździe, gdzie można obejrzeć owady w wielokrotnym powiększeniu. Ich modele znajdujące się na ścieżce dydaktycznej zostały zaopatrzone w szczegółowe opisy systematyki wraz z ciekawostkami dotyczącymi danego gatunku.

Rodzaj stosowanej w parkach architektury nie jest najlepszy. Dotyczy to zwłaszcza problemu lokalizacji dużych kubatur w małych miejscowościach. Pozytywnym przykładem w tym względzie jest Europejskie Centrum Bajki im. Koziołka Matołka w Pacanowie, które znajduje się w nowym obiekcie o ciekawej, współczesnej architekturze. W wielofunkcyjnym budynku jest biblioteka z czytelnią i księgarnią, sala kinowa, teatralna oraz sale warsztatowe. Obok zaprojektowano altany, kuźnię koziołka i amfiteatr ze stawem. Całe założenie zlokalizowano na obrzeżu wsi (kiedyś posiadającej prawa miejskie) tak, by nie kolidowało ono z historycznym układem przestrzennym Pacanowa.



5. Europejskie Centrum Bajki w Pacanowie

Fot. J. Poczobut, 2010.



6. Centrum Pacanowa

Fot. J. Poczobut, 2010.



7. Bajkowe ozdoby przy rynku w Pacanowie

Fot. J. Poczobut, 2010.

Mniej interesujące są parki, w których oprócz braku właściwego zagospodarowania nawet nie uporządkowano podstawowej wiedzy związanej z prezentowanymi obiektami. W reklamie zamieszczonej na stronie internetowej jednego z nich można przeczytać, że „[...] znajdują się tam takie miniatury, jak piramida, sfinks, świątynia Abu Simbel, góra Rushmore, chatka góralska, kaplica Jaszczurówka, wieża opatowska w Sandomierzu, zamek Gniew, Biskupin”⁸.

Mimo ogromnej ilości włożonej pracy, podobnie dzieje się w Centrum Edukacji i Promocji Regionu w Szymbarku. Obecnie znajduje się tam zbyt wiele niezwiązanych ze sobą tematycznie atrakcji. Można tam obejrzeć dom „stojący” na dachu, hotel-restaurację (masywną kubaturą przypominający bardziej szwajcarską zabudowę niż kaszubską), zabytkowy drewniany kościół, dom Sybiraka, 37-metrową deskę itp. Mimo takiego chaosu przestrzenno-tematycznego, do Szymbarka rocznie przyjeżdża ok. 600 tys. osób. Należy dodać, że jest to jedyne tak duże założenie parku tematycznego w regionie gdańskim. Nieuporządkowana tematyka tego parku, wbrew pozorom, przyciąga ludzi.



8. Centrum Edukacji i Promocji Regionu w Szymbarku. Dom „stojący” na dachu
Fot. J. Poczobut, 2011.

⁸ Witryna internetowa „Przewodnik po parkach rozrywki”. <http://www.parkmania.pl/>



9. Centrum Edukacji i Promocji Regionu w Szymbarku. Hotel-restauracja i zabytkowy drewniany kościół

Fot. J. Poczobut, 2011.



10. Centrum Edukacji i Promocji Regionu w Szymbarku. Park linowy

Fot. J. Poczobut, 2011.

Oferta grudziądzkiego Megaparku też wymaga uporządkowania. Obecnie jest tam: ZOO, miasteczko westernowe, Mexico city, kraina baśni, bajek i legend, jurajska ścieżka edukacyjna z modelami dinozaurów oraz safari.

Ze względu na trudne zimowe warunki pogodowe w Polsce, zakładane na wolnym powietrzu parki rozrywki są dostępne jedynie w sezonie letnim – od początku maja do końca września. Nie oznacza to jednak, że zimą są one nieczynne. W niektórych z nich wykorzystuje się aurę zimowych świąt. Przykładem jest Park Mikrokosmos w Ujeździe, w którym można oglądać w tym czasie repliki zwierząt z Arktyki i Antarktydy – tzw. Kraina Dwa Bieguny. Gospodarzem w niej jest pracownik parku przebrany za świętego Mikołaja.

Podobnie dzieje się z Dinozatorlandem w Zatorze, które w zimie staje się Parkiem św. Mikołaja w Krainie Bajek. Budynki są wówczas oświetlane 3 mln ozdobnych światełek, mających przypominać święta Bożego Narodzenia.

Tabela 1

Zestawienie parków rozrywki w Polsce

RODZAJ PARKU (ilość ogółem w Polsce)	WSIE	MIASTA MAŁE do 20 tys. mieszkańców	MIASTA ŚREDNIE 20-50 tys. mieszkańców	MIASTA DUŻE powyżej 50 tys. mieszkańców
1	2	3	4	5
CENTRA EDUKACYJNE 7	2 Goczałkowice Zdrój Pacanów	1 Piechowice		4 Gdynia Kraków Łódź Warszawa
MINIATURY 17	10 Chocielewko Gierłoż Górno Inwałd Janów Myczkowce Niechorze Ochaby Wielkie Podzamcze (gm. Ogrodzieniec) Strysza Buda	3 Chełmno Pobiedziska Kowary	2 Hajnówka Żywiec	2 Częstochowa Wrocław

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5
DINOZAURY 21	7 Bałtów Dmosin Inwałd Karlów Krasiejów Ochaby Wielkie Rogowo	8 Kamień Pomorski Krasnobród Łeba Solec Kujawski Szklarska Poręba Ustroń Witnica Zator	2 Malbork Nowa Sól	4 Grudziądz Koszalin Rybnik Wasilków
OWADY 3		3 Ujazd Ustroń Zator		
LINOWE 51	15 Borków Brenna Kobylnica Krościenko Kryspinów Międzybrodzie Żyw. Nieporęt Rudnica Rytro Rzyki Sielpia Somonino Szymbark Warlubie Zalesie Górne	15 Dziwnów Karpacz Kąty Wrocławskie Łeba Międzyzdroje Mosina Oborniki Ogrodzieniec Suraz Szklarska Poręba Ustroń (2) Wisła Władysławowo Złoty Stok	4 Kołobrzeg Malbork Mrągowo Zakopane	17 Bydgoszcz Chorzów (2) Gdańsk-Oliwa Kielce Kraków Leszno Łódź Opole Poznań (2) Pruszków Radom Szczecin Świnoujście Warszawa Wrocław
WODNE 6		1 Trzebnica		5 Kraków Łódź Poznań Warszawa Wrocław
BAJKA 5	2 Dmosin Pacanów	1 Zator		2 Grudziądz Rybnik
WESTERNOWE 6	1 Sońsk	1 Karpacz	1 Mrągowo	3 Grudziądz Kielce Żory

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5
WESOŁE MIASTEczKA LUNAPARKI 13	2 Górno Inwałd	5 Krynica Morska Rabka Zdrój Ustroń Władysławowo Zator		6 Bydgoszcz Chorzów Grudziądz Łódź Rybnik Żory
ZESPOŁY SAL ZABAW 9			1 Bolesławiec	8 Warszawa (3) Kraków Tychy Jelenia Góra Głogów Nowa Sól
KINA 4D/5D 10				10 Bielsko-Biała Gdańsk Kraków Nowy Sącz Płock Poznań Szczecin Warszawa (2) Wrocław
INNE CENTRA ROZRYWKI 4				4 Głogów Kraków Łódź Warszawa

Źródło: www.parkmania.pl (09.2012).

Dotąd najwięcej parków rozrywki wybudowano łącznie na wsiach i w małych miastach (do 20 tys. mieszkańców), w porównywalnych ilościowych proporcjach na wsi i w miasteczkach. Nieco mniej założono w obrębie granic administracyjnych największych miast w Polsce (powyżej 50 tys. mieszkańców). Ciekawe jest to, że najmniej takich realizacji – ok. 7%, znalazło się w miastach średnich (od 20 do 50 tys. mieszkańców).

Podsumowanie

Znalezienie terenu w centrum dużego, silnie zurbanizowanego miasta na kilkuhektarowy park tematyczny nie zawsze jest możliwe. W tym kontekście lokalizacja takiego założenia w mniejszych miejscowościach wydaje się dużo łatwiejsza.

wiejsza. Niektóre rodzaje parków rozrywki, jak np. centra edukacji, parki wodne, duże sale zabaw czy kinowe 4D lub 5D, wymagają budowy dużych kubatur i dlatego przeważnie lokalizowane są w dużych miastach. W miasteczkach lub wsiach, by nie zniszczyć ich układu urbanistycznego lub ruralistycznego, parki miniatur, dinozaurów, owadów, parki linowe, a także wesołe miasteczka i luna-parki lokalizuje się przeważnie na ich obrzeżach. Parki wymuszają ruch z centrum miasta na jego przedmieścia. Ponadto, inwestycje te z powodzeniem mogą być realizowane na świeżym powietrzu, wykorzystując walory przyrody i krajobrazu, umiejętnie łącząc niewielkie obiekty zapleczone z usługami uzupełniającymi.

Wydaje się, że wiele źle zagospodarowanych parków tematycznych w Polsce ma tyle przeciwników co zwolenników. Część użytkowników odstrasza wprowadzenie zbyt wielu wątków tematycznych, nietrzymanie się idei wiodącej. Razi nieprofesjonalne urządzenie całości, amatorskie wykonanie techniczne i wszechobecne bezguście. W nieodpowiednio zaprojektowanych parkach nągminnie rozprzestrzenia się słaba architektura i niestety staje się ona modą i wzorcem dla innych. Taki proces można już chyba nazwać „wirusem kiczu”⁹. Powodem braku chęci odwiedzenia parków jest także niedostateczne przygotowanie merytoryczne pracowników i wykonanie obiektów. Jednak mimo braku tematycznego i estetycznego „sprzężenia”, parki odnoszą sukcesy finansowe. Wymienione zarzuty przez wielu odwiedzających są interpretowane bardzo pozytywnie, a chaos nie przeszkadza im w dobrej zabawie. Wśród nich park ma duże powodzenie.

Tematyczne parki rozrywki okazały się ważnym elementem w lokalnej polityce. W czasie ich eksploatacji niezbędna jest kontynuacja stosowania nowoczesnych instrumentów rozwoju, jak i monitorowanie kierunku działań podobnych ośrodków. Ważne, aby pomogły one zachować walory regionu. Nie powinny stać się ich zaprzeczeniem i kolejnym miejscem chaosu, lecz przy okazji zarobkowania promować naukę i piękno. Parki tematyczne powinny zachować atrybuty dobrej przestrzeni publicznej, tj. powinny być dostępne dla wszystkich, stanowić centrum aktywności, być atrakcyjnym miejscem pod względem estetycznym i kompozycyjnym, przedstawiać wyznaczniki tożsamości, a także integrować strukturę osiedleńczą¹⁰. Ponadto parki tematyczne powinny być poddane działaniom tzw. nowego planowania, którego istotą

⁹ K. Pokrzywnicka: *Kontrasty. Metamorfozy. Styl. Komentarze*. Politechnika Gdańska, Gdańsk 2010, s. 59.

¹⁰ Z.K. Zuziak: *Nowe przestrzenie podróży*. W: *Przestrzeń publiczna...*, op. cit., s. 91.

„[...] jest ciągle stawanie się i przemienianie wraz ze zmianami otoczenia”¹¹. Dobrze się stanie, jeśli parki w Polsce rzeczywiście będą „tematyczne” (oparte na jednym, może nawet zmienianym w miarę potrzeb, ale wiodącym pomysłem), a nie – jak to się niestety często dzieje – synkretyczne, czyli takie, które mieszczą na swoim terenie „wszystkiego po trosze”, o wątpliwej jakości i przygotowaniu.

Literatura

- Deregowska A., Komornicki T., Solon J., Śleszyński P., Więckowski M., Zielińska B.: Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku. PAN IGiPZ. Opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2012 luty. <http://www.transport.gov.pl/files/0/1789468/Analizaza2010.pdf>
- Gorzela G., Jałowicki B., Smętkowski M.: Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008.
- Gzell S.: Jakość przestrzeni publicznych a nowe planowanie. W: *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*. Red. M. Kochanowski. Urbanista, Warszawa 2005.
- Lorens P.: *Tematyzacja przestrzeni publicznej miasta*. Politechnika Gdańska, Gdańsk 2006.
- Lorens P.: *Tematyzacja przestrzeni publicznej*. W: *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*. Red. M. Kochanowski. Urbanista, Warszawa 2005.
- Pokrzywnicka K.: *Kontrasty. Metamorfozy. Styl. Komentarze*. Politechnika Gdańska, Gdańsk 2010.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.
- Witryna internetowa „Przewodnik po parkach rozrywki”. <http://www.parkmania.pl/>
- Zuziak Z.K.: *Nowe przestrzenie podróży w: Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*. Red. M. Kochanowski. Urbanista, Warszawa 2005.

¹¹ S. Gzell: *Jakość przestrzeni publicznych a nowe planowanie*. W: *Przestrzeń publiczna...*, op. cit., s. 214.

THEME PARKS IN DEVELOPMENT OF SMALL TOWNS AND RURAL AREAS

Summary

At present practically every town and village aims at finding a good idea for its socio-economic development. They are mostly geared towards supporting local traditions and customs, preserving the character of the town and region they are located in. Local food and products are promoted, and unique historical buildings and natural features put on display. Other towns and villages eagerly acquire completely different development policy. A new idea is usually something utterly surprising in these towns, and often unfamiliar in the region. It does no longer support local tradition nor serves its development, yet attracts many tourists and provides economic profits.

Agata Gruszecka-Tieśluk

Szkoła Nauk Społecznych IFiS PAN w Warszawie
Akademia Pedagogiki Specjalnej w Warszawie

SIEĆ CITTASLOW – STRATEGIĄ ROZWOJU MAŁYCH MIAST W POLSCE?

Wprowadzenie

Zmieniająca się sytuacja małych miast wywołana przymusem redefiniowania ich funkcji w obszarze regionów jest przedmiotem dociekań wielu artykułów zawartych w niniejszym tomie. Dlatego tu tłem do rozważań o sieci miast Cittaslow uczyniono kontekst społeczno-kulturowy, tj. ruch społeczny Slow, który stanowi inspirację do powstania koncepcji zarządzania miasta w duchu Slow (stąd nazwa Cittaslow¹, wł. citta to miasto, ang. slow to wolny, powolny).

Czy tego chcemy, czy nie żyjemy w czasach niespotykanego dotąd rozwoju cywilizacyjnego, a wraz z nim procesów globalizacyjnych, industrializacyjnych i urbanizacyjnych. Czasy te nazywane często „płynną nowoczesnością”, cytując Zygmunta Baumana, pociągają za sobą nie poddające się niczyjej kontroli tempo zmian, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej. „Turbokapitalizm” (Honoré) i „hiperkultura” (Bertman) – oto znaki charakterystyczne współczesności, jawiącej się dla jednostek jako czas wielkich szans, lecz również jako okres generujący niepewność, poczucie braku stałości, braku oparcia oraz dekonstrukcję „stałych” wartości, takich jak rodzina, tradycja, relacje międzyludzkie, przywiązanie do miejsca zamieszkania.

Zwolennicy ruchu Slow apelują o zwolnienie tempa życia, a tym samym o h relacji z najbliższymi nam osobami, ze społecznością lokalną, z przestrzenią, którą jesteśmy otoczeni. Slow jest odpowiedzią na potrzebę zmian wywołanych nieprzystawalnością dotychczasowych koncepcji rozwoju ukierunkowanych głównie na wzrost gospodarczy, z pominięciem kwestii środowiskowych oraz jakości życia jednostek.

¹ Na potrzeby oficjalnych dokumentów Cittaslow zostało przetłumaczone jako „Miasto Dobrego Życia”. Jednak powszechnie używana jest nazwa Cittaslow lub Slow Cities.

Filozofia Slow dotyczy wszystkich sfer życia prywatnego i publicznego: od wypoczynku, przez jedzenie, zakupy, wychowywanie dzieci, seks, podróże, po pracę, ale dotyczyć może również miejsca, w którym żyjemy. Ruch Slow powstał jako jawna opozycją wobec tych zjawisk, które kryją się pod stylem życia „fast”, ale jednocześnie inicjatorzy ruchu nie nawołują do wykonywania każdej pracy w zwolnionym tempie, do odrzucenia zdobyczy technologicznych, a tym samym do cofnięcia świata do czasów przedindustrialnych. Slow movement nie jest deklaracją wojny z prędkością – tylko z przywróceniem równowagi w stosunku człowieka do czasu, ponieważ to właśnie czas jest niezbędnym elementem w nawiązywaniu znaczących relacji.

Egzemplifikacją funkcjonowania ruchu Slow jest właśnie Cittaslow, będąca głównym tematem niniejszego tekstu. W artykule ukazano główne założenia tej międzynarodowej sieci, a na przykładach polskich miasteczek, w jaki sposób inicjatywa została zaimplementowana w Polsce. Na koniec starano się odpowiedzieć na pytanie, czy, a jeśli tak, to pod jakimi warunkami Cittaslow stanowi atrakcyjną alternatywę rozwoju małych miast w Polsce.

1. Informacje o badaniu²

Polskie miasta Cittaslow są tu przedmiotem zainteresowań badawczych od 2009 roku. Główną uwagę skupiono na pierwszych polskich miastach przyłączonych do sieci, czyli na Reszlu, Bisztyнку, Biskupcu oraz Lidzbarku Warmińskim. Wszystkie te miasta położone są w województwie warmińsko-mazurskim (poza szlakiem Wielkich Jezior Mazurskich), ponieważ idea Cittaslow została „przywieziona” do Polski przez przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie.

Szczególnie interesujące jest, jaki sposób inicjatywa została zaimplementowana w poszczególnych miastach, czy i jakimi środkami jest promowana, jakie korzyści przynosi miastu oraz jakie opinie o sieci wyrażają mieszkańcy miast.

W realizowanych badaniach zastosowano triangulację metodologiczną, na którą składają się: 1) analiza materiałów zastanych, 2) indywidualne wywiady pogłębione z „osobami znaczącymi” w danych miastach (burmistrzowie, osoby

² Ruch Slow jest głównym tematem mojej rozprawy doktorskiej zatytułowanej „Lokalny wymiar ruchu Slow w Polsce” przygotowywanej pod kierunkiem dr hab. Urszuli Jareckiej. Badania realizowane były w 2009 i 2010 roku dzięki dofinansowaniu Akademii Pedagogiki Specjalnej w Warszawie (nr grantów: BW 5/09-I oraz BW 1/10-II), a w kolejnych latach jeździłam na badania ze środków własnych.

odpowiadające za promocję miasta, lokalni działacze społeczni, księża), 3) indywidualne wywiady pogłębione z osobami związanymi z siecią w Polsce (osoby z Urzędu Marszałkowskiego i Komitetu Naukowego Cittaslow), 4) krótkie wywiady z mieszkańcami miast (badania nie miały charakteru reprezentatywnego, lecz opierały się na doborze celowym: zmienne wiek i płeć oraz na dostępności badanych). Informacje te zostały uzupełnione przez wyniki (5) obserwacji uczestniczącej prowadzonej w miasteczkach.

2. Główne założenia i organizacja Cittaslow

Cittaslow jest międzynarodową organizacją, powstałą w 1999 roku we Włoszech, która za cel funkcjonowania obrała poprawę jakości życia mieszkańców, przedsiębiorców i turystów z małych i średnich miast (do 50 tys. mieszkańców). W centrum uwagi stawia się m.in. rozwój gospodarczy w poszanowaniu środowiska naturalnego, promocję regionalnych produktów (nawiązania do stowarzyszenia Slow Food, partnera Cittaslow) oraz powrót do tradycyjnego rzemiosła. Bardzo ważnym aspektem są też działania aktywizujące partycypację społeczną mieszkańców, bowiem „[...] miasta Slow Cities nie są stolicami stanów lub siedzibami regionalnych rządów, lecz silnymi lokalnymi społecznościami, które zdecydowały się poprawić jakość życia swoich mieszkańców”³.



Rys. 1. Logo Cittaslow: pomarańczowy ślimak niosący nowoczesną zabudowę, czyli połączenie równowagi i nowoczesności

Źródło: Strona internetowa Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow.

Na niebagatelne znaczenie sieci wskazuje również podpisanie w marcu 2011 roku przez przedstawicieli Parlamentu Europejskiego Manifestu Miast Cittaslow, który łączy strategię Unii Europejskiej 2020 ze strategią Cittaslow poprzez poprawę jakości terenów zielonych oraz zapewnienie wzmocnienia

³ Strona internetowa Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow. <http://cittaslowpolska.pl/miedzy-narodowa-siec-miast-cittaslow>

dziedzictwa kulturowego zrzeszonych miasteczek. W Manifeście podkreśla się, że Cittaslow powinny dbać o rozwój lokalny stymulując regionalną produkcję oraz przyczyniać się do poprawy jakości życia mieszkańców poprzez wprowadzanie w życie idei zrównoważonego rozwoju. Cittaslow opisane jest również jako instrument walki z biedą i wykluczeniem społecznym, dzięki wspieraniu budowy wspólnot lokalnych i rozwijanie spójności społecznej⁴.

Stowarzyszenie cieszy się dużą popularnością i w ciągu 13 lat przystąpiło do niego 165 miast z całego świata. Miasta członkowskie początkowo przyjmowane są do międzynarodowej sieci, a następnie tworzą sieć krajową, działającą na bazie odrębnego regulaminu. Polska Krajowa Sieć Miast Cittaslow (PKSMC) liczy obecnie (listopad 2012) 8 miast (tabela 1) oraz jednego członka wspierającego (Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego). Na jej czele stoi burmistrz największego z miast: Lidzbarka Warmińskiego.

Tabela 1

Polskie Cittaslow

Rok przystąpienia do PKSMC	Miasto	Województwo	Powiat	Gmina	Liczba mieszkańców miasta* (2011)
2006	Biskupiec	warmińsko-mazurskie	olsztyński	miejsko-wiejska	10 706
2006	Bisztynek	warmińsko-mazurskie	bartoszycki	miejsko-wiejska	2 533
2006	Lidzbark Warmiński	warmińsko-mazurskie	lidzbarski	miejska	16 612
2010	Murowana Goślina	wielkopolskie	poznański	miejsko-wiejska	10 329
2010	Nowe Miasto Lubawskie	warmińsko-mazurskie	nowomiejski	miejska	11 162
2012	Olsztynek	warmińsko-mazurskie	olsztyński	miejsko-wiejska	7 708
2006	Reszel	warmińsko-mazurskie	kętrzyński	miejsko-wiejska	4 934
2012	Ryn	warmińsko-mazurskie	giżycki	miejsko-wiejska	2 986

* Faktyczne miejsce zamieszkania.

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

⁴ Manifest w języku angielskim znajduje się na międzynarodowej stronie stowarzyszenia <http://www.cittaslow.org/>

3. Jak stać się Slow-miastem?

W celu przystąpienia do sieci miasto musi dopełnić wielu kwestii formalnych (zgody Ministerstwa Spraw Zagranicznych, PKSMC, uchwały Rad Miasta), przystąpić do konkursu Warmińsko-Mazurskiej Nagrody Jakości w zakresie polityki środowiskowej oraz powołać stanowisko ds. Cittaslow. Jednak najważniejszym etapem jest proces samooceny dokonywany według 57 kryteriów certyfikacyjnych. Początkowo miasto musi spełniać 50%+1 kryteriów, które dotyczą 7 obszarów:

1. Polityki środowiskowej (m.in. kontrola jakości powietrza, wody, gleby, plany segregacji odpadów, budowa oczyszczalni ścieków, wspieranie rozwoju alternatywnych źródeł energii).

2. Polityki infrastrukturalnej (m.in. tworzenie publicznych obszarów zieleni, tworzenie planów bezpiecznego poruszania się po mieście, ścieżek rowerowych, współpraca z konserwatorem zabytków, programy rekreacyjne dla mieszkańców).

3. Technologii i wyposażenia w zakresie Jakości Miejskiej (m.in. internetyzacja miasta, promocja pracy na odległość).

4. Waloryzacji produkcji lokalnej (m.in. wspieranie rolnictwa ekologicznego, certyfikacja produktów regionalnych, edukacja młodzieży w zakresie dziedzictwa kulturowego).

5. Gościnności (m.in. informacja turystyczna, tworzenie szlaków turystycznych).

6. Świadomości (m.in. promowanie idei wśród mieszkańców, zachęcanie do partycypacji obywatelskiej).

7. Wspierania dla działań Slow Food (m.in. współpraca z lokalnym convivium)⁵.

Miasto aspirujące do członkostwa w organizacji bierze udział w licznych warsztatach przygotowujących do procesu certyfikacji. Otrzymuje również wsparcie w postaci opieki „miasta partnerskiego” będącego już członkiem PKSMC. Po pozytywnym przejściu procesu certyfikacyjnego, miasto ma za zadanie dążyć do wypełnienia kolejnych kryteriów, do czego mobilizuje system monitorowania rozwoju miasta w duchu Slow, zorganizowany przez zarząd PKSMC.

⁵ Pełna lista kryteriów zawarta jest w Statucie Stowarzyszenia dostępnym na stronie PKSMC. <http://cittaslowpolska.pl/>

Miasta są ponadto zobowiązane do płacenia rocznej składki członkowskiej, której wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców miasta i waha się od 600,00 euro do 3500,000 euro. Pieniądze te przeznaczone są na działalność międzynarodowego stowarzyszenia (m.in. organizowanie Zgromadzeń Ogólnych – co roku w innym mieście). Ponadto, narodowa sieć dysponuje Krajowym Wspólnym Funduszem Gotówkowym, do którego pieniądze spływają z wpłat członków, opłat certyfikacyjnych, nadwyżek budżetowych, pozyskanych funduszy z projektów europejskich oraz darowizn.

4. Szanse i korzyści płynące z członkostwa w sieci

Członkostwo w sieci, zarówno krajowej, jak i międzynarodowej, niesie ze sobą potencjalne korzyści. Celowo używam słowa „potencjalne”, ponieważ w obecnej chwili kilka lat po zainicjowaniu idei w Polsce, jest niezwykle trudno mówić o wymiernych korzyściach czy o wyraźnej poprawie jakości życia mieszkańców. Na rozwój miasta wpływa bowiem wiele czynników, a zmiana społeczna wymaga czasu.

Warto jednak wymienić trzy najważniejsze korzyści (a za nimi idące szanse) płynące dla miast z członkostwa w stowarzyszeniu Cittaslow.

4.1. Sieciowanie

Przyszłością funkcjonowania małych miast jest budowanie partnerstw i członkostwo w różnych sieciach. Cittaslow daje miastom członkowskim możliwość zaistnienia w sieci zarówno na poziomie lokalnym, jak i międzynarodowym. Miasta zrzeszone w krajowym stowarzyszeniu ściśle ze sobą współpracują, organizują wspólne festyny, działania promocyjne. Natomiast dzięki międzynarodowym wyjazdom studyjnym możliwa jest wymiana dobrych praktyk w zarządzaniu miastem. Poza tym, jak podkreślali przedstawiciele miast, członkostwo w międzynarodowym stowarzyszeniu daje poczucie wyjątkowości, elitarności. Jest także atutem dla miasta w ubieganiu się o dofinansowanie np. ze środków unijnych – znakiem, że miasto ma spójną koncepcję rozwoju i jest aktywne w poszukiwaniu możliwości promocji i rozwoju.

4.2. Kierunkowskaz rozwoju

Burmistrzowie badanych miast jednoznacznie podkreślali, że Cittaslow jest dla nich kierunkowskazem rozwoju, wskazówką, w którą stronę powinno rozwijać się miasto, aby wprowadzić w życie zasady zrównoważonego rozwoju. Jest również bodźcem do działania i podejmowania współpracy przez różne podmioty, czego przykładem może być aktywizacja stowarzyszeń społecznych działających na rzecz dziedzictwa kulturowego (przykład Biskupca i Reszla).

Cittaslow wpisuje się w zasady zrównoważonego rozwoju nie tylko poprzez waloryzację środowiska naturalnego, lecz również dzięki koncentrowaniu się na roli kapitału endogenicznego zrzeszonych miasteczek (stawianie na lokalność, autentyczność, tradycję, produkty regionalne, aktywizację mieszkańców). Docelowo każde miasto ma wypracować (i wypromować) wybrany aspekt funkcjonowania charakterystyczny tylko dla niego (i tym samym nacisk położony jest na różnorodność i ochronę tożsamości lokalnej). Na przykład Reszel stawia na kulturę i sztukę (ze względu na obecność położonego na wzgórzu zamku z XIV wieku przyciągającego artystów), Nowe Miasto Lubawskie na kontakt z przyrodą, a Lidzbark Warmiński na historię kryjącą się w zabytkowych częściach miasta.

4.3. Promocja miasta

Kluczowym aspektem członkostwa w Cittaslow jest promocja miasta, która ma za zadanie pokazać, że w małym mieście dobrze się żyje (ze względu na bliskość natury, dobrej jakości produkty, silne wspólnoty lokalne), poza tym przyciągnąć turystów zainteresowanych odpoczynkiem w niedużym mieście, gdzie życie płynie wolniej, panuje przyjazna atmosfera.

Można również powiedzieć, że Cittaslow jest marką, mającą gwarantować określoną jakość obsługi turystów. Jak czytamy na stronie stowarzyszenia: „Odznaczenie Slow City jest marką jakości dla mniejszych społeczności [...]”. SLOW City to pewien sposób bycia, cecha charakterystyczna prowadzenia życia codziennego w sposób odmienny od tego dotychczas dominującego, tryb zwolniony, pewny [...] bez wątplenia bardziej ludzki i ekologicznie poprawny, bardziej solidarny z obecnymi i przyszłymi pokoleniami, szanujący to, co lokalne, w świecie coraz bardziej globalnym i wewnętrznie skomunikowanym. Życie

w jednym z miast SLOW oznacza udostępnienie wszystkim, także mieszkańcom wielkich miast, wielkiego bagażu doświadczeń, wartości, wiedzy, sztuki i nauki obecnych w małych centrach”⁶.

Cittaslow jest więc spójną strategią kreowania określonego wizerunku miasta (city branding), mającą być impulsem ożywiającym gospodarkę oraz aktywizującym mieszkańców, a obrany kierunek wdrażania tej strategii może być dobrym punktem wyjścia do „zaistnienia” małych miast, poprawy ich atrakcyjności, a tym samym konkurencyjności i ekonomicznej sytuacji⁷. Taka strategia wpisuje się również w nurt współczesnej turystyki nastawionej na poznawanie lokalnej kultury, tradycji, odkrywanie regionalnych smaków (turystyka kulturowa).

5. Krytyczne spojrzenie

Przyglądając się implementacji idei Cittaslow w Polsce można zauważyć, że jest wiele obszarów, które wymagają szczególnej uwagi ze strony przedstawicieli PKSMC. Zwrócono uwagę na dwa najważniejsze:

1. Polskie skanseny – czyli niezrozumienie idei Slow.

Kolebką Cittaslow są Włochy, charakteryzujące się odmienną kulturą, tradycją i doświadczeniami historycznymi niż Polska. We Włoszech idea spowolnienia tempa życia idealnie wpisuje się w styl życia w duchu „vita lente”. Jednak gdy w Polsce mowa jest o ruchu Slow, którego znakiem charakterystycznym jest ślimak, pierwszymi pojawiającymi się skojarzeniami są lenistwo i zacołanie. W większości Polacy nadal przeżywają etap fascynacji rozwojem technologicznym, konsumpcją, wzrostem poziomu życia. Nikt więc nie chce być „slow”, a tym bardziej nie chce mieszkać w „mieście-skansenie”. Polska wydaje się więc niegotowa na rozwiązania promujące spowolnienie, spokojne życie.

2. Niesprawna „hydraulika informacyjna” i brak zaangażowania mieszkańców.

Niezwykle ważne w realizacji strategii Cittaslow jest włączenie w działania społeczności lokalnej. Badania pokazały, że zaangażowanie mieszkańców jest niewielkie. Po pierwsze, wynika to z braku wiedzy na temat członkostwa ich

⁶ <http://cittaslowpolska.pl/>

⁷ E. Grzelak-Kostulska, B. Hołowiecka: Kreowanie wizerunku miasta a rozwój funkcji turystycznej na przykładzie wybranych miast Polskiej Sieci Cittaslow. W: Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo. Samorząd. Współpraca. Red. A. Rapacz. UE, Wrocław 2011.

miasta w sieci, a po drugie, z niezrozumienia samej idei. Brakuje więc przepływu informacji, działań ze strony władzy lokalnej mających na celu „oswojenie ślimaka” będącego logiem sieci. Ludzie nie chcą mieszkać w mieście ze ślimakiem w tle, ponieważ to zwierzę kojarzy im się powolnością i zacofaniem. Brakuje więc nie tylko wiedzy na temat członkostwa w sieci, ale również zrozumienia samej filozofii Slow kładącej nacisk na spokojne, lecz nowoczesne życie.

Faktem jest również, że mieszkańcy nie widzą korzyści dla siebie z członkostwa ich miasta w sieci. W miastach prowadzi się głównie kampanie informacyjne podczas festynów czy tzw. Niedziel Cittaslow. Cittaslow kojarzone jest więc głównie z imprezami plenerowymi, na których mają stragany zaproszeni lokalni producenci, przede wszystkim żywności.

Nie zbuduje się silnych wspólnot lokalnych bez inicjatyw oddolnych, a te nie pojawią się, dopóki ludzie nie ujrzą efektów i korzyści wynikających z przynależności ich miasta do stowarzyszenia.

Podsumowanie

Czy zatem Cittaslow może stać się strategią rozwoju małych miast w Polsce? Na pewno wdrożenie strategii rozwoju w duchu Slow wymaga od władz lokalnych dużych nakładów pracy, nie tylko w proces dążenia do osiągania kolejnych kryteriów, lecz przede wszystkim w przełamywanie barier i stereotypów tkwiących w ludziach. Implementacja tej idei wymaga również czasu – realnie dopiero za kilka lat będzie można mówić o efektach i korzyściach, które są udziałem miast członkowskich.

Pewne obawy budzi również fakt, że inicjatywa Cittaslow nie została wpisana zarówno w strategię rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego (do 2020 roku)⁸, jak i poszczególnych miast. Fakt ten nasuwa skojarzenie z pewną fasadowością działań władz lokalnych miasteczek, które dążą do przynależności do sieci, lecz po akcesji zainteresowanie samą ideą znacząco spada. Świadczyć o tym może również uzależnienie od głównych działaczy ruchu z Urzędu Marszałkowskiego, którzy niejednokrotnie muszą namawiać zrzeszone miasta do zaangażowania się w różne inicjatywy.

⁸ Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do 2020 roku.

Trzeba też jednak wyraźnie podkreślić, że zwolenników Cittaslow charakteryzuje na pewno perspektywiczne myślenie. Inwestycja w lokalność, w tożsamość, w dziedzictwo kulturowe, w poszanowanie środowiska naturalnego stanowią filary zrównoważonego rozwoju, będącego strategią rozwoju przyjętą przez państwa Unii Europejskiej⁹. Z tego punktu widzenia Cittaslow jest więc dużą szansą dla małych i średnich miast w Polsce.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych. www.stat.gov.pl/bdl/
- Bertman S.: *Hyperculture. The Human Cost of Speed*. Praeger, Westport 1998.
- Grzelak-Kostulska E., Hołowiecka B.: *Kreowanie wizerunku miasta a rozwój funkcji turystycznej na przykładzie wybranych miast Polskiej Sieci Cittaslow*. W: *Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo. Samorząd. Współpraca*. Red. A. Rapacz. UE, Wrocław 2011.
- Honoré C.: *In Praise of Slowness. Challenging the Cult of Speed*. Harper Collins Publishers, New York 2004.
- Knox P.L.: *Creating Ordinary Places: Slow Cities In a Fast World*. „*Journal of Urban Design*” 2005, Vol. 10, No. 1.
- Konecka-Szydłowska B.: *Kapitał endogeniczny w rozwoju małych miast. Wybrane przykłady*. W: *Rewitalizacja, gentryfikacja i problemy rozwoju małych miast*. Red. K. Heffner, T. Marszał. PAN KPZK, Warszawa 2011.
- Kulas I.: *Problemy rozwoju małych miast województwa warmińsko-mazurskiego*. W: *Problemy rozwoju małych miast w wymiarze lokalnym i regionalnym*. Red. K. Heffner, T. Marszał. PAN KPZK, Warszawa 2005.
- Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020.
- Strona Międzynarodowego Stowarzyszenia Cittaslow. www.cittaslow.org
- Strona Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow. www.cittaslowpolska.pl

⁹ Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE przyjęta w 2005 roku, odnowiona w 2008. Podobne założenia zawarte są w polskim dokumencie: *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2007-2013*.

CITTASLOW NETWORK – A STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT OF SMALL TOWNS IN POLAND?

Summary

The main subject of the article is Cittaslow network bringing together small and medium-sized cities (up to 50 000 inhabitants). Cittaslow is an international organization that has chosen the goal of improving the quality of life for residents, businesses and visitors from small towns. The towns focus on economic development while respecting the environment, promotion of regional products and a return to traditional craft. Activating social participation of citizens is also a crucial aspect, because Slow Cities are meant to be the strong local communities.

The paper shows the main objectives of this international network, and based on research conducted from 2009 on Polish towns presents how the movement has been implemented in Poland. At the end, I try to answer whether, and if so, under what conditions it is an attractive alternative to the development of small towns in Poland.

Emilia Gorczyczewska

Karolina Smętkiewicz

Uniwersytet Łódzki

BUDOWA I PROMOCJA MARKI MIEJSCA NA PRZYKŁADZIE UZDROWISKA TERMALNEGO UNIEJÓW

Wprowadzenie

Władze samorządowe, aby skutecznie i profesjonalnie zarządzać jednostką terytorialną, wykorzystują koncepcje i narzędzia marketingowe jako formę wspierania konkurencyjności przestrzenno-gospodarczej jednostki, budowania jej wizerunku i marki miejsca. Zarządzanie marketingowe w jednostkach terytorialnych coraz częściej nie polega jedynie na podejmowaniu doraźnych inicjatyw promocyjnych. Władze lokalne starają się traktować marketing jako podejście do zarządzania o charakterze spójnym, strategicznym i kompleksowym¹.

Celem artykułu jest zaprezentowanie zagadnień teoretycznych związanych z marketingiem terytorialnym, a następnie odniesienie ich do gminy Uniejów. Zaprezentowanie studium przypadku Uniejowa, pierwszego uzdrowiska termalnego w Polsce i jedynej miejscowości o statusie uzdrowiska w województwie łódzkim, jest zasadne ze względu na fakt powstawania, kształtowania się miejscowości o takim charakterze, pręźnie, dynamicznie rozwijającej się i zarządzanej przez władze samorządowe prowadzące aktywną i zróżnicowaną strategię promocyjną.

W artykule zamieszczono zarys sytuacji społeczno-gospodarczej Uniejowa na podstawie dokumentacji opracowanej na potrzeby gminy Uniejów, a następnie przedstawiono wybrane działania podejmowane w ramach budowy i promocji marki miejsca na przykładzie Uniejowa. W końcowej części artykułu zamieszczono sugestie mogące być przydatnymi wskazówkami dla władz samo-

¹ M. Florek, A. Augustyn: Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury. Fundacja Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa 2011, s. 11.

rządowych w dalszym kształtowaniu strategii promocyjnej gminy Uniejów. Metodami stosowanymi do opracowania tematu była analiza literatury przedmiotowej dotyczącej zagadnień marketingu terytorialnego oraz analiza materiałów źródłowych: dokumentacji sporządzonej dla gminy Uniejów i materiałów informacyjno-promocyjnych Uniejowa. Wyniki analizy SWOT zostały opracowane na podstawie dostępnej dokumentacji oraz wyników badań własnych K. Smętkiewicz prowadzonych w ramach realizacji pracy doktorskiej za pomocą odpowiedniego formularza ankiety w grupie badanych mieszkańców gminy Uniejów w latach 2010-2012.

1. Marketing terytorialny w rozwoju JST²

1.1. Pojęcie marketingu terytorialnego i marki miejsca

W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele definicji marketingu terytorialnego (komunalnego, miejsca). Najbliższa jest tu definicja marketingu terytorialnego rozumianego jako „[...] rynkowa koncepcja zarządzania jednostką osadniczą – jako zarządzanie zmierzające do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców oraz «gości» przez wcześniejsze ich rozpoznanie i przewidywanie zmian, a jednocześnie oparte na wykorzystaniu całokształtu posiadanych zasobów”³.

Obecnie coraz większą rolę w rozwoju JST odgrywa zarządzanie marketingowe, które wyróżnia się: świadomą orientacją na potencjalnych klientów i partnerów (określenie ich potrzeb, rozpoznanie preferencji i dokonanie wyboru grup priorytetowych), obserwacją i zrozumieniem funkcjonowania otoczenia JST (m.in. trendów, zachowań konkurencyjnych), systematycznym badaniem i prognozowaniem zachowań klientów, ustaleniem celów i strategii zorientowanych marketingowo, budowaniem marki JST, wpływaniem na partnerów za pomocą instrumentów marketingu (w tym promocji), uwzględnieniem marketingu w systemie organizacyjnym JST⁴. Działania promocyjne i kreowanie marki miejsca mają zatem kluczowe znaczenie w skutecznym i efektywnym zarządzaniu przez władze samorządowe⁵.

² Jednostki samorządu terytorialnego.

³ A. Szromnik: Marketing terytorialny jako atrybut rynkowej orientacji miast oraz regionów. W: Kreowanie wizerunku miast. Red. A. Grzegorzczak, A. Kochaniec. Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2011, s. 19.

⁴ M. Florek, A. Augustyn: Op. cit., s. 11.

⁵ Ibid., s. 12.

Marka miejsca powstaje w procesie branding, tj. projektowania, planowania i komunikacji tożsamości (produktu, usługi, instytucji), mającym na celu zbudowanie i zarządzanie wizerunkiem⁶. Marka jest wyróżniającym się produktem lub usługą dzięki jej pozycjonowaniu względem konkurentów i poprzez swoją osobowość jest unikatową kombinacją wartości funkcjonalnych i symbolicznych⁷. Wizerunek marki tworzony jest w umysłach konsumentów na podstawie „podpowiedzi” właściciela marki (zarządzających JST i wszystkich zaangażowanych w jej rozwój), które zawarte są m.in. w symbolach, wydarzeniach, znakach graficznych, przekazach reklamowych, zachowaniach mieszkańców⁸. O możliwościach rozwoju marki decyduje rzeczywista zawartość (zasoby i cechy terytorium) produktu terytorialnego będącego kombinacją konkretnych, materialnych (np. obiekty handlowe, sportowe, infrastruktura transportowa, hotelowa, usługi komunikacyjne, kulturowe, zdrowotne) i abstrakcyjnych, niematerialnych (np. obyczaje mieszkańców, kultura, tradycja, folklor, język, religia, atmosfera miejsca) elementów oraz lokalnych, charakterystycznych produktów i ich marek (wyrobów lokalnych producentów i lokalnych usługodawców)⁹. Silna marka jest czynnikiem promującym turystykę, wspierającym lokalne produkty i usługi, przyciągającym nowych mieszkańców i zatrzymującym mieszkańców przed emigracją, przyciągającym wykwalifikowanych pracowników i inwestorów oraz wzmacniającym tożsamość społeczności lokalnej¹⁰.

1.2. Cele i podmioty marketingu terytorialnego

Nadrzędnym celem marketingu terytorialnego jest wpływanie na opinie, postawy i sposoby zachowywania się zarówno zewnętrznych (spoza granic danej społeczności lokalnej), jaki wewnętrznych (w granicach danej społeczności lokalnej) grup zainteresowanych osób, poprzez dobór odpowiednich środków i instrumentów służących realizacji celu. W literaturze wyróżniane są trzy cele kierunkowe, które powinny przyświecać realizacji lokalnych programów marketingowych. Pierwszy z nich to wspieranie rozwoju usług świadczonych przez instytucje publiczne, z których korzystanie jest utrudnione dla lokalnej ludności

⁶ M. Florek, A. Augustyn: Op. cit., za: S. Anholt: *Competitive Identity. The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Palgrave, Macmillan, New York 2007, s. 4.

⁷ M. Florek, A. Augustyn: Op. cit., s. 12.

⁸ Ibid., s. 13, za: J. Kall: *Kreowanie kapitału marki przez komunikację marketingową*. Zeszyty Naukowe Gnieźnieńskiej Wyższej Szkoły Humanistyczno-Menedżerskiej „Millenium” 2007, nr 1.

⁹ M. Florek, A. Augustyn: Op. cit., s. 12.

¹⁰ Ibid., s. 18.

i podmiotów gospodarczych. Kolejne cele kierunkowe to budowanie pozytywnego wizerunku jednostki terytorialnej oraz podnoszenie jej atrakcyjności i pozycji w odniesieniu do pozostałych¹¹.

Marketing terytorialny nie jest działalnością homogeniczną, o jednolitym celu i uporządkowanych metodach. O złożoności pojęcia świadczy chociażby liczba podmiotów realizujących działania podjęte w ramach marketingu terytorialnego¹². Do podmiotów tych zaliczamy: władze samorządowe, przedsiębiorstwa komunalne, prywatne firmy działające na zlecenie władz samorządowych, organizacje i stowarzyszenia świadczące w imieniu władz samorządowych usługi publiczne dla mieszkańców, inwestorów, mieszkańców i turystów¹³.

2. Studium przypadku budowy i promocji marki miejsca – Uniejów Uzdrowisko Termalne

2.1. Charakterystyka środowiska wewnętrznego i zewnętrznego gminy, analiza SWOT oraz wizja rozwoju gminy Uniejów

Początkowym etapem strategii promocyjnej jest analiza marketingowa – diagnoza sytuacji wyjściowej danej jednostki terytorialnej¹⁴. Diagnoza ta może być przeprowadzona np. na podstawie wyników badań społecznych dotyczących zarówno społeczności lokalnej, jak i społeczności „zewnętrznej”, wyników analizy SWOT i analizy dokumentów strategicznych oraz materiałów informacyjnych dla danej jednostki terytorialnej, a także kwerendy materiałów prasowych. Na podstawie wyników z możliwie różnorodnych źródeł informacji określa się cele i kierunki działań promocyjnych oraz ich priorytety, a następnie grupy docelowe tych działań oraz narzędzia i techniki stosowane w marketingu¹⁵.

Gmina Uniejów buduje swoją strategię promocyjną, m.in. na podstawie wyników przedstawionej analizy SWOT (tabela 1) uwzględniając mocne strony i szanse, starając się niwelować słabe strony i potencjalne zagrożenia. W niżej przedstawionej analizie zaprezentowano jedynie najważniejsze, wybrane aspekty mające kluczowe znaczenie dla strategii promocji gminy Uniejów.

¹¹ E. Ptaszyńska: Marketing terytorialny, 2012. <http://www.innowrota.pl/sites/default/files/images/20.%20Marketing%20terytorialn.pdf> (10.2012). www.innowrota.pl/sites/default/files/images/20.%20Marketing%20terytorialny.pdf

¹² A. Szromnik: Op. cit., s. 39.

¹³ Ibid., s. 29-31.

¹⁴ M. Florek, A. Augustyn: Op. cit., s. 15-16.

¹⁵ U. Świerczyńska-Kaczor: Promocja regionu w świetle integracji Polski z Unią Europejską. W: Marketing turystyczny regionu. Red. S. Kuśmierski. Wydział Zarządzania i Administracji Akademii Świętokrzyskiej im. J. Kochanowskiego, Kielce 2003, s. 28.

Tabela 1

Analiza SWOT dla gminy Uniejów

ASPEKTY WEWNĘTRZNE GMINY UNIEJÓW	
MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
1	2
<p>1. Uniejów jako pierwsze w woj. łódzkim uzdrowisko, pierwsze w Polsce uzdrowisko termalne dzięki udokumentowanym naukowo właściwościom leczniczym wody geotermalnej oraz korzystnym dla zdrowia warunkom klimatycznym.</p> <p>2. Uniejów jako miasto dbające o ochronę środowiska dzięki wszechstronnemu wykorzystaniu wód geotermalnych do celów ciepłowniczych, balneoterapeutycznych i rekreacyjnych oraz wykorzystywaniu biomasy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – korzystne położenie geograficzne w centrum Polski i korzystne połączenie komunikacyjne dla transportu drogowego (bliskość autostrady A2) oraz korzystna odległość od dużych ośrodków miejskich, – potencjał przyrodniczo-krajobrazowy, cenne walory przyrodnicze, w tym występowanie form ochrony przyrody i położenie nad rzeką, – walory kulturowe i historyczne miasta i gminy Uniejów, cenne zabytki kultury materialnej i duchowej, interesująca historia regionu, – bardzo dobrze rozwinięta infrastruktura turystyczna, rekreacyjna i sportowa oraz istnienie obiektów specjalizujących się w lecznictwie uzdrowiskowym i rekreacji, – przedsiębiorcze władze gminy dbające o jej rozwój i dobry wizerunek, – urozmaicona oferta kulturalna (organizacja wydarzeń, imprez kulturalnych, rozrywkowych, sportowych), liczne inicjatywy kulturalne, – wzrost estetyki miasta, poprawa wyglądu miasta, – wzrost atrakcyjności miasta i gminy dla turystów i inwestorów, – wzrost ruchu turystycznego i promocji turystycznej oraz większy rozgłos, sława miasta, promocja w mediach oraz prestiż dla miasta jako uzdrowiska, 	<ul style="list-style-type: none"> – niedostateczne wykorzystanie bogactwa przyrodniczego, szczególnie w zakresie oferty rekreacyjnej oraz nadal niepełne wykorzystanie wód geotermalnych, – niedostateczna baza indywidualnej infrastruktury turystycznej, nadal zbyt słabo rozwinięta baza i oferta gospodarstw agroturystycznych, – niski stopień świadomości ekologicznej mieszkańców, – niedostateczna infrastruktura parkingowa, rekreacyjna w mieście (niedostatecznie rozwinięta sieć ścieżek i tras rowerowych), – wzrost hałasu, tłumu i ruchu samochodowego spowodowane wzrostem napływu turystów, szczególnie w sezonie letnim i podczas masowych imprez, – atrakcyjność sezonowa – głównie w okresie wiosenno-letnim, niedostateczna oferta dla turystów w okresie jesienno-zimowym, – zbyt wysokie koszty korzystania z atrakcji turystycznych dla mieszkańców miasta i gminy i niedostateczna oferta promocji, rabatów dla mieszkańców, obowiązująca np. w obiektach „Term Uniejów”, – niedostateczna oferta turystycznych materiałów promocyjnych (także obcojęzycznych), folderów informacyjnych i edukacyjnych, – dezintegracja strefy historycznego centrum od nowo kreowanej przestrzeni (tereny rekreacyjne wyraźnie oddzielone od zabudowanej starej części miasta), – słabo wypromowane tradycyjne, regionalne potrawy i produkty spożywcze, brak scentralizowanej promocji kuchni regionalnej.

cd. tabeli 1

1	2
<ul style="list-style-type: none"> – poprawa warunków życia w mieście, dzięki inwestycjom gospodarczym i projektom edukacyjno-informacyjnym, – ożywienie prywatnej przedsiębiorczości głównie w branży usługowej związanej z turystyką i rekreacją oraz poprawa sytuacji na lokalnym rynku pracy. 	
ASPEKTY WEWNĘTRZNE GMINY UNIEJÓW	
SZANSE	ZAGROŻENIA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wzrost zainteresowania turystyką uzdrowską oraz większe zapotrzebowanie na profilaktykę chorób i lecznictwo uzdrowskie oraz turystykę Spa & Wellness. 2. Coraz większe zapotrzebowanie na krótki i intensywny wypoczynek weekendowy. 3. Możliwość pozyskiwania funduszy zewnętrznych na rozwój infrastruktury turystycznej i uzdrowskiej oraz technicznej, a także na inwestycje prywatne. 4. Dopłaty z tytułu posiadanego statusu miejscowości uzdrowskiej. 5. Wzrost zainteresowania gminą przez inwestorów zewnętrznych działających w zakresie turystyki, rekreacji i lecznictwa. 6. Podwyższenie jakości świadczonych usług spowodowane poprzez pojawienie się konkurencji. 7. Możliwość wzrostu zamożności społeczeństwa lokalnego i poprawa stopnia zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. 8. Pozytywny rozgłos zewnętrzny, pozytywny wizerunek miasta i gminy. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Konkurencja na rynku usług turystycznych i agroturystycznych. 2. Wchłanianie przez aglomerację łódzką wykształconej młodzieży oraz wykwalifikowanej siły roboczej. 3. Potęgujący się kryzys gospodarczy i finansowy kraju. 4. Powszechny wzrost cen produktów i usług. 5. Brak dalszego rozwoju, ewentualny zastój może wpłynąć na znużenie turystyczne i powolne zmniejszanie się liczby odwiedzających. 6. Zmniejszenie bezpieczeństwa mieszkańców i turystów na skutek napływu osób z zewnątrz, możliwy wzrost przestępczości.

Źródło: Scenariusz rozwoju do roku 2020. Gmina Uniejów, 2010. Opracowanie zrealizowane w ramach projektu „Strategiczna mapa regionu – badania regionu łódzkiego z opracowaniem scenariuszy rozwojowych” przez firmę PAG Uniconsult na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. http://uniejow.pl/upload/inwestor/inwestycje/zporr/pdf/Scenariusz_091_gmina_Uniejow_2020.pdf (10.2012); Wegner M.: Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Uniejów na lata 2007-2015. Materiały arch. Urzędu Miasta Uniejów, Uniejów 2009; Wyniki badań własnych prowadzonych na potrzeby pracy doktorskiej mgr Karoliny Smętkiewicz pt. „Świadomość społeczna wykorzystania wód geotermalnych w województwie łódzkim i landzie Styria”, realizowanej w Zakładzie Dydaktyki Geografii na Wydziale Nauk Geograficznych Uniwersytetu Łódzkiego pod naukową opieką dr hab. Elżbiety Szukurlat prof. UŁ.

Sprecyzowane założenia i wizja rozwoju gminy jednostki terytorialnej stanowią również podstawę i wskazówki do budowania i promocji marki danej miejscowości czy regionu.

W Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Uniejów na lata 2007-2015 przedstawiono cele ogólne i szczegółowe rozwoju gminy. Na podstawie analizy warunków przyrodniczych, sytuacji społeczno-gospodarczej (przedstawionej w formie analizy SWOT) określono wizję rozwoju gminy jako „dynamicznie rozwijające się miasto i gmina Uniejów – atrakcyjne turystycznie, słynące z wód geotermalnych, oferujące wysoką jakość życia”. Strategicznymi celami rozwoju miasta i gminy Uniejów obranymi w tym dokumencie są: poprawa warunków życia mieszkańców poprzez: wzmocnienie infrastrukturalne miasta i gminy oraz dbałość o środowisko przyrodnicze, dynamizacja rozwoju gospodarczego gminy poprzez wzmocnienie lokalnego sektora gospodarczego, kontynuowanie rozwoju turystyki uzdrowskiej i rekreacyjnej oraz restrukturyzację rolnictwa i obszarów wiejskich, a także rozwój zasobów ludzkich poprzez: edukację przedsiębiorczości i aktywizację mieszkańców oraz podniesienie poziomu kształcenia.

Pomocne w formułowaniu celów i działań strategii promocyjnej gminy może być również dokument opracowany dla wszystkich gmin województwa łódzkiego w ramach projektu „Strategiczna mapa regionu – badania regionu łódzkiego z opracowaniem scenariuszy rozwojowych. „Scenariusz rozwoju do roku 2020”. W scenariuszu dla gminy Uniejów jedną z postulowanych dziedzin, w których powinny koncentrować się działania władz w celu stymulacji pozytywnych zjawisk gospodarczych jest promocja gminy jako miejsca dogodnego do podejmowania i rozwijania działalności gospodarczej poprzez m.in. informowanie o wolnych terenach inwestycyjnych i nieruchomościach, zasobach kadrowych oraz podejmowanych inicjatywach. Mogą to być aktywne działania promocyjne skierowane do sfery biznesu, podejmowane w celu informowania o możliwościach i korzyściach z lokowania działalności gospodarczej w gminie. W scenariuszu rozwoju gminy Uniejów do 2020 roku zwraca się również uwagę na kolejny czynnik i działania, które mogą zdynamizować rozwój gospodarczy – walory przyrodnicze i krajobrazowe gminy Uniejów, które dzięki odpowiedniej promocji i zagospodarowaniu infrastrukturalnemu (np. ścieżki rowerowe, spacerowe, dydaktyczne i inne) przyczyniają się do zwiększenia ruchu turystycznego, a tym samym do ożywienia gospodarki gminy.

2.2. Techniki Public Relations (PR) jako narzędzia budowy marki Uniejowa

Fundamentem, sednem, na którym buduje się markę JST jest tzw. esencja marki (względnie stała w czasie, unikatowa i prosta myśl odzwierciedlająca cechy, korzyści, wartości, które stanowią o wyjątkowości i unikalnym charakterze JST na tle innych). Sformułowania esencji marki i zdefiniowania jej jądra dla danego miejsca można dokonać poprzez analizę wyjściową cech miejsca, które wskażą na korzyści funkcjonalne, psychologiczne i emocjonalne, które dana JST dostarcza odbiorcom¹⁶.

Dla Uniejowa przykładowym zdaniem, esencją promocji może być wykorzystywane już w promocji medialnej hasło „Termy Uniejów – tu narodzisz się na nowo”¹⁷.

Miasto Uniejów podejmuje inicjatywy promujące wykorzystując różnorodne instrumenty marketingu terytorialnego, takie jak np. techniki Public Relations (w tym: promocję i reklamę medialną, promocję za pomocą Internetu, publikację drukowanych materiałów informacyjno-promocyjnych, system wizualizacji, organizację wydarzeń kulturalno-edukacyjnych, rozrywkowych i sportowych, udział w imprezach targowych, udział w rankingach i konkursach, współpracę z uczelniami wyższymi i partnerskimi JST).

Podstawą w promocji Uniejowa jest fakt uzyskania w czerwcu 2012 roku statusu miejscowości uzdrowskiej – Uniejów stał się tym samym najmłodszym polskim uzdrowiskiem, pierwszym w województwie łódzkim, wyróżniającym się na tle kraju tym, że jest jedynym uzdrowiskiem termalnym. W koncepcji promocji miasta zatem zdecydowanie dominuje ten sposób prezentowania miejscowości. Do tego celu wykorzystywany jest oficjalny herb miasta z podpisem „Uniejów Uzdrowisko Termalne”.

Hasłem promocyjnym Uniejowa jest też „Uniejów – Miasto Wody, Indian i Rycerzy”. Hasło to łączy najważniejsze cechy wyróżniające miasto – wodę geotermalną, Towarzystwo Przyjaciół Indian Ameryki Północnej i Bractwo Rycerskie „Signum Temporis”. Wokół każdego z tych elementów podejmowane są inicjatywy w sposób atrakcyjny promujące te ważne walory miasta, wykorzystując przede wszystkim instrumenty PR, głównie organizację wydarzeń kulturalno-rozrywkowych. W Uniejowie odbywają się ogólnopolskie coroczne festiwale tematyczne: Wielki Turniej Rycerski na zamku w Uniejowie (lipiec) i Jarmark Średniowieczny na Kasztelu Rycerskim (sierpień), Ogólnopolski Festiwal Muzyki i Tańca Ameryki Północnej POW-WOW (kwiecień), Indiańskie Lato im.

¹⁶ M. Florek, A. Augustyn: Op. cit., s. 15.

¹⁷ www.termyuniejow.pl

Sat-Okha (lipiec), Ogólnopolski Bieg „Do Gorących Źródeł – Sanus per Aquam” (październik), Ogólnopolskie Dni Wody (czerwiec), Dni Uniejowa (maj/czerwiec). Ponadto, motyw z herbu miasta – lilie posłużyły również jako element promocji poprzez organizację festiwalu związanego tematycznie z motywem lilii – Festiwal „Królestwo Lilii”, ukwiecanie najważniejszych miejsc miasta liliami oraz wykorzystanie motywu herbowej lilii w wystroju wnętrza na zamku¹⁸.

Od początku funkcjonowania kompleksu „Termy Uniejów”, obejmującego kompleks termalno-basenowy z nieckami solankowymi, strefą SPA&Wellness i strefą gastronomiczną (otwarty w 2008 roku i rozbudowany w 2012), historyczny kompleks edukacyjno-turystyczno-rekreacyjny – Kasztel Rycerski „Wrota Czasu” (działający od 2008) oraz skansen z możliwością noclegu i udziału w warsztatach „Zagroda Młynarska” (od 2012), „Termy Uniejów” są uznane za Regionalny Markowy Produkt Turystyki Uzdrowskiej. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Termy Uniejów” jest organem zarządzającym również Zamkiem Arcybiskupów Gnieźnieńskich w Uniejowie i Domem Pracy Twórczej (baza terenowa ASP w Łodzi). Produkt ten doceniany w wielu wojewódzkich i ogólnopolskich konkursach łączy turystykę uzdrowską, rekreację i historię średniowiecza. W ramach realizacji projektu „Termy Uniejów” gmina pozyskała wielomilionowe dotacje ze środków unijnych i krajowych na stworzenie i rozbudowę infrastruktury turystycznej i technicznej miasta, a także na prowadzenie działań promujących „Termy Uniejów”. Strategia promocyjna obejmuje m.in. organizację imprez masowych – wydarzeń rozrywkowych we współpracy z ogólnopolskimi mediami, np. z Programem 1 PR – „Lato z Radiem” (czerwiec 2012), Radiem ZET i TVP2 „Lato ZET i Dwójki” (sierpień 2012), jak również udział w imprezach targowych: Jarmark Wojewódzki w Łodzi, Międzynarodowe Targi Łódzkie – Regiony Turystyczne „Na Styku Kultur” (luty/marzec), Międzynarodowe Targi Turystyczne „PT Warsaw” w Warszawie (wrzesień), Międzynarodowe Targi Poznańskie Regionów i Produktów Turystycznych „Tour Salon” (październik)¹⁹. Uniejów jest miejscem organizacji konferencji, seminariów, naukowych sesji terenowych oraz wizyt delegacji krajowych i zagranicznych (np. wizyta studyjna członków Komitetu Regionów i Komisji Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii ENVE jako instytucji UE „Uniejów – wody termalne naturalnym bogactwem regionu” 11.06.2012, wizyta Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego 15.10.2012)²⁰.

¹⁸ www.uniejow.pl

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Od 2011 roku przez władze gminy Uniejów we współpracy z firmą Smartlink, zajmującą się promowaniem projektów unijnych, podejmowane są inicjatywy zmierzające do wykreowania marki „Eko Uniejów”. Projekt „Budowa i kompleksowa promocja marki Eko Uniejów etap I”, współfinansowany jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i obejmuje różnorodne działania, których wspólnym celem jest budowa silnej marki i uwypuklenie walorów przyrodniczych w wizerunku Uniejowa Uzdrowiska Termalnego²¹. W projekcie zwraca się szczególną uwagę na poprawę jakości życia mieszkańców i wzrost atrakcyjności turystycznej miasta dzięki zrównoważonemu wykorzystaniu walorów przyrodniczych, wdrażaniu zachowań proekologicznych, edukacji ekologicznej i promowania zdrowego stylu życia poprzez aktywną rekreację i profilaktykę zdrowia dzięki kompleksowemu wykorzystaniu zasobów przyrodniczych Uniejowa (lecnicze właściwości wody termalnej, tereny zielone, korzystne warunki bioklimatyczne). Projekt „Eko Uniejów” w 2011 roku objął takie działania, jak warsztaty tematyczne dla ekspertów, badanie ruchu turystycznego w Uniejowie, wyjazd studyjny do Niemiec i Holandii w celu zapoznania się z dobrymi praktykami strategii promocyjnej miejscowości o podobnych walorach turystycznych, organizację konferencji „Marka-Region-Promocja”, wydanie folderu promocyjnego o Uniejowie i broszury edukacyjnej dla młodzieży na temat wykorzystania wody geotermalnej w Uniejowie i działań proekologicznych²². Ponadto, firma Smartlink wraz z redakcją „Przekroju” zorganizowała w Uniejowie seminarium „Energia odnawialna w turystyce rozwoju miast”²³. W 2013 roku przewidywana jest kontynuacja projektu „Eko Uniejów” i podejmowanie dalszych działań promujących uzdrowisko jako miejsce do aktywnej rekreacji i edukacji ekologicznej.

Kolejnym z elementów strategii marketingowej gminy jest wydawanie czasopisma samorządowego – kwartalnika „Uniejowskie Strony”, ponadto artykuły prasowe o gminie Uniejów publikowane są w prasie lokalnej, np. „Echu Turku”, „Polskim Dzienniku Łódzkim”²⁴ oraz w ogólnopolskiej prasie branżowej – dwumiesięczniku „GLOBEnergia Odnawialne Źródła i Poszanowanie Energii”²⁵. Działalność promocyjna związana z wydawaniem materiałów drukowanych obejmuje również publikację folderów, ulotek i broszur turystycznych, map turystycznych, kalendarzy oraz plakatów wydarzeń odbywających się na terenie gminy. Funkcję promocyjną pełnią również elementy systemu infor-

²¹ http://smartlink.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=399:marka-dla-uniejowa&catid=48:kampanie&Itemid=102

²² Ibid.

²³ www.uniejow.pl

²⁴ Ibid.

²⁵ www.globe-energy.pl

macji turystycznej: tablice informacyjne, nowoczesne, interaktywne tablice informacyjne z fotokodami, System Samorządowego Informatora SMS oraz Gdzety promocyjne.

Internetowa promocja gminy realizowana jest poprzez funkcjonowanie oficjalnych stron internetowych Miasta Uniejów (www.uniejow.pl), „Term Uniejów” (www.termuniejow.pl), „Geotermii Uniejów” (www.geotermia-uniejow.pl), licznych portali nieoficjalnych (np. www.uniejownet.pl, www.turystykauniejow.pl), promocję w portalach społecznościowych (np. You Tube, Facebook) i poprzez mailing „Term Uniejów”.

Władze samorządowe gminy Uniejów przywiązują również dużą wagę do współpracy z różnymi podmiotami samorządowymi i organizacjami turystycznymi, np. w ramach współpracy partnerskiej miast polskich i europejskich, współpracy międzygminnej w projekcie Centralny ŁUK Turystyczny²⁶, a także z uczelniami wyższymi (np. ASP w Łodzi, Uniwersytet Łódzki²⁷, Politechnika Łódzka).

Strategia promocyjna powinna jeszcze lepiej odpowiadać na potrzeby społeczeństwa lokalnego. W planowanych działaniach warto zwrócić szczególną uwagę na promocję wewnętrzną dla potencjalnych przedsiębiorców lokalnych, aby zaktywizować ich do podejmowania własnej działalności w zakresie usług turystycznych (np. agroturystyka, wytwarzanie produktów i potraw regionalnych). Ponadto, z korzyścią dla turystów i mieszkańców byłoby z pewnością wprowadzenie tzw. karty promocyjnej samorządu²⁸ umożliwiającej połączenie wielu atrakcji turystycznych gminy, a nawet regionu (np. w ramach projektu promującego turystykę na Ziemi Łęczyckiej i Uniejowskiej – Centralny ŁUK Turystyczny) i zapewnienie preferencyjnych warunków cenowych przy korzystaniu z „karty”. Karta ta przyniosłaby wiele korzyści finansowych dla korzystających z niej, a gminy zyskałyby jednoczesną promocję wielu atrakcji turystycznych. Analogicznym pomysłem byłoby wprowadzenie tzw. karty promocyjnej mieszkańca gminy Uniejów gwarantującej społeczności lokalnej korzystanie z atrakcji turystycznych w korzystniejszych cenach. Inicjatywa ta byłaby bezpośrednią odpowiedzią na zgłaszane w badaniach społecznych potrzeby zapewnienia lepszej dostępności do atrakcji turystycznych w Uniejowie poprzez wprowadzenie zniżek cenowych dla mieszkańców i przyczyniłaby się do zniwelowania poczucia izolacji grupy mieszkańców od grupy turystów.

²⁶ www.cluktur.pl

²⁷ www.uni.lodz.pl; www.uniejow.pl

²⁸ S. Kuśmierski: Marketing turystyczny w gminie i powiecie. W: Marketing turystyczny regionu. Red. S. Kuśmierski. Wydział Zarządzania i Administracji Akademii Świętokrzyskiej im. J. Kochanowskiego, Kielce 2003, s. 25.

Podsumowanie

Koncepcja władz miasta na promocję Uniejowa Uzdrawiska Termalnego zakłada stworzenie w centrum Polski „młodego duchem uzdrawiska” o profilu przede wszystkim profilaktycznym, pełniącego funkcję „kapsuły zdrowia, młodości i witalności”²⁹. Strategia promocyjna obejmuje idee: Uniejów jako centrum turystyki uzdrowskiej, nowoczesny ośrodek SPA, w którym można zregenerować się fizycznie i duchowo, nabrać sił witalnych, dzięki aktywnej rekreacji na łonie przyrody i poznając bogactwo historyczne miejscowości.

Podsumowując, działania PR realizowane przez władze samorządowe gminy Uniejów dotyczą przede wszystkim: wydarzeń kulturalno-rozrywkowych, promocji medialnej i reklamie w telewizji, radio, promocji wydawniczej oraz udziału w imprezach targowych, a także zastosowania zasobów Internetu do celów promocyjnych. Strategia promocyjna oparta jest w szczególności na wynikach analizy SWOT, uwypuklając główne walory gminy i kierując się szansami, a także eliminując słabe strony i zagrożenia.

O efektywności zarządzania marketingowego praktykowanego przez władze Uniejowa świadczy m.in. fakt, że „Termy Uniejów” wraz z miastem i gminą Uniejów zdobywają wiele nagród na forum regionalnym i ogólnopolskim świadczących o skutecznej i dynamicznej strategii promocyjnej.

Przedstawiona w artykule analiza sytuacji społeczno-gospodarczej wraz z realizowanymi działaniami marketingowymi wskazuje na to, że miasto i gmina Uniejów są na dobrej drodze rozwoju. Świadczyć o tym mogą następujące przemiany, w których istotny udział mają działania marketingowe: miasto staje się atrakcyjne dla inwestora, powstają nowe miejsca pracy, rośnie poziom zatrudnienia mieszkańców, rosną dochody osobiste społeczności lokalnej, zwiększają się wpływy podatkowe, rosną przychody własne miasta, gminy, zwiększa się zakres inwestycji infrastrukturalnych, poprawiają się warunki życia mieszkańców, miasto jest atrakcyjne dla mieszkańców, przybywają nowi osadnicy, zwiększa się liczba mieszkańców, miasto zyskuje na sławie i prestiżu, napływają nowe kapitały (inwestycje), miasto rozwija się terytorialnie³⁰.

²⁹ Wywiad z burmistrzem Uniejowa J. Kaczmarkiem w Radio Ziemia Wieluńska, 16.11.2011. <http://www.youtube.com/watch?v=SxZc-9zdFw>

³⁰ A. Szromnik: Marketing terytorialny jako efekt poszerzania i pogłębiania rynkowej orientacji podmiotów gospodarujących, prezentacja konferencyjna „Kreowanie wizerunku miast. Strategie i techniki”, Warszawa 2010.

Literatura

- Florek M., Augustyn A.: Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury. Fundacja Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa 2011.
- Kuśmierski S.: Marketing turystyczny w gminie i powiecie. W: Marketing turystyczny regionu. Red. S. Kuśmierski. Wydział Zarządzania i Administracji Akademii Świętokrzyskiej im. J. Kochanowskiego, Kielce 2003
- Materiały promocyjne gminy Uniejów oraz informacje ustne udostępnione w Urzędzie Miasta i Gminy Uniejów.
- Oficjalna witryna internetowa „Term Uniejów”. www.termuniejow.pl (10.2012).
- Oficjalna witryna internetowa firmy Smartlink. <http://smartlink.pl> (10.2012).
- Oficjalna witryna internetowa miasta i gminy Uniejów. www.uniejow.pl (10.2012).
- Oficjalna witryna internetowa Uniwersytetu Łódzkiego. www.uni.lodz.pl (10.2012).
- Ptaszyńska E.: Marketing terytorialny, 2012. <http://www.innowrota.pl/sites/default/files/images/20.%20Marketing%20terytorialn.pdf> (10.2012).
- Scenariusz rozwoju do roku 2020. Gmina Uniejów, 2010. Opracowanie zrealizowane w ramach projektu „Strategiczna mapa regionu – badania regionu łódzkiego z opracowaniem scenariuszy rozwojowych” przez firmę PAG Uniconsult na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. http://uniejow.pl/upload/inwestor/inwestycje/zporr/pdf/Scenariusz_091_gmina_Uniejow_2020.pdf (10.2012).
- Szromnik A.: Marketing terytorialny jako atrybut rynkowej orientacji miast oraz regionów. W: Kreowanie wizerunku miast. Red. A. Grzegorzczak, A. Kochanec. Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2011.
- Szromnik A.: Marketing terytorialny jako efekt poszerzania i pogłębiania rynkowej orientacji podmiotów gospodarujących. Prezentacja konferencyjna „Kreowanie wizerunku miast. Strategie i techniki”. Warszawa 2010. http://wsp.pl/file/183_252033808.pdf (dostęp: październik 2012).
- Świerczyńska-Kaczor U.: Promocja regionu w świetle integracji Polski z Unią Europejską. W: Marketing turystyczny regionu. Red. S. Kuśmierski. Wydział Zarządzania i Administracji Akademii Świętokrzyskiej im. J. Kochanowskiego, Kielce 2003.
- Wegner M.: Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Uniejów na lata 2007-2015. Materiały arch. Urzędu Miasta Uniejów, Uniejów 2009.
- Wyniki badań własnych prowadzonych na potrzeby pracy doktorskiej mgr Karoliny Smętkiewicz pt. „Świadomość społeczna wykorzystania wód geotermalnych w województwie łódzkim i landzie Styria”, realizowanej w Zakładzie Dydaktyki Geografii na Wydziale Nauk Geograficznych Uniwersytetu Łódzkiego pod naukową opieką dr hab. Elżbiety Szkurląt prof. UŁ.
- Wywiad z burmistrzem Uniejowa J. Kaczmarkiem w Radio Ziemia Wieluńska, 16.11.2011. <http://www.youtube.com/watch?v=SxZc-9zdFwx> (10.2012).

FORMATION AND PROMOTION OF THE BRAND SPACE ON THE BASIS OF THE THERMAL SPA UNIEJOW

Summary

The article contains theoretical issues of territorial marketing and a case study of Uniejow. Uniejow is the first thermal spa in Poland and the first health resort in the Lodz region. This is a rapidly growing town thanks to the effective policy of its local government and appropriate, various promotional activities. A part of the article is devoted to the socio-economical situation of the town, it also shows some of the actions undertaken in the construction and promotion of the brand space in Uniejow. The final part of the article contains suggestions that may serve as useful guidelines for the local government in further shaping of the Uniejow community promotional strategy.