


*Piotr Ruczkowski** <https://orcid.org/0000-0003-4344-9417>

OSOBY STARSZE A PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE GMINY – WYBRANE ASPEKTY ADMINISTRACYJNOPRAWNE

Streszczenie. Niniejsze opracowanie poświęcone jest problematyce osób starszych w kontekście planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy. Ważnym elementem polityki senioralnej powinny być odpowiednie rozwiązania dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega wątpliwości, że w różnych dokumentach planistycznych konieczne jest przyjmowanie regulacji uwzględniających potrzeby osób starszych, zwłaszcza osób o ograniczonej sprawności. Szczególnie istotne jest wdrażanie odpowiednich rozwiązań zapewniających dostęp osobom starszym do przestrzeni publicznej. Przyjmowane regulacje powinny uwzględniać wymagania dotyczące mobilności osób starszych, ułatwiać dostęp do terenów rekreacyjnych i miejsc wypoczynku, muzeów, bibliotek i innych instytucji kultury.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne a osoby starsze, osoby starsze, planowanie przestrzenne, przestrzeń, demografia, polityka senioralna

OLDER PEOPLE AND SPATIAL PLANNING AND DEVELOPMENT OF A MUNICIPALITY (GMINA) – SOME SELECTED ADMINISTRATIVE AND LEGAL ISSUES

Abstract. This study is devoted to the issues related to older people in the context of spatial planning and development of a municipality (gmina). An important component of senior citizen policy should be the appropriate solutions relating to spatial planning and development. There is no doubt that some provisions that take into account the needs of older people, especially those with reduced mobility, must be adopted in various planning documents. It is particularly important to implement such solutions that give older people access to public spaces. The adopted regulations should take into account the requirements of older adult mobility, provide access to recreational and relaxation spaces, museums, libraries and other culture institutions.

Keywords: spatial planning and older people, older people, spatial planning, space, demographics, senior citizen policy

* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, piotr.ruczkowski@ujk.edu.pl

1. WSTĘP

Starzenie się społeczeństwa jest zjawiskiem obecnym nie tylko w Polsce, lecz także w innych państwach w Europie i na świecie. Zdaniem autora niniejszego opracowania negatywny wpływ na sytuację społeczną i gospodarczą kraju ma nie tylko zmniejszająca się liczba mieszkańców kraju ogółem, lecz przede wszystkim zmiana struktury społecznej i zwiększający się udział osób starszych w populacji mieszkańców Polski. Głównym problemem i zagrożeniem jest przede wszystkim zwiększający się odsetek osób w wieku senioralnym w stosunku do osób w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym, czyli to, co nazywamy *współczynnikiem obciążenia demograficznego* (ludność w wieku nieprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym¹, który w 2020 r. wynosił 68) (GUS. Dane podstawowe). Według różnych szacunków wskaźnik ten stale będzie się pogarszał.

Najnowsze dane ze spisu ludności GUS pokazują, że systematycznie zwiększa się liczba osób starszych. Według danych GUS na koniec 2020 r.

liczba osób w wieku 60 lat i więcej wyniosła 9,8 mln i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyła się o 1,0%. Odsetek osób starszych w populacji Polski osiągnął poziom 25,6%. (...) liczba ludności w wieku 60 lat i więcej w Polsce w roku 2030 ma wzrosnąć do poziomu 10,8 mln, a w 2050 r. wyniesie 13,7 mln. Osoby te będą stanowiły około 40% ogółu ludności Polski". (GUS 2021)

Dane GUS pokazują także, że większość osób w wieku senioralnym zamieszkuje w miastach. „W 2020 r. wskaźnik urbanizacji dla osób w wieku 60 lat i więcej ukształtował się na poziomie 65,0%. Wśród mieszkańców miast osoby w wieku senioralnym stanowiły 27,8%, a w gronie osób zamieszkałych na wsi odsetek seniorów wyniósł 22,3%” (GUS 2021).

Wspomniane wyżej zjawisko starzenia się społeczeństwa staje się coraz większym wyzwaniem dla organów władzy publicznej. Administracja zarówno centralna, jak i terenowa musi na te problemy w sposób efektywny odpowiedzieć, prowadząc m.in. właściwą politykę senioralną, której komponentem powinny być odpowiednie rozwiązania w ramach polityki planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega wątpliwości, że w różnych dokumentach planistycznych konieczne jest uwzględnianie potrzeb osób starszych, będących jednocześnie osobami ze szczególnymi potrzebami, zwłaszcza że są to często osoby o ograniczonej sprawności.

Polski ustawodawca dostrzega, a przynajmniej próbuje dostrzec, problemy i wyzwania, jakie wiążą się ze starzejącym się społeczeństwem, czego dowodem mogą być chociażby ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych

¹ W raporcie GUS „Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.” podany jest wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w 2020 r. 28,2 (liczba osób w wieku 65 lat i więcej przypadająca na 100 osób w wieku od 15 do 64 lat) oraz wskaźnik ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym na poziomie 37,5 (GUS 2021, 10).

(Dz.U. z 2015 r., poz. 1705; dalej: u.o.s.), ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2240; dalej: u.z.d.o.s.p.), a także ustawy samorządowe, tj. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40; dalej: u.s.g.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526; dalej: u.s.p.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094; dalej: u.s.w.).

Jak podkreśla Krystyna Solarek,

temat dostępności miast, w szczególności ich przestrzeni publicznych, jest słabo opracowanym wątkiem badawczym w aspekcie zintegrowanego planowania, w tym planowania przestrzennego, choć projektowanie miast z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami jest ważnym zagadnieniem badawczym od drugiej połowy XX w. (Solarek 2017, 11)

Autorka ta zwraca uwagę, że „relatywnie niedawno zaczęto zajmować się szerzej polityką miejską na rzecz dostępności przestrzeni i związanymi z tym problemami urbanistycznymi” (Solarek 2017, 12).

Co warto podkreślić, w piśmiennictwie poruszany jest problem dostępności miast w kontekście potrzeb osób starszych (Magdziak 2017, 197 i n.). W opracowaniach tych zwraca się uwagę przede wszystkim na potrzebę likwidacji barier architektonicznych, dostępności do przestrzeni publicznych, budynków, infrastruktury komunikacyjnej i ich technicznego przystosowania do potrzeb osób starszych (Magdziak 2017, 197 i n.), natomiast podstawowym celem niniejszego opracowania jest skupienie się na kwestiach planowania przestrzennego oraz odpowiedź na pytania: w jakim zakresie prawo nakazuje uwzględnianie potrzeb osób starszych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie gminy?, a jeśli tak, to czy potrzeby osób starszych są należycie urzeczywistniane w przyjmowanych dokumentach planistycznych?

W celu realizacji zamierzeń badawczych autora wykorzystana zostanie przede wszystkim metoda dogmatyczna w celu rekonstrukcji sformalizowanych reguł działania, a także metoda analizy dokumentów i studium przypadku w celu ustalania, w jakim zakresie ustawowe założenia dotyczące uwzględniania potrzeb osób starszych znajdują odzwierciedlenie w dokumentach planistycznych gminy.

2. PRAWNE DETERMINANTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY ZWIĄZANE Z KONIECZNOŚCIĄ UWZGLĘDNIANIA POTRZEB OSÓB STARSZYCH

W tym miejscu należy przyjrzeć się bliżej ustawowym wymaganiom związanym z koniecznością uwzględniania potrzeb osób starszych w polityce planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega wątpliwości, że problem ten może być rozpatrywany zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz

lokalnym, przy czym my skupimy się przede wszystkim na gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, która, będąc najbliższą obywatela, odgrywa szczególną rolę w polityce planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także w zaspokajaniu potrzeb różnych grup obywateli.

Zanim jednak przejdziemy do głównego nurtu naszych rozważań, w tym miejscu warto zwrócić uwagę na dwa pojęcia, którymi autor posługuje się w niniejszym opracowaniu, tj. „osoby starsze” oraz „osoby ze szczególnymi potrzebami”. Pojęcia te zostały zdefiniowane ustawowo, a mianowicie powołana wyżej u.o.s. pod pojęciem „osoby starszej”, niezależnie od płci, rozumie osobę, która ukończyła 60. rok życia (art. 4 pkt 1), natomiast u.z.d.o.s.p. „osobę ze szczególnymi potrzebami” definiuje jako osobę, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami (art. 2 pkt 3). Jak widzimy, osoby starsze mogą być uznawane za osoby ze szczególnymi potrzebami, zwłaszcza że stosunkowo często są to jednocześnie osoby z niepełnosprawnościami. Pojęcie osób niepełnosprawnych jest definiowane przez ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 100; dalej: u.r.z.s.). W tym przypadku chodzi o osoby, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem (zob. art. 1 u.r.z.s.). W tym kontekście warto też zwrócić uwagę, że obecnie częściej posługujemy się pojęciem osoby/osób z niepełnosprawnościami, gdyż jest ono mniej stygmatyzujące i bardziej inkluzywne.

Wymóg uwzględniania potrzeb osób starszych jako osób ze szczególnymi potrzebami w polityce planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym w różnych dokumentach planistycznych, nie wynika tylko z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977; dalej: u.p.z.p.), o czym za chwilę się przekonamy, lecz także może być wyprowadzony chociażby pośrednio z wielu regulacji prawnych, w tym nawet z postanowień Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; dalej: Konstytucja RP), która w preambule wskazuje na konieczności zagwarantowania praw obywatelskich, sprawiedliwości, obowiązku solidarności z innymi oraz – co kluczowe – poszanowania przyrodzonej godności każdego człowieka. Wartości te powinny być urzeczywistniane w działalności władz publicznych, w tym tych, które odpowiadają za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Warto też zwrócić uwagę na treść art. 69 Konstytucji RP, zgodnie z którym osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Wracając na grunt ustawodawstwa zwykłego, należy podkreślić, że u.z.d.o.s.p. nakłada obowiązek zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami m.in. poprzez usuwanie barier architektonicznych. Podobnie u.r.z.s. zakłada

likwidację barier, w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych i technicznych.

Pozostając jeszcze przez chwilę przy ogólnych regulacjach, nie można zapominać o ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1169), która nakłada na państwa sygnatariuszy obowiązek likwidacji barier oraz zapewnienia możliwie najpełniejszego udziału osobom niepełnosprawnym w życiu społecznym poprzez dostęp do środowiska fizycznego, społecznego, gospodarczego, kulturalnego, środków komunikacji itd. Niewątpliwie i ten akt prawny ma znaczenie w polityce planowania przestrzeni z punktu widzenia ochrony praw osób starszych, dotkniętych często niepełnosprawnością.

W tym kontekście warto zauważyć, że wspieranie osób niepełnosprawnych jest jednym z zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.s.p., stąd, jak zauważa Krystyna Solarek,

siłą rzeczy, w strategiach powiatów temat jest zawsze podejmowany. Tylko jednak sporadycznie, w niektórych strategiach wspomina się o konieczności niwelowania barier, uniemożliwiających osobom z dysfunkcjami korzystanie z infrastruktury publicznej, szczególnie z budynków użyteczności publicznej. W strategiach gminnych zagadnienia związane z dostępnością przestrzeni są traktowane jeszcze gorzej – tylko w pojedynczych przypadkach wspomniano o konieczności likwidacji barier architektonicznych i komunikacyjnych. (Solarek 2017, 16)

Co warto podkreślić, u.s.g. nakłada na gminy, powiaty i samorząd na poziomie województwa obowiązek uwzględniania potrzeb osób starszych. Zgodnie chociażby z art. 5c ust. 1 u.s.g. gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej (Niżnik-Dobosz 2022). Potwierdza to także otwarty katalog zadań gminy, których celem jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej (art. 6 i 7 u.s.g.), a zwłaszcza uzupełnienie katalogu zadań własnych gminy o sprawy polityki senioralnej (art. 7 ust. 1 pkt 16a u.s.g.) w wyniku nowelizacji u.s.g. dokonanej ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 572). Wspomniana ustawa z dnia 9 marca 2023 r. wprowadziła przepisy o podobnym brzmieniu do u.s.p. oraz u.s.w. i tym samym uzupełniła katalog zadań o sprawy polityki senioralnej również na poziomie samorządu powiatu i województwa.

Zagadnienia związane z potrzebami osób starszych, w tym z dostępnością przestrzeni publicznych, mogą być przedmiotem strategii rozwoju gminy czy też strategii rozwoju ponadlokalnego, w których określa się m.in. model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie (art. 10e ust. 3 pkt 4, pkt 5; art. 10g ust. 3 u.s.g.).

Przechodząc teraz do kluczowej dla nas ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której wśród różnych wymagań, które ustawodawca nakazuje uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymieniono wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami w rozumieniu u.z.d.o.s.p. (art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.). Jak ustalono wyżej, w pojęciu osób ze szczególnymi potrzebami mogą się mieścić także osoby starsze.

Istotny z punktu widzenia potrzeb osób starszych jest obowiązek sytuowania nowej zabudowy w sposób zapewniający efektywne gospodarowanie przestrzenią poprzez lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu i zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów (art. 1 ust. 4 pkt 2 i 3 u.p.z.p.).

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy odbywa się za pomocą różnych narzędzi, w szczególności poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (po nowelizacji przepisów u.p.z.p. planów ogólnych gminy) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowych planów, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Oczywiście w niniejszym opracowaniu nie mam miejsca na szczegółową analizę wspomnianych wyżej dokumentów planistycznych, natomiast należy przyjrzeć się bliżej wymaganiom i standardom, jakim muszą one odpowiadać z punktu widzenia zaspokajania potrzeb osób starszych. Rozpocząć należy od studium, które co prawda nie jest aktem prawa miejscowego, ale akt ten miał dotychczas szczególne znaczenie, gdyż jego uchwalenie było obligatoryjne i jego ustalenia były wiążące podczas sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Górski, Grodzki 2021; Nowak 2020). W studium uwzględniano wymagania odnoszące się m.in. do warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, oraz zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. W studium było więc miejsce na rozwiązania, które miały służyć poprawie warunków życia osób starszych, zwłaszcza dotkniętych jakąś postacią niepełnosprawności. Dotyczyło to zarówno dostępności do przestrzeni publicznych, jak i likwidacji barier poprzez projektowanie uniwersalne/zintegrowane. Po nowelizacji u.p.z.p. rozwiązania służące poprawie warunków życia osób starszych, w tym związane z dostępnością dla osób z jakąś postacią niepełnosprawności, powinny być uwzględniane w planie ogólnym gminy. Szczególne znaczenie w tym zakresie mogą mieć gminne standardy urbanistyczne, które z kolei mogą obejmować gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej. Znaczenie planów ogólnych wynika z faktu, że ustawodawca nadał im status aktów prawa miejscowego (art. 13a ust. 7 u.p.z.p.).

Aktem planistycznym o szczególnym znaczeniu jest niewątpliwie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, co wynika przede wszystkim z jego kwalifikacji jako aktu prawa miejscowego. Analiza postanowień u.p.z.p. pozwala na sformułowanie tezy, że również ten dokument powinien uwzględniać potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób starszych. Po pierwsze, podczas uchwalania planu miejscowego wiążące są postanowienia studium (po nowelizacji planu ogólnego), a po drugie, przepisy u.p.z.p. zawierają normy odnoszące się bezpośrednio do planu miejscowego, z których wynika konieczność uwzględniania rozwiązań przestrzennych, urbanistycznych i architektonicznych przyjaznych osobom ze szczególnymi potrzebami, w tym osobom starszym. Wymóg ten wynika z określania w planie miejscowym zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasad kształtowania przestrzeni, wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, zasad zabudowy, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, czy chociażby minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, a ponadto granic terenów rekreacyjno-wypoczynkowych.

Szczególne znaczenie z punktu widzenia potrzeb osób starszych mogą mieć odpowiednie regulacje planu miejscowego określające wspomniane wyżej wymagania dotyczące kształtowania przestrzeni publicznych (art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.). Pod pojęciem obszaru przestrzeni publicznej u.p.z.p. precyzuje, że należy przez to rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 2 pkt 6).

Aktem prawa miejscowego jest również uchwała rady gminy określająca m.in. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń (tzw. uchwała krajobrazowa). Istotne znaczenie dla zapewnienia komfortu osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób starszych, może mieć zwłaszcza kwestia sytuowania ogrodzeń, które w sposób wyjątkowo niekorzystny mogą wpływać na komfort życia osób starszych, m.in. poprzez ograniczanie dostępu do przestrzeni publicznych. Podejmując taką uchwałę, rada gminy powinna zatem brać pod uwagę potrzeby osób starszych.

W tym miejscu warto także wspomnieć o kwestii rewitalizacji zdegradowanych obszarów gmin (ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 485; dalej: u.r.). Analizując postanowienia u.r. oraz u.p.z.p., można dojść do wniosku, że proces rewitalizacji obszarów zdegradowanych powinien przebiegać w sposób uwzględniający interesy osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób starszych. Z pewnością nie może to być proces wykluczający tego typu interesariuszy. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 pkt 2 u.r. gmina proces rewitalizacji realizuje w sposób zapobiegający wykluczeniu mieszkańców obszaru

rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, także z uwzględnieniem zasad uniwersalnego projektowania w rozumieniu art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Nowak 2016).

Jednym z kluczowych dokumentów w tym procesie jest miejscowy plan rewitalizacji, który jest szczególną formą planu miejscowego (art. 37f u.p.z.p.). W miejscowym planie rewitalizacji określa się m.in. szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych (art. 37g ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Ustalenia te powinny brać pod uwagę potrzeby osób starszych w zakresie zapewnienia dostępności, likwidacji barier i projektowania uniwersalnego.

Również w przypadku indywidualnych aktów planistycznych, tj. decyzji o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego, wymagania dotyczące osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób starszych, w zakresie dostępności do przestrzeni publicznych, likwidacji barier architektonicznych, dostępu do systemów komunikacji i infrastruktury technicznej muszą być spełnione. W tym przypadku stosuje się bowiem podobne zasady, jak w przypadku generalnych aktów planistycznych.

3. UWZGLĘDNIANIE POTRZEB OSÓB STARSZYCH A PRAKTYKA PLANISTYCZNA GMINY

Analiza wybranych dokumentów planistycznych skłoniła Krystynę Solarek do konstatacji, że „politykę na rzecz dostępności prowadzi się jednak poza systemem planowania przestrzennego. Jedynie w Gdyni i Katowicach włączono tę problematykę w dokumenty planistyczne” (Solarek 2017, 16). Autorka ta zwraca uwagę, że np. „«Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+» w wizji na przyszłość mówi: «Ciągi piesze pozwalają na komfortowe i bezpieczne przemieszczanie się osób starszych, dzieci oraz osób z niepełnosprawnościami i zachęcają całe rodziny do wspólnych spacerów»” (Strategia 2017: 24), a w innym miejscu: „Stosowanie zasad projektowania uniwersalnego wpływa na większą dostępność przestrzeni i usług, szczególnie seniorów, rodzin z dziećmi oraz osób z niepełnosprawnościami. Umożliwia to wszystkim mieszkańcom aktywne włączenie się we współdecydowanie o rozwoju miasta” (Strategia Rozwoju Miasta Poznania..., *Uchwała nr XLI/708/VII/2017*: 26) (Solarek 2017, 17). Jak widzimy, w dokumentach tych są pewne odniesienia do potrzeb osób starszych i z niepełnosprawnościami.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na najnowszą Strategię Rozwoju Miasta Kielce 2030+ w kierunku Smart City (Uchwała NR LXII/1256/2022), która odnosi się do osób starszych w kontekście planowania przestrzennego w sposób ogólny i często pośredni. W Strategii zwrócono uwagę na konieczność przystosowania miasta do potrzeb charakterystycznych dla starzejącego się społeczeństwa. Jest w niej mowa o potrzebie zapewnienia równych warunków do życia i rozwoju

wszystkim mieszkańcom oraz o walce z wykluczeniami na wszelkich poziomach. Cel ten ma być zrealizowany m.in. przez dostosowanie rodzaju oraz jakości oferty usług publicznych Kielc do trendu starzejącego się społeczeństwa, w tym rozwijanie działań dedykowanych seniorom, szczególnie poprzez integrację oferty miasta. Strategia wspomina o dostępnych i bezpiecznych przestrzeniach, dostępnej komunikacji, przyjaznych rozwiązaniach dla osób z niepełnosprawnościami, zwiększaniu udziału terenów zielonych, rozsądnym planowaniu przestrzennym, ujednoceniu ładu urbanistycznego i architektonicznego, poprawie jakości życia poprzez zaprojektowanie elementów, takich jak: przestrzenie sąsiedzkie, półpubliczne i publiczne, punkty węzłowe, miejsca spotkań, a także o wzroście standardów życia poprzez wdrażanie rozwiązań inteligentnego miasta itp. Strategia Rozwoju Miasta Kielce 2030+ w wizji na przyszłość mówi o mieście przyjaznym dla wszystkich, w tym bez względu na wiek, czyli również dla osób starszych. Wśród wyzwań wymienia się przystosowanie miasta do potrzeb charakterystycznych dla starzejącego się społeczeństwa.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kielce (Uchwała NR 580/2000) zawiera wymogi, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w planach miejscowych dotyczące chociażby jakości życia mieszkańców, poprawy ich bezpieczeństwa, kształtowania elastycznych struktur przestrzennych podatnych na dalszy rozwój bez barier i ograniczeń, poprawy dostępności do usług wojewódzkich i metropolitalnych, ze szczególnym uwzględnieniem dostępności komunikacyjnej (dojazd, parkingi) oraz dostępności do terenów zielonych (ciągi piesze w zieleni, ścieżki rowerowe), poprawy integracji społecznej miasta. W opracowaniu tym sporadycznie występują bezpośrednie odniesienia do wymogu urzeczywistniania potrzeb osób starszych, mimo że dostrzeżono problem starzenia się ludności. Na przykład zwrócono uwagę, że w związku z postępującym starzeniem się społeczeństwa i występującymi z tym zjawiskiem problemami, należy dążyć do rozbudowy sieci placówek opieki społecznej dla ludzi starszych; podkreślono konieczność prowadzenia polityki planistycznej uwzględniającej trendy demograficzne.

W tym miejscu należy przyrzeć się bliżej jednemu z najnowszych planów miejscowych w Kielcach, a mianowicie uchwalonemu 17 marca 2022 r. miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego Kielce Śródmieście-Obszar 3 „Plac Konstytucji 3 Maja” (Uchwała NR LIX/1162/22). W planie tym przewidziano w zakresie kształtowania przestrzeni publicznych obowiązek zapewnienia dostępności obiektów i urzędzeń obsługi ludności oraz urzędzeń komunikacyjnych dla osób ze szczególnymi potrzebami (§ 11 pkt 2).

Ważne postanowienia z punktu widzenia dobrostanu osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób starszych, zawiera plan zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w Gminie Opatów, w obrębach geodezyjnych Iwanowice Duże, Iwanowice Małe, Opatów, Waleńczów, Wilkowiecko, Złochowice, Zwierzyniec Drugi i Zwierzyniec Pierwszy (Uchwała NR 103/XX/2020), zgodnie

z którymi w granicach planu obowiązuje zapewnienie, zgodnie z zasadami projektowania uniwersalnego, dostępu osobom niepełnosprawnym i z ograniczonymi możliwościami ruchowymi, z wyposażeniem w obiekty i urządzenia takie jak pochylnie, stosowanie rozwiązań jednopoziomowych oraz odpowiednich nawierzchni ułatwiających orientację przestrzenną i poruszanie się (§ 7 ust. 7).

Jak wynika z powyższego, gminy posiadają dokumenty planistyczne zawierające pewne korzystne ustalenia z punktu widzenia potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób niepełnosprawnych i starszych. Zawarte w nich postanowienia odnoszą się do potrzeb osób starszych raczej nie bezpośrednio (*explicite*), lecz pośrednio. W najnowszych aktach planistycznych wskazuje się na potrzebę kształtowania przestrzeni publicznych z uwzględnieniem rozwiązań korzystnych dla osób ze szczególnymi potrzebami.

4. WNIOSKI

Starzenie się społeczeństwa i inne problemy demograficzne, które według prognoz będą się nasilać, są wyzwaniem dla decydentów kierujących państwem. Administracja musi na te problemy w sposób efektywny odpowiedzieć, prowadząc m.in. właściwą politykę senioralną, której komponentem powinny być odpowiednie rozwiązania w ramach polityki planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Nie ulega wątpliwości, że w różnych dokumentach planistycznych konieczne jest przyjmowanie zapisów uwzględniających potrzeby osób starszych, zwłaszcza osób o ograniczonej sprawności. Szczególnie istotne jest wdrażanie odpowiednich rozwiązań zapewniających dostęp osobom starszym do przestrzeni publicznej. Przyjmowane regulacje powinny uwzględniać wymagania dotyczące bezpieczeństwa, komfortu i mobilności osób starszych, ułatwiać dostęp do terenów rekreacyjnych i miejsc wypoczynku, muzeów, bibliotek i innych instytucji kultury.

Konieczne jest włączanie do polskich dokumentów planistycznych zasad projektowania uniwersalnego, tj. uwzględniającego potrzeby różnych grup obywateli.

Jednostki samorządu terytorialnego, a przede wszystkim gminy, odpowiedzialne są za kształtowanie takiej przestrzeni, która będzie wpływała na poprawę jakości życia osób ze szczególnymi potrzebami, w tym seniorów, przestrzeni inkluzywnej, która będzie sprzyjała interakcjom międzyludzkim i zarazem przeciwdziałała wykluczeniu społecznemu osób starszych.

Przeprowadzona analiza prowadzi do konstatacji, że wymagania ustawowe dotyczące tworzenia przestrzeni przyjaznej osobom ze szczególnymi potrzebami, w tym osobom starszym, powinny zostać doprecyzowane i bardziej szczegółowo uregulowane. Innymi słowy, przepisy, a co za tym idzie – również praktyka planistyczna w gminach, w tym przyjmowane dokumenty planistyczne, w sposób niewystarczający odpowiadają wymaganiom tworzenia przestrzeni uwzględniającej potrzeby starzejącego się społeczeństwa.

BIBLIOGRAFIA

- Górski, Michał. Grodzki, Piotr. 2021. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na szczeblu gminy – wybrane zagadnienia i orzecznictwo*. 26–43. Warszawa: Fundacja Radców Prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie.
- Magdziak, Monika. 2017. „Miasto dostępne dla osób starszych”. *Studia KPZK* 176: 195–210. <https://doi.org/10.24425/118574>
- Niżnik-Dobosz, Iwona. 2022. W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Red. Paweł Chmielnicki. 219–220. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nowak, Maciej. 2016. W Maciej Nowak, Zuzanna Tokarzewska-Żarna. *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna*. 11–12. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Nowak, Maciej. 2020. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*. 46–49. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Solarek, Krystyna. 2017. „Trzy wymiary integracji w planowaniu dostępnych miast”. *Studia KPZK* 176: 11–36. <https://doi.org/10.24425/118564>. <https://www.czasopisma.pan.pl/dlibra/publication/118564/edition/103146/content> (dostęp: 16.10.2022).
- Akty prawne i akty planistyczne**
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1169).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 100).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 5977).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1705).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 485).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2240).
- Uchwała NR 103/XX/2020 Rady Gminy Opatów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w gminie Opatów, w obrębach geodezyjnych Iwanowice Duże, Iwanowice Małe, Opatów, Waleńczów, Wilkowiecko, Złochowice, Zwierzyniec Drugi i Zwierzyniec Pierwszy (Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r., poz. 5831).
- Uchwała NR LIX/1162/22 Rady Miasta Kielce z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Kielce Śródmieście-Obszar 3 „Plac Konstytucji 3 Maja”. (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego, poz. 1177).
- Uchwała NR LXII/1256/2022 Rady Miasta Kielce z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie Strategii Rozwoju Miasta Kielce 2030+ w kierunku Smart City. <https://kielce.eu/pl/dla-mieszkanca/samorzad/dokumenty-strategiczne-i-operacyjne/dokumenty-strategiczne/strategia-rozwoju-miasta-kielce-2030.html> (dostęp: 22.10.2022).
- Uchwała NR 580/2000 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 26 października 2000 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kielce. <https://bipum.kielce.eu/urząd-miasta-kielce/architektura-i-planowanie-przestrzenne/planowanie-przestrzenne/studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego-miasta-kielce/obowiazujace/studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego-miasta-kielce.html> (dostęp: 22.10.2022).

Inne źródła

GUS. 2021. „Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.” Warszawa, Białystok: Główny Urząd Statystyczny. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2020-roku,2,3.html> (dostęp: 22.10.2022).

GUS. „Dane podstawowe”. <https://stat.gov.pl/podstawowe-dane/> (dostęp: 22.10.2022).