



Nr 1 / 2026

Miasta i regiony w procesie zmian – perspektywa młodych badaczy



Studia nad rozwojem Dolnego Śląska
numer specjalny 2026

**Miasta i regiony
w procesie zmian
– perspektywa młodych badaczy**

Wrocław, marzec 2026 r.

„Studia nad rozwojem Dolnego Śląska”

są wydawane przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego

Opracowanie, skład i nadzór nad przygotowaniem redakcyjnym czasopisma:

Departament Rozwoju Aglomeracji UMWD

Dyrektor Departamentu: Grzegorz Roman

Dyrektor Wydziału Analiz i Rozwoju: Rafał Nowakowski

Pracownicy Merytoryczni Departamentu: Dorota Orlińska

Instytut Rozwoju Terytorialnego: Dyrektor Maciej Zathey

Recenzenci tomu:

Teresa Dzikowska (UPWr)

Przedstawione w referatach tezy są autorskie
i nie stanowią opinii Zarządu Województwa Dolnośląskiego.

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego

ul. Wybrzeże Słowackiego 12-14

50-411 Wrocław

Wrocław, 2026 r.

ISBN 978-83-936353-5-0

Wersje elektroniczne „Studiów nad rozwojem Dolnego Śląska”

są dostępne na stronie:

www.umwd.dolnyslask.pl

Korekta językowa: Klaudia Kościelska

Skład: arcone.pl

Druk i oprawa: therismos.pl

Spis treści

Wstęp

Przedmowa Wicemarszałka Województwa Dolnośląskiego Wojciecha Bochnaka	5
Wprowadzenie Dyrektora Departamentu Rozwoju Aglomeracji UMWD Grzegorza Romana	6

I. Materiały pokonferencyjne

<i>Rafał Nowakowski (UMWD)</i> Sprawozdanie z regionalnej konferencji naukowej organizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego pt. <i>Miasta i regiony w procesie zmian – perspektywa młodych badaczy</i>	11
<i>Anna Świątek (UMWD), Rafał Nowakowski (UMWD)</i> Ekspercki panel dyskusyjny: <i>Miasta i regiony w procesie zmian</i>	17

II. Artykuły i studia

<i>Katarzyna Włodarczyk (PWr)</i> Korytarze ekologiczne w planowaniu przestrzennym	31
<i>Julia Likońska (UWr)</i> Przeobrażenia miejscowości wiejskich województwa łódzkiego w latach 2011–2021	38
<i>Julia Kulęgowska (UPWr)</i> Planowanie przestrzenne w dobie cyfryzacji – między centralizacją a samorządnością	53
<i>Hanna Gisztorowicz (UWr)</i> Współpraca młodzieżowych rad/sejmików jednostek samorządu terytorialnego w świetle różnorodności statutów tych organów na wybranych przykładach	63
<i>Dawid Panek (UWr)</i> Rola organizacji ponadregionalnych i instytucji doradczych w kształtowaniu Agendy Miejskiej dla UE w świetle Paktu Amsterdamskiego	71
<i>Mikołaj Dyl (UWr)</i> Prohibicyjne pasy rdzy – wyzwanie dla sieci samorządowych powiązań	77

Dominika Kutelska (UPWr)

Rodzime i inwazyjne gatunki roślin Dolnego Śląska w kontekście ochrony
bioróżnorodności i planowania przestrzennego 85

Daria Statkevich (UPWr)

Kierunki rozwoju systemu przyrodniczego Wrocławia
na wybranych przykładach – potencjał i zagrożenia 92

Żaneta Soból (UE)

Rola zielonej infrastruktury w poprawie warunków życia
mieszkańców Wrocławia 99

Michał Szymański (UWr)

Dziedzictwo i krajobraz kulturowy jako czynnik rozwoju
i tożsamości średnich i małych miast na przykładzie Głogowa 118



Szanowni Czytelnicy Szanowni Studenci

Z nieukrywaną satysfakcją przekazujemy Państwu publikację zatytułowaną *Miasta i regiony w procesie zmian – perspektywa młodych badaczy*. Monografia jest podsumowaniem i zbiorem najważniejszych tez konferencji pod tym samym tytułem, zorganizowanej 30 października 2025 r. Inicjatorem przedsięwzięcia był Departament Rozwoju Miast i Regionów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. W założeniu inicjatorów wydanie miało stanowić płaszczyznę dyskusji i prezentacji myśli oraz dorobku młodzieży akademickiej.

Konferencja studencka, a także niniejsza publikacja, które postanowiliśmy sfinansować z budżetu województwa dolnośląskiego, jest okazją do zaprezentowania realizowanych projektów naukowo-badawczych, a także zainteresowań grona studencko-doktoranckiego dolnośląskich uczelni. To również okazja do zdobycia bezcennych kontaktów naukowych i zawodowych.

Otwierając konferencję, nie kryłem ogromnej satysfakcji z tak liczного grona uczestników. Nie kryję również zadowolenia z poziomu wystąpień, podjętych tematów oraz wysokiego stopnia przygotowania prelegentów. Z tego powodu, a także w celu dalszej inspiracji naukowej młodzieży akademickiej, postanowiliśmy wydać materiały pokonferencyjne w ramach naszych „Studiów nad rozwojem Dolnego Śląska”.

Organizacja i przeprowadzenie wydarzeń i konferencji naukowych, a także sfinalizowanie przystępnego projektu naukowego w formie prezentowanej publikacji wymaga dużego zaangażowania i pracy wielu osób. Dziękuję członkom komitetu organizacyjnego i komitetu naukowego, opiekunom naukowym z poszczególnych uczelni, a zwłaszcza prelegentom, którzy swoim udziałem wypełnili obie inicjatywy treścią merytoryczną.

Mamy nadzieję, że konferencja stanie się przestrzenią inspirujących dyskusji, konstruktywnej wymiany poglądów oraz impulsem do dalszego rozwoju naukowego. Niech będzie ona także dowodem na to, że środowisko studenckie potrafi z powodzeniem realizować ambitne wyzwania organizacyjne i naukowe we współpracy z samorządem województwa.

Życzę wszystkim czytelnikom miłej i ciekawej lektury oraz inspiracji do dalszych badań.

Wojciech Bochnak



Szanowni Czytelnicy Szanowni Studenci

Zakładając organizację konferencji naukowej skierowanej do studentów dolnośląskich uczelni wyższych, chciałem zachęcić ich do udziału w dyskusji nad bieżącymi problemami dotyczącymi rozwoju samorządu terytorialnego. Inicjatywa Departamentu Rozwoju Miast i Regionów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego spotkała się z dużym zainteresowaniem z ich strony. Kiedy więc 30 października 2025 r. zebrało się ok. 200 uczestników, w tym liczne grono słuchaczy, prelegentów

i dyskutantów, byłem zaskoczony tak pozytywnym odbiorem naszej inicjatywy naukowej. W konferencji zatytułowanej *Miasta i regiony w procesie zmian – perspektywa młodych badaczy* sprofilowanej na tematykę m.in. planowania przestrzennego, architektury krajobrazu, urbanistyki, przemian społeczno-gospodarczych, zrównoważonego rozwoju uczestniczyli studenci i doktoranci m.in. z Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytetu Przyrodniczego, Uniwersytetu Ekonomicznego i Politechniki Wrocławskiej.

Efektem tej konferencji naukowej jest prezentowany tom, który z nieukrywaną satysfakcją przekazuję w Państwa ręce. Jest on rezultatem pracy młodzieży akademickiej – uczestników konferencji – jako egzemplifikacja ich dokonań naukowych. Publikacja została przygotowana i wydana jako numer specjalny „Studiów nad rozwojem Dolnego Śląska”, periodyku wydawanego przez Departament Rozwoju Miast i Aglomeracji. Naszą ambicją było zaprezentowanie dorobku naukowego młodych badaczy, w naszej opinii istotnego etapu w ich życiu akademickim. Być może będzie to dla nich inspiracja do dalszych peregrynacji naukowych, a jednocześnie istotne wsparcie merytoryczne i eksperckie dla dolnośląskich jednostek samorządu terytorialnego.

Mam nadzieję, że konferencja naukowa również w tym roku spotka się z dużym zainteresowaniem studentów i doktorantów. Zachęcam Państwa do udziału w planowej konferencji jesienią 2026 r. i życzę pozytywnego odbioru niniejszej publikacji.

Grzegorz Roman

I. Materiały pokonferencyjne





Miejsce: Hotel Plaza sala Rotunda ul. Bolesława Drobnera 11-13, 50-257 Wrocław

Agenda konferencji

9:00 – 9:30 **Rejestracja uczestników**

9:30 – 9:50 **Rozpoczęcie konferencji i powitanie uczestników**

Wojciech Bochnak – Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego
prof. dr hab. Robert Olkiewicz – Rektor Uniwersytetu Wrocławskiego

9:50 – 10:00 **Wprowadzenie do dyskusji**

Grzegorz Roman – Dyrektor Departamentu Rozwoju Miast i Aglomeracji

10:00 – 12:30 – **Sesja referatowa: Perspektywa młodych badaczy na rozwój miast i regionów**
moderator: Bartłomiej Matura Dyrektor Wydziału Wsparcia Doradczego Miast i Aglomeracji UMWD

10:00 – 10:10 – Katarzyna Włodarczyk (PWr) „Korytarze ekologiczne w planowaniu przestrzennym”

10:12 – 10:22 – Julia Likońska (UWr) „Przeobrażenia miejscowości wiejskich województwa łódzkiego w latach 2011-2021”

10:24 – 10:34 – Julia Kulęgowska (UPWr) „Planowanie przestrzenne w dobie cyfryzacji – między centralizacją a samorządnością.”

10:36 – 10:46 – Hanna Gisztorowicz (UWr) „Współpraca młodzieżowych rad i sejmików jednostek samorządu terytorialnego w świetle różnorodności statutów tych organów – na wybranych przykładach”

10:48 – 10:58 – Wiktoria Żukowska (UWr) „Charakterystyka i segmentacja wrocławskiej Strefy Płatnego Parkowania. Zastosowanie metody hierarchicznej analizy skupień”

11:00 – 11:10 – Dawid Panek (UWr) „Rola organizacji i instytucji międzyregionalnych w kreowaniu polityk ponadregionalnych”

11:12 – 11:22 – Mikołaj Dyl (UWr) „Prohibicyjne pasy rdzy – wyzwanie dla sieci samorządowych powiązań”

11:22 – 11:32 – Pytania z Sali do prelegentów

11:34 – 11:44 – Dominika Kutelska (UPWr) „Rodzime i inwazyjne gatunki roślin Dolnego Śląska w kontekście ochrony bioróżnorodności i planowania przestrzennego”

11:46 – 11:56 – Daria Statkevich (UPWr) „Kierunki rozwoju systemu przyrodniczego Wrocławia na wybranych przykładach – potencjał i zagrożenia”

11:58 – 12:08 – Piotr Sobkowiak (UWr) „Typologia miejscowości pod względem wybranych cech miejskich na przykładzie gminy Kobierzyce”

12:10 – 12:20 – Żaneta Soból (UE) „Rola zielonej infrastruktury w poprawie warunków życia mieszkańców Wrocławia”

12:22 – 12:34 – Michał Szymański (UWr) „Dziedzictwo i krajobraz kulturowy jako czynnik rozwoju i tożsamości małych miast na przykładzie Głogowa”

12:34 – 12:45 – Pytania z Sali do prelegentów

12:45 – 13:00 – **Przerwa kawowa**

13:00 – 13:30 – **Studencki panel dyskusyjny: Planowanie przestrzenne – szanse i wyzwania**

Anna Korczak – studentka Geografii II stopnia na UWR

Marta Ciesielska – studentka Gospodarki przestrzennej II stopnia na PWr, aktywnie działa w kole naukowym

Daria Statkevich – studentka 4 roku na kierunku Architektura krajobrazu, Wydział Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu UPWr

Krzysztof Ziółkowski – student 3 roku na kierunku Nieruchomości i gospodarka przestrzenna UE

13:30 – 15:00 – **Ekspertski panel dyskusyjny: Miasta i regiony w procesie zmian**

moderator: Rafał Nowakowski Dyrektor Wydziału Badań i Analiz Miast i Aglomeracji UMWD

dr Maciej Zathej – Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego, adiunkt Instytut Gospodarki Przestrzennej UPWr

Łukasz Medeksza – Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii i Zrównoważonego Rozwoju Urzędu Miejskiego Wrocławia

Prof. dr hab. Aldona Wiktorska-Święcka – Kierownik Zakładu Zarządzania Publicznego i Administracji, Wydział Nauk Społecznych UWr oraz członkini Senackiej Komisji ds. Rozwoju UWr

dr Hanna Adamiczka – Katedra Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej UE

dr inż. Michał Ciesielski – Zespół Planowania Przestrzennego PWr

15:00 – 15:45 – **Przerwa obiadowa**

15:45 – 16:00 – **Podsumowanie oraz zakończenie konferencji**



Komitety organizacyjny konferencji:

Dorota Orlińska
Bartłomiej Matura
Rafał Nowakowski
Anna Świątek
Aleksandra Wach

Komitety Naukowy Konferencji:

Grzegorz Roman – Dyrektor Departamentu Rozwoju Miast i Aglomeracji UMWD

dr hab. Piotr Lisowski – Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych, Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr

dr hab. Robert Szmytkie, prof. UWr – Dyrektor Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej, Wydział Nauk o Ziemi i Kształtowaniu Środowiska UWr

Prof. dr hab. Aldona Wiktorska-Świąćka – Kierownik Zakładu Zarządzania Publicznego i Administracji, Wydział Nauk Społecznych UWr oraz członkini Senackiej Komisji ds. Rozwoju UWr

dr inż. Michał Ciesielski – Zespół Planowania Przestrzennego, Katedra Urbanistyki i Gospodarki Przestrzennej PWr

dr inż. Teresa Dzikowska – adiunkt Instytut Geodezji i Geoinformatyki UPWr

dr Hanna Adamiczka – Katedra Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej, Wydział Ekonomii i Finansów UE

Sprawozdanie z regionalnej konferencji naukowej organizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego pt. *Miasta i regiony w procesie zmian – perspektywa młodych badaczy*

W dniu 30 października 2025 r. w sali konferencyjnej wrocławskiego Hotelu Plaza zorganizowana została konferencja naukowa o zasięgu regionalnym pt. *Miasta i regiony w procesie zmian – perspektywa młodych badaczy*. Konferencja ta została zaplanowana w połowie 2025 r. przez pracowników Departamentu Rozwoju Miast i Aglomeracji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. *Spiritus movens* inicjatywy był dyrektor tego departamentu Grzegorz Roman. Chciał przez nią włączyć młodzież akademicką dolnośląskich uczelni w szerszy nurt dyskusji o stanie, problemach, wyzwaniach i kierunkach rozwoju regionu. Natomiast celem wydarzenia było wpisanie się z działaniami w cykl wydarzeń przygotowanych z okazji jubileuszu 35-lecia reformy gminnej¹. Tematykę poszerzono również o regiony – odbudowane z dniem 1 stycznia 1999 r. – jako istotnego gracza w zakresie rozwoju kraju² oraz przede wszystkim miasta jako naturalne czynniki wzrostu w Polsce. W założeniach uwzględniono dynamiczny charakter funkcjonowania tych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w ostatnich latach. Zmianie uległ bowiem paradygmat ich funkcjonowania, wynikający m.in. z postpandemii, wydarzeń geopolitycznych, kryzysu energetycznego czy migracyjnego. Aktualnym dodatkowym wyzwaniem jest istniejący już kryzys demograficzny związany z niskim wskaźnikiem dzietności, przekładający się na procesy depopulacji miast i miasteczek Dolnego Śląska. W tym miejscu należy zauważyć, że na 169 gmin aż 93 z nich to miasta, z czego 35 to gminy miejskie, a 58 to siedziby gmin miejsko-wiejskich³.

1 Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

2 Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. z 1975 r. Nr 16, poz. 91).

3 Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2025 r., GUS, Warszawa 2025, tablica 9.

Przygotowując się do konferencji, określono składy osobowe komitetu organizacyjnego⁴ oraz komitetu naukowego konferencji⁵, a na podstawie wcześniej wypracowanych kontaktów skierowano informacje na uczelnie i skorzystano z bezpośrednich wizyt pracowników departamentu na wytypowanych kierunkach studiów. Finalnie partnerami Urzędu Marszałkowskiego zostały Uniwersytet Wrocławski, Politechnika Wrocławska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu oraz Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.

Agenda konferencji składała się z czterech części. W pierwszej – moderowanej przez Bartłomieja Maturę, dyrektora Wydziału Wsparcia Doradczego Miast i Aglomeracji – uroczystego otwarcia i powitania dokonał Wojciech Bochnak, Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego, który skonstatował, iż mimo spektakularnego rozwoju i pozycji regionu nadal istnieje wiele wyzwań, m.in. w zakresie zrównoważonego rozwoju, nasilającego się zjawiska depopulacji w samorządach, szczególnie w południowej części województwa. Ważne zatem jest, aby pogłębiać tę świadomość i wyzwania wśród ludzi młodych, którzy w przyszłości będą rozwiązywać te problemy. Przedstawiciel Uniwersytetu Wrocławskiego⁶, dr hab. Małgorzata Michalewska-Pawlak, prof. UWr z Zakładu Europejskiej Integracji Gospodarczo-Społecznej i Rozwoju Regionalnego na Wydziale Nauk Społecznych, stwierdziła, że funkcjonujemy w bardzo zmiennym otoczeniu, na które nie mamy wpływu, a skutki zmian odczuwamy wszyscy (migracja, depopulacja, konflikty). Podziękowała władzom regionu za tak cenną i ważną inicjatywę skierowaną do studentów, która świadczy o tym, że samorząd dostrzega te zmiany i trendy i reaguje na nie we współpracy z badaczami i młodzieżą.

Po części oficjalnej wprowadzenia do dyskusji dokonał Grzegorz Roman, związany z administracją samorządową miasta i regionu od ponad trzech dekad. Stwierdził, że zachodzące zmiany zmuszają administrację do poszukiwania nowych kadr oraz budowania świadomości kluczowych wyzwań i problemów, takich jak zmiany klimatyczne i geopolityczne, tsunami demograficzne, depopulacja oraz upadek miast i miasteczek. Oznajmił, że jest to pierwsza konferencja inicjująca coroczny cykl takich wydarzeń z udziałem młodzieży i studentów. Poinformował także, że referaty zostaną opublikowane w specjalnym numerze Studiów nad rozwojem Dolnego Śląska w 2026 r.⁷, i zachęcił do przysyłania tekstów. Zapowiedział ponadto projekt urucho-

4 Skład komitetu stanowili pracownicy departamentu: Dorota Orlińska, Bartłomiej Matura, Rafał Nowakowski, Anna Świątek i Aleksandra Wach.

5 W składzie Grzegorz Roman – Dyrektor Departamentu Rozwoju Miast i Aglomeracji UMWD, dr hab. Piotr Lisowski – Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych, Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr, dr hab. Robert Szymytkie, prof. UWr – Dyrektor Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej, Wydział Nauk o Ziemi i Kształtowaniu Środowiska UWr, Prof. dr hab. Aldona Wiktorska-Świećka – Kierownik Zakładu Zarządzania Publicznego i Administracji, Wydział Nauk Społecznych UWr oraz członkini Senackiej Komisji ds. Rozwoju UWr, dr inż. Michał Ciesielski – Zespół Planowania Przestrzennego, Katedra Urbanistyki i Gospodarki Przestrzennej PWR, dr inż. Teresa Dzikowska – adiunkt Instytutu Geodezji i Geoinformatyki UPWr, dr Hanna Adamiczka – Katedra Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej, Wydział Ekonomii i Finansów UE.

6 Wystąpienie przedstawiciela tej uczelni wynikało z faktu podpisania 7 października 2025 r. w gmachu uczelni dwustronnego porozumienia między Uniwersytetem Wrocławskim a Urzędem Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego w zakresie prowadzenia i realizacji badań, analiz, konferencji, publikacji, etc.

7 Referaty z panelu studenckiego zamieszczone zostały w numerze specjalnym Studiów nad rozwojem Dolnego Śląska z 2026 r.

mienia konkursu na najlepsze prace wdrożeniowe realizowane w samorządach na Dolnym Śląsku.

Drugą część, tzw. referatową, pt. *Perspektywa młodych badaczy na rozwój miast i regionów* poprowadził również Bartłomiej Matura. Na tę część złożyło się dwanaście wystąpień. Panel zainicjowała mgr Katarzyna Włodarczyk, doktorantka z Politechniki Wrocławskiej, która w referacie pt. *Korytarze ekologiczne w planowaniu przestrzennym* podjęła się problematyki migracji zwierząt w kontekście zmian użytkowania terenów. Podkreśliła fakt, że reforma krajowego systemu planowania przestrzennego powinna uwzględniać możliwość tworzenia korytarzy ekologicznych już na etapie sporządzania planów ogólnych gmin.

Mgr Julia Likomska z Uniwersytetu Wrocławskiego w wystąpieniu pt. *Przeobrażenia miejscowości wiejskich województwa łódzkiego w latach 2011–2021* podjęła się analizy wskaźników, takich jak: liczba ludności, liczba mieszkań oddanych do użytkowania, liczba podmiotów gospodarczych wraz z identyfikacją wiejskich obszarów sukcesu i problemowych. Do tych ostatnich zaliczyła północną część województwa, uznając ją za obszar postępującej peryferyzacji w wyniku procesów depopulacyjnych, niskiego poziomu gospodarczego oraz znacznej odległości od miast.

Za wiejskie tereny rozwojowe uznała obszary wokół Łodzi, Bełchatowa czy Piotrkowa Trybunalskiego, a więc te podlegające silnej presji suburbanizacji.

Studentka Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu Julia Kulęgowska w prelekcji pt. *Planowanie przestrzenne w dobie cyfryzacji – między centralizacją a samorządowością* podjęła się analizy zmian legislacyjnych i wdrożonych technologii w sektorze samorządowym w wyniku reformy planowania przestrzennego w 2023 r. W wywodzie skonstatowała, że proces cyfryzacji wpłynął, m.in. poprzez rozwój systemów informacji przestrzennej (GIS) oraz tworzenie krajowych baz danych planistycznych, na jakość, efektywność oraz transparentność zarządzania przestrzenią. Za kluczowe uznała rozwój kompetencji cyfrowych pracowników administracji publicznej oraz zachowanie proporcji między samodzielnością planistyczną gmin a zachodzącym procesem informatyzacji lokalnych procesów decyzyjnych.

Z prezentacją pt. *Współpraca młodzieżowych rad i sejmików jednostek samorządu terytorialnego w świetle różnorodnych statutów tych organów – na wybranych przykładach* wystąpiła Hanna Gisztorowicz, studentka Uniwersytetu Wrocławskiego. Autorka przytoczyła regulacje ustawowe ujednolicające zasady tworzenia i funkcjonowania tych instytucji, które nie ograniczają swobody samorządów w sferze procedowania statutów tych organów. Na przykładzie Wrocławia wskazała funkcjonowanie aż trzech siedzib młodzieżowych organów samorządowych, skierowanych do różnych grup młodzieży, a co za tym idzie odmiennie wybieranych, wyznaczających inne sposoby realizacji ustawowych zadań. Ich wspólnym mianownikiem jest dążenie do realizacji nadrzędnego celu, jakim jest rozpowszechnianie idei samorządowej wśród młodzieży.

Wiktorja Żukowska, doktorantka Uniwersytetu Wrocławskiego, wystąpiła z referatem pt. *Charakterystyka i segmentacja wrocławskiej Strefy Płatnego Parkowania. Zastosowanie metody hierarchicznej analizy skupień*. We wstępie stwierdziła, że polityka parkingowa miasta jest ważnym elementem systemu transportowego w centralnej jej części. W swojej analizie zaprezentowała dwa wskaźniki weryfikujące politykę miasta:

strukturę liczby parkujących w ciągu dnia oraz strukturę czasu parkowania użytkowników. Badanie udowodniło zróżnicowane wzorce użytkowania SPP i może posłużyć władzom miasta jako narzędzie wspierające proces decyzyjny m.in. w zakresie optymalizacji i zróżnicowania stawek w poszczególnych strefach.

Dawid Panek, również z Uniwersytetu Wrocławskiego, w prezentacji zatytułowanej *Rola organizacji i instytucji międzynarodowych w kreowaniu polityk ponadlokalnych* podjął się analizy funkcjonowania sieci miast europejskich – Eurocities oraz programu unijnego w zakresie współpracy i integracji regionów – Interreg. Na podstawie analiz stwierdził, że beneficjenci tych programów dość szybko przekształcają się w aktywnych aktorów, mających wpływ na procesy decyzyjne w UE. Zauważył również, że w przypadku sieci miast bezpośrednim działaniem jest lobbing i kształtowanie agend brukselskich. Natomiast w przypadku programów UE działaniem jest tworzenie tzw. laboratoriów innowacji poprzez finansowanie konkretnych projektów.

Kwestię ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych przez władze samorządowe zaprezentował Mikołaj Dyl z Uniwersytetu Wrocławskiego w wystąpieniu pt. *Prohibicyjne pasy rdzy – wyzwanie dla sieci samorządowych powiazań*. Poruszył on aktualny temat tzw. nocnej prohibicji jako środka minimalizującego patologie i wykroczenia za pomocą rozwiązań prawnych w ujęciu zarówno czasowym, jaki i przestrzennym. W toku badań ustalił, iż obecnie nie mamy do czynienia z sieciowym synchronizowaniem przebiegu lokalnych stref trzeźwości w układzie międzygminnym. Podjął się również przedstawienia racji społecznych versus gospodarczych także w aspekcie wewnątrzustrojowym, tj. na poziomie gminnych jednostek pomocniczych.

Rodzime i inwazyjne gatunki roślin Dolnego Śląska w kontekście ochrony bioróżnorodności i planowania przestrzennego to z kolei temat wystąpienia Dominiki Kutelskiej, studentki Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Autorka podjęła się zreferowania zagadnienia związanego z istnieniem gatunków chronionych – cennych przyrodniczo – i pojawieniem się tzw. gatunków inwazyjnych o charakterze ekspansywnym w sferze planowania przestrzennego. Celem wystąpienia było udowodnienie tezy, iż skuteczna ochrona gatunków i przeciwdziałanie ekspansji roślin inwazyjnych stanowią istotny element zrównoważonego rozwoju i utrzymania wysokiej jakości środowiska przyrodniczego regionu dolnośląskiego.

Również studentka Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu Daria Statkevich przedstawiła zagadnienie pt. *Kierunki rozwoju systemu przyrodniczego Wrocławia na wybranych przykładach – potencjał i zagrożenie*. Prelegentka krytycznie odniosła się do zmian w przestrzeni, uznając, iż zachodzą one kosztem układów ekologicznych w układzie miejskiego systemu przyrodniczego. Jest to konsekwencja dynamicznego rozwoju miasta, głównie presji urbanistycznej. Ochrona obszarów cennych przyrodniczo przekłada się na ekologię Wrocławia i jakość życia mieszkańców.

Doktorant Uniwersytetu Wrocławskiego mgr Piotr Sobkowiak dokonał analizy pt. *Typologia miejscowości pod względem wybranych cech miejskich na przykładzie gminy Kobierzyce*. Autor uwzględnił proces suburbanizacji, a więc włączania w obszary miejskie terenów niegdyś o charakterze wiejskim, które uległy przemianom społeczno-gospodarczym w tej podwrocławskiej gminie. Dokonał również stratyfikacji terenów wiejskich pod względem presji urbanizacji, udowadniając tezę, że im bliż-

sze jest położenie centrum dużego miasta, tym większe natężenie procesów suburbanizacyjnych.

Przedstawicielka Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu mgr Żaneta Soból w wystąpieniu pt. *Rola zielonej infrastruktury w poprawie warunków życia mieszkańców Wrocławia* zaprezentowała wyniki badań związanych z postawami mieszkańców Wrocławia dotyczącymi ograniczania terenów zielonych, które ulegają presji deweloperskiej poprzez zagęszczania zabudowy. W opinii autorki władze miejskie powinny priorytetowo podchodzić do tego zagadnienia, które ma wpływ nie tylko na poprawę mikroklimatu, ale i dobrostan fizyczny oraz psychiczny samych mieszkańców.

Ostatni z prelegentów Michał Szymański z Uniwersytetu Wrocławskiego przedstawił referat pt. *Dziedzictwo i krajobraz kulturowy jako czynnik rozwoju i tożsamości małych miast na przykładzie Głogowa*. Zaprezentowano m.in. wyniki badań ankietowych, w których potwierdzono pozytywny odbiór działania władz w zakresie uwzględnienia dziedzictwa materialnego i niematerialnego w procesie zrównoważonego rozwoju i budowy tożsamości lokalnej. Lokalny krajobraz, w którym istotną rolę odgrywa dziedzictwo kulturowe, jest fundamentem wzmacniającym lokalną tożsamość i więzi społeczne.

Panel zamknęła ożywiona dyskusja zogniskowana wokół poruszanych spraw i zagadnień.

W panelu wystąpiło siedmiu przedstawicieli Uniwersytetu Wrocławskiego, trzech Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu oraz po jednym przedstawicielu Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu i Politechniki Wrocławskiej.

Trzecią część konferencji, studencki panel dyskusyjny pt. *Planowanie przestrzenne – szanse i wyzwania*, poprowadził dr Rafał Nowakowski. W gronie dyskutantów znalazły się Anna Korczak (UWr), Julia Kulęgowska (UPWr), Dominika Kutelska (UPWr), Marta Ciesielska (PWr) oraz Daria Statkevich (UPWr). Panelistki odpowiadały kolejno na pytania dotyczące m.in. inspiracji w zakresie wyboru tematu wystąpienia, motywów podjęcia kierunku studiów oraz oczekiwań względem przyszłej pracy. W założeniu dyskusja miała określić sytuację i perspektywę młodego pokolenia, a także stosunek do otaczającej ich przestrzeni.

Ostatnią część konferencji stanowił ekspercki panel dyskusyjny pt. *Miasta i regiony w procesie*, który moderował dr Rafał Nowakowski. W panelu udział wzięli: Łukasz Medeksza z Urzędu Miejskiego Wrocławia, dr Maciej Zathey z Instytutu Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu, dr Hanna Adamiczka z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, dr hab. Aldona Wiktorska-Święcka z Uniwersytetu Wrocławskiego oraz dr inż. Michał Ciesielski z Politechniki Wrocławskiej⁸.

W podsumowaniu i na zakończenie konferencji, w imieniu Komitetu Organizacyjnego, głos zabrał Grzegorz Roman. Podziękował gościom i prelegentom za udział w konferencji. Skierował również słowa wdzięczności do jej partnerów. Złożył podziękowania wszystkim obecnym, podkreślając, że w konferencji wzięło udział ok. 200 uczestników. Poinformował prelegentów o planowanym tomie pokonferencyjnym, który ukaże się w I kwartale 2026 r., i zachęcił do nadsyłania tekstów. Jedno-

8 Sprawozdanie z tej części dyskusyjnej stanowi osobny tekst zamieszczony w studiach.

częście wspomniał o problemach i wyzwaniach zarządzania lokalnego i regionalnego, m.in. w kontekście obserwowanego zjawiska upadku średnich miast i miasteczek. Mówca nawiązał również do ogromnych kosztów związanych z budownictwem jednorodzinnym na terenach gmin, które obciążają istotnie budżety samorządów lokalnych (np. uzbrojenie terenu). Nawiązał także do patologicznego wręcz rozrastania się suburbiów. Jako panaceum uznał wprowadzenie zmian w przepisach dotyczących opłat w zakresie uzbrajania terenów, które w pełni powinny być ponoszone przez właściciela inwestycji budowlanej. Kończąc, stwierdził, iż w 1990 r. Polska jako kraj abdykowała w zakresie władztwa przestrzennego ze wszystkimi konsekwencjami.

Jesienią 2026 r. – zgodnie z przyjętymi założeniami – planowana jest druga edycja konferencji.

Anna Świątek (UMWD), Rafał Nowakowski (UMWD)

Ekspercki panel dyskusyjny: *Miasta i regiony w procesie zmian*

Jak rozwijać miasto w czasach niepewności geopolitycznej? Czy metropolia potrzebuje własnej ustawy? I dlaczego planowanie przestrzenne urasta do rangi wyzwania? Te zagadnienia stanowiły sedno drugiego eksperckiego panelu dyskusyjnego poświęconego przemianom i przyszłości miast i regionów.

W debacie moderowanej przez Rafała Nowakowskiego udział wzięli: prof. Aldona Wiktorska-Świącka (Uniwersytet Wrocławski), dr Hanna Adamiczka (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu), dr Maciej Zathey (Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego), dr Michał Ciesielski (Politechnika Wrocławska) oraz Łukasz Medeksza (Urząd Miejski Wrocławia).

Dyskusję zainicjował dyrektor Departamentu Zrównoważonego Rozwoju Strategii Łukasz Medeksza, który został poproszony o przedstawienie najważniejszych założeń nowej Strategii Rozwoju Wrocławia 2050, przyjętej przez Radę Miejską Wrocławia w dniu 20 października 2025 r. Jak stwierdził, została ona przygotowana w oparciu o trzy zasadnicze uwarunkowania. Po pierwsze – dynamiczny wzrost. Wrocław umacnia swoją pozycję gospodarczą i międzynarodową. Dane statystyczne, rankingi i wskaźniki pokazują rosnącą siłę miasta. Po drugie – presja na jakość życia. Mieszkańcy coraz wyraźniej domagają się lepszej infrastruktury lokalnej, zieleni, transportu publicznego czy usług społecznych. Widać to m.in. w projektach zgłaszanych do budżetu obywatelskiego. Po trzecie – nowe realia geopolityczne. Miasto musi myśleć o bezpieczeństwie i odporności: dostępie do wody, energii, żywności czy infrastrukturze ochrony ludności. W strategii zapisano m.in. ambitne wskaźniki dotyczące zabezpieczenia mieszkańców w obiektach zbiorowej ochrony. Nowością dokumentu jest także wyraźny wymiar przestrzenny – model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz wyznaczenie ośmiu obszarów strategicznej interwencji. Część z nich wymaga wsparcia (np. obszary problemowe), inne – dodatkowego impulsu rozwojowego. Strategia ma charakter kierunkowy, ale towarzyszy jej bardziej konkretny plan inwestycyjny: portfel projektów o wartości ok. 17 mld zł w perspektywie dekady.

Drugie pytanie skierowane do prelegenta dotyczyło wymiaru metropolitalnego Wrocławia i prac nad wypracowaniem projektu ustawy. Dyrektor Medeksza potwierdził, iż stolica województwa od lat zabiega o stworzenie założeń prawnych dla tego typu konstrukcji. Są też wypracowane założenia prawne. Trwają rozmowy z rządem, aby wzorem Górnośląskiego Związku Metropolitalnego powstały takie regulacje dla nas

czy Trójmiasta. Tam samorządowcy również pracują intensywnie nad nowymi rozwiązaniami. W tym kontekście warto nadmienić, iż przygotowywany jest projekt ustaw o zrównoważonym rozwoju miast. Zawierają one istotne regulacje, które mają umożliwić tworzenie związków samorządów na obszarach metropolitalnych i funkcjonalnych. Sednem tych regulacji jest stanowisko resortu finansów. Wyposażone bowiem w katalog zadań muszą posiadać dochody własne. Często pada ze strony samorządowców kwestia poszerzenia władztwa finansowego o dotacje z budżetu państwa, np. na transport publiczny.

Skoro mówi się o tej współpracy samorządów skupionych wokół większych miast, czy można zapytać, jak ona wygląda wokół Wrocławia? Współpraca czy rywalizacja, panie dyrektorze?

To oczywiście, że współpraca. Nie ma Dolnego Śląska bez Wrocławia, podobnie jak podwarszawskiego obszaru metropolitalnego bez Warszawy i vice versa. Zachodzi pytanie o relacje związek – samorząd województwa i rolę marszałka w tej konstelacji. Rozwiązań jest wiele.

Pani Małgorzata Michalewska-Pawlak z UWr zadała pytanie z sali: Jak się państwu układa współpraca z gminami w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych?

Obecnie jest tak, że my na przykład opiniujemy plany ogólne, projekty planów ogólnych czy plany miejscowe gmin ościennych, ale nie mamy takiego bezpośredniego wpływu na to, co się dzieje z naszymi granicami i vice versa. Istnieją spory przygraniczne na styku Wrocław – gmina. Przykładem takim jest lotnisko, gdzie zabudowa mieszkaniowa w gminie obok podeszła prawie pod pas startowy. W takich przypadkach brakuje nam twardych instrumentów w zakresie planowania na obszarze metropolitalnym. Odnośnie do pani pytania: Rada Miejska Wrocławia 20 listopada 2025 r. będzie dywagować nad strategią rozwoju ponadlokalnego, czyli strategią ZIT-owską dla 19 gmin. Odczuwa się negatywny wpływ podziału środków w ramach ZIT, który nie wszystkich satysfakcjonuje, bowiem w obecnej perspektywie tych środków jest mniej niż poprzednio.

Do tej wypowiedzi odniosła się prof. Aldona Wiktorska-Świećka, która skupiła się na wątku relacji Wrocławia, tj. ośrodka metropolitalnego, względem otoczenia funkcjonalnego. Stwierdziła, że kierunkowy projekt ustawy był już opracowany w 2008 r. i po 20 latach nadal nic się w tym temacie nie wydarzyło. Jest to konsekwencja nieustannych przemian w kręgach decyzyjnych. Wobec tego planem B były ZIT-y traktowane jako forpocztą tego obszaru metropolitalnego. Warto wskazać jeszcze na dwa kolejne aspekty zarządzania terytorialnego w planowaniu strategicznym Wrocławia. Pierwszy to podejście partycypacyjne, które z pewnością jest widoczne w obszarze planowania przestrzennego. Drugi to kwestia zrównoważonego rozwoju szeroko pojmowanego, a więc nie tylko zorientowanego na środowisko i zabezpieczenie tego obszaru funkcjonowania miasta. Zrównoważony rozwój dotyczy również estetyki połączonej z funkcjonalnością. Jakie projekty proponuje miasto w tym zakresie, panie dyrektorze?



Dyrektor Medeksza: W ostatnich latach miasto wiele zrobiło dla tzw. terenów peryferyjnych, zaniedbanych. Skierowano tam szereg inwestycji miejskich, które są detaliczne, liczne ilościowo. W konsekwencji inwestycje we Wrocławiu nie są skumulowane obszarowo, lecz rozlane po jego terytorium. Ważny w tym kontekście jest również element konsultacji decyzji z NGO, radami osiedli, mieszkańcami, różnymi środowiskami. Ten dialog jest trudny, ale potrzebny. Efekty są jednak widoczne, np. rewitalizacja Nadodrza czy planowana osiedla Brochowa. Interwencje w rewitalizację są ważne. Odnosnie do partycypacji jest ona elementem obowiązkowym naszych działań i przejawia się chociażby w formie konsultacji. Robiliśmy warsztaty z młodzieżą, włączyliśmy nasz zespół ekspertów do działań, przeprowadziliśmy badania opinii publicznej. Z tych badań wyłania się jeden obraz: presja oddolna na wzrost życia we wszystkich obszarach. Wracając do pani pytania o ZIT-y, mają one jedną słabość – są narzędziem tymczasowym. Trudno przewidzieć, czy się utrzymają w następnych perspektywach. Staramy się lobbować za tym, żeby się nie tylko utrzymały, ale żeby wymiar miejski, metropolitalny, był dodatkowo wzmocniony. Pewną szansę daje zapis projektu ustawy o równoważonym rozwoju miast, gdzie jest mowa o tym, że miałyby powstać tzw. związki rozwojowe na tych obszarach funkcjonalnych czy metropolitalnych i te związki rozwojowe miałyby funkcje, zadania, na które miałyby otrzymać środki. I jest to tzw. wariant C. Duże inwestycje wspierane budżetem centralnym to klucz metropolitalności.

O głos poprosił dyrektor Maciej Zathey. Stwierdził, że Wrocław to symbol dominacji, skupiający kapitał, zasoby ludzkie itd. Wrocław to lokomotywa rozwoju, ale ta lokomotywa nie może zbyt szybko pędzić, bo wykoleją się wagoniki (gminy). I to powinno być uwzględnione w polityce rozwoju. Odnosząc się do wypowiedzi dyrektora Medekszy: faktycznie ZIT to instrument tymczasowy. W Polsce został tak zaprojektowany, aby umożliwić naturalnie kształtujące się tendencje współpracy terytorialnej. Ich istotą były wspólne inwestycje. Od ponad dekady funkcjonują ZIT-y, a ja w Polsce nie widzę właściwie przeprowadzonych realizacji projektowych, które doprowadziłyby do wykształcenia silnych organizmów funkcjonalnych. ZIT na Śląsku to z kolei inny przykład konurbacyjny, tam już te związki od dawna funkcjonują bez względu na to, czy ZIT jest, czy nie. Moja obserwacja jest taka, że ZIT jest instrumentem, poprzez który realizowane są wspólne inwestycje, ale w rzeczywistości jest to po to, żeby zrealizować zadania, które każdy z każdą z gmin, każdy z organizmów musi i tak ustawowo przeprowadzić. Trzeba się zastanowić nad tym, żeby wprowadzić zupełnie nowy podział administracyjny Państwa, bo jeżeli my próbujemy oddolnie stworzyć obszar funkcjonalny. W 1999 r. w Biurze Rozwoju Wrocławia rozpoczęły się prace nad wspólną strategią integracji społecznej i gospodarczej aglomeracji wrocławskiej. I udało się. 44 gminy wokół Wrocławia przygotowały wspólną strategię. Nie była doskonała, ale była pierwszym dokumentem, który integrował myślenie wokół wspólnej idei. Koordynacja polityk jest ważna, co jest istotne w polityce rozwoju regionalnego. Ale my tego jako samorząd województwa zostaliśmy pozbawieni. Takim instrumentem mógłby być teoretycznie plan zagospodarowania przestrzennego województwa,

który został bardzo okrojony z możliwości formułowania ustaleń planistycznych dla gmin. My wyłącznie opiniujemy dokumenty planistyczne, opiniujemy i uzgadniamy w zakresie realizacji inwestycji celu publicznego. Natomiast już kwestia ładu przestrzennego, który występuje w ustawie o planowaniu, zagospodarowaniu przestrzeni, nie jest objęta tym instrumentem planistycznym. Pewną nadzieję daje audyt krajobrazowy, a więc przeprowadzenie wartościowania waloryzacji krajobrazów na Dolnym Śląsku i w odniesieniu do tych krajobrazów, które są szczególnie istotne ze względów kulturowych, ze względów estetycznych, wizerunkowych dziedzictwa urbanistycznego. To w odniesieniu do tych krajobrazów możemy formułować zalecenia, które muszą potem być zapisane w planie ogólnym gminy, a następnie zostać zamieszczone w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego. Bez instrumentów koordynacyjnych nie będziemy mieli tego połączenia, tej współpracy pomiędzy gminami a miastem. Pomiędzy jedną a drugą gminą, bo ten problem z jednej strony jest przemysłowy, z drugiej strony ktoś ma obszar wypoczynkowy albo las, tego rodzaju konflikty przestrzenne są nie tylko na linii miasto, obszar wiejski, obszar sąsiedzki, ale pomiędzy pierwszym obszarem a drugim gminnym, więc jeżeli miałbym definiować wyzwania, przed którymi stoimy, to obok tego wyzwania metropolitalnego, obok tego niedocenienia, kwestii rozwoju metropolitalności następnym wyzwaniem jest brak instrumentów koordynacyjnych na szczeblu regionalnym.

Wracając do początku naszej dyskusji, a więc do planowania przestrzennego. Padło dziś wiele mocnych stwierdzeń, pojęć, zatem porządkując: czym jest rozwój przestrzenny, a czym rozwój terytorialny? To pytanie kieruję do pani profesor Aldony Wiktorskiej-Świątek.

Z akademickiej perspektywy wydaje się, że definiowanie tych dwóch pojęć nie sprawia większych problemów, bo rozwój przestrzenny dotyczy fizycznych cech w przestrzeni. Konsekwencje wynikające z tego wąskiego podejścia do przestrzeni przekładają się na sposób traktowania tej przestrzeni. Wybitnymi specjalistami są urbaniści, ci, którzy zajmują się klasycznym podejściem do prowadzenia polityki rozwoju, geografo wie, geodeci i wszystko to, co z tą fizycznością w przestrzeni ma bliski kontakt i związek, ale jak na zarządzanie przestrzenne. Rozwój terytorialny jest specyficznym podejściem do zarządzania określonym obszarem, określonym terytorium, w zależności oczywiście od przyjętego paradygmatu zarządzania publicznego. Termin pojawił się w Europie, w Unii Europejskiej, w Polsce wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Należy łączyć tę definicję rozwoju terytorialnego z polityką spójności Unii Europejskiej. To dostarczenie specyficznych narzędzi zarządzania określonym obszarem, tak aby osiągać cele zrównoważonego rozwoju. Zatem rozwój terytorialny jest podejściem szerszym niż rozwój przestrzenny, a rozwój przestrzenny jest elementem rozwoju terytorialnego. To pokazuje, na ile te pojęcia są wspólne, na ile rozbieżne.

Zrównoważony rozwój utożsamiany jest z osiągnięciem celów zrównoważonego rozwoju ONZ do roku 2030, bo tu znowu z zarządczego punktu widzenia, przyjmując określone strategie, przekładając je na określone dokumenty, rozwój ponadlokalny związany jest aktualnie z ZIT-ami. Ale nie zapominajmy o RLKS, czyli Rozwoju Lokalnym nakierowanym na społeczność lokalną. Komisja Europejska pozostawia Państwu

Członkowskim swobodę w interpretacji tego narzędzia. W Polsce ukierunkowano to na obszary wiejskie. W innych państwach polityka ta poszła szerzej, nie tylko na tereny wiejskie, np. na peryferie miast, np. RKLS w Berlinie. U nas mogłoby być analogicznie, Wrocław Jerzmanów, a nie jest. Szkoda.

O wypowiedź w kwestii graczy i aktorów gry o przestrzeń i ich kompetencje zapytany został Michał Ciesielski z Wydziału Architektury PWr.

Jednym z największych problemów systemu planowania przestrzennego, czy w ogóle zarządzania, jest zarządzania przestrzenią. Brak takich przedmiotów w tzw. minimum programowym na gospodarce przestrzennej. Jest to efekt deregulacji. Od 2023 r., a więc od nowej ustawy, gminy muszą sporządzać dokumenty planistyczne, akty prawa miejscowego. W 2014 r. zlikwidowano Izbę Urbanistów, instytucję, która przeprowadzała rozmowy kwalifikacyjne przed wejściem do zawodu, zajmowała się szkoleniami. To ważne, bo ta branża wymaga ciągłej aktualizacji wiedzy. Reforma systemu planowania przestrzennego w 2023 r. sfinansowana została po części z KPO, tj. miliard zł na reformę i tyleż samo na szkolenia. Ale ktoś dopisał, że są to szkolenia dedykowane urbanistom i planistom, a więc zawęził to grono. A w większości zainteresowani są mieszkańcy miast i wsi, a więc jak np. złożyć wniosek do planu ogólnego. Jest parę tysięcy, ok. 2000 specjalistów od planów. Sprawa jest deficytowa pod względem kadrowym. Włodarze gmin szukają na siłę specjalistów, których brak. A front prac i wyzwań w tym zakresie jest ogromny. Ponadto część urbanistów jest zaangażowana w sporządzanie Audytu Krajobrazowego.

Skoro mamy wielu aktorów i interesariuszy w planowaniu przestrzennym, to chciałem zapytać panią dr Hannę Adamiczkę z UE, jak reforma planowania przestrzennego wpłynęła na rynek nieruchomości. Myślę, że to powinno interesować młodych ludzi, którzy będą niedługo kończyć studia i podejmować swoją pierwszą pracę wraz z koniecznością określenia miejsce zamieszkania.

Myślę, że to nie tylko osoby, które interesują się gospodarką przestrzenną, ale tak naprawdę wszyscy powinni się zainteresować reformą. Mówiąc stricte o wartości nieruchomości, o rynku nieruchomości, ta ustawa ma nam ograniczyć pewne mankamenty. W Polsce mamy tam zabudowę, urbanistykę łanową, mamy w szczerym polu zabudowę mieszkaniową, w zasadzie bez możliwości sensownego dojazdu. Reforma ma nam to ograniczyć, jak państwo na pewno wiedzą, studium ma zostać zamienione na plan ogólny, który ma być aktem prawa miejscowego i plany miejscowe mają na podstawie tego planu ogólnego powstawać, być uchwalane. Do tej pory mieliśmy decyzję o warunkach zabudowy potocznie zwaną wuzetką (wz), o którą można było wnioskować w zasadzie na każdym terenie, który nie był objęty miejscowym planem. Natomiast w nowych rozwiązaniach będzie mogła ona mieć miejsce tylko w obszarach uzupełnienia zabudowy, tak zwanych OUZ-ach. No i co nam to spowoduje? Przede wszystkim, jeżeli mamy nieruchomość niezabudowaną na terenie nieobjętym planem, to możemy zastanawiać się, ile ona jest warta na podstawie tego, co możemy zrobić na podstawie wuzetki, ponieważ wartość nieruchomości jest taka jak potencjał, który w tej nieruchomości drzemie. Ludzie masowo teraz składają wnioski o warunki zabudowy, bo chcą jak najszybciej dostać warunki zabudowy, przed wprowadzaniem

planu ogólnego, żeby były bezterminowe, stąd tutaj mamy takie dwa problemy: albo sprzedaż szybka, wartość nieruchomości w dół, albo drugi problem: nagminne składanie wuzetki. Zatory w urzędach, problemy związane z przeprowadzeniem tej inwestycji oraz trzeci, czyli nieruchomości, o której nie wiadomo, jaką ma wartość. To będzie też dosyć duży problem dla rzeczoznawców majątkowych. Jak wycenić nieruchomości, która nie ma planu, nie jest w obszarze OUZ-u.

Czy jesteśmy zatem w stanie zapanować nad chaosem przestrzennym? To pytanie kieruję do dyrektora Zatheya.

No właśnie przysłuchiwałem się wypowiedzi pani doktor i niestety w swoich założeniach ta reforma systemu planistycznego była słuszna, natomiast wykonanie, jak zwykle, trochę szwankuje. Trochę to mało powiedzieć, my pozwoliliśmy na przedłużenie terminów wydawania decyzji o warunkach zabudowy, co spowodowało normalnie beczelną spekulację terenami, składanie wniosków i dzisiaj zabezpieczenie się decyzjami o warunkach zabudowy jest często składaniem w ciemno wniosków bez pokrycia na realizację inwestycji. Po to, żeby zabezpieczyć sobie wartość gruntu, mimo że póki co ten grunt jest na przykład rolny, ale w dalszym ciągu posiadając decyzję o warunkach zabudowy, jesteśmy w stanie zrealizować inwestycję i utrzymać w tym spekulatywnym poziomie wartość nieruchomości jako obszary zabudowy czy budowlane. Ustawa miała to zablokować, miała powstrzymać ten proceder, który polegał na chaotycznym zabudowywaniu terenów. Pani powiedziała, urbanistyka łąkowa, absolutnie ten termin jest uprawniony, ponieważ budujemy w kontekście dopasowania się do granic geodezyjnych działki rolnej bez kompozycji urbanistycznej, bez koncepcji powiązania osiedla mieszkaniowego, bez przypisania tych nowo powstałych budynków do istniejącego systemu transportowego, komunikacji publicznej, istniejącej infrastruktury technicznej. Istniejącej lub planowanej infrastruktury społecznej, i to jest tak naprawdę chaos przestrzenny, nie tylko to, że to jest brzydkie, bo to jest swoją drogą brzydkie, ale rzeczywisty chaos przestrzenny wiąże się z tym, że tam nie ma ładu logicznego, funkcjonalnego, finansowego. Skutki, jakie generujemy poprzez chaotyczną zabudowę, gdzieś w jakiejś odległości większej od dużego środka miejskiego lub od centrum wsi, gdzie nie ma doprowadzanej energii elektrycznej, gazu, wody, kanalizacji, drogi, nie ma transportu zbiorowego, gdzie budujemy to w jakimś rozsypaniu, powoduje, że generujemy koszty. Koszty, które przerzucamy w przyszłości nie tylko na następne pokolenia, ale przerzucamy na sferę publiczną i za chwileczkę gminy będą pokazywały, że nie stać ich na utrzymanie zimowe dróg, nie stać ich na zorganizowanie transportu zbiorowego, nie stać ich na odebranie ścieków, nie stać ich na dopłaceniu wody, bo już dzisiaj ludzie będą mówić: „No jak to, ale ja chcę płacić za wodę tyle ile ten sąsiad płaci!”. Tylko że on jest w zwartej zabudowie, a ty mieszkasz w rozproszonej zabudowie, więc my zafundowaliśmy sobie w Polsce koszty, których nie będziemy ponosić teraz, tylko będą ponosić następni mieszkańcy. To, co się dzieje w strefie podmiejskiej Wrocławia, jest tego dobrym przykładem. Gminy o charakterze wiejskim, które uruchomiły żywiołową inwestycję po roku mniej więcej 2006, mają największy przyrost tych inwestycji. W rzeczywistości tuż po powodzi, po 1997 r., rozpoczął się wolny proces suburbanizacji. Najpierw spontaniczny, bazujący na indywidualnych in-

westycjach. Mniej więcej od roku 2005, 2006 rozpoczyna się żywiołowy, zorganizowany, prowadzony przez zorganizowanych przedsiębiorców, inwestorów, deweloperów proces suburbanizacji nieplanowanej, chaotycznej. Ona jest często zrobiona na jakimś planie finansowym, ale na pewno nie na planie przestrzennym i właśnie część osiedli również powstawała na bazie decyzji o warunkach zabudowy, tych już znieprawdowanych. Czy system mógłby to naprawić? Tak, jeżeli byłby konsekwentny, jeżeli system planowania przestrzennego byłby konsekwentny i wprowadził bariery, bariery czasowe. Natomiast ta reforma nie może nazywać się reformą systemu planowania przestrzennego, ponieważ ona dotknęła tylko poziomu lokalnego. Myśmy wprowadzili tylko zmiany wprowadzające nowy dokument w miejsce studium uwarunkowań, kierunków zagospodarowania przestrzennego, mamy plan ogólny, miejscowe plany zostały w mocy, natomiast nie dotknięto w ogóle szczebla koordynacyjnego i szczebla regionalnego, nie zastanowiono się nad tym, w jaki sposób planować na poziomie subregionalnym, ponadlokalnym, koordynacyjnym. Nie ma w ogóle uwzględnionych obszarów funkcjonalnych. Pamiętam, gdy w roku 2003 wchodziła zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie reforma, tylko zmiana, wtedy pojawił się po raz pierwszy zapis o obszarach metropolitalnych i wtedy jeszcze funkcjonowało Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, była kiedyś taka jednostka, która zajmowała się koncipowaniem strategicznym i myśleniem o przyszłości. Zlikwidowano tę jednostkę, skutkiem czego, oczywiście także w ustawie, znowelizowano zapis i to pierwsze brzmienie ustawy mówiło o konieczności zdiagnozowania i zdelimitowania obszarów metropolitalnych w Polsce. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych na podstawie jasno określonych, dostępnych kryteriów miało to zrobić, a następnie dla tych obszarów metropolitalnych miały być przystosowane, przygotowane dokumenty strategiczne i planistyczne, i wtedy byłaby logika. Region, jak widzę swój region, wcześniej jeszcze kraj oczywiście, jak widzę kierunki rozwoju przestrzennego kraju, jak widzę kierunek rozwoju przestrzennego regionu, jak to się wpisuje subregionalnie, i wreszcie lokalnie, mielibyśmy system hierarchicznie ułożony i skoordynowany w obecnej sytuacji. My części tych klocków w ogóle nie mamy i oddolnie, ale w sposób nieskoordynowany, chaotycznie próbujemy na poziomie decyzji o warunkach zabudowy realizować pomysły przestrzenne.

Michał Ciesielski stwierdził, że część tych powiązań pomiędzy poziomem regionalnym a lokalnym została w ogóle przerwana po tej reformie, bo nie było tego drugiego etapu reformy, choć było to zapowiadane.

Maciej Zathey. Oczywiście niestety postępuje patologia, ponieważ, i tu muszę powiedzieć, że niestety dożyliśmy takich czasów, gdzie bankomat rządzi polityką przestrzeni, i to jest rzecz patologiczna, bankomat rządzi polityką rozwoju, dzisiaj idziemy do programu operacyjnego, patrzymy, na co są pieniądze. Ja tutaj muszę złożyć wniosek, składam wniosek nie na to, co jest ważne, co jest priorytetem, tylko na co są pieniądze, to realizujemy, to ustawia nam hierarchię i kategoryzuje nasze wydatki, nasze inwestycje. To jest odwrócenie logiki. Najpierw powinniśmy realizować rzeczy kardynalnie ważne i istotne, odpowiadające na nasze wyzwania, problemy demograficzne, problemy właśnie rozwoju miasta, a nie na to, na co są pieniądze i ten banko-

mat, żeby go dobrze obsłużyć w Polsce, czyli te środki finansowe. Na przykład z Unii Europejskiej. Powołane jest specjalne ministerstwo, Ministerstwo Funduszy, ale ma ono w nazwie: i rozwoju regionalnego, i właśnie to ministerstwo opiekuje się częścią planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym. Natomiast drugie, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, opiekuje się planowaniem na szczeblu lokalnym, więc jak ma funkcjonować system, jeżeli są dwa różne ministerstwa, które nie potrafią się dogadać, a Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego składa wnioski do reformy systemu planistycznego, aby zlikwidować plan zagospodarowania przestrzennego województwa, pozostawiając kompetencje związane z planowaniem przestrzennym jedynie w bardzo ogólnie sformułowanym modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej na szczeblu regionalnym. To nie jest właściwy kierunek działania, postępujemy dalej w kierunku chaosu, idziemy na ścianę, nie jest dobrze. Koszty chaosu przestrzennego w Polsce to rocznie 83 miliardy złotych, co wyliczyła PAN. Wynika z tego, że dopłacamy z kasy publicznej lub prywatnie do źle zrealizowanych inwestycji w przestrzeni.

Na koniec debaty proszę jeszcze o głos panią Aldonę Wiktorską-Święcką.

Słuchając wypowiedzi pana dyrektora, wcieliłam się w osobę reprezentującą Komisję Europejską, często pracując w różnych gremiach, ekspertyzach. Tam rozmawiamy na forach regionalnych o różnych rzeczach związanych z projektowaniem rozwoju regionalnego, czyli właśnie z perspektywy Brukseli. Idealizujemy. Jak świetnie tam na dole, lokalnie, w każdym z państw Unii Europejskiej, będą korzystać z tych narzędzi, które my projektujemy. I teraz tak. Usłyszałam o dwóch wątkach. Wątek pierwszy, no nie ma tego poziomu planowania strategicznego, zresztą zgadzam się, że to jest absolutnie deficyt. Pamiętam, jak powstawały Regionalne Centra, już nie pamiętam, Rozwoju Strategicznego, jako właśnie te biura projektujące i programujące rozwój regionalny. Taki ktoś w Komisji Europejskiej sobie myśli: im nikt nie zabrania tego stworzyć oddolnie, co więcej, dajemy im pieniądze do regionu, niech oni sobie na poziomie regionalnym zdecydują. Jak uwarunkować skuteczność funkcjonowania tego typu instytucji? I drugi wątek, ta intuicja pojawiła się w momencie, kiedy pan mówił o regionalnym programie operacyjnym, przecież marszałek ma takie narzędzia, i teraz, oczywiście, że wiemy, kto projektuje, jak programuje to narzędzie i na co idą te środki, ale znowu nie możemy, powiedziałby taki ekspert z Brukseli, powiedzieć, że nie ma mechanizmów, które nie są dostarczane do regionów, które uniemożliwiałyby rozsądne zarządzanie w ramach tych narzędzi, które są. Na zakończenie refleksja. Co my z tym robimy, to już jest inna historia na inną debatę, inne spotkanie, ale to, że wymaga to zajęcia się tym tematem, od podniesienia kompetencji począwszy do wpływania na polityków, czyli lobbing regionalny i nie tylko, to myślę, że to jest zadanie domowe po dzisiejszej konferencji dla nas wszystkich.

Szanowni państwo, mam przyjemność otworzyć dyskusję gremialną na poruszane tematy. Pan dyrektor Grzegorz Roman się zgłasza z sali.

Grzegorz Roman – dyrektor Departamentu Rozwoju Miast i Aglomeracji

Ja tylko gwoli uzupełnienia dwóch rzeczy. Po pierwsze, uzbrojenie jednego domu jednorodzinnego, na które wydaje się teraz masowo dwie decyzje o warunkach

zabudowy, to jest zależnie od odległości od drogi bitej koszt od dwustu do trzystu pięćdziesięciu złotych. Tego nie płaci prawie nigdy ten, który buduje, tylko społeczność lokalna, czyli ci, którzy mieszkają. Innymi słowy Państwo na mocy swoich uprawnień przesuwają pieniądze z kieszeni publicznej, naszej, do kieszeni osoby prywatnej. Kto zarabia? Przede wszystkim ten rolnik, który sprzedaje grunt, bo, proszę państwa, jest nieprawdą, jest absolutnie nieprawdą, że ci ludzie mają grunt budowlany. Nie mają gruntu budowlanego, gdyby rygorystycznie stosować ustawę i wydawać zgodnie z ustawą decyzje o zabudowie, 90% inwestycji nie dostałoby tej decyzji. Nie ma żadnej kontroli nad wydawanymi w gminach decyzjami o warunkach zabudowy.

Nie jest prawdą, że ci ludzie mają działki budowlane. Cała kampania prasowa jest opłacana i sterowana zewnątrz. Chodzi o to, żeby ci, którzy kupili grunty, a grunty kupiło mnóstwo ludzi, przecież to nie kupiliście wy, nie kupili ludzie mieszkają w małych miasteczkach i zwykli ludzie kupowali, ludzie, którzy są na stanowiskach, którzy mają wiedzę, żeby to się nie zmarnowało. Dlatego trzeba było przesunąć ten termin, żeby zdążyć, no i tak to wygląda, teraz będą szukać frajerów, którzy od nich to kupią, bo wcześniej czy później, jak zasygnalizowałem, wysypią się z inwestycji uzbrojeniowych. Dlaczego się wysypią? Bo pieniądze na uzbrojenie gruntów budowlanych w pieniądzach pomocowych kończyły się parę lat temu. Teraz jeszcze niektóre gminy dostają pieniądze, na przykład Gmina Siechnice, na rozbudowę istniejącej oczyszczalni ścieków i trochę sieci, ale to są ostatnie pieniądze, tego już nie będzie. W związku z tym po prostu nikt nie będzie miał pieniędzy na uzbrojenie tych działek, więc ostrzegam, jeśli będziecie mieli zamiar kupić działkę budowlaną, to kupujcie w zwartej zabudowie. Tam, gdzie jest pełne uzbrojenie, bo możecie nie doczekać. Pamiętajcie o tym, jest teraz okres robienia interesu.

Druga rzecz, bardzo ważna, czasami się zastanawiam, czy kraj by lepiej nie wyglądał, gdyby niczego nie reformować, po prostu koledzy z mojej przeciwnej partii, PiS, wpadli na pomysł, żeby zreformować system wyboru wójtów i burmistrzów i prowadzili dwie kadencje, ale żeby im osłodzić, zabrali im 5 lat. Koledzy moi teraz z Platformy zostawili dwie kadencje, ale 5 lat zostanie. Możliwości odwołania wójta i burmistrza prawie nie istnieją, czyli będziemy mieli narastający powrót do sytuacji naczelników z okresu komunistycznego, tylko nie będzie pierwszego sekretarza województwa, który ich odwoła, bo nic im nie będziecie mogli zrobić. To będzie ich dobra wola, będą odpowiadać przed Bogiem i historią jak prezydent Drugiej Rzeczypospolitej. Jak będą chcieli, to robią, jak nie będą chcieli, to nie robią. Może przegrają wybory, ale jak nie, jak będą, a są coraz lepiej przygotowani, od pierwszego dnia po wyborach zaczną kampanię w mediach i wszędzie, żeby się, że tak powiem, odpowiednio przygotować, to nie przegrają wyborów po prostu, czyli, krótko mówiąc, czy ta ustawa wejdzie ostatecznie w tym kształcie, nie jestem pewny.

Wracając do rozlewającej się zabudowy i tzw. suburbiów, czy jest to możliwe? Patrząc na Tatry, Podtatrze, planowanie przestrzenne nigdy się nie przyjęło. Ja piszę strategię po całej Polsce, proszę państwa. Tam się naprawdę nie przyjęło planowanie przestrzenne, na całym Podkarpaciu. Tam jak się chce zobaczyć, jak wygląda zasiedlenie, to trzeba wyjść w nocy, wieczorem późnym, jak już jest ciemno, wtedy państwo zobaczą, że wszystkie góry płoną takimi kwiatkami, to co 50 m to jest chałupa, tak wygląda

tam zasiedlenie. Proszę państwa, żeby temu zapobiec, żeby tak nie wyglądał Dolny Śląsk, po prostu trzeba zmienić ustawę o opłatach za uzbrojenie, bo gminy mają teoretycznie możliwość pobierania opłat za uzbrojenie, tylko nie mają zdolności prawnej do pobierania. Wystarczy wprowadzić zasadę, że jak ci podłączają energetykę, to płacisz dwadzieścia tysięcy, bo tyle mniej więcej będzie kosztować. Jak ci budują wodę, to płacisz trzydzieści tysięcy za kanalizację, pięćdziesiąt, i skończy się radość i wtedy każdy policzy, czy go stać na to, i nie trzeba zmieniać prawa, ustawy, niczego. W 1990 r. Polska jako kraj abdykowała ze sprawowania władzy w przestrzeni, nie wiem, czy państwo, bo tu historyków pewnie nie ma, ale najważniejszym przywilejem władcy była lokacja, lokacja wsi, miasta, on w wyniku lokacji zrzekał się pewnych uprawnień do gruntu, dysponowania gruntem, i nadawał te uprawnienia wybranym ludziom, i w tej lokacji była karczma, i tak dalej, i za to się płaciło, a myśmy powiedzieli nie. Nie, proszę państwa, jesteśmy tak demokratycznym krajem, że niech każda społeczność lokalna sama się rządzi, pobankrutują te gminy, to jest pierwsza rzecz.

Druga rzecz, o której tutaj wspomniano, system, w którym chce się stworzyć sytuację taką, gdzie wielkie miasta uwłaszczą się, krótko mówiąc, na swoim otoczeniu, bo do tego prowadzi system aglomeracyjny, bo nie mylmy Silezji, czyli związku metropolitalnego na Górnym Śląsku, ze związkiem metropolitalnym czy aglomeracją, zostanie ustanowiona we Wrocławiu, gdzie jest jedno potężne miasto i plebs. Tam jest kilkadziesiąt potężnych miast, niewiele mniejszych od siebie, one się równoważą, u nas będzie Wrocław i reszta i w tym momencie, jeśli Wrocław dostanie takie narzędzie, będzie w sobie skupiał jedną trzecią potencjału ludzkiego województwa, a gospodarczego i finansowego połowę, a może więcej, to jak państwo sobie wyobrażają funkcjonowania reszty? Upadek miast dopiero się zaczął, to, co obserwujemy, wielu z was jest z tych małych miasteczek, to jesteście, jesteśmy, na pięć minut przed zawałem, bo następuje gwałtowna depopulacja. Tu jedna z osób pokazała wykaz tych chorób miast i miasteczek dolnośląskich. Nie umieściła jednej rzeczy, o której nikt nie mówi, bo nikt tak głęboko jeszcze nie sięgnął. Otóż w wyniku zmian, które się dzieją dzisiaj od 20 lat, coraz większą część kosztów utrzymania gminy przejmuje wyłącznie stołeczne miasteczko, bo wieś nie daje dochodów już prawie całkowicie. Te dochody wsi kurczą się radykalnie, bo depopulacja, odpływ przemysłu, to wszystko powoduje, że całość kosztów utrzymania zaczyna spadać na miasto i ktoś dzisiaj w dyskusji powiedział, no dobrze, ale z czego to miasto ma utrzymać tę całą infrastrukturę komunalną, usługi publiczne, kiedy w mieście woda kosztowałaby X, a w Pcimiu 10 razy X, a ustawowo musi dać w tej samej cenie, czyli mieszkańcy miasta muszą zapłacić za to na co dzień na zafunkcjonowanie całego układu, żeby ci w Pcimiu mieli tę wodę, to społecznie jest słuszne, jak najbardziej, ale nigdy nie było takiego zróżnicowania w dochodach między miastem a wsią. Ja sobie żartuję, że chłop polski odbija sobie 500 lat feudalizmu, w każdej dziedzinie, mieście też. Nie wiem, jak to rozwiązać, nie mam pojęcia, jak spowodować, żeby oni tam, u mnie na przykład w Kotowicach, tysiąc mieszkańców w lesie, nie ma tam nawet jak zrobić kanalizacji, żeby spowodować, żeby oni płacili rzeczywiste koszty utrzymania, dostaw wody, obsługi komunikacji, szkoły i tak dalej, bo to wszystko jest. Nie wiem, jak to spowodować, ale wiem, że może moje miasteczko, Siechnice, da radę, ale Radków w życiu nie da rady utrzymać tego interioru. Popatrzcie, jak się wywracają

po kolei miasta w górach, Boguszków-Gorce, później Radków, teraz Kamienna Góra, to się wszystko sypie na potęgę. Po prostu, bo nie jest w stanie utrzymać interioru oraz ma własne problemy wynikające z braku źródeł dochodu. Co my na to proponujemy, bo to jest pytanie takie, no mądrzy się facet, i co my proponujemy? My cały czas powtarzamy, że po pierwsze, trzeba sobie dać spokój z tą strukturą zarządzania przestrzenią, którą mamy w postaci powiatów, bo to jest po prostu śmieszne. Powiat milicki liczy 25 000 mieszkańców, a stołeczne miasto Milicz spadło chyba na około dychę. Jak ono ma się utrzymać? Jak ono ma spełnić te oczekiwania, które ludzie pokładają w mieście powiatowym, że będzie świadczyło usługi publiczne na poziomie rzeczywiście powiatowym. Oczywiście tam sąd może być dalej, tylko za chwilę ktoś z was, może dziewczyna, może chłopak, brat, skończy studia prawnicze, zostanie asesorem i dostanie skierowanie do Milicza. Jak będzie mieszkał we Wrocławiu i powie swojej żonie czy dziewczynie, słuchaj, przeprowadźmy się do Milicza, bo dostałem tam etat, a usłyszy: zwiariował, do Milicza, bierz furę i jeźdź codziennie, będzie taniej, będziemy mieszkać w mieście. Podobnie ze szpitalem i tak dalej. Co z tego, że oni będą mieli instytucje powiatowe, jak wszyscy ludzie w tych instytucjach będą mieszkać we Wrocławiu? No nie pójda tam, bo po co pójść do Milicza, to są wyzwania, więc my proponujemy podział regionu na 10 subregionów, żeby nie używać słowa powiat. Skoncentrowanie publicznych funkcji w tych subregionalnych dużych ośrodkach. Nie że jest 30 szpitali, tylko jest 10 dużych szpitali, są filie, czyli obniżyć koszty funkcjonowania, a jednocześnie spowodować, że gdyby się to nieszczęście zdarzyło, którym nas straszą ostatnio, zaczyna się jakiś poważny konflikt, to przynajmniej te duże miasta będą w stanie zarządzać sytuacją konfliktową, bo ja sobie nie wyobrażam zarządzać sytuacją konfliktową w Miliczu. A skąd służby, skąd sprzęt, skąd magazyny i tak dalej. Czy to wyjdzie? Pewnie nie. Ale dlaczego nie spróbować, nie zaproponować rządowi na przykład eksperymentu na Dolnym Śląsku i zmiany struktury osiedleńczej, i tak samo jak będzie trzeba łączyć gminy na gwałt, za chwilę już. To was czeka, myśmy przeżyli spokojnie. Mieliśmy kasę, dostaliśmy premię za wyzwolenie się z komuny, a wy dostaniecie od nas masę upadłościową z dużymi kosztami. Brzmi optymistycznie, bo będzie można coś zrobić. Myślę, że jeżeli rzeczywiście chciano by zrobić coś do przodu, to trzeba po prostu zmieniać strukturę, zdecydowanie zmieniać strukturę, i oczywiście czeka nas aglomeracja wrocławska, ale ona nie może funkcjonować w ten sposób, że w Siechnicach są źródła wody, u mnie jest fabryka wody, ale ja muszę prosić na kolanach prezydenta, żeby mi sprzedał wodę. No przecież to jest absurdałne, tak? Dziękuję.

Czy są jakieś inne pytania z sali?

Tak. Pytanie do dr. Ciesielskiego. Pan wspominał o jednolitej podstawie dla kierunków, które zajmują się gospodarką przestrzenną czy planowaniem przestrzennym, chciałam spytać, czy pan ma jakiś pomysł odnośnie do tego, jakie treści merytoryczne, czy nawet przedmioty, powinny się znaleźć w takiej podstawie?

Tak. Boję się mówić dalej, bo to jest naprawdę bardzo trudne, choćby dlatego że, po pierwsze różnice między uczelniami, po drugie jaka jest perspektywa na to strony rządowej, na przykład, bo też mają na to swój pomysł i już były takie podejścia i one się bardzo szybko rozbiły o różne rafa. Długo by o tym opowiadać, rzeczywiście o to

głównie chodzi, o takie zbadanie, wyjść od poziomu potrzeb, czego potrzebuje ten system, a jeszcze ta dyskusja w kontekście reformy trwającej, bo to też na to wpływa. To są uprawnienia do sporządzania jakichś dokumentów formalnych, które teraz funkcjonują, a za chwilę mogą być inne. Rzeczywiście ta dyskusja jest dość trudna, w sytuacji tak szybko zmieniającego się prawa, ale też potrzeb, w ogóle takich zewnętrznych. Jak z organicznych czynników, które powodują, że to się nieustannie zmienia, na dzisiaj mogę powiedzieć, tak akurat niedawno o tym myślałem, mam na to pomysł, ale obawiam się, że za dwa lata, już myślę, że on nieźle zardzewieje, ten pomysł, ale faktycznie temat jest arcyciekawy i nie wiem, do jakiego stopnia jest do wdrożenia, i wydaje mi się, że to jest niebezpieczne dla systemu, że nie ma w ogóle żadnych wymagań minimalnych ani na poziomie instytucji, która te wspomniane Izby Urbanistów, w cudzysłowie, bo to nie musi być w ogóle tak, ale też na etapie akademickim, który to w tej chwili daje możliwości sporządzania tych dokumentów.

Ze względu na czas proszę o jeszcze jedno pytanie z sali.

Ja mam pytanie do państwa jako grona ekspertów, ponieważ dużo tutaj mówiliśmy o aspektach takich poniekąd ogólnych, betonowania samorządów i rzeczy, które mają wpływ na planowanie przestrzenne, ale mam pytanie trochę od innej strony, mianowicie o tę stronę oddolną, że tak powiem. Na przykład tutaj był wygłaszany pewny referat, w którym pani studentce wyszło w badaniach, w ankiecie, że większość osób jednak popiera, na przykład, więcej terenów zielonych w mieście. Ogólnie to co, mam poprawić jakość życia mieszkańców, ale w momencie, w którym doszło do zabrania miejsc parkingowych tym osobom, to już nagle zaczęły się pojawiać głosy sprzeciwu i moje pytanie jest, czy jest możliwe, żeby ludzie zaczęli myśleć bardziej kolektywnie, a mniej indywidualnie, i byli gotowi do pewnych poświęceń w ramach takiego planowania przestrzennego, które niesie dobro dla tych ludzi również?

Pani Aldona Wiktorska-Świąćka. Bardzo dziękuję za to dobre pytanie, ja spróbuję, skoro było pytanie do grona ekspertów, jeżeli państwo mi pozwolicie, dwa zdania. Zacznę przewrotnie od tego, że to będzie. Szerszej odpowiedzi chętnie udzielę panu podczas naszej następnej konferencji, na którą chciałabym we własnym imieniu zaprosić, dziękując inicjatorowi, panie dyrektorze, bo to jest moment, kiedy chciałam naprawdę, w swoim imieniu tym razem powiedzieć. Mocno inspirujące wydarzenie, świetnie zorganizowane, publiczność doskonała, doskonale przygotowana i zatroskana. No i to jest zobowiązanie, więc dlatego powiedziałam, że zapraszam na imprezę, którą pan zorganizuje znowu. Możemy się tak umówić, dobrze? A teraz, dlaczego nie mogę tak szeroko odpowiedzieć na pana pytanie? Dlatego że musielibyśmy wrócić do początku historii, czyli odnowić wspólnotę lokalną w Polsce, a to już jest temat na dyskusję wokół jakości demokracji lokalnej, jakości społeczeństwa obywatelskiego, wartości, którymi kierujemy się w życiu. My jako osoby specjalizujące się w naukach o polityce i o zarządzaniu mamy dowody naukowe, które podpowiadają nam i pokazują, czym Polska, polscy obywatele, polskie społeczności lokalne się charakteryzują. Dlaczego tak trudno robić to, co jest z jednej strony postulatem deklaratywnym, czyli chcemy więcej zieleni, ale nie u mnie, bo ja muszę zaparkować samochód przed swo-

im domem, ale tak, jasne, i to nawet zapisanym w Konstytucji, jak nie tej, to przyszłej, prawda, ale generalnie chodzi o to, że gdybyśmy teraz powiedzieli, uwaga, samochód przywilejem, a nie prawem, to bylibyśmy lewakami. Wchodzimy na wyższy poziom trudności w komunikowaniu się. Da się to zrobić, mamy przykłady z różnych miast, także w kontekście zarządzania przestrzenią. Doskonałym przykładem jest Wiedeń, gdzie organizm miejski zdecentralizowano na liczne dzielnice. Nieulubione we Wrocławiu słowo, niemniej z odpowiednim umocowaniem i odpowiednimi kompetencjami zarządzczymi. Tam łatwiej przestrzenią wspólną gospodarować.

Szanowni państwo, tym akcentem kończymy debatę.

Tekst jest wiernym zapisem dyskusji, wprowadzono jedynie niewielkie modyfikacje służące jego lepszemu zrozumieniu. Tekst nie był autoryzowany przez prelegentów.

II. Artykuły i studia

Katarzyna Włodarczyk

Politechnika Wrocławska

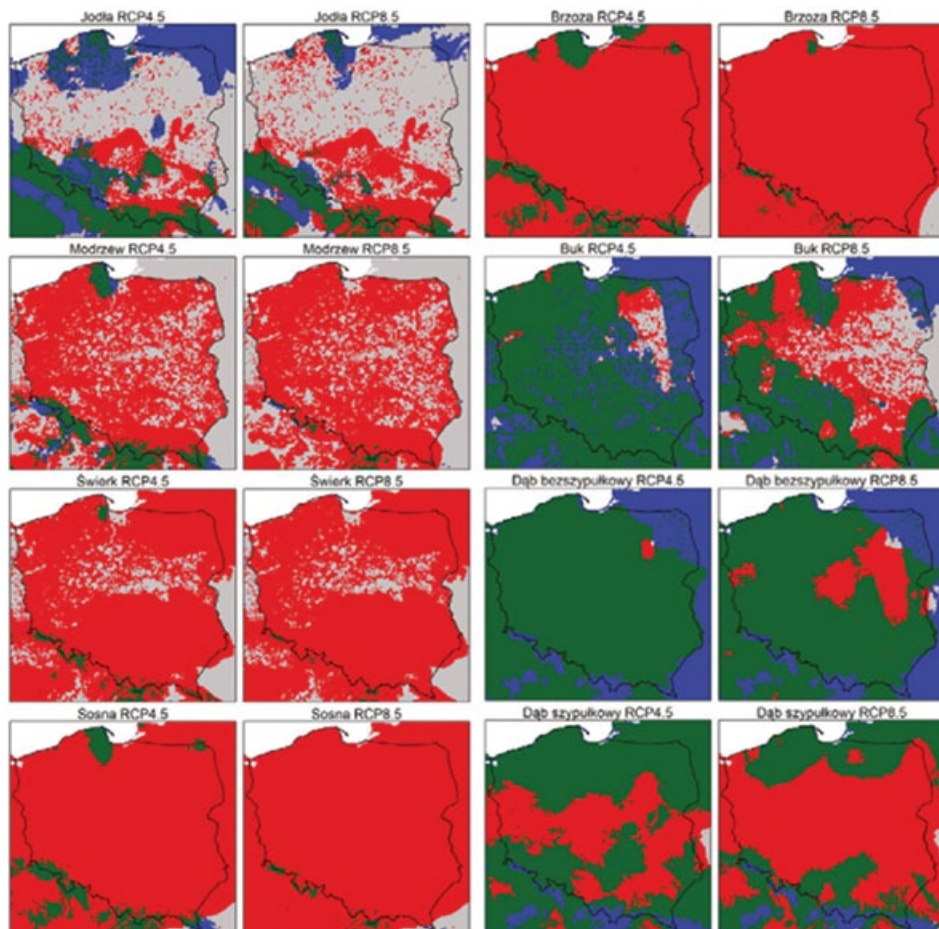
0009-0003-2202-7722

Korytarze ekologiczne w planowaniu przestrzennym

Jednym ze skutków zmian klimatycznych jest naturalna migracja drzew. Każdy gatunek posiada swoje optimum klimatyczne, które przesuwa się wraz z ocieplaniem się średniej temperatury rocznej. Wyniki badań przedstawione na ryc. 1 prognozują przewidywane występowanie danych gatunków drzew w latach 2061-2080 w dwóch scenariuszach: ostrzejszym i łagodniejszym¹.

Prognoza dla brzozy, świerku i sosny przedstawia problem zanikania wymienionych gatunków na terenie Polski z wyjątkiem ewentualnych odizolowanych siedlisk. Gatunki takie jak jodła oraz dąb szypułkowy również znacząco zmieniają zasięg występowania według prognozowanych badań. Zasadne wydaje się umożliwienie naturalnej migracji w celu zachowania jak najszerzej puli genetycznej zagrożonych gatunków. Drzewa migrują poprzez ekspansję, dla której bariery stanowią tereny przekształcone antropogenicznie. W celu zapewnienia im oraz innym gatunkom możliwości migracji należy projektować przestrzeń z uwzględnieniem ich potrzeb. Korytarz ekologiczny według ustawy o ochronie przyrody to obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów.

¹ M. Burchard-Dziubińska, K. Prandecki, *Zmiana klimatu – skutki dla polskiego społeczeństwa i gospodarki*, Warszawa 2020, s. 79.



Ryc. 1

Źródło: A. Jagodziński, M. Pietras, M. Dyderski, *Migracje drzew i grzybów mykoryzowych w wyniku przesuwania się stref klimatycznych*, 2020, s. 81-82.

- Tereny optimum klimatycznego obecnie oraz w prognozie
- Tereny ekspansji gatunku
- Tereny, na których gatunek obecnie występuje, ale nie będzie występował

Wyróżnia się dwie formy strukturalne charakterystyczne dla korytarzy ekologicznych:

- Korytarze liniowe, stanowiące ciągi pas terenu, charakteryzujący się zwartą strukturą krajobrazu przyrodniczego, łączący ze sobą siedliska lub inne korytarze ekologiczne.



- Korytarze *stepping stone*, stanowiące wyspy krajobrazowe będące ostojami umożliwiającymi migrację organizmom w odmiennym, niesprzyjającym migracji zagospodarowaniu terenu².



Korytarze ekologiczne *stepping stone* umożliwiają migrację płazów, gadów oraz ptaków³. Z tego stwierdzenia wynika teza, że nie umożliwiają migracji wszystkim organizmom. Według badań przeprowadzanych przez dr. Romanowskiego przerwa w naturalnym zagospodarowaniu dłuższa niż 4 m stanowi barierę dla migracji nornic⁴. Pozwala to wysnuć wniosek, że korytarze *stepping stone* oraz przerwy w korytarzach ekologicznych nie spełniają swojej funkcji dla wszystkich organizmów.

Korytarze ekologiczne wytyczane są dla gatunku parasolowego wybranego spośród dużych ssaków drapieżnych występujących na danym terenie⁵. Przyjmuje się, że organizmy inne niż gatunek parasolowy poruszają się w zbliżony sposób. Do monitoringu sposobu przemieszczania się oraz preferencji siedliskowych danego gatunku najczęściej używa się obrotu GPS⁶. Kolekcjonowane dane służą do budowy modelu oraz jego kalibracji. Następnie przeprowadzane są modelowania oparte na teorii grafów lub za pomocą *least-cost path model*⁷.

W pracy magisterskiej *Modelowa analiza procesu planowania korytarzy ekologicznych w oparciu o założenia sieci ECONET-POLSKA* przeprowadzono analizy przy użyciu *least-cost path model* dla obszaru Dolnego Śląska. Wybrany gatunkiem parasolowym był wilk. Do modelu wprowadzono dane dotyczące miejsc występowania wilka

² W. Jędrzejewski, D. Ławreszuk, *Ochrona łączności ekologicznej w Polsce: materiały konferencji międzynarodowej „Wdrażanie koncepcji korytarzy ekologicznych w Polsce”*, Białowieża 2008, s. 139.

³ Tamże, s. 116.

⁴ J. Romanowski, *Korytarze i łączność siedlisk w ekologii i ochronie przyrody*, Dziekanów Leśny 2008, s. 2.

⁵ Tamże, s. 3.

⁶ W. Jędrzejewski, D. Ławreszuk, dz. cyt., s. 67.

⁷ O. Popescu, A. Tache, A. Petrișor, *Methodology for Identifying Ecological Corridors: A Spatial Planning Perspective*, 2022, dostęp online.

Mapa przedstawia teren Białowieży i okolic, z zaznaczonymi trasami migracji (wariant 2) oraz barierami antropogenicznymi dłuższymi niż 500m. Mapa zawiera również obszary Natura 2000, obszary sieci opracowanej przez Zakład Badań Soaków PAN w Białowieży, obszary sieci ECINET-PL oraz lasy. Wskazano również punkt A i punkt B. W lewym górnym rogu znajduje się strzałka wskazująca na północ, a w lewym dolnym rogu – skala od 0 do 50 km.

Legenda

- obszar Dolnego Śląska
- trasy migracji
- obszary Natura 2000
- punkt A
- wariant 2
- obszary sieci opracowanej przez Zakład Badań Soaków PAN w Białowieży
- Punkt B
- bariery antropogeniczne dłuższe niż 500m
- obszary sieci ECINET-PL
- lasy

Źródło: K. Włodarczyk, *Modelowa analiza procesu planowania korytarzy ekologicznych w oparciu o założenia sieci ECONET-POLSKA*, 2023

- 1) Nowogrodzic – gdzie suma długości pól uprawnych w korytarzu ekologicznym wynosi 1,5 km
- 2) 2) Stare Bogaczowice – gdzie długość pola uprawnego w korytarzu ekologicznym wynosi 750 m
- 3) 3) Radków – gdzie długość pola uprawnego w korytarzu ekologicznym wynosi 1,6 km⁹.

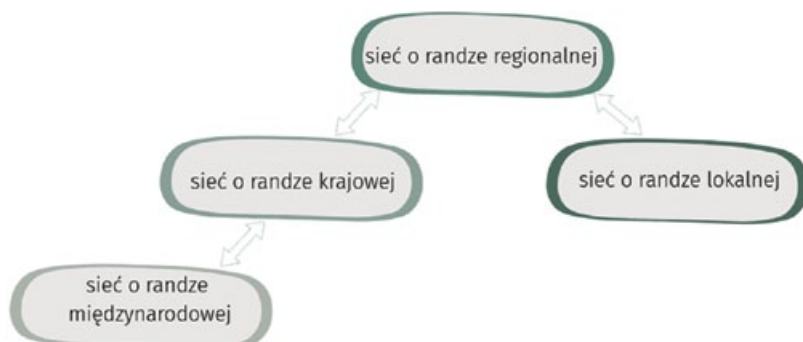
9 Tamże, s. 54-55.

Takie obszary stanowią poważną barierę dla migracji niektórych organizmów. W wyniku przedstawionej analizy wykazano, że na Dolnym Śląsku w skali regionu nie istnieje żaden korytarz ekologiczny o charakterze ciągłym z wybranego punktu A do punktu B.

Omawiane punkty zostały zlokalizowane na terenach charakteryzujących się największą lesistością, najmniejszą fragmentacją środowiska naturalnego oraz najmniejszym zagęszczeniem dróg w skali regionu¹⁰, co stanowi odpowiednie warunki dla potencjalnych siedlisk, a utrudniona migracja pomiędzy nimi stanowi problem.

Omawiane tereny przekształcone antropogenicznie znajdują się w przebiegu projektu sieci korytarzy ekologicznych zaprojektowanych przez Zakład Badania Ssaków Państwowej Akademii Nauk zleconego przez Ministerstwo Środowiska w celu połączenia obszarów Natura 2000. Projekt sieci nie ma umocowania prawnego, ale w 61% składa się z terenów objętych ochroną z tytułu form ochrony przyrody. 39% terenów zawartych w projekcie sieci korytarzy ekologicznych nie jest chronione w rozumieniu prawa miejscowego. Według autorów sieci omawiane tereny powinny zostać wdrożone za pomocą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹¹.

Projekt sieci został opracowany na poziomie krajowym i międzynarodowym¹². Korytarze ekologiczne są dzielone na cztery rangi według metodologii ECONET-POLSKA:



Sieci na wszystkich poziomach powinny się wzajemnie uzupełniać. Projektując sieć, powinno się bazować na sieci o randze niższej lub wyższej o jeden poziom¹³.

Konieczne jest uzupełnienie projektu sieci na poziomie lokalnym i regionalnym. Zgodnie z założeniem konieczne jest zaprojektowanie sieci regionalnych w pierwszej kolejności w oparciu o projekt sieci korytarzy ekologicznych o randze krajowej i międzynarodowej. Na bazie utworzonych sieci o randze regionalnej zaprojektowane powinny być sieci o randze lokalnej. Korytarze o każdej randze zagrożone zagospodarowaniem terenu o nienaturalnym charakterze powinny zostać ujęte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w celu ich ochrony.

¹⁰ Tamże, s 46-49.

¹¹ Z. Izakovičová, M. Świader, *Building Ecological Networks in Slovakia And Poland*, 2017, s. 320.

¹² W. Jędrzejewski, D. Ławreszuk, dz. cyt., s. 73.

¹³ A. Liro i in., *Koncepcja krajowej sieci ekologicznej ECONET-POLSKA*, Warszawa, 1995, s. 91.

Przeanalizowane zostały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w miejscach barier określonych za pomocą modelowania przedstawionego na ryc. 2. Analiza dokumentów planistycznych wykazała, że nie uzupełniono projektu sieci korytarzy ekologicznych na poziomie regionalnym ani lokalnym. Dodatkowo nie zabezpieczono w prawie miejscowym przebiegu projektu sieci korytarzy ekologicznych. Projekt sieci korytarzy ekologicznych jest uwzględniany jako oznaczenie informacyjne bez umocowania prawnego. W obowiązujących przeznaczeniach dominują tereny rolne, co odpowiada stanowi faktycznego zagospodarowania, ale tworzy barierę dla migracji niektórych organizmów.

Istotne powinno być zachowanie całkowitej ciągłości korytarzy ekologicznych, które charakteryzują się największą naturalnością, a tym samym wymagają najmniej interwencji zmiany przeznaczenia terenów w celu likwidacji barier. Miejscowe plany zagospodarowania na wymienionych terenach powinny zabezpieczać teren pod korytarze ekologiczne w celu uzyskania spójnego korytarza przebiegającego przez Dolny Śląsk. Ciągły korytarz liniowy to jedyna forma korytarza ekologicznego umożliwiającego naturalną migrację wszystkich gatunków roślin oraz wszystkich innych organizmów. W kontekście zmian klimatycznych zachowanie możliwości migracji organizmów żywych powinno być priorytetem. Naturalna migracja ma wpływ na zachowanie różnorodności genetycznej zwiększającej szanse na przetrwanie danego gatunku.

Bibliografia

1. Bernatek A., *Koncepcja korytarzy ekologicznych w planowaniu przestrzennym na szczecelu wojewódzkim*, 2012.
2. Burchard-Dziubińska M., Prandecki K., *Zmiana klimatu – skutki dla polskiego społeczeństwa i gospodarki*, Warszawa 2020.
3. Chrobak K. i in., *Ochrona Środowiska w Dokumentach Planowania Przestrzennego Rangi Gminnej*, Wrocław.
4. Izakovièová Z., Swiader M., *Building Ecological Networks In Slovakia And Poland*, 2017.
5. Jagodziński A., Pietras M., Dyderski M., *Migracje drzew i grzybów mykoryzowych w wyniku przesuwania się stref klimatycznych*, 2020.
6. Jędrzejewski W., Ławreszuk D., *Ochrona łączności ekologicznej w Polsce: materiały konferencji międzynarodowej „Wdrażanie koncepcji korytarzy ekologicznych w Polsce”*, Białowieża 2008.
7. Kozłowski S., *Spór o kształt sieci ekologicznej Natura 2000*, „Dziki Życie”, dostęp online.
8. Liro A. i in., *Koncepcja krajowej sieci ekologicznej ECONET-POLSKA*, Warszawa 1995.
9. Popescu O., Tache A., Petrișor A., *Methodology for Identifying Ecological Corridors: A Spatial Planning Perspective*, 2022, dostęp online.
10. Radziwon I., *Natura 2000 jako działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju*, 2015.
11. Romanowski J., *Korytarze i łączność siedlisk w ekologii i ochronie przyrody*, Dziekanów Leśny 2008.

12. Włodarczyk K., *Modelowa analiza procesu planowania korytarzy ekologicznych w oparciu o założenia sieci ECONET-POLSKA*, praca pod opieką dr. inż. Konrada Lewackiego, 2023.
13. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478).
14. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647).

**Julia Likońska**

Uniwersytet Wrocławski

Przeobrażenia miejscowości wiejskich województwa łódzkiego w latach 2011–2021

Wstęp

W ostatnich dekadach obszary wiejskie w Polsce ulegają istotnym przeobrażeniom, które są w głównej mierze konsekwencją transformacji ustrojowej z lat 90. XX w., integracji z Unią Europejską, globalizacji, przemian społeczno-demograficznych czy postępującej urbanizacji i rozwijającej się suburbanizacji. Wpływ tych czynników spowodował przeobrażenia w strefie społecznej, gospodarczej, politycznej, przestrzennej i funkcjonalnej zarówno kraju, jak i jego obszarów wiejskich. Zmiany te znacznie płynniej i szybciej zaszły w miastach, gdzie już wcześniej lokowane były duże przedsiębiorstwa, rozwinięte były usługi, w tym publiczne, posiadały lepiej rozwiniętą infrastrukturę techniczną, wykwalifikowaną kadrę pracowników, rosła też ich liczba ludności, szczególnie w wieku produkcyjnym, pozwalająca podnosić wzrost gospodarczy miasta.

Podobne, choć na mniejszą skalę, przemiany zaczęły zachodzić na obszarach podmiejskich. To spowodowało rozwój procesów suburbanizacyjnych na przedmieściach polskich miast. W tym samym czasie obszary wiejskie położone w znacznej odległości od miast zaczęły przeżywać kryzys. Przystarzała struktura agrarna, niska wydajność pracy, brak kapitału zewnętrznego i nowych miejsc pracy dla lokalnej ludności powodowały ciągły wzrost bezrobocia, spadek jakości życia, migrację ludności wiejskiej do miast, a przez to zmianę struktury demograficznej. Te przemiany spowodowały ogromne różnice pomiędzy poszczególnymi obszarami wiejskimi. Różnice te skłaniają naukowców do badań nad nimi w celu wydzielania obszarów wiejskich, w których dochodzi do rozwoju – tzw. obszarów sukcesów oraz tych, które borykają się z wieloma złożonymi problemami – czyli obszarów peryferyjnych. W artykule skupiono się na województwie łódzkim, którego położenie w centralnej Polsce jest przykładem zarówno obszaru występowania procesów suburbanizacji w strefach podmiejskich największych miast, jak i powstawania obszarów peryferyjnych, a także peryferii wewnętrznych (Bajerski, 2008; Staszewska 2012; Gałka, Warych-Juras, 2011; Kurek, Gałka, Wójtowicz, 2014; Nurzyńska, 2016).

Zakres przestrzenny i czasowy badań

Do przeprowadzenia badań wybrano województwo łódzkie, w którym powierzchnia obszarów wiejskich wynosi 17 035 km² (93% powierzchni województwa) i jest zamieszkiwana przez 901,5 tys. osób (38% ogółu ludności). Na tym obszarze znajduje się 4469 miejscowości wiejskich oraz 3662 miejscowości statystyczne, na podstawie których wykonano analizę, te natomiast wchodzi w skład 129 gmin wiejskich i 28 obszarów wiejskich gmin miejsko-wiejskich (ryc. 1).

Zakres czasowy, jaki został obrany w pracy i dla którego pozyskiwano dane, to lata 2011–2021. Wybrano właśnie taki przedział czasowy ze względu na przeprowadzone w latach 2011 i 2021 Narodowe Spisy Powszechne, dla których dostępne są dane dla miejscowości statystycznych.



Ryc. 1. Podział administracyjny województwa łódzkiego
Źródło: opracowanie własne na podstawie Geoportalu

Cele analizy

Celem niniejszego artykułu jest przede wszystkim analiza zmian, jakie zaszły w miejscowościach wiejskich województwa łódzkiego w latach 2011–2021 w zakresie liczby ludności, liczby mieszkań oddanych do użytkowania i liczby podmiotów gospodarczych oraz identyfikacja wiejskich obszarów rozwojowych i problemowych. Ważnym celem postawionym w pracy jest także wykazanie, że obszary peryferyjne mogą występować wewnątrz kraju i na niższych szczeblach podziału administracyjnego, oraz udowodnienie, że przeprowadzenie analizy na najniższym stopniu podziału administracyjnego, czyli dla miejscowości statystycznych, ukazuje faktyczną sytuację większych jednostek administracyjnych, ponieważ uśrednione dane dla całej jednostki administracyjnej, np. powiatu, nie pokazują często bardzo dużego zróżnicowania, które w nich występuje.

Metody badawcze i źródła danych

Postępowanie badawcze obejmowało kilka zasadniczych etapów. Pierwszym z nich był dobór i pozyskanie danych potrzebnych do badań oraz wybór jednostek odniesienia. Jako główne źródło danych wybrano Bank Danych Lokalnych (BDL) Głównego Urzędu Statystycznego, w przypadku jednostek odniesienia postanowiono zejść na najniższy poziom podziału administracyjnego, czyli miejscowości statystyczne, z wyłączeniem miast w województwie łódzkim. BDL definiuje miejscowości statystyczne jako zespół kilku miejscowości, obejmujących z reguły wieś i przyległe do niej przysiółki i inne mniejsze miejscowości, dla których łącznie zbierane są i opracowywane dane statystyczne. Są określone jedną wspólną nazwą, przeważnie większej miejscowości. W szczególnym przypadku zespół może zawierać tylko jedną miejscowość. Po dokładnej analizie danych wybrano te, które zebrano podczas Narodowych Spisów Powszechnych w 2011 i 2021 r. Na tej podstawie pozyskano dane dla: liczby ludności rezydującej w miejscowościach statystycznych w województwie łódzkim dla lat 2011 i 2021 oraz liczby podmiotów gospodarczych w miejscowościach statystycznych w województwie łódzkim dla lat 2011 i 2021. Dodatkowo by uzupełnić bazę danych o kolejny parametr, pobrano dane dla liczby mieszkań oddanych do użytkowania w miejscowościach statystycznych w województwie łódzkim w latach 2011–2021. Następnym etapem w postępowaniu badawczym było stworzenie spójnej bazy danych, która została wykorzystana do analiz geostatystycznych i graficznego przedstawienia danych. Do analiz geostatystycznych wykorzystano następujące narzędzia dostępne w programie ArcMap: Cluster and Outlier Analysis (Anselin Local Morans I), Hot Spot Analysis (Getis-Ord-Gi) oraz IDW (Geostatistical Analyst). Na koniec w celu identyfikacji wiejskich obszarów sukcesu i problemowych obliczono wskaźnik syntetyczny metodą Perkala dla wszystkich trzech analizowanych zmiennych. Na podstawie obliczonego wskaźnika syntetycznego dokonano wizualizacji danych w programie ArcMap za pomocą narzędzia Hot Spot Analysis (Getis-Ord-Gi) oraz IDW (Geostatistical Analyst). Wzór dla wskaźnika statystycznego liczonego metodą Perkala to:

$$P_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n z_{ij}$$

gdzie:

- P_i – syntetyczny wskaźnik Perkala dla obiektu
- z_{ij} – zestandaryzowana wartość cechy j dla obiektu
- n – liczba zmiennych
- i – numer obiektu
- j – numer cechy

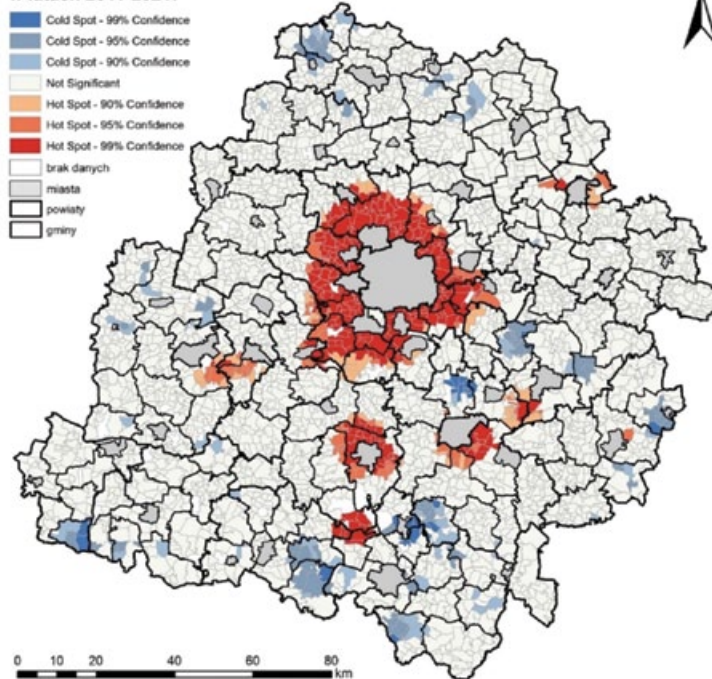
Analiza przeobrażeń miejscowości wiejskich w województwie łódzkim za pomocą różnych narzędzi geostatystycznych

Pierwszym użytym do badań narzędziem jest Hot Spot Analysis. Podczas analizy zauważono, że w zależności od analizowanego wskaźnika widoczne są różne obszary istotne statystycznie, jednak pewne hot spoty i cold spoty powielają się w przypadku wszystkich cech. Tak jest przede wszystkim w przypadku największego hot spotu wokół Łodzi i jej miast sąsiednich, gdzie w każdym analizowanym wskaźniku zasięg hot spotu jest prawie taki sam, również większość wsi wykazuje 99% prawdopodobieństwo wystąpienia procesów. Można więc mówić o obszarze oddziaływania Łodzi i wytwarzaniu się wokół niej szerokiej strefy podmiejskiej. W przypadku wszystkich trzech cech powtarzają się hot spoty w otoczeniu Bełchatowa, Skierniewic, Piotrkowa Trybunalskiego i Tomaszowa Mazowieckiego, w gminie Kleszczów oraz pomiędzy Sieradzem a Zduńską Wolą. Jedynie ich wielkość i poziom istotności zmienia się w zależności od cechy, jednak w tych obszarach też prawdopodobnie zachodzą procesy suburbanizacyjne. W przypadku sumy liczby oddanych mieszkań do użytkowania i różnicy liczby podmiotów pojawiły się również hot spoty wokół Wieruszowa, Wielunia i Łowicza (ryc. 2b, 2c).

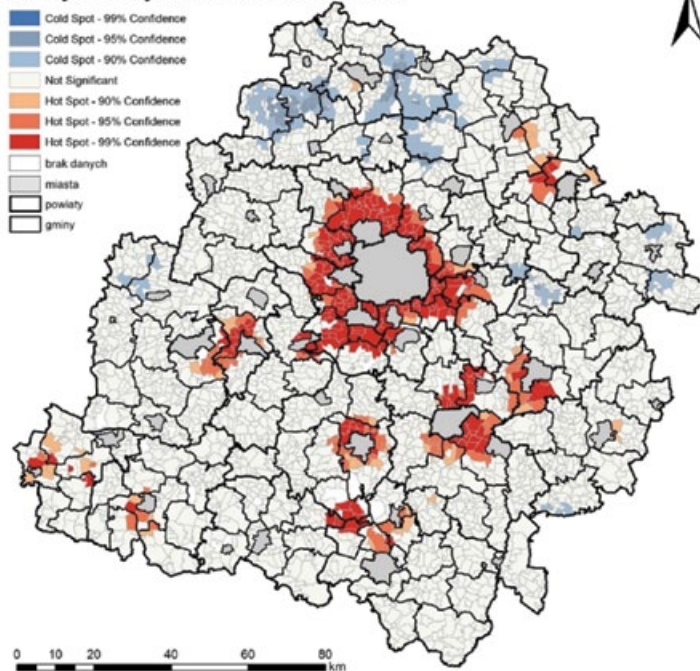
Przypadek występowania cold spotów był dużo bardziej zróżnicowany w zależności od analizowanej cechy. Cold spotami, które powielają się we wszystkich przypadkach, były dwa duże obszary zlokalizowane w powiatach: kutnowskim, łęczyckim i łowickim. Pozostałe były znacznie mniejsze i w przypadku pierwszego parametru występowały głównie we wsiach na południu województwa (ryc. 2a), przy drugiej cesze – na północy obszaru (ryc. 2b), a przy trzeciej – na północy i wschodzie województwa (ryc. 2c). Dodatkowo tylko przy różnicy liczby ludności wystąpił najwyższy poziom prawdopodobieństwa zajścia procesu (ryc. 2a). Można więc przypuszczać, że w województwie występuje kilka stałych obszarów wykazujących rozwój, natomiast obszary problemowe są zmienne w zależności od parametru i jedynie te na północy województwa przejawiają złożoność problemu.

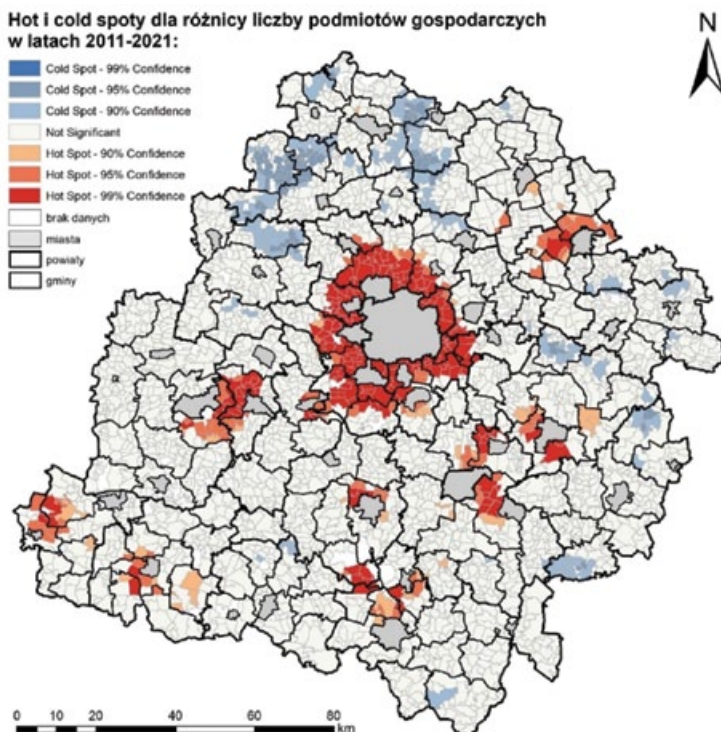


**Hot i cold spoty dla różnicy ludności
w latach 2011-2021:**



**Hot i cold spoty dla sumy liczby mieszkań
oddanych do użytkowania w latach 2011-2021:**





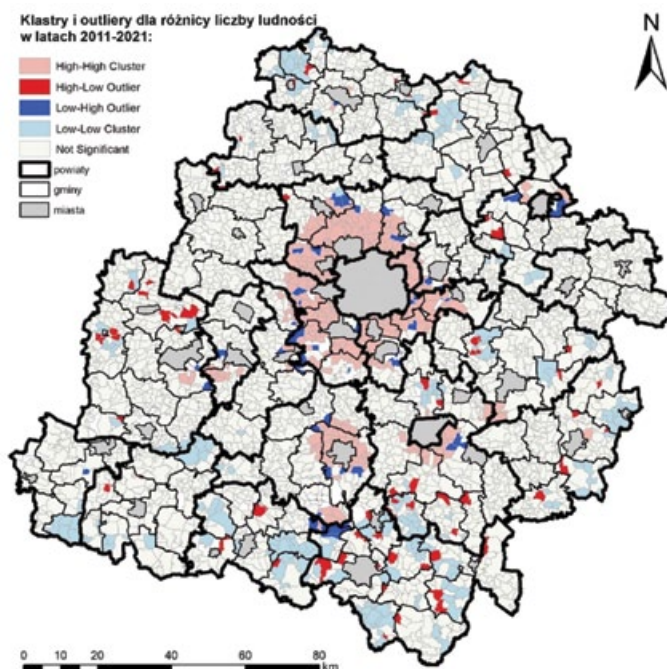
Ryc. 2a, 2b, 2c. Hot i cold spoty dla: a. różnicy liczby ludności; b. sumy liczby mieszkań oddanych do użytkowania; c. różnicy liczby podmiotów gospodarczych w miejscowościach statystycznych województwa łódzkiego w latach 2011–2021

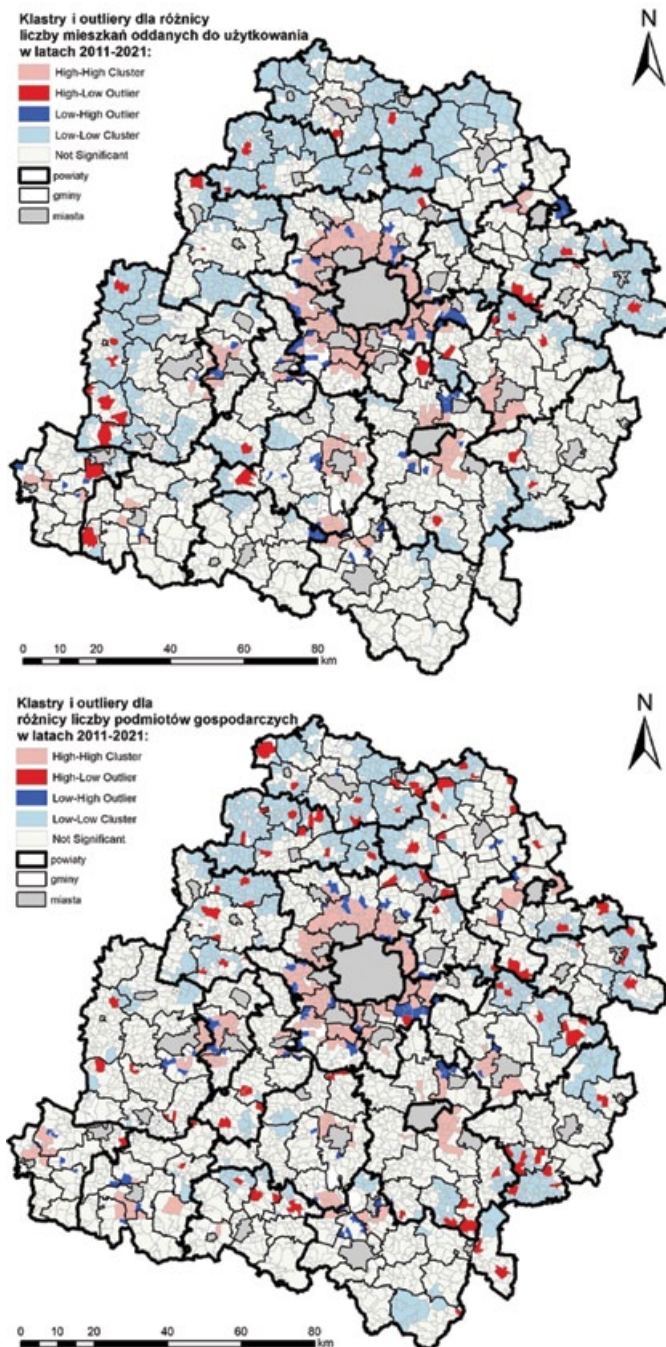
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL

Analizując i porównując klastry i wartości odstające dla wszystkich trzech cech, widać zarówno podobieństwa, jak i różnice. Przede wszystkim podobnie jak w przypadku hot spotów wyróżnia się siedem stałych klastrów, które wykazują wysokie wartości, i są to: strefa oddziaływania Łodzi, Bełchatowa, Kleszczowa, Piotrkowa Trybunalskiego, Tomaszowa Mazowieckiego, Skierniewic oraz obszar pomiędzy Sieradzem a Zduńską Wolą (ryc. 2a, 2b, 2c). To w ich przypadku klastry pojawiają się we wszystkich analizowanych cechach, zmienia się jedynie ich zasięg. Jednak istotnie pozytywne zmiany zachodzą również wokół Wieruszowa i Wielunia, ale w ich przypadku znaczenie ma suma mieszkań oddanych do użytkowania i różnica podmiotów gospodarczych (ryc. 3b, 3c). Klastry niskich wartości nie przejawiają takiej powtarzalności i również w tym przypadku zauważalne są różnice pomiędzy klastrami dla różnicy liczby ludności a pozostałymi dwiema cechami, ponieważ obszary te praktycznie się nie pokrywają. W pierwszej cesze klastry niskich wartości są zlokalizowane głównie na południu województwa i mają niewielką powierzchnię (ryc. 3a). W dwóch następnych cechach wyróżnia się przede wszystkim bardzo duży klaster na północy województwa oraz po-

wielają się te występujące we wschodniej jego części. Klastry te zajmują też znacznie większe powierzchnie (ryc. 3b, 3c). Porównując lokalizację i powierzchnię tych klastrów z cold spotami, okazuje się, że cold spoty są znacznie mniejsze od odpowiadających im klastrów.

W przypadku tej analizy szczególną uwagę zwracano też na wartości odstające, które ukazują konkretne miejscowości wyróżniające się swoją wysoką wartością i otoczone obiektami o niskich wartościach i na odwrót. Ma to na celu pokazanie, że nawet na obszarach rozwijających się rozwój ten jest nierównomierny i oczywiście podobnie jest w przypadku terenów problemowych, w ramach których można wskazać jednostki wyróżniające się *in plus*. Rozmieszczenie wartości odstających ma związek z klastrami, tak więc najwięcej niskich wartości odstających było zlokalizowanych w klastrze wokół Łodzi, ale szczególnie w okolicach Łasku będącego na pograniczu tego klastra. Dodatkowo większe skupiska wsi o niskich wartościach odstających były w okolicach Kleszczowa, Wolborza i Brójca. Niskie wartości odstające powtarzały się też częściej niż wysokie, ponieważ we wszystkich trzech wskaźnikach powtórzyło się siedem miejscowości. Prawdopodobnie mogą być one wsiami najbardziej problemowymi spośród tych, które znajdują się wewnątrz obszarów rozwojowych. Natomiast rozmieszczenie wsi z wysokimi wartościami odstającymi praktycznie nie wykazuje korelacji, ponieważ żadna z nich nie pojawiła się trzykrotnie (ryc. 3a, 3b, 3c).





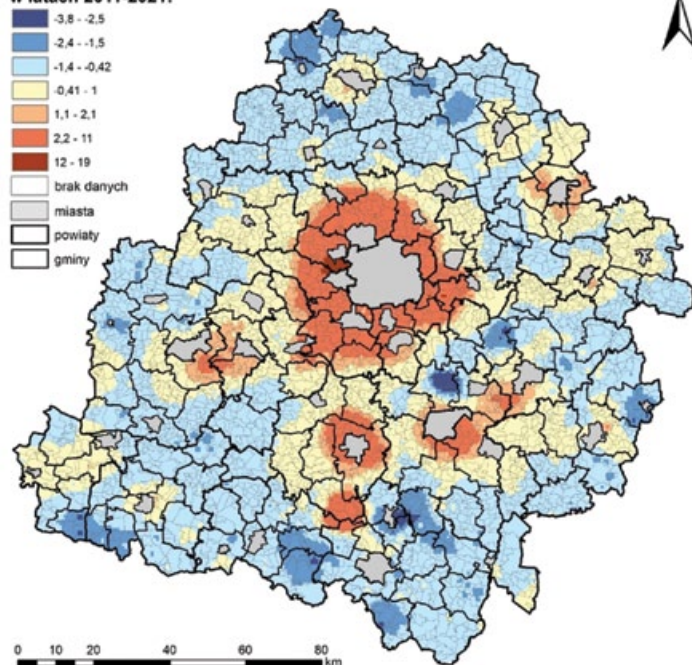
Ryc. 3a, 3b, 3c. Klasy i outliery dla: a. różnicy liczby ludności; b. sumy liczby mieszkań oddanych do użytkowania; c. różnicy liczby podmiotów gospodarczych w miejscowościach statystycznych w województwie łódzkim w latach 2011–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL

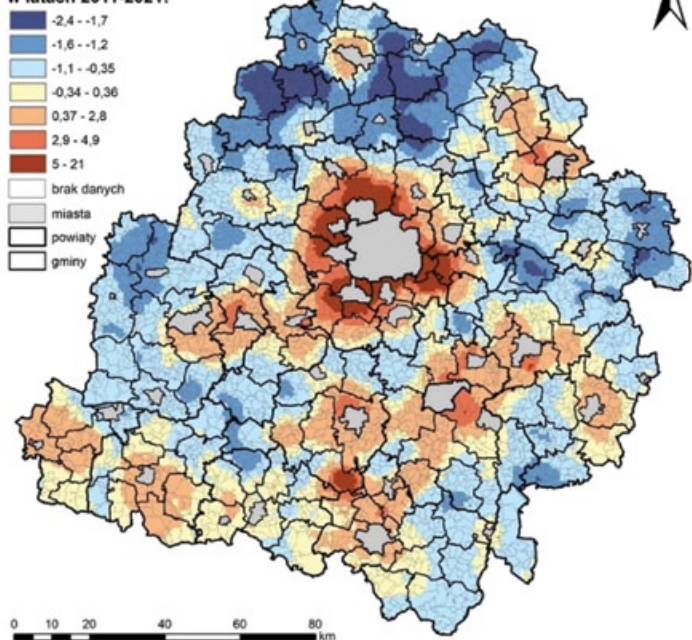
Dzięki przeprowadzonej analizie na podstawie interpolacji praktycznie można potwierdzić obszary, które definitywnie się rozwijają, i są to oczywiście obszar wokół Łodzi, Bełchatowa, Piotrkowa Trybunalskiego, Tomaszowa Mazowieckiego, w tym Sulejowa i Wolborza, Skierniewic, pomiędzy Sieradzem a Zduńską Wolą, gmina Kleszczów oraz okolice Wieruszowa i Wielunia, ale zdecydowanie procesy suburbanizacyjne działają najsilniej w strefie pomiędzy Aleksandrowem Łódzkim a Konstantynowem Łódzkim (ryc. 4a, 4b, 4c).

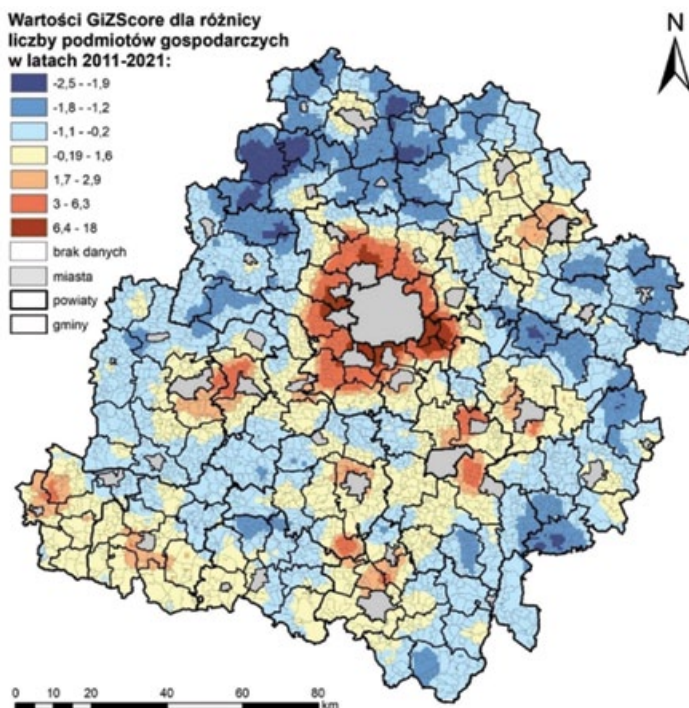
Narzędzie to pozwoliło również sprawdzić, jak wygląda sytuacja dla analizowanych cech na obszarach, które w przypadku hot i cold spotów oraz klastrów i wartości odstających były nieistotne statystycznie. Interpolacja wykazała, że suburbanizacja jest zauważalna również wokół Kutna, Łowicza, Opoczna, Radomska, Kamieńska oraz w znacznie mniejszym stopniu w okolicach Rawy Mazowieckiej, Działoszyna i Poddębic. Niektóre z tych obszarów były wymieniane przy wcześniejszych metodach, ale obszary wykazujące wysokie wartości były znacznie mniejsze. W przypadku obszarów o najniższych wartościach zdecydowanie wyróżnia się po raz kolejny obszar problemowy zlokalizowany w powiatach: kutnowskim, łęczyckim, zachodniej części łowickiego i północnej poddębickiego. Ponownie wystąpiły bardzo niskie wartości w zachodniej części powiatu rawskiego oraz na granicach powiatów: rawskiego, tomaszowskiego, skierniewickiego i brzezińskiego, opoczyńskiego, piotrkowskiego i radomszczańskiego (ryc. 4a, 4b, 4c). Po raz kolejny oprócz korelacji pomiędzy obszarami sukcesu i problemowymi wytypowanymi przy użyciu różnych metod geostatystycznych wystąpiła znacznie większa korelacja pomiędzy wartościami dla sumy liczby mieszkań oddanych do użytkowania i różnicy liczby podmiotów gospodarczych niż pomiędzy różnicą liczby ludności a pozostałymi dwoma cechami, co również było zauważalne przy użyciu wcześniejszych metod. Możliwe więc, że to nie zmiana liczby ludności na danym obszarze, lecz liczba nowych mieszkań i wielkość wzrostu liczby podmiotów gospodarczych mogą mieć większy wpływ na wystąpienie procesów rozwojowych i peryferyzacji.

**Wartości GiZScore dla różnicy liczby ludności
w latach 2011-2021:**



**Wartości GiZScore dla sumy
liczby mieszkań oddanych do użytkowania
w latach 2011-2021:**





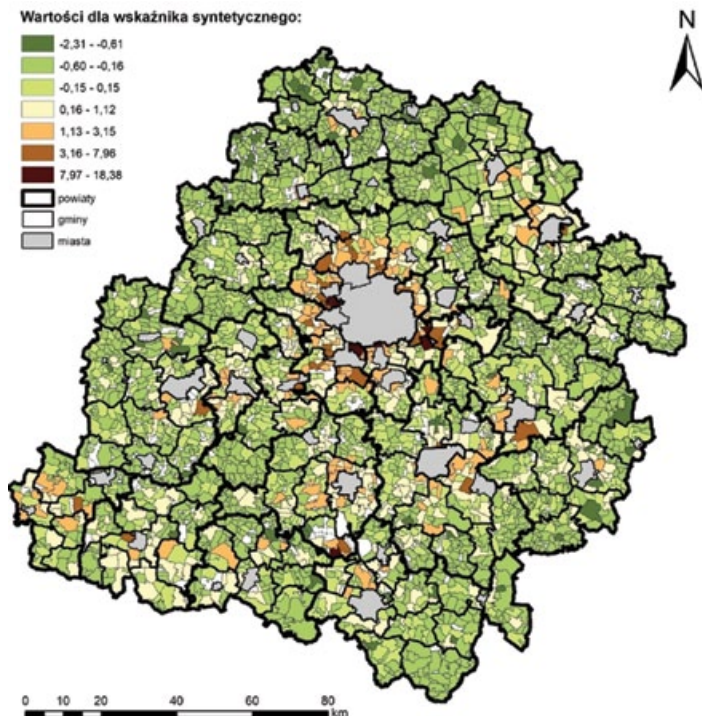
Ryc. 4a, 4b, 4c. Wartości GiZScore dla: a. różnicy liczby ludności; b. sumy liczby mieszkań oddanych do użytkowania; c. różnicy liczby podmiotów gospodarczych w miejscowościach statystycznych województwa łódzkiego w latach 2011–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL

Identyfikacja wiejskich obszarów sukcesu i problemowych w województwie łódzkim

Po przeanalizowaniu rozkładu wartości wszystkich trzech badanych cech dla obszarów wiejskich województwa łódzkiego w latach 2011–2021 należy dokonać identyfikacji wiejskich obszarów sukcesu i peryferyjnych, by zrealizować jeden z celów niniejszych badań. Do identyfikacji tych obszarów posłużono się wskaźnikiem syntetycznym policzonym na podstawie analizowanych trzech zmiennych. Następnie ponownie wykorzystano narzędzie Hot Spot Analysis oraz IDW, by przedstawić uzyskane wyniki w postaci graficznej. Dzięki temu zostaną pokazane najwyższe i najniższe wartości dla trzech cech, a nie pojedynczo jak powyżej, co pozwoli zidentyfikować obszary rozwojowe i peryferyjne w województwie łódzkim oraz sprawdzić, czy powielają się one z wcześniej identyfikowanymi obszarami sukcesu i problemowymi, ale też pokazać, że ani procesy suburbanizacji, ani peryferyzacji nie oddziałują jednakowo na wszystkie miejscowości statystyczne.

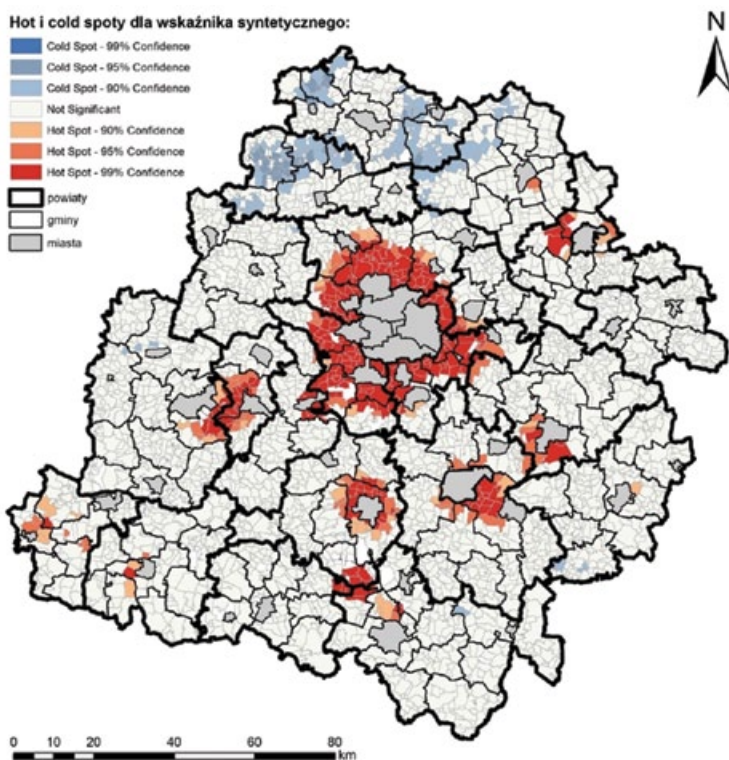
W wyniku badania wartości dla wskaźnika syntetycznego okazuje się, że wsie w województwie łódzkim są dużo bardziej zróżnicowane, niż wcześniej sądzono na podstawie powyższych analiz. Łączna wartość dla wszystkich trzech analizowanych zmiennych wykazała, że na obszarach rozwijających się procesy suburbanizacji nie oddziałują tak samo na wszystkie wsie wokół miast, a na obszarach wykazujących cechy peryferyjne występują wsie z dodatnimi wartościami wskaźnika. To potwierdza postawioną na początku hipotezę badawczą. Ryc. 5 pokazuje również, że rozwój w mniejszym stopniu niż w sześciu stałych obszarach sukcesu wykazują również miejscowości statystyczne wokół wszystkich miast powiatowych oraz większość pozostałych miast. Natomiast obszary o ujemnych wartościach wskaźnika syntetycznego są zlokalizowane głównie w powiatach graniczących z innymi województwami i tworzą je wsie zlokalizowane w powiecie poddębickim, łęczyckim, kutnowskim i wschodniej części łowickiego, we wschodniej części powiatu rawickiego, w południowej części powiatu opoczyńskiego i piotrkowskiego oraz wschodniej radomszczańskiego, w północnej części powiatu sieradzkiego.



Ryc. 5. Wartości wskaźnika syntetycznego dla miejscowości statystycznych województwa łódzkiego w latach 2011–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL

Dzięki analizie hot i cold spotów dla wartości wskaźnika syntetycznego okazuje się, że w województwie łódzkim więcej obszarów wykazuje rozwój niż peryferyjność. Potwierdziły się proponowane wcześniej obszary sukcesu wokół największych miast w regionie oraz w pobliżu kopalni węgla brunatnego i elektrowni Bełchatów. Procesy suburbanizacyjne są też na mniejszą skalę widoczne w sąsiedztwie mniejszych miast, takich jak: Wieruszów, Wieluń, Radomsko, Opoczno i Łowicz. Natomiast w przypadku niskich wartości wskaźnika syntetycznego stwierdzono, że tylko ponad 200 miejscowości statystycznych zlokalizowanych w północnej części województwa ma na tyle niskie wartości dla wszystkich trzech analizowanych zmiennych, by zidentyfikować je jako obszary problemowe z widocznymi procesami peryferyzacji (ryc. 6).

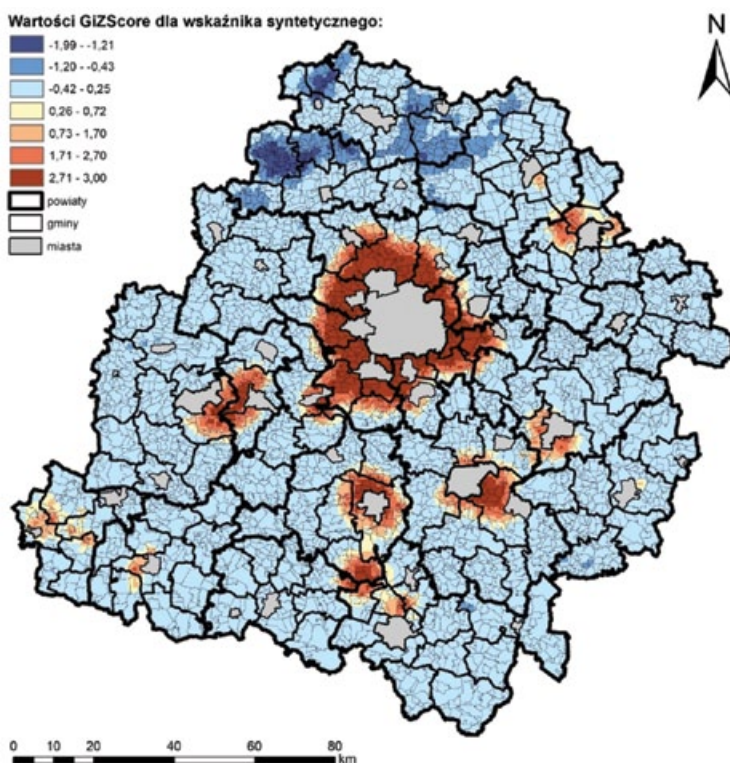


Ryc. 6. Hot i cold spoty dla wskaźnika syntetycznego na obszarach wiejskich województwa łódzkiego w latach 2011–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL

Przeprowadzona interpolacja dla wartości wskaźnika syntetycznego potwierdziła, że na obszarach wiejskich województwa łódzkiego zidentyfikowano zarówno obszary sukcesu, jak i obszary rozwojowe. Obszary rozwojowe tworzą się głównie wokół lub w sąsiedztwie dużych miast. Wyjątkiem jest obszar sukcesu powstały w pobliżu kopalni węgla brunatnego i elektrowni w gminie Kleszczów. Zidentyfikowano jeden rozległy

obszar sukcesu wokół Łodzi, a także kilka mniejszych obszarów, ale z intensywnie działającymi procesami suburbanizacji w strefie oddziaływania takich miast, jak: Bełchatów, Piotrków Trybunalski wraz z Sulejowem, Tomaszów Mazowiecki, Skierniewice, Sieradz i Zduńska Wola oraz już wspomniany obszar przy kopalni i elektrowni Bełchatów. Ponadto powstały trzy niewielkie strefy rozwojowe w sąsiedztwie Wieruszowa, Wielunia i Radomska oraz dwie strefy załączkowe mogące świadczyć o zapoczątkowaniu działania procesów rozwojowych w pobliżu Łowicza i Opoczna. Zidentyfikowano również obszary problemowe na północy województwa, jeden rozległy, drugi znacznie mniejszy, i to one wykazują najwięcej cech peryferyjnych w skali województwa. Pozostały obszar wiejski województwa łódzkiego, ze względu na występujące tam wartości wskaźnika bliskie 0, określono mianem stagnującego (ryc. 7).



Ryc. 7. Wartości GiZScore dla wskaźnika syntetycznego na obszarach wiejskich województwa łódzkiego w latach 2011–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL

Podsumowanie

W przeprowadzonych badaniach udało się zrealizować wszystkie cele oraz częściowo potwierdzić postawione założenia, ponieważ:

- Na podstawie wartości wskaźnika syntetycznego obszary sukcesu zidentyfikowano wokół Łodzi i miast z nią sąsiadujących oraz wokół Bełchatowa, Piotrkowa Trybunalskiego i Sulejowa, Tomaszowa Mazowieckiego, Skierniewic, pomiędzy Sieradzem a Zduńską Wolą, na południe od kopalni węgla brunatnego i elektrowni zlokalizowanych w gminie Kleszczów, ale też na mniejszą skalę w sąsiedztwie Wieruszowa, Wielunia, Radomska i załączki obszarów sukcesu w okolicy Łowicza i Opoczna.
- Obszary peryferyjne zlokalizowano tylko na północy województwa: w północno-zachodniej części powiatów łęczyckiego i kutnowskiego oraz na pograniczu powiatów łęczyckiego, kutnowskiego i łowickiego.
- Na podstawie przeprowadzonych badań potwierdzono, że zidentyfikowane obszary sukcesu i problemowe powstały odpowiednio w wyniku procesów suburbanizacji i peryferyzacji.
- Dzięki szczegółowej analizie przeprowadzonej na wartościach dla miejscowości statystycznych udało się potwierdzić duże zróżnicowanie poziomu rozwoju wsi zarówno w powiatach, jak i gminach.
- Zastosowanie metody geostatystycznej pokazującej niskie i wysokie wartości odstające dla wsi leżących w klastrach niskich i wysokich wartości potwierdziło, że na obszarach peryferyjnych mogą znajdować się pojedyncze wsie wykazujące rozwój, a na obszarach rozwijających się takie, które za tym rozwojem nie nadążają.

Przedstawione wnioski świadczą zarówno o występowaniu na obszarach wiejskich województwa łódzkiego obszarów sukcesu, które w najbliższych latach będą się stale rozwijać, jak i obszarów zmagających się z poważnymi i złożonymi problemami oraz stagnujących, gdzie tylko radykalne zmiany demograficzne, społeczne, gospodarcze i polityczne mogą zatrzymać pogłębianie się przepaści pomiędzy tymi obszarami, ponieważ tylko one mogą zahamować depopulację i ostatecznie zniknięcie tych miejscowości wiejskich.

Mimo że badania były prowadzone dla obszarów wiejskich województwa łódzkiego, można je również wykorzystać do analizy sytuacji tych obszarów w innych regionach Polski.

Bibliografia

1. Bajerski A., *Problem wydzielenia peryferii społeczno-gospodarczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 2, s. 159–167.
2. Gałka J., Warych-Juras A., *Regionalne uwarunkowania suburbanizacji w Polsce*, „Studia Miejskie” 2011, t. 3, s. 147–157.
3. Kurek S., Gałka J., Wójtowicz M., *Wpływ suburbanizacji na przemiany wybranych struktur demograficznych i powiązań funkcjonalno-przestrzennych w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym*, red. A. Zborowski, Kraków 2014.
4. Nurzyńska I., *Przyczyny i przejawy peryferyjności obszarów wiejskich w Polsce*, „Więś i Rolnictwo”, t. 171, 2016, s. 123–139.
5. Staszewska S., *Przekształcenia urbanistyczne osiedli wiejskich strefy podmiejskiej dużego miasta*, „Barometr Regionalny” 2012, 30(4), s. 53–68.

Julia Kulęgowska

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Planowanie przestrzenne w dobie cyfryzacji – między centralizacją a samorządnością

Streszczenie: Artykuł analizuje cyfryzację planowania przestrzennego w Polsce oraz jej powiązania z samorządnością i finansami JST. Omawia rolę nowoczesnych technologii, takich jak AI, IoT i chmura, w usprawnianiu zarządzania przestrzenią i organizacjami, a także wpływ procesów centralizacyjnych na kompetencje i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Tekst porusza również kwestie standaryzacji i interoperacyjności danych przestrzennych w kontekście dyrektywy INSPIRE oraz wskazuje wyzwania i kierunki dalszych zmian w systemie planowania i zarządzania publicznego w Polsce.

Wstęp

Planowanie przestrzenne jest kluczowym narzędziem polityki publicznej, kształtującym rozwój społeczno-gospodarczy oraz sposób zagospodarowania przestrzeni na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Obejmuje kwestie urbanistyczne, ochronę środowiska, infrastrukturę techniczną i społeczną oraz ład przestrzenny, mając istotny wpływ na jakość życia mieszkańców. Współczesne wyzwania, takie jak postępująca urbanizacja, zmiany klimatu czy presja inwestycyjna, wymagają nowoczesnych, elastycznych i opartych na danych narzędzi planistycznych.

W Polsce obserwuje się dynamiczny proces cyfryzacji systemu planowania przestrzennego, obejmujący zarówno narzędzia analizy przestrzennej, jak i cyfrowe dokumenty oraz zintegrowane bazy danych. Cyfryzacja ma usprawnić procesy decyzyjne, zwiększyć przejrzystość procedur administracyjnych oraz poprawić dostęp obywateli i inwestorów do informacji. Jednocześnie towarzyszy jej centralizacja – standaryzacja dokumentów, ujednolicenie procedur i wzmocnienie roli państwa w polityce przestrzennej. Powstaje pytanie o relację między nowoczesnymi technologiami a samorządnością: czy cyfryzacja wzmacnia lokalną autonomię, czy raczej ogranicza ją poprzez centralne sterowanie procesami planistycznymi.

Cyfryzacja w Polsce

W ciągu ostatnich lat cyfryzacja planowania przestrzennego w Polsce nabrała szczególnego znaczenia, stając się jednym z kluczowych kierunków zmian w systemie zarządzania przestrzenią. Wdrażanie rozwiązań cyfrowych jest ściśle powiązane ze zmianami legislacyjnymi oraz dążeniem do ujednolicenia i usprawnienia procedur planistycznych. Cyfryzacja obejmuje zarówno obowiązek sporządzania dokumentów planistycznych w formie elektronicznej, jak i rozwój krajowych oraz regionalnych systemów informacji przestrzennej, których celem jest poprawa dostępności danych oraz zwiększenie spójności polityki przestrzennej na różnych szczeblach administracji.

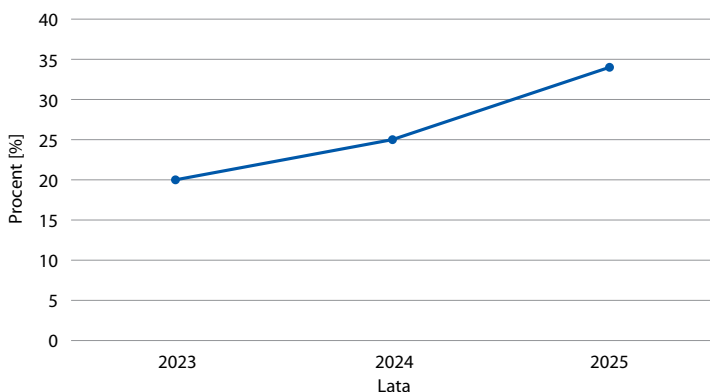
Według wypowiedzi Łukasza Otty, dyrektora ds. transformacji cyfrowej oraz rozwoju biznesu w Siemens Polska, w podcaście *Jak cyfryzacja zmienia polską gospodarkę?* na platformie Rzeczpospolita.pl [1] z 2025 r. Polska stoi dziś przed wieloma wyzwaniami, takimi jak urbanizacja prowadząca do koncentracji ludności w miastach, nowe potrzeby infrastrukturalne czy zmiany klimatyczne, które wymuszają ograniczenie emisji CO₂ oraz zużycia energii. Dodatkowo starzejące się społeczeństwo powoduje narastające niedobory kadrowe. W tym kontekście cyfryzacja może okazać się dla społeczeństwa jednym z kluczowych rozwiązań. Jak podkreśla Łukasz Otta: „Cyfryzacja staje się katalizatorem, który może pomóc nam odpowiedzieć na te wyzwania, ale musimy ją traktować jako element strategii, a nie jednorazowy projekt”.

Sztuczna inteligencja jest obecnie megatrendem, który w błyskawicznym tempie zaczyna wywierać ogromny wpływ na codzienne życie. Narzędzia takie jak AI, IoT oraz chmura, szczególnie w połączeniu ze sobą, umożliwiają tworzenie rozwiązań, które jeszcze kilka lat temu były trudne do osiągnięcia zarówno pod względem technologicznym, jak i finansowym. Jak zauważa Robert Pławiak, szef IT i digitalizacji w firmie Polpharma – największym polskim producencie leków – integracja tych technologii otwiera nowe możliwości dla rozwoju nowoczesnych i efektywnych systemów zarządzania.

Badania

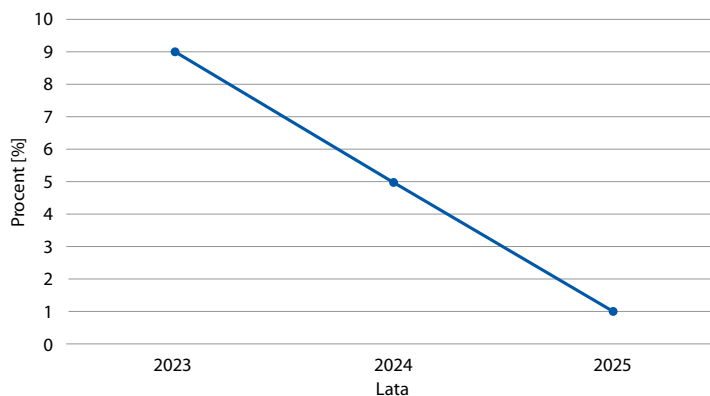
Rosnące znaczenie sztucznej inteligencji potwierdzają również wyniki badań ogólnopolskich. W 2025 r. odbyła się trzecia edycja badania EY dotyczącego poziomu cyfryzacji polskich przedsiębiorstw. Zgodnie z jego wynikami firmy w Polsce coraz dynamiczniej przechodzą z fazy testów do realnych wdrożeń technologii AI, szczególnie w tych obszarach działalności, które wykazały największy potencjał: „[...] polskie firmy coraz dynamiczniej przechodzą z fazy testów do wdrożeń w tych obszarach organizacji, które wykazały największy potencjał. Obecnie 34% średnich i dużych przedsiębiorstw w Polsce zakończyło pierwsze implementacje AI – to o 9 p.p. więcej niż w 2024 r. (25%) i 14 p.p. w porównaniu do 2023 r. (20%). [...] Maleje też grupa organizacji, które nie planują implementacji AI. W roku 2025 r. stanowiły one zaledwie 1%, rok wcześniej – 5%, a przed dwoma laty – 9%. Odsetek firm, które przerywają wdrożenia, od 3 lat utrzymuje się na stałym poziomie (8–10%)” [1] – według portalu EY.

Przedstawione dane wskazują na wyraźny trend wzrostowy w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji w polskich przedsiębiorstwach. Wnioski z badania EY pokazują, że blisko 8 na 10 firm w Polsce planuje zwiększenie inwestycji w rozwiązania oparte na AI, co potwierdza, że technologie cyfrowe stają się istotnym elementem strategii rozwoju organizacji. Wyniki badania zostały zaprezentowane na wykresach 1 i 2.



Wyk. 1. Procent średnich i dużych przedsiębiorstw w Polsce, które zakończyły pierwsze implementacje AI

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych przez firmę EY [1]



Wyk. 2. Procent przedsiębiorstw w Polsce, które nie planują implementacji AI

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań przez firmę EY [1]

Analiza przeprowadzonych badań

1. Analiza pierwszego wykresu wskazuje jednoznacznie, że sztuczna inteligencja przeszła z etapu eksperymentalnego do fazy realnych wdrożeń. Systematyczny wzrost odsetka firm, które zakończyły pierwsze implementacje AI – z 20% w 2023 r. przez 25% w 2024 r. do 34% w 2025 r. – świadczy o stopniowym dojrzewaniu rynku oraz rosnącym zaufaniu przedsiębiorstw do tej technologii. Jednocześnie dane pokazują, że większość przedsiębiorstw w Polsce jest już aktywnie zaangażowana w proces wdrażania sztucznej inteligencji. Łącznie 77% średnich i dużych firm wykorzystuje lub wdraża rozwiązania oparte na AI. Oznacza to, że sztuczna inteligencja przestaje być domeną wyłącznie liderów technologicznych, a staje się powszechnym standardem rynkowym w polskich przedsiębiorstwach.
2. Wyniki zaprezentowane na drugim wykresie pokazują ograniczenie niepewności przedsiębiorstw wobec wdrażania sztucznej inteligencji. Zauważalne jest wyraźne zmniejszenie oporu wobec implementacji sztucznej inteligencji. Udział firm deklarujących brak planów wdrożenia AI spadł z 9% w 2023 r. do zaledwie 1% w 2025 r. Tendencja ta wskazuje, że sztuczna inteligencja jest coraz powszechniej postrzegana jako niezbędny element rozwoju i utrzymania konkurencyjności przedsiębiorstw, a nie jako ryzykowna lub zbędna innowacja.

Wnioski z przeprowadzonych badań

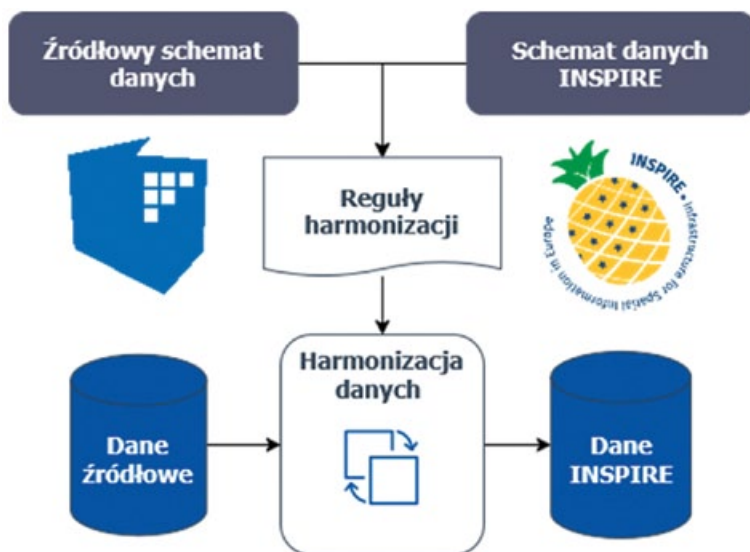
Analizując wszystkie przedstawione dane, można stwierdzić, że sztuczna inteligencja w Polsce przechodzi od fazy eksperymentalnej do powszechnych wdrożeń, stając się integralnym elementem funkcjonowania przedsiębiorstw. Systematyczny wzrost liczby firm kończących pierwsze implementacje AI, równoczesny spadek odsetka przedsiębiorstw analizujących możliwości zastosowania tej technologii oraz niemal całkowite wyeliminowanie oporu wobec wdrożeń świadczą o rosnącym zaufaniu do AI i jej roli w budowaniu przewagi konkurencyjnej. W efekcie sztuczna inteligencja przestaje być jedynie innowacją dla liderów technologicznych, a staje się standardem rynkowym, niezbędnym narzędziem wspierającym rozwój i cyfryzację polskich przedsiębiorstw.

Rola dyrektywy INSPIRE w systemie informacji przestrzennej

Kolejnym istotnym w Polsce krokiem w kierunku cyfryzacji danych przestrzennych jest wdrożenie dyrektywy INSPIRE [3] (dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Unii Europejskiej została przyjęta 14 marca 2007 r., opublikowana w Dzienniku Urzędowym 25 kwietnia 2007 r. i weszła w życie 15 maja 2007 r.), która ma zapewnić interoperacyjność systemów informacji przestrzennej oraz ułatwić integrację krajowych danych z europejskimi zasobami. Głównym celem dyrektywy jest zwiększenie dostępności danych przestrzennych zarówno dla obywateli, jak i instytucji publicznych. Aby to osiągnąć, konieczna jest harmonizacja danych, obejmująca działania techniczne, organizacyjne i prawne, które pozwalają na ujednolicenie zbiorów danych oraz ich przystosowanie do wspólnego wykorzystania. Proces harmonizacji opiera się m.in. na

tworzeniu reguł harmonizacji, czyli zasad przyporządkowania elementów krajowych modeli danych do europejskiego modelu INSPIRE.

Integralną częścią dyrektywy jest także Specyfikacja danych INSPIRE, opracowana przez Grupę Tematyczną INSPIRE Thematic Working Group Land Use, w skład której wchodzi eksperci z Polski oraz przedstawiciele Europejskiej Agencji Środowiska i Komisji Europejskiej. Specyfikacja określa zakres i strukturę danych udostępnianych na poziomie wspólnoty, obejmując informacje o istniejącym i planowanym zagospodarowaniu przestrzennym. W efekcie wdrożenia dyrektywy w Polsce ma powstać zintegrowany i spójny system informacji przestrzennej, umożliwiający porównywanie, analizowanie i wspólne wykorzystywanie danych przez różne podmioty w kraju i w skali europejskiej.



Schem. 1. Reguły harmonizacji w procesie harmonizacji danych [4]

Schemat przedstawia proces przekształcania danych krajowych do formatu zgodnego z modelem INSPIRE. Po lewej stronie znajdują się źródłowe dane i ich schemat, które są wykorzystywane w krajowych systemach informacji przestrzennej. Po prawej stronie widzimy dane w modelu INSPIRE oraz odpowiadający im schemat danych INSPIRE, który definiuje strukturę i standardy wymagane na poziomie europejskim.

Proces przekształcania danych obejmuje dwa kluczowe elementy:

1. Reguły harmonizacji – zasady, według których poszczególne elementy krajowego modelu danych są przyporządkowywane do elementów modelu INSPIRE.
2. Harmonizacja danych – rzeczywiste działania techniczne polegające na przetworzeniu i dopasowaniu danych źródłowych do standardów INSPIRE, tak aby powstały **dane INSPIRE** zgodne z europejskim modelem.

Cały proces ma na celu zapewnienie interoperacyjności danych przestrzennych, umożliwiając ich wspólne wykorzystywanie zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

Efekty wdrożenia dyrektywy INSPIRE w Polsce

1. Dyrektywa INSPIRE zapewnia obywatelom, administracji publicznej i inwestorom łatwiejszy dostęp do jednolitych i porównywalnych danych przestrzennych. Zwiększa to przejrzystość działań państwa oraz ułatwia podejmowanie świadomych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzeni.
2. Ujednolicone i interoperacyjne dane pozwalają skrócić procedury planistyczne i inwestycyjne, ograniczyć błędy decyzyjne oraz lepiej koordynować działania różnych instytucji. Przekłada się to na bardziej efektywne zarządzanie przestrzenią w skali kraju.
3. Dzięki wspólnym standardom danych możliwe jest skuteczniejsze monitorowanie zmian środowiskowych, planowanie działań adaptacyjnych do zmian klimatu oraz szybsze reagowanie na sytuacje kryzysowe, takie jak powódzie czy inne zagrożenia naturalne.

Centralizacja w kontekście samorządności terytorialnej

Jednym z głównych wyzwań polskiego systemu samorządowego jest postępująca centralizacja, ograniczająca kompetencje i samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego (JST – Jednostki Samorządu Terytorialnego). Brak systematycznej oceny skutków legislacyjnych zmian prowadzi do obniżenia jakości prawa i osłabienia mechanizmów dialogu między rządem a samorządami. W efekcie JST przejmują nowe zadania bez adekwatnego finansowania, szczególnie w obszarach kluczowych dla jakości życia mieszkańców, takich jak oświata i ochrona zdrowia, a zmiany w polityce fiskalnej dodatkowo destabilizują ich dochody.

Zdaniem Pawła Swianiewicza, polskiego ekonomisty i geografa, profesora nauk ekonomicznych, specjalizującego się w problematyce polityki lokalnej oraz finansów samorządowych, proces ten nasilił się po 2016 r. i doprowadził do wyraźnej zmiany pozycji Polski na tle innych państw regionu. Jak podkreśla: „W Europie Środkowo-Wschodniej Polska była na pierwszym miejscu, ale to zaczęło się zmieniać mniej więcej w latach 2016–2017. Potem następowało coś, co można nazwać pełzającą re-centralizacją, czyli bardzo powolnym odbieraniem samorządom części kompetencji. W wyniku tej zmiany Polska przestała być w ścisłej czołówce” [5].

Kolejnym wyzwaniem jest brak rzetelnej wyceny kosztów realizowanych zadań publicznych. Niedofinansowanie subwencji, szczególnie w edukacji i ochronie zdrowia, zmusza samorządy do przerzucania wydatków na własne budżety, naruszając zasadę z art. 167 Konstytucji RP o adekwatnym udziale JST w dochodach publicznych.

Rozwiązaniem jest unowocześnienie finansowania samorządów, np. poprzez zwiększenie ich udziału w podatkach PIT i CIT. Obecny system nie odzwierciedla roli JST, ograniczając ich zdolność do samodzielnego planowania. Po zapewnieniu odpowiednich środków kluczowy jest powrót do zasad decentralizacji i pomocniczości, przekazywania zadań bliżej obywateli oraz pozostawienie administracji centralnej funkcji strategicznych i nadzorczych.

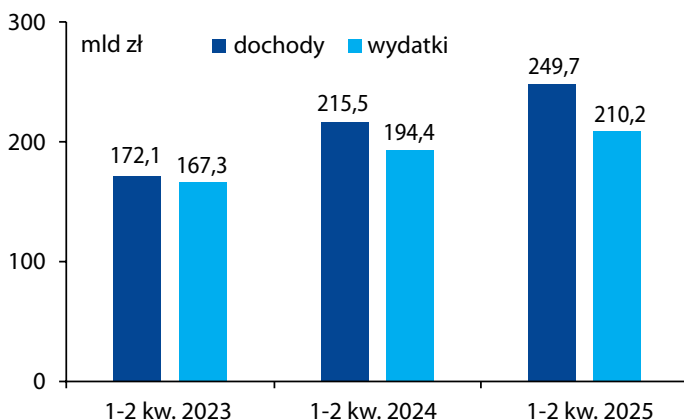
Analiza finansów JST w kontekście centralizacji i samorządności

Finanse jednostek samorządu terytorialnego są jednym z kluczowych wskaźników realnej samodzielności samorządów. Choć konstytucyjnie samorządy mają autonomię, to w praktyce ich niezależność w dużej mierze zależy od relacji fiskalnych z budżetem centralnym, poziomu dochodów własnych oraz możliwości realizacji inwestycji bez nadmiernego zadłużania się.

Wykresy 3–5 pozwalają ocenić:

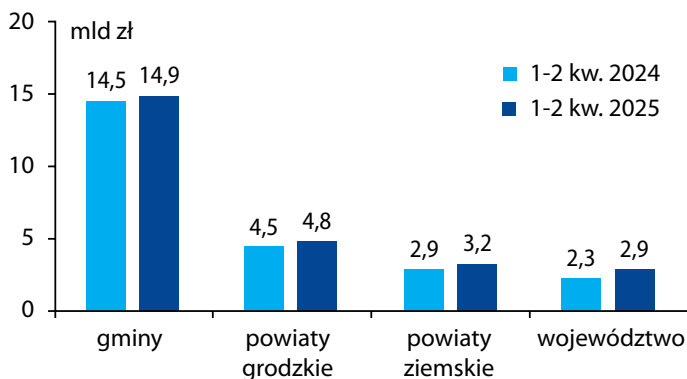
- kondycję finansową JST w ostatnich latach
- skalę i strukturę wydatków inwestycyjnych
- zmiany w nadwyżce operacyjnej,

a tym samym odpowiedzieć na pytanie, czy obserwowane tendencje wzmacniają samorządność, czy raczej sprzyjają postępującej centralizacji finansów publicznych.

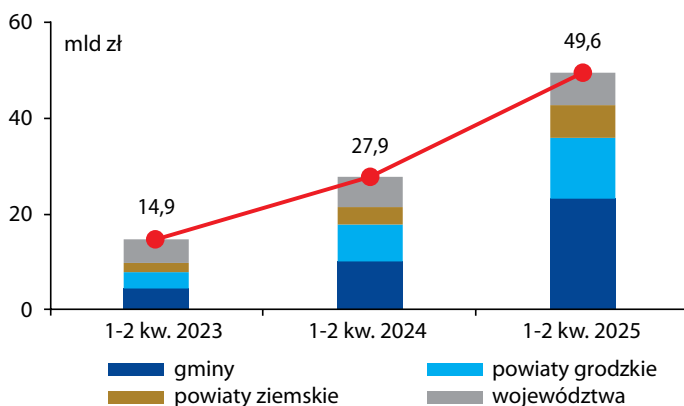


Wyk. 3. Nadwyżka operacyjna JST

Źródło: Ministerstwo Finansów, PKO Bank Polski [6]



Wyk. 4. Wydatki inwestycyjne według rodzajów JST
Źródło: Ministerstwo Finansów, PKO Bank Polski [6]



Wyk. 5. Dochody i wydatki ogółem JST
Źródło: Ministerstwo Finansów, PKO Bank Polski [6]

Analiza przeprowadzonych badań w kontekście finansów JST [6]

Wykres 3 przedstawia dochody i wydatki JST w pierwszych półroczach 2023–2025. Zarówno dochody, jak i wydatki wzrosły, przy czym tempo wzrostu dochodów było wyższe. W kwartałach 1–2 2023 r. dochody wynosiły 172,1 mld zł, a wydatki 167,3 mld zł, natomiast w kwartałach 1–2 2025 r. dochody wzrosły do 249,7 mld zł, a wydatki do 210,2 mld zł. Choć na pierwszy rzut oka wskazuje to na poprawę stabilności finansowej samorządów, wzrost dochodów w dużej mierze wynika z transferów centralnych i zmian systemowych, co niekoniecznie zwiększa ich samodzielność, a raczej pokazuje rosnącą zależność od decyzji rządu.

1. Wykres 4 przedstawia strukturę wydatków inwestycyjnych JST w kwartałach 1–2 2024 r. i 1–2 2025 r. Największą część inwestycji realizują gminy – 14,5 mld zł w 2024 r. i 14,9 mld zł w 2025 r. Powiaty grodzkie i ziemskie ponoszą znacznie niższe nakłady, a województwa, mimo wzrostu z 2,3 do 2,9 mld zł, pozostają na końcu zestawienia. Struktura ta pokazuje, że ciężar inwestycji lokalnych spoczywa głównie na gminach, które są najbardziej wrażliwe na centralne zmiany finansowania. Ograniczona rola powiatów i województw wskazuje na koncentrację decyzyjności oraz nierównomierny rozkład kompetencji finansowych w samorządach.
2. Wykres 5 pokazuje dynamiczny wzrost nadwyżki operacyjnej JST – z 14,9 mld zł w kwartałach 1–2 2023 r. do 49,6 mld zł w kwartałach 1–2 2025 r. Największy udział w nadwyżce mają gminy, przy rosnącym udziale powiatów i województw. Choć wzrost nadwyżki teoretycznie zwiększa zdolność do finansowania inwestycji bez zadłużania się, w dużej mierze wynika on z ograniczania wydatków bieżących oraz dodatkowych transferów centralnych. W efekcie nadwyżka operacyjna pełni raczej funkcję stabilizacyjną systemu finansów publicznych niż sygnał wzmacniania samorządności.

Wnioski z przeprowadzonych badań

1. Przeprowadzona analiza finansów jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na poprawę ich kondycji finansowej w badanym okresie, jednak nie oznacza to jednoznacznego wzmocnienia samodzielności finansowej JST. Wzrost dochodów był w dużej mierze efektem transferów centralnych oraz zmian systemowych, co zwiększa zależność samorządów od decyzji podejmowanych na poziomie państwa.
2. Struktura wydatków inwestycyjnych ujawnia dominującą rolę gmin w realizacji inwestycji lokalnych przy jednocześnie ograniczonym udziale powiatów i województw. Taki układ wskazuje na nierównomierny podział kompetencji finansowych oraz koncentrację decyzyjności, co może utrudniać spójne planowanie rozwoju terytorialnego.
3. Wzrost nadwyżki operacyjnej JST, choć teoretycznie zwiększa zdolność do finansowania inwestycji bez zadłużania się, w praktyce w dużej mierze wynika z ograniczania wydatków bieżących oraz dodatkowych transferów centralnych. W konsekwencji nadwyżka ta pełni raczej funkcję stabilizacyjną dla systemu finansów publicznych niż stanowi dowód rzeczywistego wzmocnienia samorządności.

Zakończenie i podsumowanie

Cyfryzacja planowania przestrzennego oraz wdrożenie nowoczesnych technologii, takich jak AI, IoT i chmura, stwarzają Polsce ogromny potencjał rozwojowy, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Jednocześnie proces centralizacji i niedofinansowanie samorządów ograniczają ich autonomię oraz zdolność do samodzielnego planowania i inwestowania w lokalną infrastrukturę.

Aby cyfryzacja rzeczywiście wspierała rozwój samorządności i efektywne zarządzanie przestrzenią, konieczne jest równoczesne wzmocnienie finansowe JST, powrót do zasad decentralizacji oraz zapewnienie interoperacyjności danych przestrzennych na

poziomie krajowym i europejskim. Jedynie w takim ujęciu cyfryzacja może stać się katalizatorem nie tylko nowoczesnej gospodarki i administracji, ale także bardziej sprawnego, transparentnego i zrównoważonego zarządzania przestrzenią oraz usługami publicznymi w Polsce.

Bibliografia

1. <https://www.rp.pl/cyfrowa-transformacja/art42666611-cyfryzacja-polska-na-mapie-globalnych-przemian>
2. https://www.ey.com/pl_pl/newsroom/2025/12/badanie-ey-8-na-10-polskich-firm-zwiekszy-inwestycje-w-sztuczna-inteligencje
3. <https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne/harmonizacja-inspire>
4. <https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne/harmonizacja-inspire>
5. <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/samorzady-z-magaja-sie-z-centralizacja-wladzy-kluczowe-jest-przywrocenie-odebranych-kompetencji,599596.html>
6. <https://centrumanaliz.pkobp.pl/analizy-sektorowe/finanse-jst-wyniki-samorzadow-po-2q25>

Hanna Gisztorowicz

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Współpraca młodzieżowych rad/sejmików jednostek samorządu terytorialnego w świetle różnorodności statutów tych organów na wybranych przykładach

Abstrakt

Zmiany zachodzące w miastach i regionach w szczególny sposób wpływają na młodzież, a jednocześnie nie dokonują się w oderwaniu od istniejących instytucji. Ich przebieg i skutki wymagają odpowiedzi, między innymi poprzez współdziałanie lokalnych wspólnot samorządowych, w tym także różnego rodzaju podwspólnot (np. młodzież czy seniorów). Stąd pomysł na analizę problematyki tak profilowanej współpracy w perspektywie młodzieżowych rad i sejmików jednostek samorządu terytorialnego. Regulacja ustawowa stanowiąca podstawę funkcjonowania tych instytucji (od kilku lat zunifikowana) sprzyja dużej swobodzie formułowania statutów tych organów, stwarzając możliwość dostosowania ich do warunków lokalnych. W konsekwencji np. na terenie miasta Wrocławia siedzibę mają trzy młodzieżowe organy samorządowe, każdy skierowany do innej grupy młodzieży, inaczej wybierany, wyznaczające inne sposoby realizacji ustawowych zadań, a jednocześnie wszystkie dążące do realizacji jednego ustawowego celu – rozpowszechniania idei samorządowej wśród młodzieży. Zatem jak wewnętrzne zróżnicowanie statutów młodzieżowych rad i sejmików wpływa na możliwości i zakres ich współpracy oraz realizację celów stawianych przed tymi organami (wprowadzanymi w intencji zwiększania szans na wykorzystywanie naturalnego potencjału administracji samorządowej)? Czy takie warunki sprzyjają wypracowaniu powiązań i współpracy odpowiednio reagujących na aktualnie zachodzące procesy zmian?

Wstęp

Dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość stawia wiele wyzwań przed wspólnotami samorządowymi. Niż demograficzny, kryzys energetyczny czy skomplikowana sytuacja geopolityczna to trudności, które dziś stanowią problem wymagający natychmiastowej reakcji. Ponadto każda ze zmian niesie ze sobą długofalowe skutki wywierające wpływ na przyszłą sytuację obywateli. Dzisiejsza młodzież, spośród której za kilkanaście lat rekrutować się będą osoby obejmujące stanowiska w administracji, będzie odpowiedzialna za dalsze zmagania ze skutkami obecnych przemian oraz nowymi wyzwaniami. Dlatego już na tym etapie powinna być zaangażowana w funkcjonowanie wspólnot samorządowych w różnych ich wymiarach i płaszczyznach. Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ stanowi o zakazie dyskryminacji i wykluczenia z tych sfer. Młodzi ludzie jako obywatele, którzy często, pomimo braku praw do pełnego uczestnictwa w życiu politycznym, również dostrzegają problemy wynikające z szybko zmieniającej się rzeczywistości oraz odczuwają ich skutki. Dlatego bardzo istotne jest, aby zadbać o realne zaangażowanie młodzieży nie tylko w sprawy jej dotyczące, ale również w sprawy dla niej istotne. Dodatkowo warto zauważyć, że zaangażowanie w funkcjonowanie społeczności samorządowych w młodym wieku i wpływ na tworzenie polityki realnie przekłada się na późniejszą chęć jej realizacji. Tę funkcję spełnia instytucja młodzieżowych rad i sejmików jednostek samorządu terytorialnego. Młodzieżowe rady i sejmiki stanowią dobre narzędzie do decyzyjnego angażowania młodzieży w administrowanie sprawami lokalnymi czy regionalnymi.

Regulacja ustawowa

Byt młodzieżowych organów samorządowych konstytuują samorządowe ustawy ustrojowe, odpowiednio art. 5b ustawy o samorządzie gminnym², art. 3e ustawy o samorządzie powiatowym³ i art. 10b ustawy o samorządzie województwa⁴. W każdym z aktów przepisy stanowiące o młodzieżowych radach i sejmikach są praktycznie identyczne. Oznacza to, że na każdym stopniu administracji samorządowej organy stanowiące i kontrolne poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego mają tożsame kompetencje co do ich powoływania, nadawania statutów, ustalania celów i wyznaczania zadań. Mimo że obecna regulacja – wprowadzona nowelizacją z 2021 r.⁵ – jest dużo szerzej zakrojona niż poprzednia, która funkcjonowanie takich organów zakładała tylko na stopniu gminnym, określając jedynie ich charakter jako konsultacyjny, nie ustanawiając jednocześnie żadnych wymogów dotyczących statutów, pozostawiając dużą dowolność organom gminnym, to wciąż, moim zdaniem, można mówić o powściągliwym charakterze obecnie obowiązującej regulacji art. 5b u.s.g, art. 3e u.s.p. i 10b u.s.w.

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.); dalej: u.s.g.

3 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684); dalej: u.s.p.

4 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.); dalej: u.s.w.

5 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. poz. 1038).

Stanowią one przede wszystkim o trybie powoływania młodzieżowych organów i nadaniu im statutów, podmiotach uprawnionych do wnioskowania o ich powstanie, charakterze oraz przykładowych zadaniach. Cała reszta – w tym przede wszystkim kształtowanie składu osobowego młodzieżowych rad i sejmików oraz sposób ich funkcjonowania – zostaje oddelegowana do uregulowania statutowymi aktami prawa miejscowego nadawanymi przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego. Analiza statutów młodzieżowych organów pokazuje, że taka swoboda prowadzi do dużych różnic między takimi aktami normatywnymi, notabene nie tylko ustanawianymi na różnych stopniach administracji samorządowej, ale również w układzie horyzontalnym.

Kwestia definiowania młodzieży – czynne i bierne prawo wyborcze

Kluczowe dla rozważań na temat młodzieżowych organizacji jednostek samorządu terytorialnego jest właśnie pojęcie młodzieży. Ustawodawca nie zdecydował się na stworzenie definicji legalnej dla potrzeb analizowanych regulacji, pozostawiając organom jednostek samorządu terytorialnego luz decyzyjny odnośnie do rozumienia tego pojęcia, co w praktyce przekłada się na to, kto może wejść w skład rady lub sejmiku oraz jak ich składy są wybierane. Ponadto w prawie polskim w ogóle nie funkcjonuje żadna uniwersalna definicja młodzieży pozwalająca na zastosowanie jej w odniesieniu do omawianych organów samorządowych. W tej sytuacji, już tylko sygnalizacyjnie, warto zauważyć, że umowa między Wspólnotą Europejską a rządem Kanady ustanawiająca ramy współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego i szkolenia oraz młodzieży⁶ w art. 2. pkt 4. stanowi, że przez młodzież należy rozumieć „obszary działalności związane z nieformalnym i incydentalnym uczeniem się, obejmujące organizacje młodzieżowe i inne stowarzyszenia młodzieżowe, jak również animatorów społeczno-oświatowych i inne podmioty pracujące z młodzieżą lub na jej rzecz”. Jednakże ta definicja także jest zbyt szeroka, aby mogła być uznana za punkt wyjścia dla regulacji dotyczących ustalania składów osobowych młodzieżowych rad i sejmików.

Zdaniem I. Niżnik-Dobosz, autorki komentarza do art. 5b u.s.g.⁷, brak definicji pojęcia młodzieży utrudnia wykładnię, zatem należy je rozumieć w takim znaczeniu, jakie nadaje mu aktualnie język naturalny. Dodatkowo podkreśla ona, że rolą prawodawcy miejscowego nie jest stworzenie definicji, których tworzenia zaniechał ustawodawca krajowy, lecz wykładnia pojęć i wykorzystanie ich w procesie prawotwórczym. Za uważy również, że brak konkretnej kwalifikacji człowieka jako młodzieży, np. poprzez kryterium wieku, może pozwolić na lepsze ukształtowanie tej instytucji w odniesieniu do uwarunkowań demograficznych danej wspólnoty samorządowej. Co jednak warto zaznaczyć, Niżnik-Dobosz próbowała zarazem ustalić ratio legis tego przepisu, nie odnosząc się jednocześnie tego, jak rzeczywiście jest on stosowany i rozumiany w procesie tworzenia statutowych aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządów terytorialnych stanowiących sposób kształtowania składów osobowych swoich młodzieżowych organów.

6 Umowa między Wspólnotą Europejską a rządem Kanady ustanawiająca ramy współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego i szkolenia oraz młodzieży (Dz. U. L 397 z 30.12.2006).

7 I. Niżnik-Dobosz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 5(b).

Inny pogląd jest prezentowany przez Ł. Więclawskiego i D. Ziółkowskiego w artykule dotyczącym statusu prawnego członka młodzieżowej rady gminy⁸, którzy zwracają uwagę na fakt, że unifikacja rozumienia pojęcia młodzieży i klarowne sformułowanie ram wiekowych pozwoliłyby na wprowadzenie prostszych regulacji, bardziej atrakcyjnych dla młodych ludzi.

Opisany problem w praktyce bardzo dobrze obrazują wzmiankowane już na wstępie statuty młodzieżowych rad i sejmików z województwa dolnośląskiego. Statut Młodzieżowej Rady Miasta Wrocławia w § 6 ust. 1⁹ stanowi, że w skład Rady wchodzi uczniowie szkół ponadpodstawowych (z wyłączeniem szkół wyższych i szkół dla dorosłych) funkcjonujących na obszarze Wrocławia. Tutaj młodzież jest rozumiana wyłącznie jako uczniowie szkół średnich. Natomiast statut Młodzieżowej Rady Powiatu Wrocławskiego w § 11 ust. 1¹⁰ przyznaje bierne prawo wyborcze mieszkańcom powiatu w wieku od 13 do 21 lat, jednocześnie nie uzależniając go od nauki, zatem w tym przypadku członkiem Rady może być zarówno uczeń szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej, student, jak i osoba niepobierająca nauki. Z kolei statut Młodzieżowego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w § 24 ust. 1 pkt 1¹¹ stanowi, że kandydat na radnego powinien mieć między 15 a 21 lat, czyli prawo bierne przysługuje uczniom szkół ponadpodstawowych i studentom. Jeszcze inną, znacznie węższą, regulację znajdziemy w statucie Młodzieżowej Rady Gminy Kobierzyce, który w § 23 ust. 1¹² stanowi, że bierne prawo wyborcze przysługuje dzieciom od nawet 12 do ukończenia 17 roku życia.

Kolejną płaszczyzną, na której widać konsekwencje ogólnie sformułowanej regulacji ustawy, jest czynne prawo wyborcze. Więclawski i Ziółkowski słusznie zauważają, że konieczne jest zachowanie równowagi pomiędzy przyznawaniem młodzieży czynnego i biernego prawa wyborczego, inaczej cel w postaci skutecznej reprezentacji interesów tej grupy, będzie niemożliwy. Takie zagrożenie generuje wspomniany statut Młodzieżowej Rady Gminy Kobierzyce, który bierne prawo wyborcze przyznaje młodzieży już od 12 do 17 roku życia, natomiast czynne później, bo od 13 do 18 roku życia.

8 Ł. Więclawski, D. Ziółkowski, *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9, s. 72–81.

9 Statut Młodzieżowej Rady Miasta Wrocławia, stanowiący załącznik do uchwały nr XIII/943/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2025 r. poz. 2240); dalej: statut Młodzieżowej Rady Miasta Wrocławia.

10 Statut Młodzieżowej Rady Powiatu Wrocławskiego, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXVII/326/22 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Powiatu Wrocławskiego i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 6517 ze zm.); dalej: statut Młodzieżowej Rady Powiatu Wrocławskiego.

11 Statut Młodzieżowego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, stanowiący załącznik do uchwały Nr L/1016/22 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego i nadania Statutu Młodzieżowego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 5250 ze zm.); dalej: statut Młodzieżowego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego.

12 Statut Młodzieżowej Rady Gminy Kobierzyce, stanowiący załącznik do uchwały Nr IX/141/2025 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Gminy Kobierzyce oraz nadania jej Statutu (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 759 ze zm.); dalej: statut Młodzieżowej Rady Gminy Kobierzyce.

Wykazane różnice w regulacjach statutowych w mojej ocenie potencjalnie mogłyby stać się poważną przeszkodą dla efektywnej współpracy młodzieżowych rad i sejmików oraz znacznie utrudniają realizację już wcześniej wspomnianego przeze mnie ich głównego ustawowego celu, czyli efektywnego zaangażowania młodzieży w sprawy jej dotyczące oraz dla niej istotne poprzez partycypację w administrowaniu.

Rola młodzieżowych rad i sejmików – ich zadania (samorządowe i rządowe)

Polska Rada Organizacji Młodzieżowych (PROM) w 2025 r. opublikowała obszerną pracę pt. „Raport. Młodzieżowe rady w Polsce 2025”¹³, przedstawiającą ogólnokrajową perspektywę funkcjonowania młodzieżowych rad i sejmików jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o informacje udzielone przez poszczególne organy administracji samorządowej. Twórcy Raportu tak uzasadniają potrzebę powstania tego opracowania: „Współczesne wyzwania społeczno-administracyjne, w tym ograniczone wsparcie finansowe i administracyjne, wymagają nowoczesnych narzędzi partycypacyjnych, które umożliwiają młodzieży aktywne uczestnictwo w procesach decyzyjnych. Młodzieżowe Rady jako platformy reprezentujące interesy młodych obywateli odgrywają istotną rolę w kształtowaniu polityki lokalnej, umożliwiając lepsze dopasowanie działań JST do potrzeb społeczności. Wprowadzenie tego rodzaju struktur stanowi fundament budowania społeczeństwa obywatelskiego, opartego na dialogu i współpracy między młodzieżą a administracją publiczną”. Młodzieżowe rady i sejmiki powinny realizować ten cel za pomocą swoich funkcji konsultacyjnych, doradczych i inicjatywnych.

Samorządowe ustawy ustrojowe w tym zakresie na każdym stopniu przyznają tym organom uprawnienia do opiniowania uchwał dotyczących młodzieży, udziału w opracowywaniu dokumentów strategicznych dotyczących młodzieży i monitorowania ich realizacji oraz podejmowania działań edukacyjnych na rzecz młodzieży (art. 5b ust. 8 u.s.g., art. 3e ust. 8 u.s.p., art. 10b ust. 8 u.s.w.). Warto zaznaczyć, że jest to katalog otwarty, co oznacza, że na poziomie regulacji może zostać uszczegółowiony i poszerzony. Na przykład statut Młodzieżowej Rady Powiatu Wrocławskiego w § 8 ust. 2 pkt 4 i 5 stanowi, że wykonuje ona swoje zadania m.in. również poprzez aktywne uczestnictwo w pracach „dorosłej” Rady Powiatu oraz udziela pomocy i interweniuje w przypadku zagrożeń praw ucznia. Podobnie statut Młodzieżowej Rady Miasta Wrocławia, który w § 3 ust. 1 pkt 3 również poszerza katalog ustawowych zadań o rozwijanie samorządności uczniowskiej.

W kwestii zadań młodzieżowych rad i sejmików z zakresu administracji rządowej każda z ustrojowych ustaw samorządowych (art. 5b ust. 9 u.s.g., art. 3e ust. 9 u.s.p., art. 10b ust. 9 u.s.w.) stanowi, że młodzieżowe rady i sejmiki mogą uczestniczyć w tworzeniu i realizacji rządowych dokumentów strategicznych dotyczących młodzieży.

¹³ „Raport Młodzieżowe Rady w Polsce 2025”, dalej: Raport.

Współdziałanie – problematyka braku konkretnych regulacji dotyczących współdziałania

Analiza regulacji ustawowych (w szczególności art. 5b ust. 9 u.s.g., art. 3e ust. 9 u.s.p., art. 10b ust. 9 u.s.w.) i statutowych pozwala zauważyć, że zadania młodzieżowych rad i sejmików mogłyby być przez nie wykonywane we współdziałaniu. Jednak zarówno ustawodawca krajowy, jak i ustawodawca regionalny poza dopuszczeniem możliwości współdziałania nie przesądził o ewentualnej formie współpracy. Ponadto samorządowe ustawy ustrojowe nie narzucają obowiązku uregulowania formy współpracy w statucie. W konsekwencji pojawia się pytanie, jak z normatywnego punktu widzenia to współdziałanie powinno wyglądać.

Spośród przeanalizowanych przeze mnie statutów trzech ww. młodzieżowych organów jednostek samorządu terytorialnego posiadających swoją siedzibę na terenie miasta Wrocławia każdy przewiduje możliwość współpracy z innymi instytucjami i organizacjami w sprawach dotyczących młodzieży, nie przesądzając o tym, jak miałyby ona przebiegać: w jakiej formie lub na jakich zasadach.

Podsumowanie i wnioski

Obecnie, zgodnie z danymi wcześniej wskazanego Raportu PROM, w województwie dolnośląskim 39 jednostek samorządu terytorialnego posiada młodzieżowy organ, co stanowi jeden z najwyższych odsetków w kraju (20%), a średni budżet przeznaczony na funkcjonowanie takiej instytucji wynosi ok. 15 000 zł. Dowodzi to, że może to być skuteczne narzędzie służące wypracowaniu nowej sieci powiązań w województwie. Raport wskazuje również na rosnące zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego ich tworzeniem.

Obecna regulacja ustawowa dotycząca młodzieżowych organów samorządowych funkcjonuje dopiero od 2021 r. Ponadto w styczniu 2026 r. wejdzie w życie kolejna zmiana¹⁴, umożliwiającą tworzenie młodzieżowych rad jednostek pomocniczych (z przyczyn ustrojowych nie będzie więc dotyczyć struktur powiatowych i wojewódzkich). Poszerzanie regulacji i proponowanie kolejnych konkretnych rozwiązań przez ustawodawcę potwierdza, że idea młodzieżowych organów samorządowych cieszy się rosnącą popularnością, a prawo w tym zakresie rozwija się, proponując kolejne rozwiązania.

Pomimo bardziej rozbudowanej formy art. 5b u.s.g., art. 3e u.s.p. i 10b u.s.w. wciąż pozostawiają one wiele swobody w rękach prawodawców miejscowych, którzy mogą dowolnie kształtować statuty swoich młodzieżowych organów. Powoduje to duże zróżnicowanie statutów już na tak fundamentalnym poziomie, jakim jest bierne i czynne prawo wyborcze, zupełnie różna procedura przeprowadzania wyborów lub innych sposobów kształtowania składu osobowego oraz różne zadania własne młodzieżowych organów jednostek samorządu terytorialnego. Nie tylko tworzy to mniej atrakcyjny obraz tych instytucji w oczach samych zainteresowanych, czyli właśnie młodzieży (co również podkreślił Raport PROM), ale także może utrudniać możliwość wypracowania efektywnych powiązań między młodzieżowymi radami i sejmikami.

¹⁴ Ustawa z dnia 12 września 2025 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o funduszu sołeckim (Dz. U. poz.1436).

Dlatego usprawnienie funkcjonowania tej instytucji oraz szersze zainteresowanie nią ze strony młodzieży możliwe jest na dwa sposoby. Pierwszym z nich jest dalsza działalność prawodawcza na poziomie ustawowym, polegająca na uszczegółowieniu pojęcia młodzieży, doprecyzowaniu warunków kształtowania składów osobowych młodzieżowych organów funkcjonujących w jednostkach samorządu terytorialnego oraz określeniu ramowych warunków ich współpracy. Zapewni to unifikację przepisów, mniej wątpliwości interpretacyjnych oraz oczywiście większą jednorodność tych organów. W konsekwencji instytucja ta będzie bardziej klarowna. Jednak stawianie kolejnych wymagań stanowienia statutowych aktów prawa miejscowego może być zbyt daleko idącą ingerencją w samorządową samodzielność prawotwórczą, a zatem i w swoisty charakter aktów prawa miejscowego. Dlatego drugim sposobem na rozwiązanie opisanego problemu może być stworzenie, własnej, ujednoliconej praktyki funkcjonowania młodzieżowych rad i sejmików; praktyki, która pozwoli wypracować nową efektywną sieć powizań i współpracy bez naruszania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Bibliografia

1. Niżnik-Dobosz I., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 5(b).
2. Więclawski Ł., Ziółkowski D., *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9, s. 72–81.
3. „Raport Młodzieżowe Rady w Polsce 2025”.
4. Statut Młodzieżowej Rady Miasta Wrocławia, stanowiący załącznik do uchwały nr XIII/943/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2025 r. poz. 2240).
5. Statut Młodzieżowej Rady Powiatu Wrocławskiego, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXVII/326/22 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Powiatu Wrocławskiego i nadania jej statutu (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 6517 ze zm.).
6. Statut Młodzieżowego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, stanowiący załącznik do uchwały Nr L/1016/22 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego i nadania Statutu Młodzieżowego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 5250 ze zm.).
7. Statut Młodzieżowej Rady Gminy Kobierzyce, stanowiący załącznik do uchwały Nr IX/141/2025 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Gminy Kobierzyce oraz nadania jej Statutu (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 759 ze zm.).
8. Umowa między Wspólnotą Europejską a rządem Kanady ustanawiająca ramy współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego i szkolenia oraz młodzieży (Dz. U. L 397 z 30.12.2006).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.).

10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684).
11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. poz. 1038).
13. Ustawa z dnia 12 września 2025 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2025 r. poz.1436).

Dawid Panek

Uniwersytet Wrocławski

0009-0006-4131-9183

Rola organizacji ponadregionalnych i instytucji doradczych w kształtowaniu Agendy Miejskiej dla UE w świetle Paktu Amsterdamskiego

Wstęp

Ewolucja polityki miejskiej Unii Europejskiej stanowi złożony proces, który wynika z dynamicznego ścierania się presji instytucjonalnej oraz oddolnych inicjatyw samorządowych. Przez lata rola miast i regionów w strukturach wspólnotowych ulegała stopniowemu przewartościowaniu, przechodząc od pozycji biernych odbiorców funduszy do roli aktywnych współkreatorów rozwiązań legislacyjnych. Niniejsza praca analizuje kluczowe etapy tej transformacji, wskazując na momenty przełomowe, takie jak rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2011 r. czy systemowe działania grup roboczych. Zwrócono w niej uwagę na dążenie do legitymizacji procesu „urban mainstreamingu”, czyli włączania kwestii miejskich do głównego nurtu polityk sektorowych. Omówiono również wpływ organizacji lobbingsowych, takich jak EUROCITIES czy CEMR, na kształtowanie nowego paradygmatu zarządzania, opartego na realnych potrzebach terytorialnych.

Szczególne miejsce w tym procesie zajmuje Pakt z Amsterdamu, który zrewolucjonizował metody pracy nad agendą miejską poprzez formalizację partnerstw tematycznych. Dokument ten stał się zwieńczeniem wieloletnich starań o wprowadzenie modelu wielopoziomowego rządzenia (*multi-level governance*), łączącego w jednym procesie decyzyjnym instytucje unijne, państwowe i samorządowe. W pracy przedstawiono mechanizmy, które doprowadziły do wypracowania trzech kluczowych filarów wpływu: lepszego prawa, lepszego finansowania oraz lepszej wiedzy. Analiza obejmuje także rosnącą rolę metropolii jako motorów napędowych rozwoju oraz znaczenie systemowego zbierania danych dla efektywności wdrażanych regulacji. Całość rozważań prowadzi do zrozumienia, w jaki sposób postulaty i nieformalne naciski przekształciły się w trwałe, instytucjonalne ramy współpracy europejskiej.

Geneza zmiany: presja instytucjonalna i oddolna

Rola parlamentu europejskiego

W 2011 r. Parlament przyjął rezolucję, w której domagał się zwiększenia znaczenia polityki miejskiej w ramach samych instytucji Unii Europejskiej, ale także poszczególnych krajowych aktorów unijnych¹. Jest to dokument o tyle ważny, że jest w pewnym sensie precedensowy (pomijając znaczenie karty lipskiej) z dwóch powodów. Po pierwsze podkreślał, że trzeba zaangażować też samorządy do pracy nad legislacją dotyczącą polityki miejskiej². Po drugie Parlament Europejski był bardzo ważnym sojusznikiem, jeśli chodzi o negocjowanie EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego). Konkretnie chodzi o artykuł 7, który zakładał w latach 2014–2020 przeznaczenie przynajmniej 5% środków EFRR-u, które były przekazywane do budżetów krajowych na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, musiały one zostać zainwestowane w przestrzeń miejską³. Parlament też w ramach debaty o polityce spójności w Europejskim Funduszu Regionalnym na lata 2014–2020 wynegocjował, poza minimalną 5-procentową stawką funduszwą, w tym samym artykule 7, przekazanie samorządom lokalnym większej ilości kompetencji w ramach realizacji funduszu i polityki⁴.

Ważną rolę w kreowaniu fundamentów polityki miejskiej UE miała grupa robocza Interreg URBAN, która była zaangażowana między innymi w konsultację publiczną dotyczące tego, jak najlepiej wypracować agendę miejską Unii Europejskiej⁵. Grupa URBAN była też zaangażowana w tworzenie, już wcześniej przywoływanej, rezolucji PE, gdzie jednym z ich głównych punktów lobbingsowych było włączenie kreowania polityki miejskiej do stałego programu Komisji Europejskiej i powołanie koordynatora ds. monitorowania realizacji polityki miejskiej⁶.

Rola Komitetu Regionów

W debatę o ukształtowanie nowej agendy miejskiej Unii Europejskiej włączył się też Komitet Regionów (KR) z własnej inicjatywy⁷. KR apelował o utworzenie nowego zintegrowanego programu rozwoju miast UE, który da polityce miejskiej podstawę strukturalną w polityce europejskiej⁸. Proces ten przybrał nazwę „Urban mainstreaming”, czyli włączenie kwestii miejskich do zagadnień polityk sektorowych (np. polityka migracyjna) i tym samym wprowadzenie nowego systemu zarządzania, gdzie

1 Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Miejski Wymiar Polityki UE – Kluczowe Elementy Agendy Miejskiej UE, Bruksela: Komisja Europejska, 2014, s. 8–9.

2 Tamże, s. 9.

3 C. van Lierop, *Moving forward with the Urban Agenda For the EU*, Bruksela: Parlament Europejski, 2017, s. 2.

4 Tamże, s. 7.

5 Barcelona Centre For International Affairs, Policy Paper: The Role of Metropolitan Areas in the Governance of Development Challenges: Towards the European Urban Agenda, 2016, s. 10.

6 C. van Lierop, dz. cyt., s. 8.

7 Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, s. 9.

8 Tamże.

samorządy mają większe kompetencję w realizowaniu i kreowaniu polityk dotyczących obszarów miejskich⁹.

Kwestia włączenia samorządów regionalnych i władz miejskich wiązała się z tym, że Komitet Regionów krytykował właśnie zbyt późne włączenie samorządów w cykl polityki publicznej. Były bowiem włączone dopiero na etapie realizacji i wdrażania jej na poziomach lokalnych, jednakże nie były obecne w trakcie konsultacji i procesu legislacyjnego, co prowadziło do niezadowolenia samorządów¹⁰.

Działania EUROCITIES, EMA i CEMR

CEMR (Rada Gmin i Regionów Europy) w trakcie trwania debaty optowała głównie za zwiększeniem roli samorządów w procesie decyzyjnym na każdym szczeblu wielkości – małe, średnie i duże, ale też za prowadzeniem systemowych badań na terytoriach regionalnych *ex ante*, co prowadziłyby do lepszego usuwania niespoistości w politykach Unii Europejskiej¹¹. Pozwala to na oddolną identyfikację kluczowych problemów danych regionów i dostosowanie polityki specyficznie do tychże potrzeb regionalnych¹².

EUROCITIES lobbował natomiast za, w ramach realizacji polityk, większą współpracą multilateralną między miastami, komisją europejską itd., rozpowszechnieniem różnych wspólnych inicjatyw i programów kooperacyjnych i, najważniejsze, wszystko to powinno być oparte na dobrowolnym zaangażowaniu, łącznie z wymianą, między aktorami, zasobów i wiedzy w konkretnych dziedzinach¹³.

EMA (European Metropolitan Authorities) kładły nacisk na aspekty związane z rolą metropolii. Wychodząc z założenia, że metropolie są jednym z motorów napędowych rozwoju regionów unii, jak też samej Unii Europejskiej, powinny one skoordynować swoje działania, aby móc przyspieszyć te tendencję rozwojowe i mieć większy wpływ na legislację i politykę unijną¹⁴.

Pakt z Amsterdamu: instytucjonalizacja nowej metody pracy

Innowacyjny charakter dokumentu

Pakt z 30 maja 2016 r., zwany Paktem Amsterdamskim, był bardzo awangardowym dokumentem na skalę unijną, ponieważ nie ustanawiał zwyczajnie wytycznych w sprawie kreowania agendy miejskiej Unii Europejskiej (ponieważ nie był też formalnym dokumentem prawnym). Był to dokument dający fundament – i ustanawiający metody pracy – do ciągłego pracowania nad różnymi aspektami agendy i polityki miejskiej Unii¹⁵. Warto też zaznaczyć, że w dokumencie znajdują się zapisy, że za rozwój agendy miejskiej UE będą odpowiadać, poza takimi instytucjami jak Parlament Europejski

9 C. van Lierop, dz. cyt., s. 8.

10 Barcelona Centre For International Affairs, Policy Paper, s. 10.

11 Tamże, s. 12.

12 Tamże.

13 Tamże.

14 Tamże, s. 4.

15 Urban Agenda for the EU-Pact of Amsterdam, Amsterdam: Rada Unii Europejskiej, 2016, s. 4.

i Komisja Europejska, także inne strony zainteresowane, w domyśle samorządy, co jest namacalnym skutkiem działań podjętych głównie przez takie organizacje, jak EUROCI-TIES, CEMR i EMA, w trakcie wstępnych dyskusji dotyczących utworzenia tej agendy¹⁶. Zapisy potwierdzające wprowadzenie samorządów do całego procesu podejmowania decyzji można zobaczyć we wstępnych zapisach dokumentu. Ponadto można tam odnaleźć zapiski dotyczące doprowadzenia do większej spójności rozwojowej w ramach regionów i zachęcanie samorządów do implementacji polityk europejskich, przez włączanie ich w proces decyzyjny. Takie sugestie można było zauważyć w przytoczonych fragmentach stanowisk Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej¹⁷.

Mechanizmy partnerstw tematycznych

Partnerstwa były rewolucyjnym rozwiązaniem dotyczącym kształtowania polityki miejskiej, ponieważ łączyły skrajnie różnych wielkościowo partnerów (np. Komisję Europejską i samorząd) w jeden twór, który ma za zadanie wypracować jakieś rozwiązania w ramach pewnych dziedzin¹⁸. Zakres partnerstw był jednak ograniczony do obszarów obejmujących dziedziny związane z działaniem struktur regionalnych i miast, jednakże wprowadzało to też tzw. *multi-level governance* (zarządzanie wielopoziomowe), które polega na jednoczesnej współpracy instytucji pozostających wobec siebie w relacji horyzontalnej, a także wertykalnej, co bardzo mocno udrażnia przepływ pomysłów i spostrzeżeń¹⁹. Przepływ wiedzy został włączony do agendy miejskiej UE, jednakże przez to pojęcie nie należy rozumieć tylko wymiany informacji i doświadczeń na różnych szczeblach, ale też monitorowanie skutków regulacji miejskich w danych regionach. Po części jest to odzwierciedleniem już wcześniej pojawiającej się idei lepszego zbierania informacji przez organy i instytucje dotyczące skutków i efektów danych rozwiązań²⁰. Te rozwiązania dowodzą, że szczególnie organizacje ponadregionalne stały się współautorami agendy miejskiej, już na etapie prelegislacyjnym.

Tematyka partnerstw

Partnerstwa dotyczyły tematów związanych z rozwojem przestrzeni miejskich, warto więc przeanalizować, co zostało zaliczone w obręb kwestii współpracy wielopoziomowej. Tematy są związane przede wszystkim ze strategią Unii Europejskiej na 2020 r., dotyczącą mądrego, zróżnicowanego i inkluzywnego rozwoju, dlatego tematy dotyczą głównie problemów migracji, mieszkalnictwa i transformacji energetycznej²¹.

Partnerstwa tematyczne uzyskały swoich koordynatorów głównie w postaci metropolii, co wynikało z tego, że wymienione w agendzie problemy dotyczyły głównie dużych metropolii miejskich, ale wpływ na to miały też działania EMA²². Do koordyno-

16 Tamże.

17 Tamże, s. 5.

18 Tamże, s. 9

19 Tamże.

20 Tamże.

21 Tamże, s. 7.

22 C. van Lierop, dz. cyt., s. 4.

wania jednak włączono też same organy państwowe, co ukazuje *multilevel governance* w praktyce, czyli zderzenie się we wspólnych tematach dwóch organizacji różnej wielkości, z jednej strony państwa, a z drugiej strony metropolii²³.

Trzy Filary Wpływu: konkretne narzędzia oddziaływania

Lepsze prawo (Better regulation)

Lepsze prawo w tym kontekście odnosi się do wspomnianego wcześniej aspektu implementacji bardziej spójnej i kohezyjnej polityki legislacji. Ma to sprawiać, że właśnie prawodawstwo unijne ma generować jak najmniejsze koszty – i administracyjne, i ekonomiczne – dla władz lokalnych oraz uniknięcie tzw. efektu wąskiego gardła, co wpłynęłoby na efektywność całego procesu²⁴.

Lepsze finansowanie (Better funding)

Lepsze finansowanie, wedle agendy miejskiej, polega na lepszej alokacji istniejących już funduszy strukturalnych Unii. Przez lepszą alokację rozumiemy rozdzielanie tych środków do odpowiednich stref miejskich mających potencjał rozwojowy. Warto jednak zauważyć, że ten zapis wiąże się z już wcześniej wspomnianym zwiększeniem środków na rejony miejskie w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego²⁵.

Lepsza wiedza (Better knowledge)

Ten aspekt sprowadza się do zbierania danych dotyczących skutków wprowadzenia danych regulacji unijnych na jakimś terenie, a także zbierania tych danych *ex ante*, jak również w ramach zarządzania wielopoziomowego. Obejmuje też przepływ pomysłów i informacji na poziomie horyzontalnym oraz w hierarchii wertykalnej, stanowi to *clou* ustanawiania i realizowania agendy miejskiej Unii Europejskiej²⁶.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza dowodzi, że obecny kształt agendy miejskiej Unii Europejskiej jest efektem synergii działań Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz stowarzyszeń samorządowych. Kluczowym osiągnięciem tego procesu stało się przełamanie monopolu instytucji centralnych na kreowanie prawa i zagwarantowanie miastom realnego wpływu na procesy decyzyjne już na etapie prelegislacyjnym. Sukcesem okazało się nie tylko wynegocjowanie konkretnych środków finansowych w ramach EFRR, ale przede wszystkim zmiana mentalnościowa, postrzegająca samorządy jako równorzędnych partnerów, a nie tylko wykonawców dyrektyw. Działania grup takich jak EMA czy EUROCITIES skutecznie wykazały, że specyfika regionalna wymaga rozwiązań dedykowanych, popartych badaniami *ex ante*. Dzięki temu polityka

²³ Tamże

²⁴ Urban Agenda for the EU-Pact of Amsterdam, s. 5.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

miejska przestała być traktowana jako dodatek do polityki spójności, stając się autonomicznym obszarem strategicznego zainteresowania Wspólnoty.

Pakt z Amsterdamu z 2016 r. stanowi ostateczne potwierdzenie nowego ładu instytucjonalnego, opartego na innowacyjnych metodach pracy i zasadach pomocniczości. Wdrożenie mechanizmów „lepszego prawa, lepszego finansowania i lepszego wiedzy” pozwoliło na zracjonalizowanie wydatków oraz unikanie błędów legislacyjnych poprzez system wczesnego monitorowania skutków regulacji. Partnerstwa tematyczne, łączące podmioty o różnej skali działania, udowodniły w praktyce skuteczność modelu wielopoziomowego rządzenia, udrażniając przepływ informacji w relacjach wertykalnych i horyzontalnych. Ostatecznie geneza zmian w polityce miejskiej UE ukazuje drogę od ogólnych rezolucji do twardych narzędzi współpracy, które trwale zmieniły architekturę europejskiego systemu zarządzania przestrzeniami miejskimi.

Bibliografia

1. Barcelona Centre For International Affairs, Policy Paper: The Role of Metropolitan Areas in the Governance of Development Challenges: Towards the European Urban Agenda, 2016.
2. Lierop C. van, *Moving forward with the Urban Agenda For the EU*, Bruksela: Parlament Europejski, 2017.
3. Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Miejski Wymiar Polityki UE – Kluczowe Elementy Agendy Miejskiej UE, Bruksela: Komisja Europejska, 2014.
4. Urban Agenda for the EU-Pact of Amsterdam, Amsterdam: Rada Unii Europejskiej, 2016.

Mikołaj Dyl

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: 0009-0009-2562-442X

Prohibicyjne pasy rdzy – wyzwanie dla sieci samorządowych powiązań

Wstęp

Tytułowe słowo „prohibicyjne” odnosi się do tzw. nocnej prohibicji – instytucji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹. Co prawda nie odpowiada słownikowemu pojęciu, ponieważ nie oznacza całkowitego zakazu prowadzenia działalności związanej z produkcją i sprzedażą alkoholu, lecz jest jedynie możliwym do wprowadzenia przez radę gminy ograniczeniem tej sprzedaży w wyznaczonych godzinach, jednakże będzie używane – zważywszy na jego publicystyczną powszechność, a więc i wynikające stąd zrozumienie.

Notabene, przekaz medialny eksponuje spory zwolenników z przeciwnikami prohibicji. W konsekwencji jakąkolwiek decyzję podejmie rada gminy w tej sprawie, będzie musiała mierzyć się z silnym sprzeciwem drugiej strony. Tytułowe „pasy rdzy” symbolizują właśnie owo niezadowolenie z wprowadzenia zakazu lub kontestacje wynikające z jego braku.

Słowo „sieci” odnosi się zaś do sieciowania (ang. *networking*), tj. procesu wymiany informacji, zasobów, wzajemnego poparcia i możliwości prowadzonego dzięki korzystnej sieci kontaktów.

Tekst skupia się zatem na dogmatyczno-prawnej analizie instytucji, jaką jest ograniczenie nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, i ma na celu rozważenie, na ile jej konstrukcja umożliwia wypracowanie sieci wewnątrz oraz międzygminnych powiązań, a tym samym zapewnienie spójnej i skutecznej polityki rozwiązywania problemów alkoholowych na szczeblu lokalnym.

Konflikt

W rozwijaniu współpracy na przeszkodzie gminom stają liczne problemy natury społecznej. „Pasy rdzy” dzielą jednostki samorządu terytorialnego zarówno w perspek-

¹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151); dalej: u.w.t.p.a.

tywie wewnętrznej, jak i zewnętrznej, co można było zaobserwować chociażby na przykładzie Miasta Wrocławia. Ograniczenie wprowadzano tam etapowo – od jednego osiedla (Stare Miasto) w 2018 r.² przez rozszerzenie na kolejnych osiem w 2024 r.³ aż do zakazu obejmującego całe terytorium gminy w 2025 r.⁴. Aby zobrazować kontrowersje i sprzeczność interesów różnych grup obywateli, warto wspomnieć, że pierwsza z uchwał podlegała dwukrotnej kontroli przez sądy administracyjne⁵. Przykładem głosu zwolenników zakazu może być petycja złożona przez jednego z mieszkańców w 2023 r., w której domagano się rozszerzenia prohibicji na wszystkie jednostki pomocnicze gminy, a która została odrzucona przez Radę Miejską⁶.

Ze względu na prawniczy cel i charakter niniejszego artykułu niezbędna jest również analiza „pasów rdzy” z perspektywy aksjologicznej – jako konfliktu wartości: porządku i zdrowia publicznego z wolnością działalności gospodarczej.

Wolność działalności gospodarczej została wskazana w art. 20 Konstytucji⁷. Zgodnie z art. 22 Konstytucji możliwość jej ograniczenia obwarowana jest kumulatywnym wystąpieniem dwóch przesłanek: respektowania wymogu materii ustawowej i uzasadnionego powołania się na ważny interes publiczny. Wyłączność ustawy nie jest jednak absolutna – dopuszcza się posłużenie się przez prawodawcę aktem rangi podstawowej, jeśli tylko opiera się na odpowiednim upoważnieniu ustawowym. Doktryna jest również zgodna, iż do wolności działalności gospodarczej zastosowanie znajduje wymóg zachowania proporcjonalności ograniczeń, a także zakaz naruszalności istoty wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji⁸.

Pojęcie „ważnego interesu publicznego” stanowi klauzulę generalną, a co za tym idzie wymaga każdorazowej konkretyzacji i uzasadnienia. Pewnych wskazań dostarcza tu wspomniany art. 31 ust. 3, formułujący zamknięty katalog przesłanek, w których ochronie dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw. Biorąc jednak pod uwagę wymóg przyznania pierwszeństwa regulacji szczególnej, podkreślić należy, że pojęcie „ważnego interesu publicznego” w ww. art. 22 jest szersze i pozostawia prawodawcy większą swobodę w wyborze przyczyn uzasadniających ograniczenia⁹.

2 Uchwała Nr LX/1422/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4100).

3 Uchwała Nr LXXVII/2011/24 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2024 r. w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych na terenie niektórych jednostek pomocniczych Gminy Wrocław (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 500).

4 Uchwała Nr XXIII/435/25 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 września 2025 r. w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 3906).

5 Wyrok WSA we Wrocławiu z 31.05.2022 r., III SA/Wr 333/22, LEX nr 3363175; wyrok NSA z 27.06.2024 r., II GSK 1576/22, LEX nr 3733302.

6 Uchwała Nr LXXI/1848/23 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie wprowadzenia zakazu sprzedaży alkoholu w porze nocnej, <https://bip.um.wroc.pl/petycja/66643/petycja-w-sprawie-zakazu-sprzedazy-alkoholu-w-porze-nocnej>; dostęp: 21.12.2025 r.

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: Konstytucja.

8 P. Mroczkowski, *Ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 3, s. 227–244, <https://doi.org/10.31743/sp.8046>; dostęp: 21.12.2025 r., Legalis.

9 Tamże.

Cele ustawowe i aksjologia

Aksjologiczna ranga u.w.t.p.a. i towarzyszące jej stosowaniu konflikty wartości i interesów przesądziły o poprzedzeniu jej przepisów arengą. W efekcie w preambule nadano trzeźwości walor wartości prawnie chronionej, od której zachowania uzależniono moralne i materialne dobro Narodu rozumianego jako wspólnota wszystkich obywateli. Wskazuje to na prymat interesu publicznego w razie kolizji z interesem prywatnym¹⁰. W omawianym przypadku orzecznictwo zdaje opowiadać się za szczególnie, normatywnym charakterem arengi, w zakresie, w jakim formułuje ona cele, do których realizacji zobowiązane są organy¹¹. Poglądy te podziela również część przedstawicieli doktryny¹².

Na cele ustawy, podmioty zobowiązane do ich realizacji, a także działania, jakie muszą być przez nie podejmowane, konkretnie wskazuje art. 1 u.w.t.p.a. Adresatami są organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Wyszczególniając obok nich inne podmioty, także niepubliczne, ustawodawca wprost formułuje obowiązek sieciowania, łącząc go dodatkowo z ideą społeczeństwa obywatelskiego¹³.

Obowiązki mają zaś charakter wieloaspektowy i długofalowy. Ustawodawca dostrzega tzw. dwoistą naturę alkoholu – z jednej strony dobra konsumpcyjnego, przeznaczonego do sprzedaży, z drugiej – trucizny¹⁴. Co istotne, nie dąży on do jego całkowitego wyeliminowania, lecz jedynie ograniczenia dostępności i zmiany struktury spożycia.

Sposoby realizacji zadań wskazano w art. 2. Akcentuje on potrzebę komplementarnego wykorzystania instrumentów zarówno miękkich (np. edukacja), jak i twardych (ograniczenie dostępności). Ekspertki podkreślają, że właśnie takie zintegrowane podejście zapewnia osiągnięcie najlepszych rezultatów w walce z problemami alkoholowymi¹⁵. Działania organów powinny mieć wymiar realny, nie jedynie iluzoryczny, aby mogły być uznane za zgodne z art. 2, a tym samym – nie stanowiły naruszenia prawa.

Ograniczenie nocnej sprzedaży napojów alkoholowych

Upoważnienie do wprowadzenia nocnej prohibicji znajduje się w art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a. Zostało ono dodane w 2018 r. wraz z innymi zmianami rozszerzającymi kompetencje organów gminy, m.in. do wskazywania maksymalnej liczby zezwoleń osobno dla różnych jednostek pomocniczych¹⁶. Odzwierciedla to konstytucyjną zasadę

10 I. Niżnik-Dobosz, M. Koszowski, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi: komentarz*, 2020.

11 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.04.2014 r., II SA/Go 148/14, LEX nr 1454919.

12 I. Niżnik-Dobosz, M. Koszowski, dz. cyt.

13 G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, wyd. 1, 2021.

14 K. Łukowska, *Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach: przewodnik dla samorządowców*, 2018.

15 Ł. Wieczorek, *Wpływ dostępności fizycznej i ekonomicznej napojów alkoholowych na występowanie szkód społecznych i zdrowotnych*, „Serwis Informacyjny UZALEŻNIENIA” 100, nr 4, 2022, s. 30–36.

16 Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. poz. 310).

pomocniczości nakazującą realizację wszelkich zadań jak najbliższej jednostki. Wyższy szczebel władzy powinien przyjmować na siebie zadania tylko w takim zakresie, w jakim zadanie to nie może lepiej lub przynajmniej równie dobrze być wykonane przez szczebel niższy – usytuowany bliżej obywatela¹⁷.

Analiza instytucji nocnej prohibicji pozwala stwierdzić, że jest to instrument wysoce elastyczny i precyzyjny, możliwy do dostosowania do specyficznych warunków panujących w gminie (art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a.). Wskazać należy, że wprowadzana jest uchwałą rady gminy, co oznacza, że stanowi prawo powszechnie obowiązujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Ma charakter fakultatywny – rada może ją podjąć, ale nie musi. Dotyczy tylko napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Obejmuje ona wszystkie kategorie napojów alkoholowych wskazane w art. 18 ust. 3 i nie istnieje możliwość jej ograniczenia wyłącznie do niektórych z nich. Wspomniana elastyczność przejawia się zaś w dwóch wymiarach: terenowym i czasowym. Pierwszy odnosi się do możliwości rejonizacji obszaru obowiązywania nocnej prohibicji według poszczególnych jednostek pomocniczych – rada może wprowadzić zakaz tylko w części z nich lub na całym terytorium. Możliwe jest również odmienne uregulowanie czasu obowiązywania ograniczeń w poszczególnych jednostkach pomocniczych. Nie jest jednak dopuszczalne „sztuczne” dzielenie obszaru gminy, np. wprowadzając zakaz wzdłuż konkretnych ulic czy wokół danych obiektów. Wymiar czasowy elastyczności odnosi się przede wszystkim do godzin wskazanych przez ustawodawcę – 22:00 i 6:00 stanowią granice, w których rada gminy może swobodnie się poruszać.

Na marginesie wyjaśnić należy, że słowo „ograniczenie” powinno być rozumiane jako bezwzględny zakaz sprzedaży. Pomimo pewnych wątpliwości widocznych w doktrynie szczególnie w pierwszych latach po nowelizacji ustawy¹⁸, a wynikających z zakazu wykładni synonimicznej tylko takie rozumienie terminu użytego przez ustawodawcę jest zgodnie z celami ustawy i sensem art. 12. Oznacza to, że rada gminy nie dysponuje tutaj swobodą i nie może np. wprowadzić obowiązku zasłaniania w godzinach nocnych półek z alkoholem przy pomocy kotar, jak dzieje się to przy sprzedaży papierosów.

W instytucję nocnej prohibicji wpisana jest również pewna „demokratyczność” przejawiająca się w wymogu zasięgnięcia opinii jednostek pomocniczych gminy (art. 12 ust. 5). Obligatoryjne jest samo przeprowadzenie konsultacji, ale opinie nie są wiążące. Pomimo tego rada gminy musi się do nich odnieść, co powinno znaleźć odzwierciedlenie np. w uzasadnieniu uchwały (jeśli zostanie finalnie podjęta). Wobec braku regulacji szczególnej zastosowanie znajdzie tu art. 89 ustawy o samorządzie gminnym¹⁹. Nie jest przy tym konieczne, aby przedłożony został pełny, szczegółowy projekt, może to być jedynie ogólny zamysł²⁰.

17 G. Krawiec, dz. cyt.

18 A. Misiejko, *Nowe przepisy regulujące gminne uchwały z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi – aspekty wybrane*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 7, nr 4, 2018, s. 60–69, <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.4.7.5>; dostęp 21.10.2025 r.

19 P. Mroczkowski, dz. cyt.

20 G. Krawiec, dz. cyt.

Pewne wątpliwości budzi zakres konsultacji. Zgodnie ze wskazaniem orzecznictwa powinny one zostać przeprowadzone we wszystkich jednostkach pomocniczych, których zakaz „w jakikolwiek sposób dotyczy”²¹. Dyskusyjne jest, czy oznacza to tylko te z nich, w których ma faktycznie obowiązywać²². Takie rozumowanie nie wydaje się zasadne, zważywszy na wzajemne oddziaływanie jednostek pomocniczych. Wynikać to może np. z naturalnej mobilności osób spożywających alkohol. Uzasadnia to przyjęcie możliwie jak najszerszego kręgu podmiotów, o których opinię rada gminy zobowiązana jest się zwrócić, gdyż w ten sposób uzyska ona możliwie najbliższy prawdzie obraz rzeczywistości, co pozwoli na pełne wykorzystanie potencjału tkwiącego w elastyczności nocnej prohibicji. W praktyce jednak zarówno dominujące stanowisko doktryny, jak i praktyka organów oraz orzecznictwa są odmienne – przyjmuje się, że wymóg zwrócenia się o zaopiniowanie dotyczy tylko tych jednostek gminy, gdzie zakaz ma zostać wprowadzony²³.

Drugim obowiązkiem polegającym na zasięgnięciu opinii jest zwrócenie się o nią do właściwego dowódcy garnizonu w przypadku, gdy nocna prohibicja dotyczyć ma miejscowości, w których rozmieszczone są jednostki wojskowe. Obowiązek ten powstaje także w sytuacji, gdy ograniczenia dotyczyć mają jedynie części danej miejscowości²⁴.

Z możliwością rejonizacji i wymogiem zasięgnięcia opinii łączy się kwestia zarzutu naruszenia zasady równości wobec przedsiębiorców działających w różnych jednostkach pomocniczych. Zasada równości sformułowana została w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jej istotą jest wymóg traktowania równo podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą relewantną w równym stopniu – bez zróżnicowań faworyzujących ani dyskryminujących. Znajduje ona zastosowanie w procesie stosowania i stanowienia prawa. Nie oznacza jednak całkowitego zakazu różnicowania sytuacji prawnej, ale jedynie takiego, które wiąże się z różnym traktowaniem podmiotów lub sytuacji podobnych, nie znajdując jednocześnie należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Kluczowe jest zatem zarówno określenie owej wspólnej cechy, jak i zbadanie uzasadnienia. Aby mogło ono być uznane za zasadne, powinno znajdować oparcie w przekonujących kryteriach, wśród których wskazuje się racjonalność, proporcjonalność i sprawiedliwość²⁵. W omawianej sytuacji przedsiębiorcy prowadzą tę samą działalność – sprzedaż napojów alkoholowych, jednak zróżnicowanie odbywa się na podstawie miejsca jej prowadzenia. Wydaje się to uzasadnione przede wszystkim ze względu na interes społeczny, m.in. zdrowie publiczne, który wymagać może ściślejszej ochrony w miejscach, gdzie problemy alkoholowe występują lub mogą występować częściej.

Swoboda przyznana radzie gminy na tak wielu płaszczyznach wiąże się z wymogiem dokładnego i dogłębnego uzasadnienia uchwały wprowadzającej nocną prohibicję. Uzasadnienie stanowi niezbędną, jawną część składową aktu normatywnego, która powinna dawać przekonującą odpowiedź na pytanie o motywy prawodawcy. Przepisy

21 Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2019 r., VI SA/Wa 1464/19, LEX nr 3027339.

22 P. Mroczkowski, dz. cyt.

23 G. Krawiec, dz. cyt.

24 P. Mroczkowski, dz. cyt.

25 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, wyd. 2, 2012.

nie określają precyzyjnie elementów, które ma zawierać uzasadnienie; w orzecznictwie i doktrynie zwykle przyjmuje się, że rada gminy powinna wykazać, że na obszarze, na którym wprowadza się zakaz, sprzedaje się napoje alkoholowe w porze nocnej, działalność ta spowoduje realne zagrożenie dla wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości, a także że poprzez wprowadzenie zakazu zostanie ono zneutralizowane²⁶. Nie jest to jednak jedyny sposób – chociażby ze względu na to, że, jak wspomniano, pojęcie ważnego interesu publicznego zawarte w art. 22 Konstytucji nie ogranicza się do przesłanek z art. 31 ust. 3. Rada gminy powinna również uwzględnić wartości i cele, na których oparta jest u.w.t.p.a., tj. przede wszystkim wyrażone w jej preambule oraz art. 1. Nie wydaje się również konieczne wykazanie, że zagrożenie zostanie całkowicie wyeliminowane (wątpliwe jest, czy stwierdzenie tego z całą pewnością jest w ogóle możliwe), ale jedynie że zostanie ograniczone. Uzasadnienie może być zatem budowane w dużej mierze swobodnie, ważne, aby spełniało przy tym swój cel i opierało się na rzetelnych danych, opiniach i poprawnych wnioskach. Co istotne, nie powinno jedynie wskazywać na konieczność wprowadzenia samego zakazu, ale mając na uwadze jego elastyczność, odnosić się do kształtu, jaki został mu ostatecznie nadany. Konsekwencją zaniedbania w tym przedmiocie może być zastosowanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę lub stwierdzenie nieważności przez sąd administracyjny.

Znaczenie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii

Głównym źródłem informacji niezbędnych do skutecznego i zgodnego z prawem wprowadzenia ograniczeń powinien być ww. gminny akt polityki administracyjnej (art. 12 ust. 7 uw.t.p.a.). Uchwalany jest raz na maksymalnie cztery lata, choć nic nie stoi na przeszkodzie, aby ulegać modyfikacji, jeśli wymagają tego okoliczności²⁷.

Różne metody budowania programów mają zapewnić uzyskanie możliwie najpełniejszego obrazu sytuacji w gminie, a tym samym – podjęcia najskuteczniejszych działań²⁸. Niestety, jak wynika m.in. z raportu NIK, działania podejmowane w tym zakresie przez organy jednostek samorządu terytorialnego mają w dużej mierze charakter nierzetelny²⁹.

Sam proces budowania programu stwarza okazję do sieciowania. Na różnych jego etapach korzystne może być zaangażowanie do współpracy ekspertów z zewnątrz czy przedstawicieli działających w gminie organizacji społecznych. Mogą one także być odbiorcami działań podejmowanych przez organy gminy. Tego typu współpraca zgodna jest z duchem i celami ustawy³⁰.

Orzecznictwo wskazuje, że postanowienia gminnych programów nie mają jedynie znaczenia kierunkowego. Nieuwzględnienie ich w procesie stanowienia prawa może

26 Wyrok WSA w Rzeszowie z 22.05.2019 r., II SA/Rz 200/19, LEX nr 2703769.

27 A. Malczewski, *Gminne i wojewódzkie programy przeciwdziałania uzależnieniom – w kierunku integracji działań*, „Serwis Informacyjny UZALEŻNIENIA” 97, nr 1, 2022, s. 33–36.

28 K. Łukowska, dz. cyt.

29 *Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków*, Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, 2019, 80.

30 K. Łukowska, dz. cyt.

skutkować stwierdzeniem nieważności danego aktu normatywnego³¹, co (m.in.) w stosunku do nocnej prohibicji zyskało wyraźne umocowanie normatywne (w przywoływanym już art. 12 ust. 7 u.w.t.p.a).

Podsumowanie

Ustawodawca, dając radzie gminy znaczną swobodę w regulowaniu ograniczeń nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, nałożył na nią jednocześnie dużą odpowiedzialność. Instrument ten umożliwia precyzyjne reagowanie na problemy alkoholowe, ale tylko jeśli zostanie wykorzystany łącznie z innymi narzędziami prawnymi – jako element szerszej polityki, spójny zarówno z wartościami i celami ustawowymi, jak i pozostałymi aktami obowiązującymi w danej jednostce samorządu terytorialnego. Jednocześnie znajdować musi mocne oparcie w rzeczywistości. Tylko takie zastosowanie nocnej prohibicji będzie zgodne z prawem, a przy tym najskuteczniejsze.

W tym miejscu wrócić należy do pytania o sieciowanie w wymiarze tworzenia „stref nocnej prohibicji”. Z jednej strony ustawodawca nakazuje budowanie swoistych sieci przy kreowaniu polityki rozwiązywania problemów alkoholowych na wielu jej etapach, z drugiej wymaga uwzględnienia odmienności każdej gminy czy nawet jej jednostki pomocniczej. Nie powinno to jednak prowadzić do rozdrobnienia terytorialnego zakazu, ale do jeszcze głębszej refleksji nad jego kształtem. Elastyczność i fakultatywność pozwala na znalezienie płaszczyzn współpracy zarówno w perspektywie wewnątrz, jak i międzygminnej. Wymaga to dialogu opartego na wymianie badań i doświadczeń, lecz może pozwolić na stworzenie wspólnych stref nocnej prohibicji, które – choć nie w pełni jednolite – będą przede wszystkim skuteczne.

Bibliografia

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, wyd. 2, KOMENTARZE BECKA, 2012.
2. Krawiec G., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, wyd. 1, 2021.
3. Łukowska K., *Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach: przewodnik dla samorządowców*, Mazowieckie Centrum Profilaktyki Społecznej, 2018.
4. Malczewski A., *Gminne i wojewódzkie programy przeciwdziałania uzależnieniom – w kierunku integracji działań*, „Serwis Informacyjny UZALEŻNIENIA” 97, nr 1, 2022, s. 33–36.
5. Misiejko A., *Nowe przepisy regulujące gminne uchwały z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi – aspekty wybrane*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 7, nr 4, 2018, s. 60–69; <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.4.7.5>; dostęp: 21.12.2025 r.
6. Mroczkowski P., *Ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 3, s. 227–244, <https://doi.org/10.31743/sp.8046>; dostęp: 21.12.2025 r., Legalis.

31 Wyrok WSA w Szczecinie z 30.05.2018 r., II SA/Sz 366/18, LEX nr 2503112.

7. Niżnik-Dobosz I., Koszowski M., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi: komentarz*, 2020.
8. Wieczorek Ł., *Wpływ dostępności fizycznej i ekonomicznej napojów alkoholowych na występowanie szkód społecznych i zdrowotnych*, „Serwis Informacyjny UZALEŻNIENIA” 100, nr 4, 2022, s. 30–36.
9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151).
11. Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. poz. 310).
12. Uchwała Nr LX/1422/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4100).
13. Uchwała Nr LXXVII/2011/24 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2024 r. w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych na terenie niektórych jednostek pomocniczych Gminy Wrocław (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 500).
14. Uchwała Nr XXIII/435/25 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 września 2025 r. w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 3906).
15. Uchwała Nr LXXI/1848/23 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie wprowadzenia zakazu sprzedaży alkoholu w porze nocnej, <https://bip.um.wroc.pl/petycja/66643/petycja-w-sprawie-zakazu-sprzedazy-alkoholu-w-porze-nocnej>; dostęp: 21.12.2025 r.
16. Wyrok WSA we Wrocławiu z 31.05.2022 r., III SA/Wr 333/22, LEX nr 3363175.
17. Wyrok NSA z 27.06.2024 r., II GSK 1576/22, LEX nr 3733302.
18. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.04.2014 r., II SA/Go 148/14, LEX nr 1454919.
19. Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2019 r., VI SA/Wa 1464/19, LEX nr 3027339.
20. Wyrok WSA w Rzeszowie z 22.05.2019 r., II SA/Rz 200/19, LEX nr 2703769.
21. Wyrok WSA w Szczecinie z 30.05.2018 r., II SA/Sz 366/18, LEX nr 2503112.
22. *Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków*, Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, 2019.

Dominika Kutelska

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Rodzime i inwazyjne gatunki roślin Dolnego Śląska w kontekście ochrony bioróżnorodności i planowania przestrzennego

Dolny Śląsk należy do terenów cennych przyrodniczo – obecność gór, pogórzy i nizin tworzy mozaikę siedlisk. Mimo wielowiekowych przekształceń w środowisku region zachował wiele zróżnicowanych gatunków roślin. Wśród nich występują wskaźniki wysokiej jakości środowiska – gatunki chronione, jak i zagrożenie dla naszej rodzimej flory – gatunki inwazyjne. Ich obecność ma znaczenie w kontekście zrównoważonego rozwoju regionu i kraju, ponieważ zarządzanie tymi zasobami wpływa nie tylko na stan przyrody, ale również na skuteczność działań czy inwestycji.

Planowanie przestrzenne i ochrona bioróżnorodności

Podczas pracy nad strategią rozwoju kraju istotne jest pochylenie się nad kwestiami planowania przestrzennego i ochrony bioróżnorodności. To właśnie połączenie ekologii z planowaniem przestrzennym jest dziś jednym z kluczowych tematów w zarządzaniu środowiskiem.

Planowanie przestrzenne Dolnego Śląska musi uwzględniać wyjątkową różnorodność biologiczną regionu oraz presję ze strony działalności człowieka. Obecność gatunków chronionych stanowi ważne kryterium przy wyznaczaniu obszarów przeznaczonych pod inwestycje, rekultywację lub ochronę.

Flora i zróżnicowanie przyrodnicze Dolnego Śląska

Dolnośląska roślinność kształtowana była głównie przez czwartorzędowe zmiany klimatyczne, bogaty układ geologiczny i glebowy. Dolny Śląsk wyróżnia się wyjątkową różnorodnością siedlisk, od chłodnych, wilgotnych dolin i torfowisk w Sudetach po ciepłe murawy kserotermiczne na Przedgórzu Sudeckim i tereny zurbanizowane Wrocławia.

Do najbardziej zróżnicowanych terenów należą Sudety, które znacznie ominął intensywny okres osadnictwa, rolnictwa i przemysłu. W wyniku działalności ludzkiej, m.in. wycinki lasów, pinetyzacji (zastąpienia naturalnych lasów liściastych przez monokultury sosny lub świerka), na Dolnym Śląsku 34% flory jest zagrożone wymarciem, 98 gatunków jest krytycznie zagrożonych, 90 wymiera, natomiast 144 są narażone na wymarcie.

Szczególnie dużą stratę stanowią gatunki, które miały na Dolnym Śląsku swoje jedyne znane stanowiska w kraju. Do takich gatunków należy:

- czosnek grzebieniasty (*Allium carinatum*), uznawany do niedawna za wymarły (znany był tylko z okolic Kudowy-Zdroju na Pogórzu Orlickim); w lipcu 2017 r. dr Lucjan Rutkowski odkrył stanowisko czosnku przy ul. Polnej w Toruniu
- czosnek sztywny (*Allium strictum*), znany jedynie z góry Ostrzycy na Pogórzu Kaczawskim
- dziurawiec nadobny (*Hypericum pulchrum*), mający pięć stanowisk (obecnie na żadnym nie jest potwierdzony).

Na skutek zmian ucierpiała znacznie rodzina storczykowatych. Wymarło wiele gatunków, jak storczyk błotny (*Orchis palustris*), storczyk cuchnący (*Orchis coriophora*) czy koślaczek stożkowaty (*Anacamptis pyramidales*).

Omawiając florę, nie sposób nie wspomnieć o gatunkach endemicznych. Są to rośliny, których wszystkie znane stanowiska ograniczają się do Sudetów lub ich pojedynczych pasm. Występowanie takie jest zazwyczaj wynikiem izolacji geograficznej, a lokalne warunki środowiskowe doprowadziły do wykształcenia unikatowych cech u danego gatunku.

Endemity są ważnymi wskaźnikami zdrowia ekosystemu, ponieważ ich przetrwanie zależy od zachowania lokalnych warunków. Są wrażliwe na zmiany w swoim środowisku. Ich stan zdrowia może wskazywać na problemy ekologiczne, takie jak zmiany klimatyczne, degradacja środowiska czy zanieczyszczenie.

Według badań na terenie Sudetów występują 33 endemity:

- 4 endemity ogólnosudeckie
- 25 endemitów Karkonoszy (głównie rośliny z rodzaju jastrzębiec *Hieracium*)
- 2 endemity Sudetów Zachodnich
- po 1 endemicie dla Sudetów Wschodnich i Pasma Śnieżnika

Gatunki chronione i cenne przyrodniczo:

- Pełnik europejski (*Trollius europaeus*) – charakterystyczny dla wilgotnych łąk i dolin górskich, szczególnie w Sudetach. Jego populacje maleją z powodu osuszania terenów i intensywniej gospodarki rolnej. Jest symbolem górskich łąk Dolnego Śląska.
- Storczyk plamisty (*Dactylorhiza maculata*) – spotykany na torfowiskach i w wilgotnych lasach regla dolnego. Wrażliwy na zmiany stosunków wodnych i zanieczyszczenia gleby; objęty ochroną ścisłą.
- Wawrzynek wilczełyko (*Daphne mezereum*) – roślina runa leśnego o różowych, pachnących kwiatach, kwitnąca bardzo wcześnie, jeszcze przed rozwojem liści drzew. Występuje w lasach liściastych i mieszanych regionu, m.in. w Masywie Słęży.

W dokumentach planistycznych uwzględnia się lokalizacje stanowisk rzadkich gatunków roślin i zwierząt, zwłaszcza tych wpisanych do Czerwonej listy roślin Dolnego Śląska czy objętych obszarami Natura 2000.

W praktyce oznacza to konieczność ograniczenia zabudowy, robót ziemnych czy przekształceń hydrologicznych na terenach cennych przyrodniczo, takich jak torfowiska, łąki górskie, murawy kserotermiczne czy doliny rzeczne. Jednocześnie intensywny rozwój gospodarczy, urbanizacja oraz zmiany w użytkowaniu ziemi powodują presję na środowisko naturalne, prowadząc do fragmentacji siedlisk i zaniku stanowisk roślin rodzimych.

Gatunki inwazyjne

Istotnym zagrożeniem jest także pojawianie się gatunków inwazyjnych. Są to rośliny obcego pochodzenia, które po wprowadzeniu do nowego środowiska zaczynają rozprzestrzeniać się w sposób niekontrolowany, wypierając rodzimą florę.

Na Dolnym Śląsku są to m.in. nawłóć kanadyjska (*Solidago canadensis*), rdestowiec ostrokończysty (*Reynoutria japonica*), kolczurka klapowana (*Echinocystis lobata*) czy niecierpek drobnokwiatowy (*Impatiens parviflora*). Ich ekspansja zachodzi szczególnie intensywnie na terenach przekształconych przez człowieka – wzdłuż dróg, torowisk, cieków wodnych czy na nieużytkach miejskich.

Mechanizm działania gatunków inwazyjnych jest wielokierunkowy:

- konkurencja o zasoby – rośliny inwazyjne szybko rosną, mają duże zapotrzebowanie na światło i składniki odżywcze, przez co ograniczają rozwój gatunków rodzimych, często chronionych (np. łąkowych storczyków czy pełnika europejskiego)
- allelopatia – niektóre z nich wydzielają do gleby substancje chemiczne hamujące wzrost innych roślin, co zaburza naturalne procesy sukcesji
- zmiana struktury siedliska – inwazyjne zioła i krzewy przekształcają układ przestrzenny i mikroklimat siedlisk, prowadząc do zaniku muraw kserotermicznych, łąk czy torfowisk, które są ostoją gatunków chronionych
- wpływ na procesy hydrologiczne i glebowe – np. rdestowiec przez rozbudowany system korzeniowy destabilizuje brzegi rzek, a masowe występowanie nawłoci zmniejsza różnorodność biologiczną gleb.

W efekcie ich działania gatunki chronione tracą swoje naturalne siedliska, a ochrona rezerwatów czy obszarów Natura 2000 staje się znacznie trudniejsza. Gatunki inwazyjne zaburzają równowagę ekologiczną, obniżają odporność ekosystemów i utrudniają odbudowę roślinności rodzimej po inwestycjach lub rekultywacjach.

W kontekście planowania przestrzennego i rozwoju Dolnego Śląska zrozumienie wpływu gatunków inwazyjnych ma kluczowe znaczenie dla skutecznej ochrony środowiska.

Po pierwsze obecność gatunków obcych wpływa na wartość przyrodniczą terenów, co musi być brane pod uwagę przy opracowywaniu strategii rozwoju i planach zagospodarowania przestrzennego. Po drugie ich zwalczanie wiąże się z konkretnymi kosztami ekonomicznymi, które ponoszą samorządy i zarządcy terenów (np. usuwanie rdestowca przed inwestycją drogową). Po trzecie obecność gatunków

inwazyjnych utrudnia realizację celów ochrony bioróżnorodności, co ma bezpośredni wpływ na ocenę jakości środowiska i zgodność działań z zasadami zrównoważonego rozwoju.

O Sudetach, czyli przyrodniczym skarbie Polski

Leżące na terenach Dolnego Śląska, województwa opolskiego, terenach Czech i Niemiec, Sudety stanowią fascynujący łańcuch górski. Ich kształt uformowany został głównie podczas orogenezy hercyńskiej (ok. 350–300 mln lat temu). Są fragmentem Masywu Czeskiego, łączą labirynty Gór Stołowych, krajobrazy Karkonoszy i Sudetów Wschodnich. Liczą około 300 km długości, ze Śnieżką jako najwyższym punktem wznoszącym się na 1603 m n.p.m.

Tradycyjnie Sudety dzieli się na trzy części: Zachodnie, Środkowe i Wschodnie.

Sudety Zachodnie wyróżniają się wyjątkowym bogactwem siedlisk wysokogórskich i subalpejskich. W Karkonoszach występuje roślinność arktyczno-alpejska, związana z ostrym klimatem i silnym wpływem wiatru. Typowe są tu murawy wysokogórskie z takimi gatunkami, jak wierzba lapońska i skalnica śnieżna, a w kotłach polodowcowych – ziołorośla i torfowiska wysokie.

Góry Izerskie znane są z rozległych torfowisk subalpejskich, w których występują gatunki reliktowe epoki lodowcowej, m.in. żurawina błotna oraz borówka bagienna.

Sudety Zachodnie mają silny potencjał retencjonowania wody dzięki torfowiskom i gąbczastym glebom organicznym. Magazynują wodę i stabilizują mikroklimat, ograniczając skutki suszy na terenach niżej położonych. W kontekście bioróżnorodności są miejscem intensywnego zagęszczenia gatunków wysokogórskich i endemicznych. Ponadto są kluczowym miejscem dla ochrony torfowisk – jednym z najcenniejszych ekosystemów Europy.

Góry Stołowe, znajdujące się w Sudetach Środkowych, są przestrzenią reliktowej flory i roślinności charakterystycznej dla chłodniejszych okresów holocenu. Roślinność Gór Stołowych i Karkonoskiego Parku Narodowego znacznie mieści się w zakresie wysokościowym charakterystycznym dla piętra pogórza i regla dolnego. Jednak specyficzne warunki mikrobiologiczne spowodowały wykształcenie się zbiorowisk roślinnych wywodzących się z wyższych pięter roślinnych, w tym regla górnego oraz piętra subalpejskiego.

W efekcie tych warunków w Górach Stołowych i Karkonoszach występują liczne gatunki reliktowe i endemiczne, przystosowane do chłodnego i wilgotnego klimatu. W Karkonoskim Parku Narodowym szczególne znaczenie mają endemity karkonoskie, takie jak dzwonek karkonoski (*Campanula bohemica*) oraz skalnica bazaltowa (*Saxifraga basaltica*), których zasięg występowania ogranicza się niemal wyłącznie do tego masywu górskiego.

W Górach Stołowych spotykane są natomiast reliktowe gatunki roślin naskalnych, mchów i porostów, związane z chłodnymi szczelinami skalnymi oraz wilgotnymi zagłębieniami terenu, przypominającymi warunki klimatu wysokogórskiego.

Jednocześnie delikatna równowaga tych ekosystemów jest coraz silniej zagrożona przez gatunki inwazyjne, które wkraczają na obszary górskie głównie wzdłuż szlaków turystycznych, dróg oraz dolin rzecznych. Do najczęściej obserwowanych należą nie-

cierpek drobnokwiatowy (*Impatiens parviflora*), nawłóć kanadyjska (*Solidago canadensis*) oraz rdestowiec ostrokończysty (*Reynoutria japonica*). Gatunki te konkurują z roślinnością rodzimą o światło i składniki pokarmowe, prowadząc do uproszczenia struktury zbiorowisk i stopniowego zaniku rzadkich, wolno rosnących gatunków reliktowych.

Obecność zarówno endemitów, jak i gatunków inwazyjnych ma istotny wpływ na funkcjonowanie całej roślinności Sudetów. Z jednej strony podkreśla ona wyjątkową wartość przyrodniczą regionu, z drugiej zaś uwidacznia konieczność prowadzenia świadomej i konsekwentnej ochrony przyrody. Zachowanie unikatowych zbiorowisk roślinnych Gór Stołowych i Karkonoszy wymaga ograniczania presji antropogenicznej, monitorowania ekspansji gatunków obcych oraz uwzględniania specyfiki tych obszarów w planowaniu przestrzennym i rozwoju turystyki.

Karkonoski Park Narodowy jest przykładem niesamowitej różnorodności zbiorowisk, od bagiennych, wodnych, okrajkowych po pastwiskowe czy ruderalne. Stawia to także wyzwania służbom ochrony przyrody. Istotnym zagrożeniem jest bowiem intensywna turystyka, w tym wspinaczka skałkowa czy wychodzenie turystów poza szlak.

Skuteczna ochrona Sudetów wymaga podejścia kompleksowego, łączącego działania prawne, planistyczne i edukacyjne. Kluczowe znaczenie ma uwzględnianie potrzeb ochrony przyrody w dokumentach planowania przestrzennego, zwłaszcza w obszarach sąsiadujących z parkami narodowymi i rezerwatami. Należy ograniczać zabudowę wrażliwych terenów, chronić korytarze ekologiczne oraz przeciwdziałać fragmentacji siedlisk.

Równie ważna jest edukacja ekologiczna i odpowiedzialna turystyka. Świadomość wartości przyrodniczej Sudetów wśród mieszkańców i turystów sprzyja ich ochronie i zmniejsza presję antropogeniczną. Tylko harmonijne połączenie ochrony przyrody, rozwoju lokalnego i świadomego użytkowania przestrzeni pozwoli zachować Sudety jako przyrodniczy skarb Polski dla przyszłych pokoleń.

Gleby, wody i presja przestrzenna jako fundament bioróżnorodności Dolnego Śląska

Gleby Dolnego Śląska charakteryzują się dużym zróżnicowaniem typologicznym, co sprzyja występowaniu różnorodnych zbiorowisk roślinnych i siedlisk przyrodniczych. Dominacja gleb o wysokich i średnich klasach bonitacyjnych (III i IV) podkreśla ich istotną wartość produkcyjną, ale jednocześnie zwiększa presję na ich przekształcanie. W latach 2010–2016 z użytkowania rolnego i leśnego wyłączono łącznie 1828 ha gruntów, głównie na potrzeby zabudowy mieszkaniowej, co prowadzi do trwałej utraty przestrzeni biologicznie czynnej oraz fragmentacji siedlisk.

Procesom tym towarzyszy systematyczny wzrost powierzchni gruntów zdegradowanych i zdewastowanych, które wymagają rekultywacji – w 2016 r. ich powierzchnia wynosiła ponad 8000 ha. Degradacja gleb ogranicza ich zdolność do retencji wody, produkcji biomasy oraz pełnienia funkcji siedliskowych, co bezpośrednio przekłada się na spadek lokalnej bioróżnorodności i odporności ekosystemów na zmiany klimatu.

Istotnym elementem środowiska przyrodniczego regionu jest również rozbudowany system wodny Dolnego Śląska, obejmujący zarówno rzeki nizinne i górskie, jak i liczne zbiorniki retencyjne oraz stawy. Obecność Odry jako głównej osi hydrograficznej, 12 dużych zbiorników wielofunkcyjnych oraz ponad 1700 stawów i zbiorników małej retencji odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu mikroklimatu, ograniczaniu skutków suszy i powodzi oraz w utrzymaniu siedlisk wodnych i wilgotnych. Choć powierzchnia wód stanowi jedynie 1,63% obszaru regionu, ich znaczenie ekologiczne jest nieproporcjonalnie duże, zwłaszcza w kontekście ochrony różnorodności biologicznej i adaptacji do zmian klimatu.

Zagrożenia środowiskowe Dolnego Śląska

Według Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 na terenie województwa udokumentowano 19 spośród 132 krajowych złóż wód podziemnych zaliczanych do kopalin, z czego 13 jest obecnie objętych koncesją na eksploatację. Wody lecznicze i termalne mają duże znaczenie nie tylko gospodarcze i zdrowotne, lecz także przyrodnicze, ponieważ są ściśle powiązane z funkcjonowaniem ekosystemów górskich, dolinnych i uzdrowiskowych. Ich ochrona wymaga odpowiedniego planowania przestrzennego, które ogranicza presję zabudowy oraz zabezpiecza strefy zasilania wód podziemnych przed zanieczyszczeniami.

Jednocześnie Dolny Śląsk boryka się z poważnymi problemami środowiskowymi, które pośrednio i bezpośrednio wpływają na stan roślinności oraz różnorodność biologiczną. W regionie notuje się wysokie przekroczenia norm jakości powietrza, wynikające głównie z emisji pochodzącej z indywidualnych systemów ogrzewania budynków, transportu drogowego oraz działalności przemysłowej. Największym zagrożeniem pozostają zanieczyszczenia pyłem zawieszonym PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenem, które negatywnie oddziałują na roślinność, prowadząc do osłabienia procesów fotosyntezy, zakwaszenia gleb oraz zwiększonej wrażliwości ekosystemów na inne czynniki stresowe.

Dodatkowym problemem są lokalne przekroczenia stężeń arsenu na obszarze Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego oraz dwutlenku azotu we Wrocławiu, a także postępująca degradacja klimatu akustycznego wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych. Czynniki te wpływają nie tylko na jakość życia mieszkańców, lecz również na funkcjonowanie siedlisk przyrodniczych, fragmentację przestrzeni biologicznie czynnej oraz migracje gatunków roślin i zwierząt.

Na te zagrożenia nakłada się zmiana klimatu, która w obszarach górskich, takich jak Sudety, prowadzi do zmian reżimu opadów, częstszych susz oraz zaniku siedlisk wilgotnych i chłodnolubnych. Zjawiska te sprzyjają również ekspansji gatunków inwazyjnych kosztem roślin reliktowych i endemicznych, co dodatkowo podkreśla konieczność integrowania ochrony bioróżnorodności z długofalowym planowaniem przestrzennym.

W świetle założeń Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 kluczowe znaczenie ma więc traktowanie przyrody nie jako bariery rozwoju, lecz jako jego fundamentu. Skuteczna ochrona zasobów wodnych, powietrza oraz unikatowej flory Sudetów wymaga spójnych decyzji planistycznych, które uwzględniają zarówno potrzeby społeczno-gospodarcze, jak i konieczność zachowania przyrodniczego dziedzictwa regionu.

Równowaga środowiska naturalnego i ludzkiego

Powyższe zagadnienia pokazują, że zarządzanie przestrzenią nie może być oddzielone od wiedzy biologicznej i ekologicznej. Analiza uwarunkowań przyrodniczych Dolnego Śląska, ze szczególnym uwzględnieniem Sudetów, pokazuje, że region ten stanowi wyjątkowy skarb bioróżnorodności, którego zachowanie wymaga świadomego i odpowiedzialnego planowania przestrzennego. Współwystępowanie cennych siedlisk górskich, reliktovej flory, zasobów wodnych, żyznych gleb oraz narastającej presji urbanizacyjnej i klimatycznej sprawia, że decyzje przestrzenne mają bezpośredni wpływ na stan środowiska przyrodniczego.

Zarówno obecność gatunków chronionych, jak i ekspansja roślin inwazyjnych na Dolnym Śląsku pokazują, jak silnie przyroda reaguje na zmiany przestrzeni i działalność człowieka. Dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionu konieczne jest uwzględnianie tych zjawisk w inwestycjach i działaniach ochronnych. Ochrona siedlisk i monitoring gatunków chronionych powinny iść w parze z kontrolą i ograniczaniem rozprzestrzeniania się gatunków inwazyjnych. Tylko takie zintegrowane podejście pozwoli zachować bogactwo biologiczne Dolnego Śląska, utrzymać równowagę ekologiczną oraz zapewnić harmonijny rozwój środowiska naturalnego i ludzkiego.

Bibliografia

1. *Atlas rozmieszczenia roślin naczyniowych w Polsce*, red. A. Zając, M. Zając, Kraków 2001.
2. Fabiszewski J., *Flora Sudetów*, Wrocław 2007.
3. *Rośliny obcego pochodzenia w Polsce – zagrożenie dla rodzimej bioróżnorodności*, red. B. Tokarska-Guzik, Z. Dajdok, M. Zając, Katowice 2012.
4. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO 2030.
5. <https://przyrodniczo.pl/wroclaw/obszary-chronione-wroclaw/#:~:text=Tereny%20C5%82%C4%85kowe%20odwiedzane%20s%C4%85%20przez,pni%20pomi%C4%99dzy%20322%2D380%20cm>.
6. <https://przyrodniczo.pl/rosliny/gatunki-rzadkie-2>.
7. <https://www.national-geographic.pl/traveler/kierunki/sudety-niebanalne-gory-na-pograniczu-kultur-i-krajobrazow>.

**Darya Statkevich***Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu**Wydział Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu*

Kierunki rozwoju systemu przyrodniczego Wrocławia na wybranych przykładach – potencjał i zagrożenia

Wprowadzenie

Temat opracowania dotyczy problematyki kształtowania systemu przyrodniczego miasta Wrocławia, analizowanego w oparciu o wybrane obszary pokryte roślinnością. Szczególną uwagę zwrócono na potencjał istniejących struktur zieleni. Krytycznie oceniono zachodzące zmiany przestrzenne lub planowane zmiany, wskazując równocześnie na utratę potencjalnych układów ekologicznych. Zakres problemowy opracowania w ujęciu syntetycznym dotyczy relacji pomiędzy rozwojem urbanistycznym a funkcjonowaniem miejskiego systemu przyrodniczego.

Element przyrodniczy stanowi jeden z trzech podstawowych filarów współczesnej koncepcji rozwoju tzw. miast inteligentnych [1], obok elementu społecznego oraz technologicznego [1] i gospodarczego [2]. W kontekście Wrocławia można mówić o mieście podążającym w tym kierunku rozwoju, gdzie można zaobserwować próby zachowania równowagi wśród tych obszarów.

Wrocław zyskuje na znaczeniu nie tylko w skali krajowej, lecz także międzynarodowej, w szczególności pod względem ekonomicznym. Dynamiczny rozwój miasta wiąże się jednak z intensywną urbanizacją, przejawiającą się m.in. wzrostem liczby inwestycji budowlanych. To właśnie te procesy stanowią dziś jedno z największych wyzwań dla wrocławskiego systemu przyrodniczego. Sposób, w jaki system ten przekształca się wraz z rozwojem zabudowy, oraz wzajemny wpływ urbanizacji i przyrody stanowią główny przedmiot niniejszego artykułu.

Warto podkreślić, że jednym z kluczowych elementów, bez którego miasto nie może prawidłowo funkcjonować, jest komponent ekologiczny. Tworzą go przede wszystkim tereny pokryte roślinnością o wysokich wartościach przyrodniczych, których układ przestrzenny jest ze sobą wzajemnie powiązany.

Ciągłość przestrzenna terenów zieleni tworzy charakterystyczny system przyrodniczy miasta. Stopień spójności całej mozaiki obszarów cennych przyrodniczo oraz ich równomierny rozkład przestrzenny ma decydujący wpływ na ekologię miasta i jakość życia mieszkańców.

Doświadczenie miast europejskich w kształtowaniu systemu przyrodniczego

Miasta doświadczające intensywnego rozwoju industrialnego coraz częściej podejmują refleksję nad sposobami godzenia wzrostu gospodarczego z ochroną środowiska naturalnego. Kierując się tą tendencją obserwowaną w dużych dynamicznie rozwijających się ośrodkach miejskich, warto omówić przykłady, których doświadczenia są względnie porównywalne do sytuacji Wrocławia.

W wielu miastach na świecie systemy przyrodnicze są traktowane jako kręgosłup rozwoju przestrzennego. Warto więc spojrzeć, jak rozwiązano to w Kopenhadze i Helsinkach, gdzie systemy błękitno-zielonej infrastruktury stały się nie dodatkiem, lecz podstawą planowania przestrzennego.

W Kopenhadze od 1947 r. realizowany jest tzw. *Finger plan* – model rozwoju przestrzennego, w którym zabudowa miejska rozwija się wzdłuż głównych osi komunikacyjnych, czyli „palców”, a pomiędzy nimi zachowane są szerokie pasma zieleni i terenów przyrodniczych. Od 2007 r. ten plan ma moc prawną i wyznacza ramy dla lokalnych planów zagospodarowania, chroniąc korytarze ekologiczne i ograniczając rozlewanie się miasta.

W Helsinkach funkcjonuje program *Green Network*, który podkreśla znaczenie integracji zieleni z nową zabudową. Jego celem jest kompleksowe planowanie miasta – z uwzględnieniem połączeń ekologicznych, terenów rekreacyjnych oraz potrzeb mieszkańców. Sieć ta stanowi spójną strukturę przyrodniczą, wzmacniającą różnorodność i jakość życia w mieście.

Te przykłady pokazują, że ochrona przyrody i rozwój miasta mogą iść w parze, jeśli system przyrodniczy traktuje się jako fundament planowania, a nie jego ograniczenie.

Opis obecnej struktury systemu zieleni Wrocławia

Różne koncepcje planistyczne przedstawiają system przyrodniczy miasta jako przestrzennie powiązane obszary w strukturze miasta, które powinny pełnić przede wszystkim tzw. funkcję środowiskotwórczą. Z perspektywy kształtowania struktury przyrodniczej miasta warto zwrócić uwagę na koncepcję zielonej infrastruktury i powiązaną z nią koncepcję świadczeń ekosystemów, które coraz częściej znajdują swoje miejsce także w praktyce planistycznej [2, 3, 4, 5].

Definicję systemu przyrodniczego miasta można określić jako spójne, przestrzennie powiązane obszary w strukturze miasta, które powinny pełnić przede wszystkim tzw. funkcję środowiskotwórczą [2]. Zasady funkcjonowania tego systemu są porównywalne z mechanizmami działania sieci ekologicznej obejmującej obszary cenne przyrodniczo [3, 4]. Istnieje wiele koncepcji określających system przyrodniczy miasta. Analizując je, można wywnioskować, że to odmienny układ powiązań przyrodniczych ukształtowany i zależny od wpływu czynnika antropogenicznego [5, 6].

System przyrodniczy miasta pełni szereg istotnych funkcji przyrodniczych i społecznych. To m.in. zachowanie bioróżnorodności, regulacja klimatu, retencja wód i rekreacja. Funkcje te są kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania ekosystemu miejskiego oraz zapewnienia wysokiej jakości życia mieszkańców.

Obecnie główne elementy struktury systemu przyrodniczego Wrocławia stanowią rozbudowany układ hydrograficzny doliny Odry oraz towarzyszący klinowo-pierścieniowy system zieleni. Ten system składa się z terenów zieleni w postaci lasów, łąk i zadrzewień, terenów polderów zalewowych, terenów rolniczych, a także parków miejskich, cmentarzy oraz różnych form zieleni urządzonej. Obszary stanowiące elementy węzłowe tego systemu to największe parki Wrocławia: Szczytnicki, Grabiszyński, Wschodni, Południowy, Zachodni, Tysiąclecia. Kolejne punkty, które pełnią funkcje węzłowe, to kompleksy ogrodów działkowych, tereny lasów i użytki ekologiczne. Spójność całego układu zapewnia ciągłość ekologiczną obszarów o funkcjach biocenotycznych.

Koncepcja układu klinowo-pierścieniowego, zaproponowana już w XX w. [7], wciąż uznawana jest za modelowy kierunek rozwoju miasta. Idea ta powraca w wielu współczesnych koncepcjach i strategiach – wszystkie one podkreślają konieczność zachowania spójności przestrzennej i ochrony terenów cennych przyrodniczo [8, 9, 10, 11, 12]. Według koncepcji można wyróżnić następujące kliny i obszary łączące: bulwary i promenady w centrum, pierścienie Doliny Ślęzy i Doliny Bystrzycy, kliny Południowy, Kleciński, Oporowski, Jerzmanowski, Ratyński, Stabłowski, Pawłowski, Zakrzowski, Brochowski, Tarnogajski, Wojszycki oraz osie Doliny Oławy i Doliny Odry.

Tak „Plan zazielenienia Wrocławia” opisany przez Zarząd Zieleni Miejskiej w swojej koncepcji odnosi się do Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta, promując rozwój systemu zieleni oparty na wyżej wspomnianym układzie klinowo-pierścieniowym oraz proponując w tym rozwiązania tworzenia spójności poprzez zmiany w zapisach planistycznych [9]. Z kolei w strategii rozwoju Wrocławia 2050 w punkcie dotyczącym systemu błękitno-zielonej infrastruktury zostały sformułowane zasady kształtowania spójnego systemu przyrodniczego miasta. To jest wzmacnianie systemu opartego na terenach naturalnych i półnaturalnych, zachowanie „zieleni bez granic” – spójnej, dostępnej dla mieszkańców, stanowiącej tło dla rozwoju miasta. W wizji Wrocław 2050 Wrocław ma stać się „błękitno-zieloną metropolią” – miastem o uzdrowiskowej jakości powietrza i wody, w którym 30% powierzchni stanowi zieleń wysoka, a system rzek, kanałów i parków tworzy sieć chłodzącą i ekologiczną [8].

Podobne dokumenty wskazują na ważność spójności systemu, a zatem spójności kontroli działań koordynujących, które by kształtowały i zachowywały system przyrodniczy miasta.

Współczesne miasto Wrocław doświadcza intensywnego rozwoju gospodarczego oraz urbanistycznego na tle kraju. Proces ten wiąże się ze wzrostem liczby inwestycji budowlanych, które przyczyniają się do rozrastania się struktury miejskiej oraz zabudowy terenów dotychczas niezagospodarowanych. Tereny te często pełnią funkcje przyrodnicze, w tym biocenotyczne, przy czym, w zależności od stopnia przekształcania, mogą wykazywać zróżnicowaną wartość przyrodniczą. Ekspansja urbanistyczna często odbywa się kosztem obszarów biocenotycznych. Istotnym problemem jest sposób integracji terenów niezagospodarowanych, ograniczany zazwyczaj do skali pojedynczej działki ewidencyjnej oraz zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy, bez uwzględnienia ich znaczenia

w szerszym kontekście przestrzennym i przyrodniczym. W przypadku większych obszarów cennych przyrodniczo ochronę przed nieprzemyślaną ingerencją inwestycyjną może zapewnić procedura oceny oddziaływania na środowisko, która jednak najczęściej odnosi się do bezpośredniego otoczenia inwestycji. Brakuje natomiast podejścia systemowego, obejmującego kompleksowe wyznaczenie terenów cennych przyrodniczo oraz mechanizmów kontroli ochrony, zachowania i kształtowania w skali całego miasta.

Istnieją przykłady, w których brak uwzględnienia uwarunkowań przyrodniczych doprowadziły do utraty potencjału przyrodniczego, czego przykładem jest zabudowa osiedli Kozanów i Osobowice, zlokalizowanych na terenach zalewowych rzeki Odry. Jednocześnie na terenie miasta występują tereny nadal niezagospodarowane, charakteryzujące się zachowanym potencjałem przyrodniczym, które mogą być zagrożone ze względu na sposób wyznaczenia działek ewidencyjnych. Konfiguracja działek może sprzyjać realizacji przyszłych inwestycji budowlanych w sposób niekorzystny dla ciągłości i funkcjonowania systemu przyrodniczego miasta.

Wybrane przykłady utraconego potencjału obszarów cennych przyrodniczo oraz zagrożonego potencjału

Osiedle Kozanów to przykład utraconego potencjału przyrodniczego. Osiedle powstało na terenach zalewowych Odry, co doprowadziło do poważnych skutków podczas powodzi w 1997 r. Poza powstałym problemem technicznym i gospodarczym osiedla zabudowa przerwała ciągłość systemu przyrodniczego, ograniczyła retencję i stworzyła problemy klimatyczne oraz przestrzenne. To pokazuje, jak brak uwzględnienia uwarunkowań przyrodniczych w planowaniu prowadzi do trwałych strat. Skutki wkroczenia takiej inwestycji doprowadziły do zaburzenia struktury zielonego klina Doliny Odry, utraty terenów retencyjnych, do zwiększenia miejskiej wyspy ciepła poprzez zwiększenie terenów utwardzonych.

Podobnie w przypadku osiedla Biskupin, które zostało wybudowane w miejscu zbyt blisko koryta rzecznego, zabierając tereny łęgowe fauny nadrzecznej oraz naturalne tereny zalewowe.

W celu zilustrowania zjawiska, gdzie potencjał przyrodniczy jest narażony na stratę, dalej zostaną omówione wybrane działki ewidencyjne na terenie osiedla Pracze Odzańskie (ryc. 1).



Ryc. 1. Granice wybranych działek ewidencyjnych omawianego obszaru
Źródło: opracowanie własne

Teren leży w obrębie zielonego klina stabłowickiego, jako elementu systemu kłino-pierścieniowego Wrocławia, na styku osiedli Stabłowice i Pracze Odrzańskie. Jest to obszar o wysokich walorach przyrodniczych, z dwoma zbiornikami wodnymi, które stanowią lokalne ogniwa systemu ekologicznego miasta (ryc. 2). To stanowi wyraźny przykład tego, jak obecnie są one stopniowo izolowane przez powstające osiedla mieszkaniowe.



Ryc. 2. Koncepcja potencjalnych połączeń przyrodniczych obszaru narażonego na izolację urbanistyczną
Źródło: opracowanie własne

Zgodnie z obecnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Karpnickiej, Głównej i Stabłowickiej we Wrocławiu dopuszcza się tu m.in. zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, mieszkaniowo-usługową oraz usługową. Plan wyznacza też układ dróg dojazdowych w układzie przechodzącym przez środek terenów zieleni. Założenie terenów zieleni również jest objęte planem.

Na mapie widoczne są działki niezabudowane, które jednak – z uwagi na wyznaczone linie rozgraniczające i układ komunikacyjny – stanowią rezerwę pod przyszłą zabudowę i drogi dojazdowe. Choć inwestycje mogą spełniać formalne wymogi planu – np. zachowując 30–40% powierzchni biologicznie czynnej – ich realizacja prowadzi do fragmentacji systemu przyrodniczego i ograniczenia funkcji ekologicznych tego obszaru.

Przykład ten pokazuje istotny dylemat: inwestycja może powstać w zgodzie z zapisami miejscowego planu – zachowując wymagane proporcje powierzchni biologicznie czynnej – jednak w szerszym ujęciu może ona naruszać spójność przyrodniczą zielonego klina stabłowickiego, będącego elementem systemu przyrodniczego miasta.

Z perspektywy zasad zrównoważonego rozwoju miasta potencjalna realizacja zabudowy w tym miejscu – nawet zgodnie z planem – wzbudza wątpliwości ze względu na dalszą fragmentację systemu przyrodniczego miasta i utratę funkcji ekologicznych obszaru.

Analizując rozbudowę miasta, którą dostrzegamy dziś, można podsumować, że przyczyny fragmentacji systemu przyrodniczego miasta to głównie brak spójności między planami miejscowymi, presja inwestycyjna: budownictwo mieszkaniowe i przemysłowe w pobliżu terenów zielonych oraz brak nadrzędnej polityki ochrony systemu przyrodniczego.

Rosnące miasta stoją przed coraz większym wyzwaniem utrzymania równowagi pomiędzy poszczególnymi składowymi swojego rozwoju. Wskutek złożoności procesów urbanistycznych następuje specjalizacja działań – powstają odrębne jednostki i strategie odpowiedzialne za poszczególne dziedziny funkcjonowania miasta, co ma na celu zwiększenie kontroli oraz zapewnienie zrównoważonego kierunku rozwoju.

Aby zachować i wzmocnić system przyrodniczy miasta, konieczny jest plan nadrzędny, który może ograniczyć utratę potencjału przyrodniczego i zwiększyć funkcjonalność miasta. Podobny plan musiałby mieć moc prawną zbliżoną do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tak aby jedno nie wykluczało drugiego. Takie podejście może zbliżyć do bardziej świadomego rozwoju miasta z zachowaniem istniejących walorów.

Podsumowanie

Dynamiczny rozwój Wrocławia powoduje postępującą fragmentację systemu przyrodniczego miasta, wynikającą głównie z presji inwestycyjnej i braku spójnego, nadrzędnego planowania. Analiza przykładów pokazuje, że ochrona przyrody wymaga traktowania systemu przyrodniczego jako fundamentu rozwoju przestrzennego.

Wprowadzenie planu nadrzędnego mogłoby umożliwić bardziej zrównoważony rozwój Wrocławia poprzez zachowanie ciągłości i spójności systemu przyrodniczego oraz ochronę jego walorów. Taki dokument sprzyjałby skuteczniejszej realizacji kierunków rozwoju systemu przyrodniczego, opartych na:

- zachowaniu i kontroli klinów zieleni miasta
- kształtowaniu możliwych połączeń między klinami zieleni
- zachowaniu ciągłości ekologicznej systemu przyrodniczego
- poprawie warunków mikroklimatycznych w przestrzeni miejskiej.

Bibliografia

1. Branny A. i in., *Smarter greener cities through a social-ecological-technological systems approach*, Current Opinion in Environmental Sustainability 2022.
2. Kalbarczyk E. i in., *Przyrodnicze podstawy zintegrowanego planowania rozwoju*, Poznań 2021.
3. Szulczewska B., Kaliszuk E., *Koncepcja systemu przyrodniczego miasta: geneza, ewolucja i znaczenie praktyczne*, t. 1, s. 7–24, Lublin 2005.
4. Kaliszuk E., *Funkcje systemu przyrodniczego miasta w kształtowaniu warunków środowiska przyrodniczego na przykładzie Warszawy*, Prace i studia geograficzne, t. 36, s. 35–47, Warszawa 2005.
5. Parysek J.J., *Miasto w ujęciu systemowym, Problemy rozwoju współczesnego miasta*, t. 1, s. 27–53, Poznań 2015.
6. Rzeńca A., Rzeńca P., *Miasto jako system ekologiczny, [w:] EkoMiasto#Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Rzeńca, Łódź 2016, s. 21–47.
7. Kononowicz W., *Pierwszy plan generalny Wrocławia (1924) i początki kompleksowego projektowania urbanistycznego. Architektura Wrocławia. Urbanistyka do roku 1945*, red. J. Rozpędowski, Wrocław 1995.
8. *Strategia rozwoju Wrocławia „Wrocław 2050”*, Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego, Biuro Rozwoju Miasta, 2020.
9. *Plan Zazieleniania miasta, ZZM*, 2021.
10. Niedźwiecka-Filipiak I., Rubaszek J., Pyszczyk J., *Kształtowanie systemu zieleni w mieście i strefie podmiejskiej. Wybrane zagadnienia na przykładzie Minneapolis i Wrocławia*, „Topiarius. Studia krajobrazowe” 2017.
11. Warczewska B., *System przyrodniczy Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego*, „Studia Miejskie”, t. 22, 2016.
12. Hautamäki R., *Contested and constructed greenery in the compact city: A case study of Helsinki City Plan 2016*, „Journal of Landscape Architecture”, 14, 1, s. 20–29.
13. Holmila L., *Helsinki metropolitan area green infrastructure plan 2050*, University School of Arts, Design and Architecture Landscape architecture 2018.
14. *Land use and planning review 2025*, City of Helsinki Urban Environment Division, 2025.

Żaneta Soból

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Rola zielonej infrastruktury w poprawie warunków życia mieszkańców Wrocławia

Streszczenie: Celem artykułu jest diagnoza postaw i opinii mieszkańców Wrocławia wobec zielonej infrastruktury w kontekście warunków życia w mieście. Analiza koncentruje się na ekologicznych i społecznych funkcjach zieleni miejskiej, dotyczących poprawy mikroklimatu, minimalizacji stresu oraz wspierania zdrowia zarówno fizycznego, jak i psychicznego mieszkańców Wrocławia. Do opracowania artykułu zastosowano kilka metod badawczych: studia literatury przedmiotu, analizę dokumentów planistycznych i strategicznych oraz internetowe badanie ankietowe (CAWI). Badanie wykazało, że zieleń miejska stanowi ważny czynnik budowania więzi społecznych, wspierania dobrostanu psychicznego mieszkańców oraz integracji społecznej. Wyniki potwierdzają potrzebę uwzględniania aspektów ekologicznych w planowaniu przestrzennym oraz strategii rozwoju Wrocławia.

Słowa kluczowe: Zieleń miejska, dobrostan mieszkańców, jakość życia w mieście, zrównoważone planowanie przestrzenne, skutki urbanizacji

Wstęp

Postępująca urbanizacja we współczesnych miastach skutkuje zmniejszaniem się powierzchni terenów zielonych oraz zmianami w strukturze przestrzeni publicznych. Rozwijające się ośrodki miejskie coraz częściej znajdują się w obliczu problemów, takich jak nadmierne zagęszczenie zabudowy, presja inwestycyjna oraz intensywny ruch komunikacyjny. Wymienione zjawiska powodują wzrost zanieczyszczenia powietrza, tworzenie się miejskich wysp ciepła, a także utratę terenów biologicznie czynnych. Wrocław intensywnie się rozbudowuje i jest ważnym ośrodkiem akademickim, gospodarczym i kulturowym w Polsce, dlatego też władze miasta stają wobec licznych wyzwań planistycznych, związanych z dynamiczną urbanizacją oraz postępującymi zmianami klimatycznymi. Zarządzanie rozwojem miasta jest ściśle powiązane z koniecznością podejmowania decyzji, które w długiej perspektywie oddziałują na funkcjonowanie środowiska miejskiego, a także na codzienne życie mieszkańców. W planowaniu kierunków rozwoju miasta coraz większe znaczenie przypisuje się roli zielonej

infrastruktury jako elementu układu urbanistycznego. Zagadnienie coraz częściej znajduje się w dokumentach strategicznych, planach zagospodarowania przestrzennego oraz debacie publicznej na temat komfortu życia w mieście. Obecność i rozmieszczenie zieleni miejskiej oddziałuje na sposób kształtowania przestrzeni, relacje pomiędzy zabudową a terenami otwartymi, a także na postrzeganie miasta przez mieszkańców¹.

Artykuł ma na celu diagnozę postaw i opinii mieszkańców Wrocławia wobec zielonej infrastruktury w kontekście warunków życia w mieście.

W niniejszej pracy postawiono następujący problem badawczy: Jak mieszkańcy Wrocławia postrzegają zieloną infrastrukturę miejską i jakie znaczenie przypisują jej dla kształtowania warunków życia w mieście?

W artykule poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jak mieszkańcy oceniają dostępność i jakość zielonej infrastruktury we Wrocławiu?
2. Jakie znaczenie mają zielone przestrzenie miejskie dla dobrostanu psychicznego, fizycznego i społecznego mieszkańców miasta?
3. Które funkcje zielonej infrastruktury (ekologiczna, rekreacyjna, estetyczna, społeczna) są dla mieszkańców najistotniejsze?
4. Jakie kierunki rozwoju zielonej infrastruktury są, zdaniem mieszkańców, najbardziej potrzebne w mieście?

W opracowaniu wykorzystano następujące metody badawcze: studia literatury przedmiotu, analizę dokumentów planistycznych i strategicznych oraz internetowe badanie ankietowe (CAWI). Zakres badań obejmuje mieszkańców Wrocławia.

Tło literaturowe

Dynamiczny rozwój miast stawia przed władzami lokalnymi i planistami przestrzennymi zadania wykraczające poza samo efektywne gospodarowanie przestrzenią. Coraz większe znaczenie ma także zapewnienie wysokiej jakości środowiska życia mieszkańców. Z tej perspektywy zielona infrastruktura jawi się jako jeden z kluczowych komponentów systemu miejskiego, którego funkcjonowanie powinno być analizowane przez pryzmat zarządzania jakością. Oznacza to odejście od doraźnych działań inwestycyjnych na rzecz podejścia systemowego, obejmującego planowanie, implementację, ocenę oraz stałe doskonalenie rozwiązań przestrzennych.

Planowanie w kontekście zielonej infrastruktury można traktować jako proces ukierunkowany na jakość, w którym kluczowe znaczenie ma identyfikacja potrzeb interesariuszy, czyli mieszkańców, użytkowników przestrzeni, inwestorów i instytucji publicznych. Zgodnie z koncepcją zarządzania jakością proces ten powinien bazować na jasno zdefiniowanych celach, wyraźnie określonych i mierzalnych kryteriach jakości oraz spójności z dokumentami strategicznymi miasta. Uwzględnienie zielonej infrastruktury w planach zagospodarowania przestrzennego sprzyja stabilności i przewi-

1 M. Nowak i in., *Plany zagospodarowania przestrzennego jako instrument zarządzania zieloną infrastrukturą*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2023, 73, Artykuł 1, s. 60.

dywalności działań urbanistycznych, co stanowi jeden z podstawowych warunków skutecznego zarządzania przestrzenią².

Zielona infrastruktura występuje w postaci zbioru powiązanych ze sobą procesów, dlatego kluczowe znaczenie ma również organizowanie obejmujące etap projektowania, realizacji oraz utrzymanie przestrzeni. Precyzyjne określenie odpowiedzialności, standaryzacja procedur oraz współdziałanie pomiędzy miejskimi jednostkami organizacyjnymi umożliwiają ograniczenie ryzyka błędów oraz zwiększenie skuteczności podejmowanych działań³.

Kontrola jakości przestrzeni miejskiej obejmuje systematyczne monitorowanie stanu oraz funkcjonowania zielonej infrastruktury z wykorzystaniem wskaźników jakości, takich jak dostępność terenów zielonych, spójność ekologiczna, jakość utrzymania, bezpieczeństwo i poziom satysfakcji użytkowników. System kontroli pozwala na ocenę skuteczności zastosowanych rozwiązań i jest podstawą do podejmowania działań korygujących i doskonalących, zgodnie z zasadą ciągłego doskonalenia⁴.

Z kolei motywowanie interesariuszy przyczynia się do kreowania jakości w zarządzaniu przestrzenią miejską dzięki angażowaniu mieszkańców poprzez partycypację społeczną oraz programy edukacyjne. W efekcie zarządzanie jakością staje się narzędziem wspierającym zrównoważoną urbanizację, w której zieleń nie odgrywa roli dodatku, lecz jest integralną częścią systemu zarządzania, ukierunkowaną na długofalową poprawę jakości życia⁵.

Rozwój miast jest bezpośrednio powiązany z urbanizacją, która jest zjawiskiem nieustannie towarzyszącym rozwojowi ludzkości⁶. Urbanizacja stanowi złożony, wieloaspektowy proces ekonomiczny, społeczny i kulturowy, określany czasowo i przestrzennie⁷. Koncentracja ludności na obszarach miejskich to jedno z najbardziej charakterystycznych zjawisk XX i początku XXI w. Dzięki procesowi urbanizacji przestrzenie oraz ich mieszkańcy nabierają charakteru miejskiego. Opisane zjawisko przyczynia się do rozwoju infrastruktury, transportu publicznego, rynku zbytu, a także większej liczby miejsc pracy i lepszego dostępu do szkół, uczelni, placówek kulturalnych i medycznych. W wyniku tego że coraz więcej osób staje się mieszkańcami miast, ich obszar zwiększa się z uwagi na nieustanne przekształcanie krajobrazów wiejskich w miejskie. Taka sytuacja sprawia, że konieczne staje się zagospodarowywanie coraz większych obszarów, w wyniku czego zniekształcana jest naturalna rzeźba terenu. W konsekwencji rozwoju infrastruktury maleje liczba przestrzeni naturalnych nieskażonych przez człowieka, a ich lokalizacja jest zazwyczaj rozproszona geograficznie, w miejscach, które nie są miejscami stałego przebywania społeczno-

2 K. Górską-Marchewką, E. Ryszką, *Motywatory jako instrument kierowania kadrą bibliotek. Wyniki badań ankietowych w województwie śląskim*, „Zarządzanie Biblioteką” 2019, nr 9, s. 29.

3 Tamże.

4 Tamże.

5 Tamże.

6 A. Łuczyszyn, M. Łuczyszyn, *Urbanizacja jako element rozwoju miast*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu nr 502, Wrocław 2018, s. 54, 55.

7 S. Korenik, A. Korenik, *Rozwój metropolii jako przejaw postępującego procesu urbanizacji*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 467, Wrocław 2017, s. 48.

ści ludzkiej. Urbanizacja bezpośrednio oddziałuje na zmianę środowiska, w którym żyją ludzie, oraz pośrednio wymusza na społeczeństwie zmianę lub modyfikację stylu życia⁸.

Według badań jakości powietrza około 90% mieszkańców europejskich miast jest narażona na wpływ powietrza o parametrach znacznie przekraczających $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Większość mieszkańców zadeklarowała, że skażenie powietrza jest podstawowym problemem obszarów zurbanizowanych. Ponadto analizy wykonane w Unii Europejskiej wykazują, że oddziaływanie cząstek pyłowych na ludzi powoduje około 350 000 przedwczesnych zgonów rocznie. Czynnikiem zanieczyszczającymi powietrze na obszarach zurbanizowanych są cząsteczki pyłów, ozon i związki azotów, które mogą przyczyniać się do problemów z oddychaniem, zwiększają ryzyko ataków astmy oraz zwiększają liczbę osób zapadających na choroby układu oddechowego⁹.

Bezpośredni wpływ na zdrowie ludzi oraz jakość ich życia ma również hałas, którego nieprzerwane oddziaływanie skutkuje podwyższoną liczbą schorzeń układu krążenia, zaburzeń słuchowych oraz umysłowych. W Niemczech około 3% zawałów serca jest spowodowanych zbyt intensywnym hałasem powstającym w efekcie ruchu kołowego. Wśród głównych źródeł hałasu najczęściej wyróżnia się pojazdy transportowe, a także trasy kolejowe i lotnicze. Hałas szczególnie nasila się na terenach o gęstej zabudowie mieszkalnej, w ubogich dzielnicach oraz na obszarach w większości przeznaczonych pod wynajem¹⁰.

Coraz częściej występującymi zjawiskami spowodowanymi zmianami klimatycznymi są gwałtowne i intensywne opady, które także mają wpływ na komfort życia na terenach zurbanizowanych. Gęsta zabudowa terenu oraz niewystarczające możliwości odprowadzania wód prowadzą do zwiększenia ryzyka występowania podtopień i powodzi, a w wyniku tych zdarzeń występuje ograniczony dostęp do zasobów wody pitnej, w konsekwencji powstaje zaś możliwość rozprzestrzeniania się chorób epidemiologicznych¹¹.

W ostatnich latach nasilają się również fale ciepła w porach letnich, szczególnie dotkliwe na obszarach miejskich. Wysokie temperatury w szczególności wpływają na niemowlęta, dzieci oraz osoby starsze. Obszary zurbanizowane wyróżniają się podwyższoną temperaturą względem terenów otaczających, która przeciętnie jest wyższa o $1\text{--}2^\circ\text{C}$, a w letnie wieczory nawet o około 6°C ¹².

Postępujące zmiany klimatyczne oddziałują również na Wrocław, który stanowi intensywnie rozwijające się miasto. W Planie adaptacji Miasta Wrocław do zmian klimatu do roku 2030 wyróżnione zostały główne zagrożenia klimatyczne dla Wrocławia, którymi są¹³:

8 A. Niedużak, *Wpływ urbanizacji na życie człowieka*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2009–2010, t. V–VI, z. 2, s. 163, 164.

9 E. Ryńska, *Zapewnienie jakości życia w przestrzeni zurbanizowanej*, „Problemy Rozwoju Miast” 2011, nr 3/4, s. 58–60.

10 Tamże.

11 Tamże.

12 Tamże.

13 Rada Miejska Wrocławia, Plan adaptacji Miasta Wrocław do zmian klimatu do roku 2030, Urząd Miejski Wrocławia, Biuletyn Informacji Publicznej, Wrocław 2019, s. 8.

- wzrost średniej temperatury powietrza, temperatury maksymalnej i minimalnej
- wzrost częstości występowania i wydłużenie czasu trwania fal upałów
- wzrost liczby dni z silnymi i ulewnymi opadami.

Jednym z możliwych rozwiązań, które warto podejmować w celu ograniczania negatywnych konsekwencji zmian klimatycznych, jest rozwój i implementacja zielonej infrastruktury w środowisku miejskim. W literaturze przedmiotu pojęcie zielonej infrastruktury przedstawione jest w wielu ujęciach definicyjnych. W warunkach polskich za najbardziej formalną i najczęściej przywoływaną uznaje się definicję zawartą w komunikacie Komisji Europejskiej Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy, zgodnie z którą zielona infrastruktura to: „strategicznie zaplanowana sieć obszarów naturalnych, półnaturalnych z innymi cechami środowiskowymi, zaprojektowana i zarządzana w sposób mający zapewnić szeroką gamę usług ekosystemowych. Obejmuje ona obszary zielone (lub niebieskie w przypadku ekosystemów wodnych) oraz inne cechy fizyczne obszarów lądowych (w tym przybrzeżnych) oraz morskich. Na lądzie zielona infrastruktura jest obecna na obszarach wiejskich i w środowisku miejskim”¹⁴. Zielona infrastruktura odgrywa kluczową rolę w prawidłowym rozwoju i funkcjonowaniu obszarów miejskich. W miastach, które są poddane silnej presji urbanizacyjnej, zieleń przyczynia się do poprawy jakości środowiska miejskiego oraz łagodzenia negatywnych skutków działalności człowieka. Obecność terenów zielonych sprzyja powstawaniu bardziej przyjaznych i odpornych przestrzeni miejskich oraz wspiera równowagę pomiędzy zabudową a elementami przyrodniczymi. Wśród korzyści wynikających z zastosowania zielonej infrastruktury wyróżnia się¹⁵:

- poprawę jakości powietrza
- obniżenie temperatury w przestrzeni miejskiej
- zwiększenie retencji wody (zmniejszenie ryzyka podtopień)
- ograniczenie hałasu komunikacyjnego
- możliwość integracji społecznej
- możliwość rekreacji i wypoczynku mieszkańców
- zapewnienie miejsca do aktywności fizycznej na świeżym powietrzu
- poprawę samopoczucia psychicznego i obniżenie stresu mieszkańców
- poprawę estetyki i wizerunku miasta
- wzrost atrakcyjności i wartości dzielnic
- wspieranie bioróżnorodności.

Zielona infrastruktura jest powiązana z licznymi korzyściami o charakterze środowiskowym, społecznym i gospodarczym, przez co jest coraz częściej postrzegana jako nieodzowny komponent współczesnego miasta. W tabeli zostały przedstawione wybrane działania z zakresu zielonej infrastruktury wraz z przypisanymi im kluczowymi celami. Zestawienie umożliwia przejrzyste porównanie poszczególnych rozwiązań oraz zrozumienie ich znaczenia w kontekście zagospodarowania przestrzeni miejskiej (tab. 1).

14 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Komitetu Regionów: Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy (COM(2013) 249 final).

15 Z. Kozyc, *Rozwój trendu green city w polskich miastach*, [w:] *Społeczeństwo, gospodarka i przestrzeń w globalnych uwarunkowaniach*, red. A. Zakrzewska-Półtorak, Wrocław 2023, s. 59–60.

Tab. 1. Elementy zielonej infrastruktury oraz ich znaczenie funkcjonalne

Rozwiązanie	Cel
Tworzenie zielonych dachów	Absorpcja wody deszczowej, poprawa izolacji termicznej budynku, zapobieganie erozji gleby
Sadzenie roślin na ścianach budynków	Poprawa jakości powietrza i zwiększenie powierzchni biologicznie czynnej
Powiększanie i tworzenie nowych parków miejskich	Miejsca rekreacyjne dla mieszkańców, poprawa jakości powietrza
Tworzenie parków kieszonkowych i łąk miejskich	Schronienie dla wielu zwierząt, urozmaicenie fauny i flory, pochłanianie szkodliwych pyłów, obniżenie temperatury powietrza, zabezpieczenie przed podtopieniami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Z. Kozycz, *Rozwój trendu green city w polskich miastach*, s. 59–60

Zielona infrastruktura oddziałuje także na dobrostan psychiczny mieszkańców miasta. Zdaniem badaczy o jakości życia człowieka decyduje to, czy dana osoba postrzega je jako dobre. Dobrostan psychiczny definiowany jest jako poznawcza i emocjonalna ocena własnego życia, która dotyczy emocjonalnych reakcji na zdarzenia oraz poznawczych sądów powiązanych z zadowoleniem i spełnieniem. Zgodnie z definicją dobrostan psychiczny obejmuje doświadczanie przyjemnych emocji, niski poziom negatywnych nastrojów oraz wysoki poziom zadowolenia z życia.

Rozwiązania z zakresu zielonej infrastruktury wpływają korzystnie zarówno na poprawę środowiska naturalnego, jak i na organizmy żyjące na danej przestrzeni. Dzięki działaniom zwiększającym powierzchnię biologicznie czynną wzrasta także estetyka osiedli, co wpływa na zwiększenie komfortu życia mieszkańców na tym obszarze.

Metody badawcze

Pragnienie tłumaczenia niezrozumiałych zjawisk oraz zachowań towarzyszy człowiekowi od wieków i wynika z jego naturalnej skłonności do odkrywania, dlatego powstały różnorodne metody badawcze poszerzające zakres ludzkiej wiedzy. Metodologia jest definiowana jako pasjonująca nauka o metodach, ukazująca drogi w krajobrazie niewiedzy, przewidywań i rozważań oraz jako ludzka potrzeba zrozumienia¹⁶.

¹⁶ W. Czakon, *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Warszawa 2016, s. 17.

W artykule dążono do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jak mieszkańcy oceniają dostępność i jakość zielonej infrastruktury we Wrocławiu?
2. Jakie znaczenie mają zielone przestrzenie miejskie dla dobrostanu psychicznego, fizycznego i społecznego mieszkańców miasta?
3. Które funkcje zielonej infrastruktury (ekologiczna, rekreacyjna, estetyczna, społeczna) są dla mieszkańców najistotniejsze?
4. Jakie kierunki rozwoju zielonej infrastruktury są, zdaniem mieszkańców, najbardziej potrzebne w mieście?

W tym celu przeprowadzono badanie ankietowe, a także dokonano analizy literatury przedmiotu oraz dokumentów planistycznych i strategicznych.

Badania ankietowe stanowią popularną metodę zbierania danych przy zastosowaniu wcześniej przygotowanego kwestionariusza. Analiza otrzymanych rezultatów pozwala na sprawdzenie trafności hipotezy, dlatego opisany rodzaj badania nazywany jest weryfikacyjnym. Ankieta jest powszechnie wykorzystywana do badania opinii publicznej, analiz rynkowych i marketingowych oraz życia społecznego i gospodarczego¹⁷. Jedną z głównych zalet badań ankietowych jest możliwość dotarcia do dużej liczby respondentów, rozproszonych geograficznie, w relatywnie krótkim czasie. Rozwój technologii sprawił, że po odpowiednim doborze grupy docelowej kwestionariusz może zostać przesłany drogą elektroniczną do uczestników, którzy znajdują się w różnych lokalizacjach¹⁸.

Kwestionariusz ankiety został zbudowany z 18 pytań o charakterze zamkniętym, jednokrotnego oraz wielokrotnego wyboru z możliwością dopisania własnej odpowiedzi przy wybranych pytaniach. Pierwsze trzy pytania odnosiły się do danych demograficznych, takich jak płeć, wiek oraz miejsca zamieszkania. Kolejne pytania dotyczyły rozmieszczenia oraz dostępności terenów zielonych na osiedlach Wrocławia, częstotliwości i celów ich użytkowania oraz oceny ich ilości i jakości. Ponadto odnosiły się do roli zielonej infrastruktury oraz kierunków rozwoju miejskiej polityki zieleni. Następne pytania dotyczyły oceny samopoczucia podczas przebywania na terenach zielonych, a także przekonań respondentów na temat roli terenów zielonych w poprawie warunków życia w mieście. W ostatniej sekcji respondenci określili swoje samopoczucie psychiczne i emocjonalne, w tym poziomu odczuwanego niepokoju, skłonności do irytacji.

Kwestionariusz jest spójny z pytaniami badawczymi, gdyż weryfikuje, jakie znaczenie mają zielone przestrzenie miejskie dla dobrostanu mieszkańców oraz jakie kierunki rozwoju zielonej infrastruktury są, zdaniem mieszkańców, najbardziej potrzebne w mieście. Znajdują się tam też pytania związane z oceną dostępności i jakości zielonej infrastruktury we Wrocławiu. Dzięki wynikom możliwe jest także określenie najistotniejszych dla mieszkańców funkcji zielonej infrastruktury.

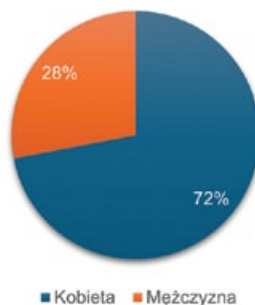
17 E. Krok, *Budowa kwestionariusza ankietowego a wynik badań*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatyczne” 2015, nr 37, s. 56.

18 M. Komor, *Znaczenie i rozwój metod jakościowych w badaniach empirycznych w marketingu*, [w:] *Badania marketingowe – metody, nowe podejścia i konteksty badawcze*, red. K. Mazurek-Łopocińska, M. Sobocińska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 236, Wrocław 2011, s. 217.

Analiza wyników badań

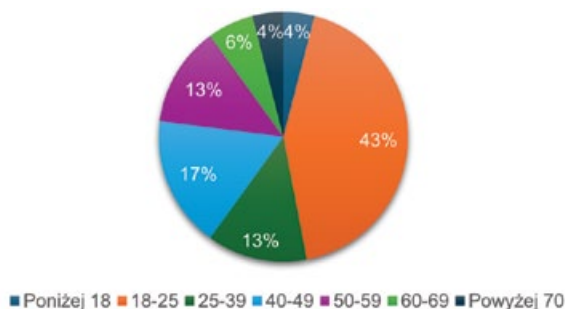
Badanie zostało przeprowadzone na osobach mieszkających na różnych osiedlach we Wrocławiu, dzięki temu uchwycono różnice w dostępie, percepcji i odczuwanych korzyściach płynących z zielonej infrastruktury, co umożliwiło bardziej kompleksową ocenę jej wpływu na warunki życia w zróżnicowanym kontekście miejskim, a także na identyfikację potrzeb i wyzwań dla różnych części miasta.

W badaniu wzięło udział 100 osób mieszkających we Wrocławiu. Najliczniej reprezentowane były Brochów (15 osób) oraz Krzyki-Partynice (12 osób). Ponadto w badaniu udział wzięli mieszkańcy następujących osiedli: Biskupin-Sępólno-Dąbie-Bartoszewice (3 osoby), Borek (3), Gądów-Popowice Południe (5), Grabiszyn-Grabiszyn (3), Huby (4), Karłowice-Różanka (3), Leśnica (2), Muchobór Wielki (5), Nowy Dwór (3), Ołbin (4), Oporów (2), Plac Grunwaldzki (3), Powstańców Śląskich (5), Psie Pole-Zawidawie (2), Stare Miasto (5), Szczepin (6) oraz Żerniki (3). Pojedynczy respondenci zamieszkiwali osiedla: Bieńkowice, Gajowice, Klecina, Kleczków, Kowale, Maślice, Ołtaszyn, Pilczyce-Kozanów-Popowice Północne, Przedmieście Oławskie, Sołtysowice, Swojczyce-Strachocin-Wojnów oraz Wojszyce.



Wyk. 1. Podział respondentów badania ankietowego ze względu na płeć
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Pierwsze pytanie dotyczyło płci (wyk. 1). Wśród respondentów odpowiedzi udzieliły 72 kobiety oraz 28 mężczyzn.



Wyk. 2. Podział respondentów badania ankietowego ze względu na wiek
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

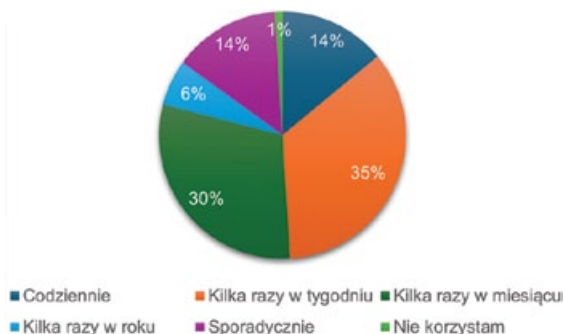
Następnym pytaniem był przedział wiekowy ankietowanych. Dominujący przedział wiekowy wśród respondentów to 18–25, który został wskazany przez 43% badanych (wyk. 2). Nieco mniej liczna grupa wskazała przedział wiekowy 40–49 i stanowiła 17% uczestników badania, natomiast w przedziale wiekowym 25–39 oraz 50–59 znalazło się 13% respondentów. Najmniej badanych było poniżej 18 roku życia – 4%, w wieku 60–69 – 6% oraz powyżej 70 roku życia – 4%.



Wyk. 3. Dostępność terenów zielonych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Większość osób biorących udział w badaniu odpowiedziała, że w jej okolicy znajdują się tereny zielone, natomiast 35% respondentów wskazało, że znajduje się niewiele zieleni na ich osiedlach – Szczepin 4 osoby, Brochów 3 osoby oraz Stare Miasto 3 osoby. Jedna z mieszanek Brochowa stwierdziła, że w pobliżu jej miejsca zamieszkania brakuje zieleni miejskiej (wyk. 3).

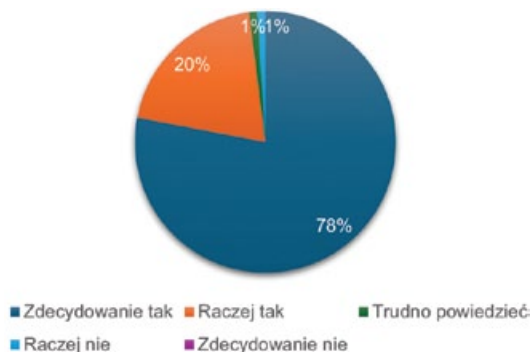


Wyk. 4. Częstotliwość korzystania z terenów zielonych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Wśród uczestników badania, którzy systematycznie korzystają z terenów zielonych, znalazło się aż 79% respondentów – 35% kilka razy w tygodniu, 30% kilka razy w miesiącu, 14% codziennie (wyk. 4). Respondenci, którzy codziennie przebywają na terenach zielonych, najliczniej zamieszkują osiedle Żerniki (2 osoby), uczestnicy badania, którzy przebywają na terenach zielonych kilka razy w tygodniu mieszkają na osie-

dlach Brochów (9 osób), Krzyki-Partynice (6 osób), Grabiszyn-Grabiszyniek (3 osoby), natomiast respondenci mieszkający na osiedlach Brochów (4 osoby), Krzyki-Partynice (4 osoby), Powstańców Śląskich (3 osoby) oraz Nowy Dwór (3 osoby) spędzają w ten sposób czas kilka razy w miesiącu. Najrzadziej pośród obszarów zieleni miejskiej przebywają mieszkańcy osiedli Huby (3 osoby), Szczepin (3 osoby), Biskupin-Sępólno-Dąbie-Bartoszewice (2 osoby).



Wyk. 5. Znaczenie dostępu do terenów zielonych dla respondentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Dla uczestników badania dostęp do terenów zielonych ma istotne znaczenie – 98% respondentów (wyk. 5). Jedynie osoba zamieszkująca osiedle Huby oraz mieszkaniac Brochowa zaznaczyli, że nie jest to dla nich ważna kwestia.

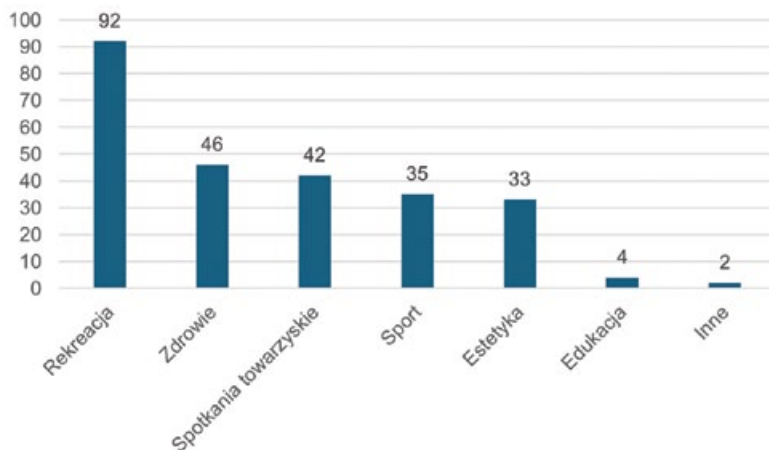


Wyk. 6. Ocena ilości terenów zielonych w zamieszkiwanej okolicy

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Ilość terenów zielonych jest odpowiednia dla 55% respondentów. Uczestnicy badania, którzy zaznaczyli, że w ich okolicy jest zbyt mało terenów zielonych, stanowią 36% (wyk. 6). Najczęściej zamieszkiwali Szczepin (3 osoby), Ołbin (2 osoby), Plac Grunwaldzki (2 osoby) oraz Gądów-Popowice Południe (2 osoby). Wśród odpowiedzi dopisanych bezpośrednio przez badanych zostało wskazane, że tereny zielone występują, ale są

mało atrakcyjne, stanowią pola i nieużytki (Muchobór Wielki). Ponadto respondentom brakuje terenów zielonych w pobliżu placów zabaw (Biskupin-Sępólno-Dąbie-Bartoszewice). Inna osoba zasygnalizowała, że ilość terenów zielonych była odpowiednia do momentu, w którym nie zaczęła się budowa obwodnicy (Krzyki-Partynice).



Wyk. 7. Cele użytkowania terenów zielonych przez respondentów
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Uczestnicy badania wskazali, że najczęściej korzystają z przestrzeni z zieloną infrastrukturą w celach rekreacyjnych (spacery, odpoczynek, relaks) – 92% respondentów. Niemal połowa badanych zaznaczyła, że spędza w ten sposób czas w celach zdrowotnych (aktywność fizyczna, przebywanie na świeżym powietrzu) – 46% oraz towarzyskich (spotkania ze znajomymi, rodziną) – 42%. Pozostałe osoby użytkują tereny zielone ze względów sportowych (bieganie, jazda na rowerze, ćwiczenia) – 35%, estetycznych (podziwianie krajobrazu, roślinności) – 33%, a także edukacyjnych (obserwacja przyrody, nauka, fotografia) – 4% oraz podczas spacerów z psem – 2% (wyk. 7).



Wyk. 8. Ocena jakości terenów zielonych w zamieszkiwanej okolicy
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

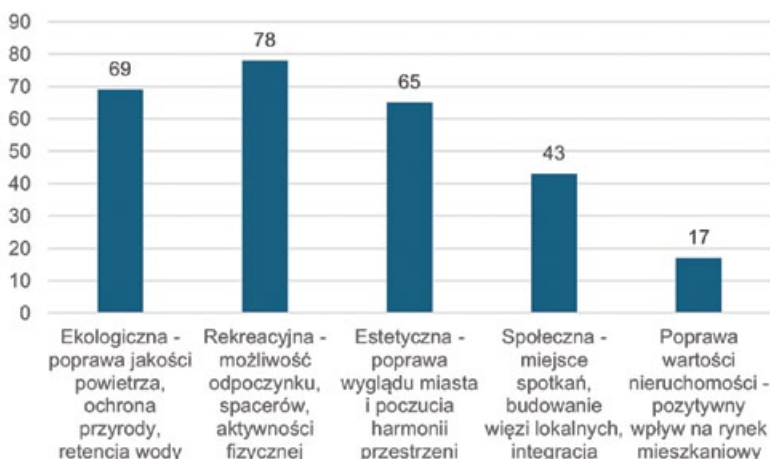
Kolejne pytanie dotyczyło jakości obszarów zieleni znajdujących się w pobliżu miejsca zamieszkania respondentów. Większość badanych wskazała, że jakość terenów zielonych jest przeciętna oraz że niektóre miejsca są dobrze utrzymane, natomiast inne zaniedbane (wyk. 8). Najniżej zostały ocenione osiedla Szczepin, Huby, Przedmieście Oławskie, Kowale, Muchobór Wielki, Brochów.



Wyk. 9. Priorytetowość terenów zielonych i elementów wodnych w planowaniu przestrzennym miast

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Kwestia uwzględniania terenów zielonych i elementów wodnych w planowaniu przestrzennym miast jest istotna dla mieszkańców Wrocławia. Aż 97% respondentów wskazało, że powinno mieć to znaczenie priorytetowe (wyk. 9).



Wyk. 10. Znaczenie funkcji zielonej infrastruktury według badanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Dla uczestników badania najistotniejszymi funkcjami zielonej infrastruktury są funkcje: rekreacyjna – 78% respondentów, ekologiczna – 69% respondentów, estetyczna – 65% respondentów. Nieco rzadziej wskazano funkcję społeczną – 43% oraz poprawę wartości nieruchomości – 17% (wyk. 10).



Wyk. 11. Najbardziej potrzebne działania w zakresie zielonej infrastruktury we Wrocławiu
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Wśród najbardziej potrzebnych działań w zakresie zielonej infrastruktury we Wrocławiu respondenci wskazali tworzenie nowych terenów zielonych w gęsto zabudowanych dzielnicach – 83 osoby, modernizację i lepsze utrzymanie istniejących parków i skwerów – 63 osoby, wprowadzanie zieleni takiej jak: zielone dachy, torowiska, ściany – 38 osób. Nieco rzadziej wybierano zwiększenie udziału mieszkańców w planowaniu i pielęgnacji zieleni – 21 osób. Jedna osoba dopisała własną odpowiedź na zadane pytanie – dotyczyła ona nieograniczania już istniejących terenów zielonych na rzecz budowy osiedli i biurowców (wyk. 11).



Wyk. 12. Kierunki, w których miasto powinno rozwijać swoją politykę zieleni według respondentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Na pytanie dotyczące kierunków, w których miasto powinno rozwijać swoją politykę zieleni, odpowiedzi były różne. Najwięcej osób wskazało, że najważniejsza jest poprawa estetyki i architektury krajobrazu – 34% respondentów oraz koncentracja na ekologii i ochronie środowiska – 27% respondentów. Nieco mniej uczestników badania wybrało rozszerzenie funkcji rekreacyjnych i sportowych – 25% oraz wzmacnianie roli zieleni jako przestrzeni społecznych i edukacyjnych – 14% (wyk. 12).



Wyk. 13. Ocena samopoczucia respondentów podczas spędzania czasu wśród terenów zielonych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Uzyskane wyniki wskazują na zdecydowaną przewagę pozytywnego wpływu terenów zielonych na samopoczucie respondentów. Zdecydowana większość badanych deklaruje poprawę nastroju podczas przebywania w takich miejscach, co potwierdza istotną rolę zieleni w codziennym funkcjonowaniu człowieka (wyk. 13). Żadna osoba nie odczuwa negatywnego samopoczucia podczas spędzania czasu wśród terenów zielonych.



Wyk. 14. Postrzeganie zależności między kontaktem z naturą a poczuciem zdrowia

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

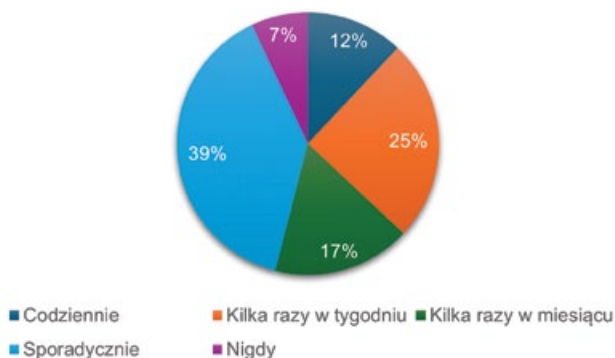
Najczęściej wybrane odpowiedzi wskazują, że zdecydowana większość respondentów (93 osoby) dostrzega zależność między kontaktem z naturą a poczuciem zdrowia. Wyniki sugerują powszechne przekonanie o pozytywnym wpływie kontaktu z przyrodą na stan zdrowia, zaledwie jeden respondent raczej nie odczuwa takiego związku, z kolei żaden z badanych nie uważa, że zdecydowanie nie występuje zależność między kontaktem z naturą a poczuciem zdrowia (wyk. 14).



Wyk. 15. Ocena znaczenia terenów zielonych dla warunków życia w mieście

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Odpowiedzi na pytanie dotyczące oceny znaczenia terenów zielonych dla warunków życia w mieście pokazują jednomyślny, pozytywny stosunek mieszkańców do terenów zielonych jako istotnego elementu jakości życia w mieście (wyk. 15). Wszyscy respondenci uważają, że zielona infrastruktura jest istotna dla mieszkańców miasta. Żadna osoba nie odniosła się do tej kwestii w sposób negatywny.



Wyk. 16. Częstotliwość odczuwania niepokoju przez respondentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

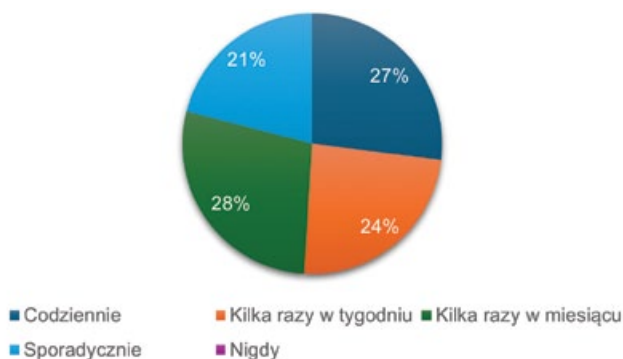
Poziom odczuwania niepokoju jest zróżnicowany wśród respondentów, przy przewadze odpowiedzi wskazujących na jego okazjonalny charakter (wyk. 16).

Wśród uczestników badania znajdują się jednak osoby, które dość często mierzą się z tą dolegliwością – 12% codziennie (Krzyki-Partynice, Szczepin, Nowy Dwór, Borek, Muchobór Wielki, Brochów, Stare Miasto), 25% kilka razy w tygodniu (Powstańców Śląskich, Maślice, Grabiszyn-Grabiszyn, Szczepin, Huby, Przedmieście Oławskie, Leśnica, Stare Miasto, Krzyki-Partynice, Kowale, Karłowice-Różanka, Muchobór Wielki, Brochów, Pilczyce-Kozanów-Popowice Północne, Plac Grunwaldzki, Ołtaszyn, Borek), 17% kilka razy w miesiącu (Brochów, Krzyki-Partynice, Psie Pole-Zawidawie, Gądów- Popowice Południe, Grabiszyn-Grabiszyn, Gajowice).



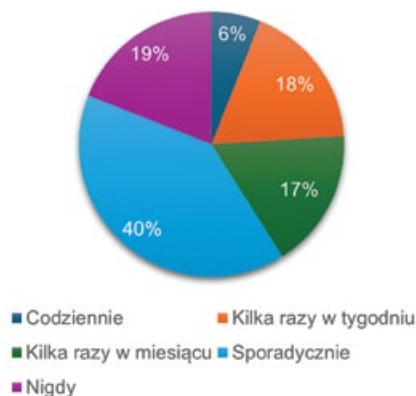
Wyk. 17. Częstość odczuwania zdenerwowania wśród respondentów
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Poziom odczuwania zdenerwowania wśród uczestników badania również jest zróżnicowany (wyk. 17). Większość osób regularnie go doświadcza – aż 63% respondentów (11% codziennie, 36% kilka razy w tygodniu, 16% kilka razy w miesiącu). Najczęściej osoby odczuwające regularne zdenerwowanie zamieszkują osiedla Brochów (9 osób), Powstańców Śląskich (4 osoby), Krzyki-Partynice (3 osoby), Stare Miasto (3 osoby), Huby (3 osoby), Muchobór Wielki (3 osoby), Gądów-Popowice Południe (2 osoby), Karłowice-Różanka (2 osoby), Ołbin (2 osoby), Szczepin (2 osoby).



Wyk. 18. Częstość odczuwania przemęczenia wśród respondentów
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Uczestnicy badania odczuwają regularnie przemęczenie – 79% odpowiedzi. Aż 27% badanych zmaga się z tą dolegliwością każdego dnia, 24% kilka razy w tygodniu, a 24% kilka razy w miesiącu. Najczęściej zamieszkują osiedla Krzyki-Partynice (6 osób), Brochów (5 osób), Powstańców Śląskich (3 osoby), Stare Miasto (3 osoby), Muchobór Wielki (2 osoby), Szczepin (2 osoby). Żaden z respondentów nie odpowiedział, że nigdy nie czuje zmęczenia (wyk. 18).



Wyk. 19. Częstotliwość bycia wypoczętym po dniu pracy lub nauki wśród respondentów
 Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Ponad połowa uczestników badania (59 osób) wskazała, że jest wypoczęta sporadycznie lub nie czuje się tak nigdy. Zdecydowana mniejszość respondentów jest wypoczęta codziennie – 6% odpowiedzi, natomiast kilka razy w tygodniu jedynie 18% respondentów.

Zakończenie

Zielona infrastruktura to jeden z kluczowych elementów kształtujących jakość życia i dobrostan mieszkańców miasta. Tworzy przestrzeń integracji społecznej, rekreacji i odpoczynku, co wpływa na zdrowie fizyczne i psychiczne mieszkańców. Zieleń miejska zmniejsza również negatywne skutki urbanizacji oraz zmian klimatycznych.

Zdecydowana większość uczestników badania ankietowego ma dostęp do terenów zielonych, regularnie z nich korzysta oraz odczuwa pozytywny wpływ przebywania w naturze na samopoczucie i zdrowie. Wyniki wskazują, że na terenie Wrocławia występuje wyraźne zróżnicowanie przestrzenne w zakresie ilości i jakości zieleni, co ukazuje wyzwania związane z zarządzaniem przestrzenią miejską, a także potrzebę zrównoważonego planowania rozwoju miasta.

Badania ujawniają wysoki poziom zmęczenia, zdenerwowania i niepokoju wśród respondentów, co dodatkowo podkreśla potrzebę świadomego zarządzania przestrzenią oraz dalszego rozwoju i ochrony zieleni miejskiej. Zielona infrastruktura powinna być traktowana jako element równorzędny z zabudową i infrastrukturą techniczną, ponieważ dzięki niej miasto może zniwelować negatywne skutki urbanizacji,

takie jak pogarszające się warunki mikroklimatyczne, spadek bioróżnorodności oraz wzrastające obciążenie psychiczne i emocjonalne mieszkańców. Dostęp do dobrze zaprojektowanej i zadbanej zieleni miejskiej może pełnić istotną funkcję regeneracyjną i zdrowotną. Zielona infrastruktura stanowi jedno z głównych narzędzi adaptacji miast do zmian klimatycznych. Przyczynia się do obniżania temperatury powietrza, retencji wód opadowych oraz poprawy jakości powietrza, co bezpośrednio oddziałuje na zdrowie i jakość życia mieszkańców.

Uczestnicy badania za najbardziej potrzebne działania w zakresie zielonej infrastruktury uznali tworzenie nowych terenów zielonych w gęsto zabudowanych dzielnicach, modernizację i lepsze utrzymanie istniejących parków i skwerów, wprowadzanie zieleni, takiej jak: zielone dachy, torowiska, ściany. Wśród najistotniejszych funkcji zieleni ankietowani wyróżnili funkcje rekreacyjne, ekologiczne i estetyczne.

Implementacja zieleni miejskiej stanowi rozwiązanie na współczesne wyzwania urbanistyczne, środowiskowe i społeczne. Według respondentów jej rozwój i ochrona powinny stanowić priorytet w polityce przestrzennej miasta, ponieważ korzystnie wpływa na ochronę środowiska i zdrowia mieszkańców, a dodatkowo poprawia estetykę i architekturę krajobrazu, przyczyniając się do ponoszenia się wartości zamieszkiwanych osiedli.

Literatura

1. Czakon W., *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Warszawa 2016.
2. Górską-Marchewka K., Ryszka E., *Motywatory jako instrument kierowania kadrą bibliotek. Wyniki badań ankietowych w województwie śląskim*, „Zarządzanie Biblioteką” 2019, nr 9.
3. Komor M., *Znaczenie i rozwój metod jakościowych w badaniach empirycznych w marketingu*, [w:] *Badania marketingowe – metody, nowe podejścia i konteksty badawcze*, red. K. Mazurek-Łopocińska, M. Sobocińska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 236, Wrocław 2011.
4. Korenik S., Korenik A., *Rozwój metropolii jako przejaw postępującego procesu urbanizacji*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 467, Wrocław 2017.
5. Kozycz Z., *Rozwój trendu green city w polskich miastach*, [w:] *Spółeczeństwo, gospodarka i przestrzeń w globalnych uwarunkowaniach*, red. A. Zakrzewska-Półtorak, Wrocław 2023.
6. Krok E., *Budowa kwestionariusza ankietowego a wynik badań*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatyczne” 2015, nr 37.
7. Łuczyszyn A., Łuczyszyn M., *Urbanizacja jako element rozwoju miast*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu nr 502, Wrocław 2018.
8. Nowak M. i in., *Plany zagospodarowania przestrzennego jako instrument zarządzania zieloną infrastrukturą*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2023, 73, Artykuł 1.

Dokumenty

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy (COM(2013) 249 final).

Rada Miejska Wrocławia, Plan adaptacji Miasta Wrocław do zmian klimatu do roku 2030, Urząd Miejski Wrocławia, Biuletyn Informacji Publicznej, Wrocław 2019.

The Role of Green Infrastructure in Improving Quality of Life of Wrocław's Residents

Abstract: The aim of this article is to analyze the attitudes and opinions of Wrocław residents towards green infrastructure in the context of urban living conditions. The analysis focuses on the ecological and social functions of urban greenery, which include improving the microclimate, minimizing stress, and supporting both the physical and mental health of Wrocław residents. Several research methods were used to develop this article: literature review, analysis of planning and strategic documents, and an online survey (CAWI). The study demonstrated that urban greenery plays an important role in building social bonds, supporting residents' mental well-being, and social integration. The results confirm the need to incorporate ecological aspects into spatial planning and Wrocław's development strategies.

Keywords: Urban greenery, residents' well-being, quality of life in the city, sustainable spatial planning, effects of urbanization

**Michał Szymański**

Uniwersytet Wrocławski

Nr ORCID: 0009-0003-4234-5808

Dziedzictwo i krajobraz kulturowy jako czynnik rozwoju i tożsamości średnich i małych miast na przykładzie Głogowa

Po 1989 r. miasta w Polsce zaczęły funkcjonować w nowych uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Transformacja ustrojowa zapoczątkowała zmianę mechanizmów rozwoju lokalnego oraz sposobów zarządzania miastami. Procesy te miały charakter długotrwały i objęły wszystkie ośrodki miejskie, choć ich skutki były zróżnicowane (Heffner, Gasidło, Klasik, 2022). Szczególnie podatne na skutki przemian okazały się miasta małe i średnie. Ich rozwój w większym stopniu zależy od czynników zewnętrznych oraz zmian zachodzących w skali krajowej i globalnej. Współczesny rozwój miast jest efektem współdziałania procesów lokalnych i egzogenicznych, które mogą osłabiać potencjał rozwojowy ośrodków miejskich.

Jednym z głównych problemów tych miast są niekorzystne procesy demograficzne. Obejmują one spadek liczby ludności, odpływ młodszych mieszkańców oraz postępujące starzenie się populacji. Zjawiska te wpływają na kondycję społeczną i gospodarczą miast, ograniczając ich zdolność rozwojową. Przemianom demograficznym towarzyszą problemy przestrzenne. Według Piotra Lorensa współczesne miasta zmagają się z rozproszaniem zabudowy oraz osłabieniem spójności struktur urbanistycznych. Prowadzi to do pogorszenia jakości przestrzeni miejskiej oraz spadku atrakcyjności miast jako miejsc zamieszkania (Lorens, 2017). W odpowiedzi na te wyzwania coraz większą rolę przypisuje się jakości przestrzeni i zasobom niematerialnym miast. Do najważniejszych z nich należą krajobraz kulturowy, ład przestrzenny oraz lokalna tożsamość. Są to dobra trudno odnawialne, które wpływają na jakość życia mieszkańców i sposób postrzegania miasta (Heffner i in., 2022). W tym kontekście krajobraz kulturowy nabiera znaczenia jako czynnik rozwoju społeczno-przestrzennego. Staje się narzędziem wzmacniania tożsamości lokalnej oraz budowania pozytywnego wizerunku miasta. Znaczenie to jest szczególnie istotne w miastach o przerwanej ciągłości historycznej, gdzie przekształcenia przestrzeni mają również wymiar symboliczny (Lorens, 2017).

Krajobraz miejski stanowi jeden ze sposobów, poprzez które mieszkańcy postrzegają i interpretują przestrzeń miasta. Nie jest on jedynie zespołem obiektów mate-

rialnych, lecz strukturą znaczeń utrwalonych w codziennym doświadczeniu użytkowników. Jak zauważa YiFu Tuan, przestrzeń zyskuje sens dopiero wtedy, gdy zostaje poznana i oswojona, stając się miejscem obdarzonym wartością (Tuan, 1977). W tym ujęciu krajobraz miejski pośredniczy między abstrakcyjną przestrzenią a zakorzenionym doświadczeniem miejsca, łącząc poczucie stabilności z możliwością działania i ruchu. Znaczenie percepcji przestrzeni miejskiej podkreśla Kevin Lynch, wskazując na rolę czytelności i obrazowości miasta. Mieszkańcy tworzą uproszczone obrazy przestrzeni, oparte na powtarzalnych elementach struktury urbanistycznej, takich jak ciągi komunikacyjne, granice, dzielnice czy punkty orientacyjne (Lynch, 1960). Czytelny krajobraz sprzyja orientacji przestrzennej oraz wzmacnia poczucie kontroli nad otoczeniem, co przekłada się na silniejsze poczucie przynależności do miasta. W tym sensie krajobraz nie jest neutralnym tłem, lecz aktywnym czynnikiem relacji człowieka z przestrzenią.

Psychologiczny wymiar tych relacji rozwija Maria Lewicka, która traktuje miasto jako środowisko doświadczeń społecznych i emocjonalnych. Przestrzeń miejska wpływa na poczucie bezpieczeństwa, komfortu oraz satysfakcję z miejsca zamieszkania (Lewicka, 2012). Emocjonalny związek z miastem kształtuje się poprzez długotrwałe użytkowanie przestrzeni oraz powtarzalność codziennych praktyk. Brak czytelności krajobrazu lub chaos przestrzenny mogą natomiast osłabiać identyfikację mieszkańców z miastem. Współczesne podejścia do rozwoju miast coraz częściej akcentują znaczenie krajobrazu kulturowego i dziedzictwa jako zasobów rozwojowych. Krajobraz kulturowy jest efektem długotrwałych relacji między człowiekiem a środowiskiem, utrwalonych w architekturze, układzie przestrzennym i symbolice miejsca. Jego znaczenie wykracza poza walory estetyczne i historyczne. Dziedzictwo kulturowe pełni funkcję zasobu niematerialnego, który wzmacnia atrakcyjność miast, zwłaszcza małych i średnich, oraz sprzyja aktywizacji społecznej (Murzyn-Kupisz, 2010). Znaczenie krajobrazu w budowaniu tożsamości miejsca podkreśla Ewa Koczyńska, wskazując na rolę codziennych praktyk, pamięci zbiorowej i symbolicznych reinterpretacji przeszłości, szczególnie w miastach o przerwanej ciągłości historycznej (Koczyńska, 2011). Krajobraz kulturowy odgrywa również istotną rolę w koncepcji miasta kreatywnego. Charles Landry zauważa, że unikatowy charakter przestrzeni i silna tożsamość lokalna sprzyjają innowacyjności oraz budowaniu przewagi konkurencyjnej miast (Landry, 2000). W tym ujęciu krajobraz jest integralnym elementem rozwoju, wpływającym na jakość życia mieszkańców i atrakcyjność miasta.

Głogów należy do miast, których współczesny krajobraz kulturowy został ukształtowany przez wyjątkowo burzliwą historię. Zniszczenia II wojny światowej oraz decyzje podjęte w pierwszych dekadach powojennych doprowadziły do zerwania ciągłości materialnej i symbolicznej miasta. Proces ten miał charakter długotrwały i obejmował nie tylko zniszczenia wojenne, lecz również powojenną rozbiórkę ruin oraz świadome usuwanie śladów dawnego miasta (Ożóg, 2010). W wyniku działań militarnych w 1945 r. Głogów utracił znaczną część swojej historycznej zabudowy. Szczególnie dotkliwe okazały się zniszczenia Starego Miasta, które przez kolejne lata pozostawało obszarem ruin. Mimo wczesnych deklaracji dotyczących odbudowy w praktyce zdecydowano się na rozbiórkę pozostałości dawnej zabudowy oraz roz-

wój miasta poza granicami historycznego centrum. Decyzje te miały trwały wpływ na strukturę przestrzenną oraz krajobraz miasta. Powojenna rzeczywistość społeczna dodatkowo komplikowała proces odbudowy tożsamości miejsca. Do zniszczonego miasta napłynęli nowi mieszkańcy, pochodzący z różnych regionów Polski. Zastali oni przestrzeń obcą i trudną do interpretacji, pozbawioną czytelnych odniesień do lokalnej przeszłości. Jak zauważa Ożóg, Głogów po 1945 r. musiał na nowo zdefiniować swoją tożsamość, często w warunkach ideologicznej presji oraz uproszczonej narracji historycznej.

W okresie Polski Ludowej krajobraz kulturowy miasta był w znacznym stopniu podporządkowany narracji politycznej. Selektywnie traktowano elementy dziedzictwa, akcentując te, które wpisywały się w oficjalną wizję przeszłości, a pomijając lub niszcząc obiekty postrzegane jako „obce kulturowo”. Dotyczyło to zarówno architektury sakralnej, jak i pomników oraz dawnych układów urbanistycznych. Krajobraz miasta ulegał w ten sposób dalszej fragmentaryzacji. Jednocześnie brak historycznego centrum powodował trudności w kształtowaniu spójnej struktury miejskiej. Przez wiele lat funkcje centralne przesuwały się w inne rejony miasta, co osłabiało znaczenie Starego Miasta jako przestrzeni symbolicznej. Istotnym momentem było podjęcie działań zmierzających do odbudowy historycznego centrum w oparciu o średniowieczny układ urbanistyczny pod koniec XX w. Proces ten miał charakter nie tylko przestrzenny, lecz również symboliczny. Odbudowa Starego Miasta stała się próbą przywrócenia ciągłości krajobrazu oraz stworzenia nowych punktów odniesienia dla lokalnej tożsamości. Działania te wpisują się w szerszy proces reinterpretacji dziedzictwa kulturowego Głogowa (Towarzystwo Ziemi Głogowskiej 2015).

Współczesny Głogów pozostaje miastem poszukującym własnej narracji tożsamościowej. Krajobraz kulturowy odgrywa w tym procesie rolę szczególną, stanowiąc przestrzeń negocjowania znaczeń między przeszłością a teraźniejszością. Relikty dawnego miasta, odbudowane obiekty oraz nowe formy zagospodarowania przestrzeni tworzą złożoną strukturę, która odzwierciedla historię zerwań i prób odbudowy ciągłości.

Analizę znaczenia krajobrazu kulturowego Głogowa rozpoczęto od inwentaryzacji elementów krajobrazu miejskiego, które zachowały się do czasów współczesnych lub zostały upamiętnione w różnej formie. Zestawienie to obejmuje zarówno obiekty materialne, jak i elementy o charakterze symbolicznym, stanowiące ważne punkty odniesienia dla lokalnej tożsamości. Przedstawiona tabela ukazuje zróżnicowanie form obecności dziedzictwa w przestrzeni miasta (tab. 1). Obejmuje ona m.in. zachowane obiekty architektoniczne, ruiny, obiekty odbudowane, pomniki, tablice pamiątkowe oraz inne formy symbolicznego upamiętnienia nieistniejących już elementów krajobrazu miejskiego. Zestawienie to wskazuje, że krajobraz kulturowy Głogowa ma charakter fragmentaryczny i warstwowy, będący efektem zniszczeń wojennych oraz powojennych decyzji urbanistycznych.

Tab. 1. Zachowane i upamiętnione elementy krajobrazu kulturowego Głogowa

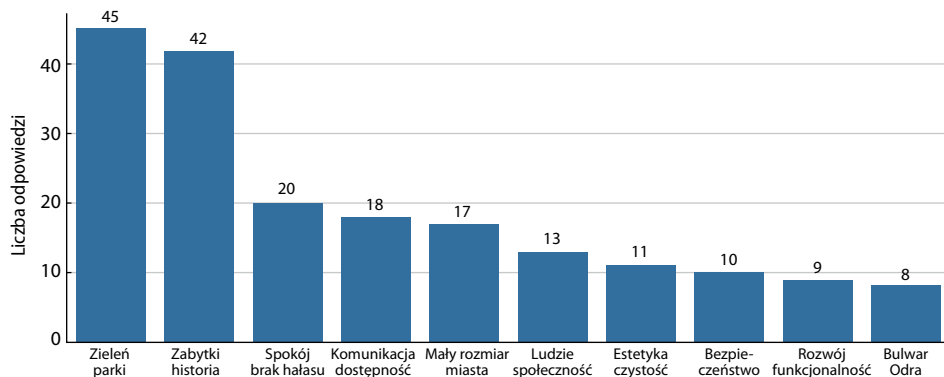
	Obiekt	Rodzaj	Kategoria stanu
1	Kolegiata Wniebowzięcia NMP	Zabytek sakralny	odbudowany
2	Kościół św. Mikołaja		zabezpieczony jako trwała ruina
3	Kościół św. Piotra		forma lapidarium
4	Kościół Łódź Chrystusowa		forma lapidarium
5	Kościół pw. Bożego Ciała		odbudowany
6	Synagoga		forma lapidarium
7	Zamek Książąt Głogowskich	Zabytek świecki	odbudowany
8	Teatr im. Gryphiusa		odbudowany
9	Sukiennice		zabezpieczony jako trwała ruina
10	Pomnik Dzieci Głogowskich	Pomnik	zadbany
11	Pomnik 5. Batalionu Saperów / Koalicji Antyhitlerowskiej		nowa forma i treść
12	Pomnik ofiar polskich i niemieckich		zrewaloryzowany
13	Pomnik Sybiraków		zadbany
14	Pawilon Goethego		odrestaurowany
15	Pomnik Germanii / Wilhelma I / Józefa Wybickiego		nowa forma i treść
16	Pomnik Jana z Głogowa		odrestaurowany
17	Głaz Jana z Głogowa / 47 Pułk Pichoty		nowa forma i treść
18	Pomnik Żołnierzy Wojska Polskiego		zrewaloryzowany
19	Pomnik MO i SB / Podziemia Niepodległościowego		nowa forma i treść
20	Figura św. Jana Nepomucena	Rzeźba religijna	odbudowany
21	Mauzoleum rodziny Hoffmeister	Mauzoleum	zniszczony

Źródło: opracowanie własne

Zawarte w tabeli dane potwierdzają, że znaczna część dziedzictwa miasta funkcjonuje obecnie w formie pośredniej. Obok nielicznych zachowanych obiektów historycznych istotną rolę odgrywają ruiny oraz elementy symboliczne, które przypominają o nieistniejącej już zabudowie. Taki sposób obecności przeszłości w przestrzeni miejskiej wpływa na sposób postrzegania miasta przez mieszkańców i kształtowanie ich relacji z miejscem.

W kolejnym etapie badań przeprowadzono sondaż ankietowy wśród mieszkańców Głogowa. Jego celem było rozpoznanie, które elementy krajobrazu miejskiego są przez nich uznawane za najważniejsze atuty miasta oraz w jaki sposób wpływają na ocenę jakości życia (ryc. 1). Respondenci mieli możliwość wskazania kilku odpowiedzi, co pozwoliło uchwycić wielowymiarowość percepcji przestrzeni miejskiej. Wyniki badań ankietowych wskazują, że mieszkańcy najwyżej oceniają elementy związane

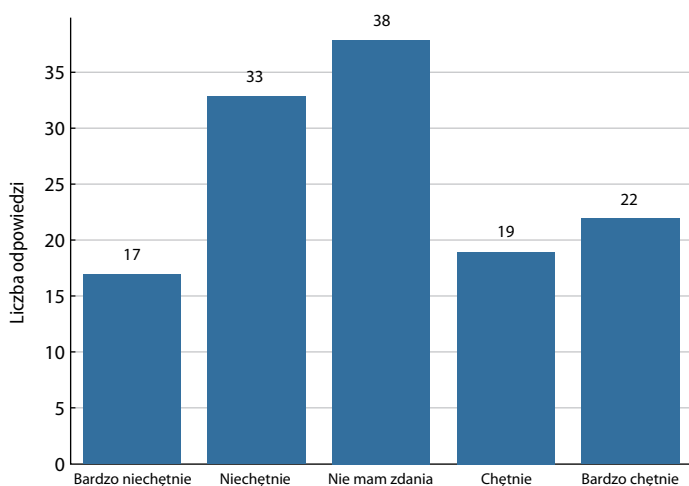
z zielenią miejską oraz historią i zabytkami miasta. Wysoką liczbę wskazań uzyskały również cechy odnoszące się do spokoju, braku nadmiernego hałasu oraz dostępności komunikacyjnej. Oznacza to, że w świadomości mieszkańców krajobraz kulturowy i środowiskowy stanowi istotny komponent jakości życia.



Ryc. 1. Najczęściej wskazywane atuty miasta Głogowa w opinii mieszkańców

Źródło: opracowanie własne

Kolejny wykres przedstawia stosunek mieszkańców do miasta jako miejsca zamieszkania (ryc. 2). Uzyskane odpowiedzi wskazują na dominację postaw ambiwalentnych, wyrażających brak jednoznacznej opinii. Jednocześnie zauważalna jest znaczna grupa osób deklaruujących postawy negatywne wobec dalszego zamieszkiwania w Głogowie, co może świadczyć o dostrzeganych ograniczeniach rozwojowych miasta.



Ryc. 2. Stosunek mieszkańców do miasta Głogowa jako miejsca zamieszkania

Źródło: opracowanie własne

Zestawienie wyników inwentaryzacji oraz badań ankietowych pozwala stwierdzić, że krajobraz kulturowy Głogowa odgrywa istotną rolę w percepcji miasta przez mieszkańców. Jednocześnie jego fragmentaryczny charakter oraz ograniczona czytelność historycznego centrum wpływają na zróżnicowane oceny miasta jako miejsca do życia. Krajobraz miejski staje się tym samym przestrzenią, w której ścierają się doświadczenia przeszłości z oczekiwaniami wobec współczesnego rozwoju.

Przeprowadzone badania potwierdzają, że krajobraz kulturowy i miejski ma istotne znaczenie dla mieszkańców miast małych i średnich. W przypadku Głogowa przestrzeń miejska pełni funkcję czynnika wpływającego na ocenę miasta jako miejsca zamieszkania oraz na poziom identyfikacji z nim. Wyniki badań wskazują, że krajobraz może oddziaływać na decyzje dotyczące pozostania w mieście lub poszukiwania innych miejsc do życia. Analiza zachowanych i upamiętnionych elementów krajobrazu miejskiego pokazuje, że nawet fragmentaryczna obecność dziedzictwa kulturowego stanowi ważny punkt odniesienia dla mieszkańców. Ruiny, rekonstrukcje i formy symboliczne umożliwiają budowanie relacji z miejscem mimo przerwanej ciągłości historycznej. Potwierdza to ujęcie krajobrazu jako przestrzeni znaczeń, a nie wyłącznie zbioru obiektów materialnych, zgodnie z koncepcją Yi-Fu Tuana. Wyniki badań ankietowych wskazują, że mieszkańcy wysoko oceniają elementy krajobrazu związane z zielenią oraz historią miasta. Są to czynniki bezpośrednio wpływające na odczuwaną jakość życia. Wnioski te są spójne z ustaleniami Marii Lewickiej dotyczącymi emocjonalnego związku z miejscem.

Zróżnicowany stosunek respondentów do miasta jako miejsca zamieszkania wskazuje na ambiwalentną relację z Głogowem. Brak dominacji jednoznacznie pozytywnych ocen może wynikać z niedostatecznej czytelności i spójności krajobrazu miejskiego. Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że krajobraz kulturowy jest istotnym zasobem rozwojowym miast małych i średnich. Wpływa on na jakość życia mieszkańców oraz na ich decyzje związane z dalszym zamieszkiwaniem w danym ośrodku. Świadome kształtowanie krajobrazu miejskiego może więc stanowić istotne narzędzie wzmacniania lokalnej tożsamości i poprawy warunków życia.

Bibliografia

1. *Dziedzictwo kulturowe Głogowa (do 1945 r.). Materiały pomocnicze dla nauczycieli*, Towarzystwo Ziemi Głogowskiej, Głogów 2015, s. 1–5.
2. Koczyńska E., *Udomawianie przestrzeni. Dynamika tożsamości miejsca na Ziemiach Zachodnich*, [w:] *Spółeczne tworzenie miejsc: globalizacja, etniczność, władza*, Kraków 2011.
3. Landry C., *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, Londyn 2000.
4. Lewicka M., *Miasto jako przedmiot badań psychologii środowiskowej*, Pracownia Psychologii Środowiskowej, Wydział Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
5. Lorens P., *Kształtowanie programów rewitalizacji miast w kontekście współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych, doktrynalnych i prawnych*, Biuletyn KPZK PAN 2017, nr 264.

6. Lynch K., *The Image of the City*, Cambridge (MA) 1960.
7. *Miasta w procesie przemian. W kierunku nowego stylu zarządzania miejskiego*, red. K. Heffner, K. Gasidło, A. Klasik Studia KPZK PAN, t. 12/204, Warszawa 2022.
8. Murzyn-Kupisz M., *Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny. Przykład podkrakowskich Niepołomic*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 835.
9. Ożóg K.S., *Pomiędzy Głogowem a Glogau. Ewolucja postaw wobec szczątków dawnego miasta*, [w:] *Wobec zabytku... Tradycje i perspektywy postaw. Studia dedykowane pamięci prof. Jerzego Remera*, red. E. Pilecka, J. Raczkowski, Toruń 2010, s. 168–185.
10. Ożóg K.S., *Współczesny Głogów w poszukiwaniu tożsamości i prawdy o sobie*, [w:] *Glogovia Maior. Wielki Głogów między blaskiem dziejów i cieniem ruin*, red. B. Czechowicz, M. Konopnicka, Głogów-Zielona Góra 2010, s. 425–438.
11. Tuan Y.-F., *Space and Place: The Perspective of Experience*, Minneapolis-London 1977.



DOLNY ŚLĄSK

DEPARTAMENT ROZWOJU MIAST I AGLOMERACJI



Charakterystyczną cechą artykułów jest ich interdyscyplinarność, łącząca zagadnienia z zakresu planowania przestrzennego, ochrony środowiska oraz geografii miast ze szczególnym uwzględnieniem polityki miejskiej, suburbanizacji, peryferyzacji, a także partycypacji i zarządzania publicznego.

Na uznanie zasługuje wykorzystanie narzędzi oferowanych przez urbanistykę, geografę, ekonomię i nauki o administracji, jak również różnorodność zagadnień diagnozowanych jako kluczowe problemy miast i regionów, obejmujące demografię, środowisko przyrodnicze oraz rozwój gospodarczy.

Autorzy publikacji wykorzystują metody geostatystyczne, modelowanie przestrzenne oraz analizę danych publicznych, co podnosi poziom analityczny opracowania i świadczy o rzetelnym warsztacie młodego badacza oraz uważnego obserwatora procesów przestrzennych.

Teksty mają wyraźnie zaznaczony wymiar aplikacyjny, widoczny w odniesieniach do praktyki planistycznej oraz zapisów dokumentów strategicznych.

Uwzględniając całość opracowania, można stwierdzić, że jest ono spójne, aktualne i merytorycznie wartościowe, a także wskazuje na wysoki poziom zaangażowania młodych badaczy w ocenę i kształtowanie rozwoju miast i regionów.

Dr inż. Teresa Dzikowska (UPWr)