

**UNIwersYTET ŁÓDZKI**  
INSTYTUT ZAGOSPODAROWANIA ŚRODOWISKA  
I POLITYKI PRZESTRZENNEJ



**SPACE – SOCIETY – ECONOMY**

N<sup>o</sup> 34/2023

SPACE – SOCIETY – ECONOMY · 34 · 2023

**Uniwersytet Łódzki**  
**Instytut Zagospodarowania Środowiska**  
**i Polityki Przestrzennej**



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

SPACE – SOCIETY – ECONOMY · 34 · 2023

**Uniwersytet Łódzki**  
**Instytut Zagospodarowania Środowiska**  
**i Polityki Przestrzennej**

**pod redakcją**  
**Bartosza Bartosiewicza**

WYDZIAŁ NAUK GEOGRAFICZNYCH  
UNIwersytet ŁÓDZKI



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2023



Member since 2021  
JM15104



## REDAKCJA

*Bartosz Bartosiewicz* (redaktor naczelny)  
*Lidia Groeger, Stanisław Mordwa, Agnieszka Rochmińska*

## RADA REDAKCYJNA

*Christopher Cusack* (Keene State College, USA)  
*Mariusz Czupich* (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska)  
*Rafał Graczyk* (Politechnika Poznańska, Polska)  
*Barbara Konecka-Szydłowska* (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)  
*Agnieszka Kwiatek-Sołtys* (Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Polska)  
*Fatima Loureiro de Matos* (University of Porto, Portugal)  
*Maryana Melnyk* (Institute of Regional Research, National Academy of Science, Ukraine)  
*Angelika Münter* (Research Institute for Regional and Urban Development in Dortmund, Germany)  
*Gábor Pirisi* (University of Pécs, Hungary)  
*Robert Szmytkie* (Uniwersytet Wrocławski, Polska)  
*Weiyang Zhang* (East China Normal University, China)  
*Elżbieta Zuzarska-Żysko* (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska)

## REDAKCJA NAUKOWA

*Bartosz Bartosiewicz*

## REDAKTOR INICJUJĄCY

*Katarzyna Smyczek*

## SKŁAD KOMPUTEROWY

*Agent PR*

## KOREKTA TECHNICZNA

*Elżbieta Rzymkowska*

## PROJEKT OKŁADKI

*Andrzej Nowak*

Publikacja recenzowana w systemie *double blind review*

© Copyright by Authors, Łódź 2023  
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2023

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.11031.23.0.C

Ark. druk. 10,875

ISSN 1733-3180  
e-ISSN 2451-3547

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A  
[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)  
e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)  
tel. (42) 635 55 77

# Spis treści

<b>1. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego lub obszaru funkcjonalnego</b> ( <i>Dominik DRZAZGA</i> )	7
1.1. Wprowadzenie i cel opracowania .....	10
1.2. Przesłanki teoretyczne ujmowania wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju JST .....	10
1.3. Podstawy formalno-prawne i praktyka ujmowania wymiaru przestrzennego w strategii rozwoju JST .....	12
1.4. Konceptualizacja modelu SFP w strategii JST .....	15
1.5. Uwagi na temat metody przygotowania wytycznych (rekomendacji) odnośnie do opracowania modelu SFP .....	18
1.6. Wytyczne do opracowania modelu SFP w strategii rozwoju JST .....	19
1.7. Podsumowanie .....	27
<b>2. Małe miasta ziemi łęczyckiej w średniowieczu i wczesnej epoce nowożytnej – wybrane problemy badawcze</b> ( <i>Łukasz ĆWIKŁA</i> ) .....	31
2.1. Wstęp .....	32
2.2. Wykorzystanie ksiąg ziemskich i grodzkich w badaniach nad małymi miastami ziemi łęczyckiej .....	33
2.3. Inne źródła do badań dziejów nad małymi miastami ziemi łęczyckiej .....	35
2.4. Problem identyfikacji osób i nazw miejscowych w źródłach dotyczących miast ziemi łęczyckiej .....	37
2.5. Podsumowanie .....	38
<b>3. Realizacja samorządowych programów polityki zdrowotnej (PPZ) przez gminy miejskie, wiejsko-miejskie oraz wiejskie. Realizacja programów polityki zdrowotnej przez samorządy</b> ( <i>Joanna WOŹNIAK-HOLECKA, Karolina SOBCZYK, Kajetan SUCHECKI</i> ) .....	43
3.1. Wprowadzenie .....	45
3.2. Materiał i metody .....	47
3.3. Wyniki .....	48
3.4. Dyskusja .....	51
3.5. Wnioski .....	54
<b>4. Rola jednostek samorządu terytorialnego w budowaniu potencjału obszarów metropolitalnych w zakresie promocji zdrowia</b> ( <i>Karolina SOBCZYK, Tomasz HOLECKI, Marlena ROBAKOWSKA</i> ) .....	57
4.1. Wprowadzenie .....	59
4.2. Zadania metropolitalne na przykładzie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot .....	60
4.3. Realizacja zadań w obszarze zdrowia publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego .....	62
4.4. Metodologia .....	64
4.5. Wyniki .....	64
4.6. Omówienie wyników .....	69
4.7. Podsumowanie .....	71

<b>5. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układach obwarzankowych w województwie wielkopolskim – analiza porównawcza (Dawid KOZUBEK)</b> .....	75
5.1. Wprowadzenie.....	77
5.2. Metody badawcze.....	80
5.3. Charakterystyka społeczno-gospodarcza gmin obwarzankowych w województwie wielkopolskim.....	82
5.4. Różnice i podobieństwa w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między gminami obwarzankowymi a miastami będącymi siedzibami tych gmin w województwie wielkopolskim.....	88
5.5. Wnioski .....	96
5.6. Dyskusja .....	97
<b>6. Regionalne budownictwo mieszkaniowe w Europie: zmienność i typologia przestrzenna (Jerzy DZIECIUCHOWICZ)</b> .....	103
6.1. Wstęp.....	105
6.2. Zmienność przestrzenna budownictwa regionalnego w Europie.....	107
6.3. Typologia przestrzenna budownictwa regionalnego w Europie .....	110
6.4. Zróżnicowanie wewnątrzregionalne domów wernakularnych .....	120
6.5. Wnioski.....	121
<b>7. Atrakcyjność zabytkowej zabudowy w powiecie łowickim według stanu jej zachowania (Michalina BŁASZCZYK, Agnieszka ROCHMIŃSKA)</b> .....	125
7.1. Wstęp.....	127
7.2. Przegląd literatury .....	129
7.3. Metodyka badań .....	131
7.4. Podstawowe informacje o obiektach badań .....	132
7.5. Stan zachowania obiektów .....	133
7.6. Atrakcyjność dworów ze względu na stan zachowania .....	140
7.7. Atrakcyjność dworów i pałaców w powiecie łowickim w opinii respondentów .....	144
7.8. Wnioski .....	146
<b>8. Udział społeczeństwa w procedurze planowania przestrzennego – analiza metod i technik konsultacji społecznych na przykładzie polskich małych i średnich miast w ramach projektu POWER (Barbara ZGÓRSKA, Marta JASKULSKA)</b> .....	151
8.1. Wprowadzenie.....	152
8.2. Projekt POWER „Nowa jakość w planowaniu przestrzennym” .....	155
8.3. Metodyka badania .....	157
8.4. Metody i techniki konsultacyjne stosowane w partycypacji społecznej .....	159
8.5. Metody i techniki konsultacyjne stosowane w projekcie POWER.....	160
8.6. Metody i techniki konsultacyjne w projekcie POWER.....	161
8.7. Studia przypadku.....	165
8.8. Wnioski .....	168
8.9. Rekomendacje .....	169

Dominik DRZAZGA 

# MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO- -PRZESTRZENNEJ W STRATEGII ROZWOJU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO LUB OBSZARU FUNKCJONALNEGO

1

dr hab. Dominik DRZAZGA – *Uniwersytet Łódzki*

Wydział Zarządzania  
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem  
Zakład Zarządzania Miastem  
ul. Jana Matejki 22/26, 90-237 Łódź  
e-mail: dominik.drzazga@uni.lodz.pl  
<https://orcid.org/0000-0003-0681-514X>

**ZARYS TREŚCI:** W niniejszym artykule podjęte zostały zagadnienia odnoszące się do procedur opracowywania strategii rozwoju wspólnot samorządowych, w kontekście sformułowanych współcześnie postulatów bardziej zintegrowanego podejścia do procesów planowania rozwoju i uwzględniania wymiaru przestrzennego w strategiach jednostek samorządów terytorialnych (JST). Dokonano zwięzłego omówienia przesłanek teoretycznych i formalnych planowania zintegrowanego w JST, zwracając w pierwszej kolejności uwagę na zasadnicze różnice w funkcjonowaniu organizacji prywatnych i publicznych, powodujące konieczność przystosowania instrumentów strategicznego planowania rozwoju do specyfiki celów działania organizacji sektora publicznego. Wskazano również na to, że JST są organizacjami publicznymi o bardzo szczególnym charakterze („makro”), wynikającym z tego, że terytorialna wspólnota samorządowa jest niejako „organizacją – organizacją”, tj.

zbiorem różnych podmiotów powiązanych ze sobą relacjami społecznymi i zależnościami ekonomicznymi, użytkujących wspólnie określoną przestrzeń geograficzną i jej naturalne oraz antropogeniczne zasoby. Ta właśnie cecha implikuje konieczność uwzględniania w strategicznym planowaniu JST wymiaru przestrzennego procesów rozwoju, a co za tym idzie – także odpowiedniego ujęcia tych zagadnień w dokumencie strategicznym. Podejście takie – integrujące społeczno-gospodarczy wymiar procesów rozwoju z koniecznością działań na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego i uwzględniania przestrzennego wymiaru działań rozwojowych i ochronnych – jest również zgodne i wprost wynika ze współcześnie przyjmowanego paradygmatu rozwoju sustensywnego (ang. *sustainability*). W odniesieniu do przesłanek formalnych i praktyki strategicznego planowania rozwoju JST wskazano na jego ewolucję, polegającą na przejściu od planowania dyrektywnego (przed 1989 r.) do planowania indykatywnego, wykorzystywaniu strategii JST głównie jako narzędzia służącego do pozyskiwania zewnętrznych środków pomocowych (po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r.), uchwaleniu podstaw prawnych dla strategicznego planowania rozwoju (2006), opracowaniu założeń reformy systemu planowania rozwoju w kierunku bardziej zintegrowanego podejścia (2009), aż po wprowadzenie (2020) zmian w przepisach prawnych regulujących sposoby opracowywania strategii rozwoju JST, zobowiązujących samorządy terytorialne do uwzględniania w niej wymiaru przestrzennego. Zwrócono uwagę, że mimo zmian legislacyjnych z 2020 r. w Polsce dalej funkcjonuje dychotomiczny system planowania, w którym opracowuje się strategię rozwoju (aczkolwiek w ujęciu przestrzennym) oraz (na podstawie odrębnych przepisów) kierunkowe plany struktury zagospodarowania przestrzennego danej JST. Ponieważ od 2020 r. obligatoryjne stało się: 1) uwzględnianie w strategiach rozwoju JST tzw. modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (SFP), 2) sformułowanie ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, a także 3) wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji, przy czym przepisy prawne nie dają w tych kwestiach szczegółowych wytycznych – zasadne jest podjęcie dyskusji nad metodologią opracowywania modelu SFP i jego ujęcia w strategii rozwoju JST, jako jej integralnego elementu. Mając to na uwadze, w artykule dokonano konceptualizacji modelu SFP jako takiego zagospodarowania przestrzeni, które odpowiada interesom publicznym i ma się przyczyniać do wzrostu kapitału terytorialnego. Zasadniczą częścią artykułu jest – poza wyjaśnieniem samej istoty modelu SFP – sformułowanie autorskich rekomendacji odnośnie do tego, jakie procedury powinny być zastosowane podczas opracowania strategii rozwoju, aby opracować model SFP gminy, miasta czy regionu na podstawie wyznaczonych w procesie planistycznym celów rozwoju JST, a także przyjętych zadań oraz projektów strategicznych. W końcowej części artykułu odniesiono się do kwestii formułowania (na podstawie modelu SFP) ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w JST, wskazując na konieczność przeprowadzenia reformy systemu planowania przestrzennego, polegającej na wprowadzeniu wyspecjalizowanych instrumentów kształtowania przestrzeni.

**SŁOWA KLUCZOWE:** zagospodarowanie przestrzenne, gospodarka przestrzenna, struktura funkcjonalno-przestrzenna, strategia, strategia rozwoju, planowanie, planowanie rozwoju, planowanie przestrzenne, planowanie urbanistyczne, planowanie zintegrowane, rozwój terytorialny, rozwój lokalny, rozwój regionalny, zarządzanie rozwojem, zarządzanie rozwojem lokalnym, zarządzanie rozwojem regionalnym, jednostka samorządu terytorialnego, gmina, miasto, powiat, województwo, obszar funkcjonalny.

## TERRITORIAL DIMENSION AND SPATIAL STRUCTURE WITHIN DEVELOPMENT STRATEGY FOR A LOCAL COMMUNITY, REGION OR FUNCTIONAL AREA

**ABSTRACT:** This article deals with issues relating to the procedures for developing strategies for local communities, municipalities, and regions in the context of the contemporary postulates of a more integrated approach to development planning processes as well as taking into account the spatial dimension within territorially-oriented local and regional strategies. A concise discussion of the theoretical and formal premises of integrated planning in local communities and regions was made, paying attention in the first place to the fundamental differences in the functioning of private and public organisations, resulting in the necessity to adapt the instruments of strategic planning to the specific objectives of public sector organisations. It was also pointed out that municipalities, local or regional communities are public organisations of a very special nature (so-called “macro” level) and so a territorial self-government community is a kind of “organisation of other organisations”, i.e. a group of various entities related to each other by social relations and economic dependencies as well as sharing particular geographical area (land) and its natural and anthropogenic resources. It is this feature that implies the need to take into account the spatial dimension of development processes in the strategic planning of local and regional self-government entities, and thus also to appropriately address these issues in the strategic document. Such an approach – i.e. integrating the socio-economic dimension of development processes with the need to act for the protection of the natural environment and taking into account the spatial dimension of both development and protection activities – is also consistent with, and directly results from, the contemporary paradigm of sustainable development. With regard to the formal premises and practice of strategic planning of local and regional development, its evolution was indicated, consisting in the transition from directive planning (before 1989) to indicative planning, the use of local government strategies mainly as a tool for obtaining external financial resources (after Poland’s accession in 2004 to the European Union), adopting the legal basis for strategic development planning (2006), developing assumptions for the reform of the development planning system towards a more integrated approach (2009), up to the introduction (2020) of changes in the legal provisions regulating the methods of developing local and regional strategies, obliging local governments to include the spatial dimension in it. It was pointed out that despite the legislative changes of 2020, a dichotomous planning system still operates in Poland, in which a local or regional strategy is developed (albeit with spatial dimensions) and (based on separate regulations) master plans of the spatial pattern and land structure of a given local or regional territory. As from 2020, it became obligatory: 1) to include in the development strategies of local communities and regions the so-called model of the functional and spatial structure/pattern; 2) to formulate findings and recommendations in the field of managing spatial policy in the local community or region; as well as 3) to designate areas of strategic intervention. However, the legal regulations do not provide detailed guidelines on these issues, so it is reasonable to discuss the methodology of developing the model of the functional and spatial structure/pattern and its inclusion in the local or regional development strategy as its integral element. With this in mind, the article conceptualises the model of the functional and spatial structure/pattern as a spatial development that meets public interests and is to contribute to the growth of territorial capital. The essential part of the article is – apart from the explanation of the very essence of the model of the functional and spatial structure/pattern – the description of the author’s recommendations regarding what procedures which should be used when developing a local or regional strategy in order to

develop the model of the functional and spatial structure/pattern of a local community, municipality or region on the basis of the local government development objectives set in the planning process, as well as adopted tasks and strategic projects. In the final part of the article, reference is made to the issue of formulating (based on the model of the functional and spatial structure/pattern) arrangements and recommendations in the field of managing spatial policy in local or regional government, indicating in this respect the need to reform the spatial planning system, which ought to consist in the introduction of specialised spatial instruments.

**KEYWORDS:** spatial development, spatial management, functional and spatial structure, spatial pattern, territorial dimension, strategy, local development strategy, regional development strategy, planning, spatial planning, urban planning, integrated planning, territorial development, urban development, local development, regional development, local development management, regional development management, local community, municipality, town, city, county, region, functional area.

## 1.1. Wprowadzenie i cel opracowania

Niniejszy artykuł traktuje o problemach związanych z opracowywaniem tzw. modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (SFP) w ramach strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego (JST) (gminy wiejskiej, miejsko-wiejskiej, miasta, regionu) lub obszaru funkcjonalnego (OF). Intencją autora jest sformułowanie wytycznych, adresowanych do podmiotów opracowujących strategie rozwoju (samorządy terytorialne, publiczne służby planowania przestrzennego i planowania rozwoju, biura projektowania urbanistycznego itp.), w formie zbioru praktycznych rekomendacji, wskazujących na pożądaną zakres przedmiotowy modelu SFP, jaki powinien być ujęty w strategii rozwoju JST lub OF.

W artykule kolejno omówione zostaną: 1) przesłanki teoretyczne wskazujące na potrzebę ujmowania wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju; 2) podstawy formalno-prawne i praktyka ujmowania wymiaru przestrzennego w strategii rozwoju JST; 3) konceptualizacja modelu SFP w strategii JST; 4) uwagi na temat metod przygotowania rekomendacji odnośnie do opracowania modelu SFP; 5) sformułowanie i charakterystyka wytycznych do opracowania modelu SFP w strategii JST; 6) podsumowanie.

## 1.2. Przesłanki teoretyczne ujmowania wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju JST

Planowanie strategiczne rozwoju jednostek terytorialnych jest instrumentem, który został zaadaptowany z sektora prywatnego do publicznego (Kot 2003: 120–177). Mówiąc o sektorze publicznym, należy jednak zaznaczyć, że pod tym ogólnym pojęciem kryją się bardzo różne organizacje. Organizacjami publicznymi są bowiem jednostki takie jak urzędy miejskie/gminne/wojewódzkie, placówki ochrony zdrowia, opieki społecznej, oświaty i edukacji itp. Za organizację publiczną



może być jednak również uznana wspólnota samorządowa (np. w Polsce gmina, miejska, powiatowa czy wojewódzka – regionalna). To rozróżnienie niejako dwóch typów organizacji publicznych (odpowiednio: „mikro” i „makro”) ma doniosłe znaczenie dla kwestii tu omawianej, tj. możliwości i sposobów wykorzystania narzędzia, jakim jest strategiczne planowanie rozwoju organizacji.

Podstawową różnicą między organizacjami sektora prywatnego i publicznego jest motyw działania – organizacje prywatne działają dla zysku, a ich zasadniczym celem jest uzyskiwanie przewagi konkurencyjnej na rynku (co w dużej mierze ukierunkowuje ich strategie rozwojowe), natomiast organizacje publiczne działają w celu zaspokajania potrzeb społecznych, zwykle poprzez dostarczanie przez państwo różnego rodzaju usług publicznych. Motywacje działania organizacji publicznych nie są więc (zasadniczo) związane z chęcią uzyskiwania zysku (większość z nich ma zapewnione finansowanie z publicznego budżetu), a wynikają z nałożonych prawem zobowiązań natury ustrojowej. W tym kontekście planowanie strategiczne rozwoju organizacji publicznych ma służyć nie tyle uzyskiwaniu przewagi konkurencyjnej, ile **podniesieniu sprawności ich działania w sferze zaspokajania potrzeb społecznych**. Ta różnica rzutuje przede wszystkim na zakres i przedmiot analiz uwarunkowań rozwojowych w formie tzw. analizy SWOT dokonywanej w przypadku opracowywania strategii rozwoju organizacji prywatnej i publicznej. Refleksja ta dotyczy przede wszystkim organizacji publicznych w ujęciu „mikro”.

Różnice w sposobie wykorzystywania instrumentu planowania strategicznego są jeszcze większe przy adaptowaniu go do zastosowania w organizacjach publicznych typu „makro”, a więc w odniesieniu do wspólnot terytorialnych. Ich rozwój jest bowiem procesem daleko bardziej skomplikowanym niż rozwój organizacji prywatnej (firma/przedsiębiorstwo) czy organizacji publicznej typu „mikro”.

Wspólnota terytorialna jest tak naprawdę organizacją innych organizacji, które powiązane są ze sobą – w szczególności – położeniem geograficznym w określonym obszarze fizycznej przestrzeni, zagospodarowaniem terenu, infrastrukturą itp. Z racji liczności i różnorodności podmiotów tworzących wspólnotę terytorialną (podmioty prywatne, społeczne, publiczne) organizacja ta odznacza się wielością celów rozwoju, a nierzadko też ich wzajemną sprzecznością (będącą pochodną rozbieżności interesów poszczególnych podmiotów tworzących wspólnotę).

Mając na uwadze różnorodność podmiotów tworzących wspólnotę terytorialną i nierzadko ich sprzeczne interesy, stwierdzić można, że ustalenie tego, co określane jest jako **interes publiczny**, a więc odzwierciedlający aspiracje rozwojowe ogółu członków wspólnoty, nie jest rzeczą prostą, a co za tym idzie, nastrocza to trudności przy określaniu celów i kierunków rozwoju takiej wspólnoty w ramach procesu opracowywania jej strategii rozwoju. W szczególności można zwrócić uwagę, że proste adaptowanie metod strategicznego planowania i zarządzania rozwojem, wywodzących się z metodologii zarządzania w biznesie czy nawet w instytucjach publicznych typu „mikro”, nie jest możliwe i wymaga ich



dostosowania do specyfiki organizacji „makro”, rozumianej jako wspólnota terytorialna złożona podmiotowo i mająca zróżnicowane i często rozbieżne cele rozwoju.

W tym miejscu należy podkreślić, że współcześnie na sposób postrzegania procesów rozwoju cywilizacji ludzkiej wpływ ma tzw. paradygmat rozwoju susten-sywnego, zakładający, że rozwój nie może być utożsamiany tylko ze wzrostem gospodarczym, ponieważ równie istotny jest jego wymiar społeczny (zaspokojenie potrzeb) oraz skutki procesów rozwoju w sferze środowiska przyrodniczego. Wskazuje się też na wymiar polityczno-instytucjonalny, argumentując, że trwałe, harmonijny, zrównoważony, podtrzymywalny rozwój wymaga woli politycznej oraz towarzyszących jej rozwiązań instytucjonalnych, usprawniających funkcjonowanie ułomnych rynków związanych przede wszystkim z błędną alokacją zasobów (co przejawia się występowaniem efektów zewnętrznych czy koniecznością dostarczania dóbr publicznych).

Ponadto wskazuje się również na **wymiar terytorialny** procesów rozwoju (a także prowadzenia polityki rozwoju) (Camagni 2017a: 393–394; Camagni 2017b: 403–405; Drzazga 2012: 30–36; Noworól 2013: 17–47; Zaucha i in. 2015; Żuber 2011: 7–23), argumentując, że to właśnie w stanie zagospodarowania fizycznej przestrzeni odzwierciedlenie znajdują zarówno procesy społeczno-gospodarcze, jak i zjawiska przyrodnicze oraz jakość środowiska, a „zrównoważenie” rozwoju w tym wymiarze prowadzić powinno do ukształtowania tzw. **ładu zagospodarowania przestrzennego**. Ład przestrzenny jest więc hipotetycznym, wyidealizowanym stanem zagospodarowania terenów, który odpowiada różnym oczekiwaniom przez społeczeństwo funkcjom, jakie powinna pełnić przestrzeń (jest to przede wszystkim zapewnianie odpowiednich materialnych warunków życia ludności, prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze, a także zachowanie walorów przyrodniczych oraz ciągłości i trwałości usług ekosystemowych środowiska).

Oznacza to, że od sposobu zagospodarowania przestrzennego zależy przebieg procesów rozwoju, poziom warunków bytowych ludności i odczucie jakości życia – *ergo* – wymaga to uwzględniania działań związanych z poprawą stanu zagospodarowania przestrzeni w planowaniu strategicznych kierunków rozwoju danej wspólnoty. Zagadnienie ujęcia aspektów przestrzennych w strategiach rozwoju jednostek terytorialnych stanowi przedmiot dalszych rozważań.

### 1.3. Podstawy formalno-prawne i praktyka ujmowania wymiaru przestrzennego w strategii rozwoju JST

Mając na uwadze omówione wyżej przesłanki teoretyczne planowania strategicznego w jednostkach terytorialnych (a także potrzebę ujęcia w nim wymiaru przestrzennego), wskazać należy na ewolucję tego narzędzia w polskiej praktyce.

W najnowszej historii opracowywania planów strategicznych rozwoju dla wspólnot terytorialnych wyodrębnić można pięć etapów:

- I. Przed 1989 r. w gospodarce centralnie sterowanej – planowanie rozwoju w formie **dyrektywnej**; dominujące podejście **sektorowe**;
- II. Lata 1990–2003, początek transformacji ustrojowej (1989 r.) – reorientacja planowania rozwoju w kierunku **planowania indykatywnego**; uchwalenie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie – o samorządzie gminnym) przypisującej samorządom terytorialnym kompetencje w zakresie zarządzania rozwojem, czemu towarzyszyła adaptacja narzędzi strategicznego planowania i zarządzania do praktyki funkcjonowania JST;
- III. Od 1 maja 2004 r. (po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej) – strategie rozwoju JST wykorzystywane przede wszystkim jako dokumenty niezbędne do pozyskiwania zewnętrznych finansowych środków pomocowych pochodzących z funduszy UE; uchwalenie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (ustawa ZPPR) jako formalnej podstawy/ram prawnych dla planowania strategicznego w JST i na poziomie kraju;
- IV. Od ok. 2009 r. działania administracji rządowej na rzecz reformy/usprawnienia systemu planowania i zarządzania rozwojem kraju, ukierunkowane na wdrażanie bardziej zintegrowanego i zorientowanego terytorialnie podejścia do planowania (*Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* – dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r. oraz *System zarządzania rozwojem Polski* [2018]);
- V. Uchwalenie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła obowiązek ujmowania wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju JST (w formie: 1) modelu SFP; 2) ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w JST oraz 3) wyznaczenia obszarów strategicznej interwencji).

Można więc powiedzieć, że choć przesłanki formalne podejmowania prac projektowych nad dokumentami takimi jak strategia rozwoju JST, a następnie ich uchwalania przez władze publiczne, wynikają (w polskim systemie prawnym) z tzw. ustaw samorządowych (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa), które dają ogólne delegacje samorządom terytorialnym do podejmowania działań związanych z zarządzaniem rozwojem lokalnym i regionalnym, a także (w szczególności) z ustawy ZPPR, to jednak do 2020 r. (wspomniana wyżej nowelizacja ustawy ZPPR) planowanie strategiczne rozwoju jednostek terytorialnych miało w praktyce charakter dualny, tj. odrębny dla aspektów społeczno-gospodarczych oraz przestrzennych.

W literaturze przedmiotu jest wiele opracowań poświęconych metodom opracowywania strategii JST (np. Dziemianowicz i in. 2012; Sołtys 2008; Hoinkis

i in. 2021; Turała, Markowski 2015; Markowski 2015), jednakże w większości z nich nie podejmowano zagadnień ujmowania wymiaru przestrzennego w dokumentach o charakterze strategii rozwoju, ponieważ praktyka planowania strategicznego funkcjonująca w Polsce od lat 90. XX w. bazowała na dualistycznym systemie planowania, tzn. takim, w którym to opracowywano odrębne plany strategiczne rozwoju społeczno-gospodarczego (całkowicie pomijające lub marginalizujące wymiar przestrzenny) i odrębne plany zagospodarowania przestrzennego mające charakter planów struktury przestrzennej. Te ostatnie opracowywane były (i są nadal) na podstawie delegacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należą (lub należały – do 2020 r.) do nich:

- **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;**
- ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (tzw. studium metropolitalne; w systemie planowania funkcjonowało w latach 2016–2020; zostało uchylone nowelizacją ustawy o ZPPR z 2020 r.);
- **plan zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW);**
- **plan zagospodarowania przestrzennego miasta będącego siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i powiązanego z nim funkcjonalnie obszaru** (dokument fakultatywny funkcjonujący w systemie planowania od 2020 r.); wcześniej w systemie planowania przestrzennego analogiczną rolę odgrywały obligatoryjne opracowania sporządzane jako integralna część PZPW, takie jak: plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego (2014–2020); plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego (2003–2014);
- koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (dokument uchylony w 2020 r. i wycofany z systemu planowania przestrzennego nowelizacją ustawy ZPPR).

Można stwierdzić, że choć w obowiązującym stanie prawnym w Polsce nadal mamy do czynienia z dualizmem planowania społeczno-gospodarczego (strategie rozwoju) i przestrzennego (ogólne plany struktury przestrzennej), a te dwie kategorie opracowań planistycznych nie zostały jak dotychczas zastąpione i niejako „połączone” w ramach tzw. **zintegrowanej strategii rozwoju** (co postulowano), to jednak po 2020 r. wyraźnie uwidocznił się trend nadawania wymiaru przestrzennego strategiom rozwoju JST (w kolejnym okresie programowania). Stanowi to przesłankę do dyskusji nad sposobami ujmowania wymiaru przestrzennego w strategii rozwoju sporządzanej dla wspólnoty terytorialnej (por. np. Sztando 2021: 19–31; 2022: 7–9).

## 1.4. Konceptualizacja modelu SFP w strategii JST

W niniejszym punkcie wskazane zostaną najważniejsze przesłanki teoretyczne stojące za postulatem ujmowania w strategiach rozwoju JST wymiaru przestrzennego (terytorialnego) w formie tzw. modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej JST.

Zgodnie z metodologią planowania zintegrowanego każdy cel ze sfery gospodarczej i społecznej, a także cele ukierunkowane na ochronę środowiska przyrodniczego, zapisane w zintegrowanej strategii rozwoju JST, muszą być ocenione i wybrane z punktu widzenia jego powiązania (zintegrowania) z celami (walorami) ze sfery przestrzennej. Takie (zintegrowane) podejście jest cechą charakterystyczną procesu tzw. terytorializacji polityki rozwoju. Podejście terytorialne jest koniecznym warunkiem stosowania w praktyce zarządzania rozwojem **zasady koncentracji środków publicznych** (z natury rzeczy ograniczonych), w celu budowania i wzmacniania **kapitału terytorialnego**<sup>1</sup>, a więc **kapitału ujawniającego się w efekcie interakcji różnych innych form kapitałów (naturalnego/przyrodniczego, antropogenicznego – materialnego, ludzkiego, społecznego itd.) i rodzajów zasobów**.

Uzasadnieniem dla ujmowania w strategiach problemów rozwoju w wymiarze przestrzennym jest więc to, że procesy społeczno-gospodarcze i zjawiska przyrodnicze mają swój – immanentny – wymiar przestrzenny (o czym była mowa w pkt. 1.2.). Oznacza to, przykładowo, że:

- elementy materialnej infrastruktury (technicznej i społecznej; punktowej i liniowej) zajmują określoną przestrzeń (mają pewną lokalizację przestrzenną);
- problemy i bariery rozwojowe występują zwykle na jakimś obszarze;
- określone funkcje gospodarcze, np. przemysł, rolnictwo, turystyka (i związane z nimi obiekty), mają swój przestrzenny zasięg – często tworzą pewne strefy;
- różne rodzaje zabudowy (mieszkaniowej, przemysłowej, usługowej) mają swoje lokalizacje i/lub zajmują pewne obszary przestrzeni;
- zasoby naturalne występują na jakimś obszarze lub w określonej lokalizacji;
- twory przyrody (w tym te szczególnie cenne) są obiektami o określonej lokalizacji lub obszarami o pewnym zasięgu terytorialnym;
- procesy przyrodnicze oddziałujące (pozytywnie lub negatywnie) na procesy rozwoju mają swoje miejsca występowania lub zasięgi przestrzenne – w szczególności chodzi tu o obszary generowania tzw. usług ekosystemowych oraz obszary narażone na występowanie klęsk żywiołowych, a także skutków zmian klimatycznych.

---

<sup>1</sup> Konceptję **kapitału terytorialnego** omówiono we wspomnianym opracowaniu pod redakcją Macieja Turały i Tadeusza Markowskiego (2015: 16–18). Zob. szerzej Markowski (2016: 111–119) oraz Kudłacz, Markowski (2018: 41–55).

Mając powyższe na uwadze, zasadne jest więc przeanalizowanie, w jaki sposób istniejące (w danej JST/na danym terytorium) zagospodarowanie przestrzenne wpływa na procesy rozwoju (czy stanowi jego barierę, czy jest czynnikiem pobudzającym) oraz jakie zmiany zagospodarowania przestrzennego w zakresie jego struktury i funkcji są/byłyby pożądane, aby wspierać kierunki rozwoju wynikające z przyjętych w strategii celów. **Odpowiedź na te pytania jest elementem budowania zintegrowanej strategii rozwoju uwzględniającej wymiar terytorialny.**

Należy dokonać rozróżnienia i podkreślić, że **struktura funkcjonalno-przestrzenna** obszaru JST, dla której wykonywana jest strategia, może być – po pierwsze – rozrysowana w **aspekcie diagnostycznym**, tj. jako pewne istniejące uwarunkowania przestrzenne procesów rozwoju (i wówczas, jako taka, powinna być elementem części diagnostycznej dokumentu). Po drugie, SFP obszaru JST powinna być rozpatrywana w kontekście obranych **kierunków rozwoju**, wynikających z celów wyznaczonych w strategii (co stanowi o istocie wymiaru przestrzennego planowania strategicznego). To drugie ujęcie odpowiada w szczególności postulatowi uwzględnienia wymiaru przestrzennego (terytorialnego) w strategii rozwoju, podkreślanemu w metodologii planowania zintegrowanego<sup>2</sup>.

Model SFP (w sensie decyzyjnym, czyli regulacyjno-planistycznym, a więc odpowiadającym określonym w strategii kierunkom rozwoju – wynikającym z celów) stanowi wyraz polityki przestrzennej JST, która w praktyce powinna się przejawiać w ukierunkowanych na przestrzeń działaniach publicznych (ang. *spatial policies*) (SFP danej JST jest więc przedmiotem polityki przestrzennej właściwego samorządu terytorialnego).

Przez **model struktury funkcjonalno-przestrzennej JST** ujęty w strategii danej JST należy więc rozumieć **pożądany, docelowy (tj. rozpatrywany w horyzoncie opracowywania strategii) obraz (stan) zagospodarowania przestrzennego, elementów naturalnych (przyrodniczych) i antropogenicznych, odpowiadający wizji danej jednostki oraz celom rozwoju wyznaczonym w strategii, wynikającym z kolei z rozpoznanego interesu publicznego**. Jest to więc taki stan zagospodarowania przestrzennego, który pozwala w szczególności:

- likwidować zidentyfikowane bariery rozwojowe;
- wzmacniać potencjały rozwojowe i rozwijać określone w strategii funkcje społeczno-gospodarcze;
- optymalizować wykorzystanie zasobów naturalnych;

---

<sup>2</sup> Por. ujęcie struktury funkcjonalno-przestrzennej w sensie poznawczym, informacyjnym i decyzyjnym (planistyczno-regulacyjnym) opisane w ekspertyzie Tadeusza Markowskiego (2019) oraz w opracowaniu *Modele* (2020).

- chronić (konserwować) cenne elementy systemu przyrodniczego występujące na danym terytorium;
- chronić (konserwować) cenne elementy krajobrazu naturalnego, kulturowego, a także określone układy urbanistyczne i ruralistyczne ważne dla zachowania tożsamości miejsca.

Określenie w strategii JST jej struktury funkcjonalno-przestrzennej oznacza więc wskazanie **obszarów wyznaczonych przez pryzmat funkcji**, trwale związanych z określonym zagospodarowaniem terenu oraz z uwzględnieniem planowanych (tj. przewidywanych i pożądaných) zmian form zagospodarowania, ze szczególnym zwróceniem uwagi na znaczenie usług ekologicznych (ekosystemowych) i walorów krajobrazowych, jakich dostarcza zagospodarowana (antropogeniczna) i przyrodnicza przestrzeń.

Model SFP danej jednostki terytorialnej powinien więc składać się z powiązanych funkcjonalnie obszarów (spójność terytorialna), których zagospodarowanie przestrzenne odpowiada oczekiwaniom funkcjom rozwojowym danej JST (tab. 1).

Przedmiotem strategii są te relacje funkcjonalno-przestrzenne, które mają swoje bezpośrednie lub pośrednie skutki (oddziaływanie/przełożenie) na formę przestrzennego zagospodarowania i strukturę użytkowania terenów danej JST. Pokazanie tych związków między funkcjami i zagospodarowaniem pozwala więc na zdefiniowanie zakresu publicznej interwencji w kształtowanie przestrzeni (tj. lokalnych publicznych działań w sferze przestrzennej) pod kątem holistycznie wyznaczonych celów rozwoju (Markowski 2019).

Mając na uwadze to, że między celami wyznaczanymi w strategii rozwoju mogą zachodzić relacje neutralności, konfliktowości lub synergiczności<sup>3</sup>, określanie pożądanej struktury funkcjonalno-przestrzennej dla danej JST oznacza zawsze konieczność **poszukiwania optymalnej struktury SFP**, czyli takiej, gdzie przestrzenne zagospodarowanie terenów będzie odpowiadało w jak największym stopniu różnym funkcjom oraz wyznaczonym celom rozwoju, zapobiegając zarazem, lub przynajmniej minimalizując, występowanie konfliktów społecznych co do sposobu użytkowania przestrzeni (wynikających ze zróżnicowanych interesów poszczególnych użytkowników/grup użytkowników przestrzeni). W tym sensie można powiedzieć, że model SFP wyrażać powinien **interes publiczny** co do sposobu zagospodarowania przestrzeni (tj. odpowiadający ogółowi społeczeństwa, w perspektywie długiego trwania – ang. *sustainability*).

Należy zaznaczyć, że istotą określania w strategii JST struktury funkcjonalno-przestrzennej jest nie tylko wiązanie określonych funkcji z pewnymi obszarami przestrzeni (model przestrzenny), ale również przypisywanie do nich określonych **działań (instrumentów)** zgodnie z kompetencjami ustrojowymi samorządu (określonymi w ustawach), umożliwiającymi kształtowanie przez samorząd zarówno

<sup>3</sup> Zob. Turała, Markowski 2015: 105.



zagospodarowania przestrzennego, jak i powiązanej z nim sfery funkcjonalnej, w zgodzie z celami wyznaczonymi w strategii. Mogą to być zarówno **instrumenty** ściśle przynależne do **polityki przestrzennej** (np. miejscowe plany regulacyjne, standardy urbanistyczne/ruralistyczne/zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy obszarowe, opłaty planistyczne, podatki gruntowe od nieruchomości budowlanych, rolnych, leśnych), jak i **instrumenty oraz narzędzia wywodzące się z innych sfer funkcjonowania** władzy publicznej, mające jednakże wpływ na kształtowanie zagospodarowania przestrzennego (np. dotacje i wszelkie środki motywujące do określonych działań użytkowników przestrzeni – czyli zgodnych z celami rozwoju ujętymi w strategii, odzwierciedlającymi interesy publiczne).

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej JST, zawarty w jej strategii, powinien ponadto określać **kryteria** (tj. konkretne, **mierzalne wskaźniki**) służące do weryfikacji stopnia osiągnięcia celów operacyjnych, odpowiadających kierunkom działań społeczno-gospodarczych, a także dotyczących ochrony środowiska, w ich przestrzennym wymiarze. Te elementy modelu mogą być ujęte w ostatnim punkcie dokumentu strategicznego, jakim jest system monitorowania realizacji strategii.

### **1.5. Uwagi na temat metody przygotowania wytycznych (rekomendacji) odnośnie do opracowania modelu SFP**

Podstawą do opracowania wytycznych (rekomendacji) zamieszczonych w dalszej części pracy było rozpoznanie teoretycznych i formalnych przesłanek dla opracowania modelu SFP, a także doświadczenia autora związane z udziałem w projektach badawczych poświęconych zagadnieniom metod opracowywania dokumentów strategicznych<sup>4</sup> oraz obserwacje poczynione podczas przygotowywania strategii rozwoju na potrzeby JST.

Zamieszczone w dalszej części artykułu wytyczne do opracowywania modelu SFP w strategii rozwoju gminy były testowane w praktyce podczas prac eksperckich (wykonywanych w ramach działalności badawczo-rozwojowej Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich UŁ) związanych z przygotowywaniem w latach 2021–2023 dokumentu pn. *Strategia rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+* (eksperski projekt). Ponieważ ostateczny dokument jest w chwili publikowania niniejszego artykułu wciąż w opracowaniu, rezultaty przyjętej

---

<sup>4</sup> Projekt badawczy „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” (projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2) – uczestnictwo w realizacji zadania 3: „Wsparcie dla procesów dot. planowania w obszarach funkcjonalnych” – udział w pracach zespołu wykonującego *Zintegrowaną strategię rozwoju warszawsko-lódzkiego obszaru funkcjonalnego do roku 2030 (projekt)* (2015).

metody wykonywania modelu SFP trudno jak na razie ocenić – będzie to możliwe po kilku latach obowiązywania strategii.

W tym sensie – co należy podkreślić – omawiane dalej rozwiązania formułowane jako rekomendacje dla praktyki mają charakter autorski i jako takie mogą być przedmiotem polemiki zarówno na gruncie teoretycznym, jak i praktycznym.

## 1.6. Wytyczne do opracowania modelu SFP w strategii rozwoju JST

### Materiały wyjściowe

Przystąpienie do prac nad modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego wymaga wcześniejszego opracowania elementów składowych dokumentu strategicznego (strategia rozwoju JST), takich jak:

- diagnoza strategiczna;
- prognoza rozwoju, rozumiana jako diagnoza prospektywna<sup>5</sup>;
- analiza strategiczna czynników i uwarunkowań rozwoju – analiza SWOT (w układzie klasycznym i zintegrowanym) służąca m.in. rozpoznaniu najważniejszych barier i potencjałów rozwojowych;
- wizja rozwoju;
- misja samorządu terytorialnego<sup>6</sup>;
- **cele rozwoju** (w układzie tzw. drzewa celów lub innym wybranym formacie opisu), w podziale na cele: nadrzędny (powiązany z wizją), główne, strategiczne, **operacyjne**;
- projekty i/lub zadania do realizacji, w tym projekty zintegrowane<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Prognoza rozwoju rozumiana jako diagnoza prospektywna polega na próbie przewidzenia przebiegu procesów rozwoju w przyszłości, a więc określenia przyszłych uwarunkowań rozwojowych, i opracowywana jest zwykle przy pomocy **metod ekstrapolacyjnych** (tj. opartych na analizie obserwowanych trendów rozwojowych – dotyczy to zwykle zjawisk ilościowych takich jak np. demografia) lub **metod porównawczych** (tj. wnioskowania o możliwym przebiegu procesów rozwoju na danym terytorium na podstawie historycznego ich przebiegu na innym – podobnym – terytorium). UWAGA: prognoz tego typu (diagnoz prospektywnych) nie należy mylić z omawianą dalej prognozą – oceną wpływu projektowanych ustaleń opracowywanego dokumentu strategicznego, polityki, planu czy programu na przebieg procesów rozwoju w przyszłości.

<sup>6</sup> Z uwagi na partycypacyjny charakter współczesnych procedur opracowywania strategii rozwoju samorządowa wspólnota terytorialna rozumiana jest tu szeroko, a więc obejmuje nie tylko lokalne władze, ale także innych interesariuszy, tj. podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe itp.

<sup>7</sup> Dalsze elementy strategii opracowywane po wykonaniu modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej to: harmonogram działań, operacjonalizacja strategii (instrumenty, podmioty i źródła finansowania projektów i działań realizujących strategię), system monitorowania realizacji strategii.



**Wymienione wyżej elementy strategii, a w szczególności cele oraz projekty i/lub zadania stanowią punkt wyjścia do prac nad modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.**

Należy zwrócić uwagę, że wskazane wyżej cele strategii, przede wszystkim te określone jako strategiczne oraz operacyjne, a także projekty (i/lub zadania) powinny zostać nie tylko zidentyfikowane, nazwane i rozrysowane w postaci „drzewa celów” (lub innej formie graficznej), ale również w odpowiednio szczegółowy sposób opisane. Charakterystyka poszczególnych celów, projektów i zadań powinna umożliwiać identyfikację elementów składających się na model struktury funkcjonalno-przestrzennej danej jednostki terytorialnej, ujęty w strategii jej rozwoju. **Strategia rozwoju powinna więc zawierać opis merytoryczny celów strategicznych i operacyjnych, ze wskazaniem, czy realizacja danego celu ma wymiar przestrzenny – wymaga określonych struktur, obiektów, infrastruktury materialnej, bądź też podejmowanie działań realizujących dany cel ma wymiar obszarowy.** Ta sama uwaga dotyczy się również konieczności opisu projektów (i/lub zadań) znajdujących się niejako „na dole” drzewa celów, tj. służących realizacji celów rozwoju wyznaczonych w strategii. Opis ten, od strony technicznej, powinien mieć postać tzw. **fiszek projektowych**, z wyraźnym zaznaczeniem w ich treści, **czy i w jakim stopniu realizacja danego projektu (zadania) będzie wymagała odpowiednich struktur przestrzennych (obiektów, infrastruktury) bądź czy działania projektowe będą miały charakter obszarowy.** Wykonanie opisów celów, projektów i zadań powinno więc poprzedzać rozpoczęcie prac nad modelem SFP JST.

Od strony technicznej do opracowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego niezbędne są podkłady kartograficzne w skali dostosowanej do wielkości JST (dla gmin wiejskich i miejskich może to być skala typowa dla opracowania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, tj. ok. 1 : 50 000 lub mniejsza; w przypadku województw 1 : 200 000, 1 : 250 000 lub mniejsza).

### **Procedura analityczna opracowania modelu SFP w strategii rozwoju JST**

Opracowanie docelowego modelu SFP dla danej JST, a więc modelu w kontekście obranych kierunków rozwoju, wynikających z celów wyznaczonych w strategii (SFP w sensie decyzyjnym, czyli regulacyjno-planistycznym), polega na przeprowadzeniu opisanej poniżej procedury analitycznej.

W odniesieniu do każdego celu operacyjnego, a także – analogicznie – w odniesieniu do wszystkich wskazanych w strategii projektów (w tym projektów zintegrowanych) i/lub zadań:

1. Należy określić, czy realizacja tego celu ma wymiar przestrzenny, czy też działania z niego wynikające będą miały charakter aprzestrzenny, a więc będą zorientowane np. wyłącznie podmiotowo, tzn. będą skierowane do podmiotów o określonych cechach lub spełniających określone kryteria, a więc niezależnie od ich przestrzennej lokalizacji na obszarze danej JST – przykładem mogą być np. projekty pomocy socjalnej dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. **UWAGA:** należy jednak rozważyć, czy podmioty, do których będą adresowane działania wynikające z obranego celu i/lub zadania, nie skupiają się w pewnych obszarach przestrzeni geograficznej (np. gospodarstwa domowe o niskich dochodach wymagające pomocy socjalnej czy grupy mieszkańców dotknięte wykluczeniem, do których adresowane są programy włączenia społecznego – mogą być skoncentrowane w określonej części miasta, gminy, dzielnicy, osiedla, kwartału zabudowy itp.). Jeżeli tak, realizacja celu może jednak implikować konieczność wyznaczenia odpowiednio obszaru problemowego lub obszaru funkcjonalnego w strategii.
2. Jeżeli w pkt. 1 stwierdzono, że rozpatrywany cel operacyjny i/lub projekt (zadanie) ma wymiar przestrzenny, należy wyznaczyć strefy, których cel/projekt/zadanie dotyczy:
  - a) określić/wyznaczyć obszar(y) JST, którego dotyczy dany cel operacyjny, projekt lub zadanie; będzie to odpowiednio:
    - **obszar funkcjonalny** – jeżeli cel/projekt/zadanie będzie się wiązać ze wspieraniem rozwoju określonych funkcji, wzmocnieniem, wydobywaniem, kształtowaniem określonych potencjałów rozwojowych lub
    - **obszar problemowy** – jeżeli cel/projekt/zadanie będzie się wiązać przede wszystkim z ograniczaniem/likwidacją istniejących barier rozwojowych.Oznacza to, że w strategii rozwoju JST (w ramach modelu SFP) może być wyznaczonych wiele obszarów funkcjonalnych lub problemowych o różnych zasięgach. Obszary te należy rozumieć jako tożsame z tzw. **obszarami strategicznej interwencji** (OSI), w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057).
  - b) dla wyznaczonego w pkt. 2, lit. a obszaru (lub obszarów – jeżeli jest ich wiele) należy wskazać, czy osiągnięcie celów i/lub realizacja projektów (zadań) wymagać będzie materialnej infrastruktury i/lub zmian w fizycznym zagospodarowaniu terenów:
    - jeżeli TAK – należy określić, jakie elementy zagospodarowania są konieczne do osiągnięcia celów/realizacji projektów i/lub zadań wyznaczonych w strategii. Czy te elementy już istnieją, czy też dopiero wymagają ich wykreowania w przestrzeni (lub istnieją, lecz wymagają modernizacji)? Czy będą to elementy przestrzenne o charakterze obiektów punktowych (np. budynki infrastruktury społecznej), czy infrastruktury liniowej (sieciowej)? Należy także orientacyjnie wskazać na mapie ich

rozmieszczenie (przybliżoną lokalizację). UWAGA: w tej kategorii mieści się również wyznaczanie nowych obszarów zabudowy (mieszkaniowej, przemysłowej, usługowej itp.). Ta kategoria działań powinna prowadzić do opracowania projektów urbanistycznych dla określonych miejsc w przestrzeni (wskazanych w strategii);

– jeżeli NIE – należy wskazać, jakiego rodzaju działania spoza sfery materialnego kształtowania fizycznego zagospodarowania terenu będą podejmowane na danym obszarze dla osiągnięcia danego celu operacyjnego, realizacji projektu/zadania? Przykładowo mogą to być np. działania polegające na wprowadzeniu miejscowych regulacji w sferze zabudowy i zagospodarowania terenów (MPZP, standardy urbanistyczne, ruralistyczne itp.) lub w postaci przepisów konserwatorskich dotyczących ochrony przyrody, krajobrazu czy dóbr kultury materialnej. Innym przykładem mogą być miękkie projekty społeczne niewymagające materialnej infrastruktury.

c) dla wyznaczonego w pkt. 2, lit. b obszaru (lub obszarów – jeżeli jest ich wiele) należy **określić instrumenty/narzędzia/srodki** służące realizacji projektów (zadań) i osiągnięciu celów operacyjnych; w szczególności należy w tym miejscu wskazać obszary, jakie powinny zostać objęte opracowaniem nowych MPZP, lub obszary, na których MPZP istnieje, ale powinien być zmieniony (wskazać kierunki zmian).

3. Należy **przeanalizować skutki przestrzenne działań podejmowanych na rzecz osiągnięcia różnych celów operacyjnych oraz realizacji projektów/zadań** pod kątem możliwych relacji między nimi (neutralności, konfliktowości i synergiczności). W szczególności należy zwrócić uwagę na to, czy kreowanie określonych form zagospodarowania przestrzennego i sposobów użytkowania terenów, służące osiągnięciu jednych celów oraz realizacji projektów/zadań nie będzie barierą osiągnięcia innych celów oraz utrudnieniem wdrażania pozostałych projektów czy realizacji dalszych zadań ujętych w strategii. Jest to identyfikacja sprzecznych celów i kierunków działań. Przez analogię – dążąc do optymalizacji struktury funkcjonalno-przestrzennej JST – należy zastanowić się, jakie formy zagospodarowania przestrzennego i sposoby użytkowania terenu służyłyby osiągnięciu różnych celów operacyjnych oraz projektów i zadań (gdzie wystąpią efekty synergii?)<sup>8</sup>. Analizy te w szczególności powinny stanowić podstawę do określenia przestrzennej alokacji elementów (obiektów)

---

<sup>8</sup> Narzędziem do tego służącym jest tzw. macierz celów – identyfikacja współzależności opisana w: Turała, Markowski (2015: 105–110). Inną metodą mogącą pomóc rozpoznaniu relacji między różnymi celami operacyjnymi oraz projektami i zadaniami realizacyjnymi może być odpowiednio zaadaptowana do tego celu tzw. mapa myśli, która w formie rysunkowych grafów może pokazywać wpływ (pozytywny lub negatywny) jednych celów/projektów/zadań na inne.

infrastruktury liniowej i punktowej. Na tej podstawie należy zidentyfikować i wskazać (w tym formie graficznej – na mapie) obszary realnie istniejących oraz potencjalnych konfliktów przestrzennych.

UWAGA: powyższą analizę należy przeprowadzić osobno dla każdego celu operacyjnego, projektu i zadania ujętego w strategii rozwoju JST.

Mając na uwadze współczesną metodologię opracowywania strategii rozwoju JST, wymagającą wykonania jej oceny *ex ante*, należy wskazać na potrzebę uzupełnienia jej o szczególnie rodzaj analizy, jaką jest **ocena wpływu docelowego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej JST (jego elementów) na szeroko rozumiane procesy rozwoju**, a więc wpływu planowanego zagospodarowania przestrzennego (rozpatrywanego w horyzoncie czasowym strategii) nie tylko na funkcjonowanie środowiska przyrodniczego, ale również na przebieg przyszłych procesów społecznych i gospodarczych<sup>9</sup>.

Metoda oceny oddziaływania docelowej (modelowej) struktury funkcjonalno-przestrzennej JST, określonej w jej strategii rozwoju, na sferę społeczno-gospodarczą i przyrodniczą, stanowi więc odpowiedź na ważny postulat polityki przestrzennej (jako sfery działalności samorządu terytorialnego i centralnej władzy państwowej), jakim jest optymalizacja sposobów zagospodarowania przestrzennego pod kątem zgodności przebiegu procesów rozwoju z paradygmatem *sustainability*<sup>10</sup>. Metodologia takiej oceny wciąż jeszcze wymaga prac teoretyczno-konceptualnych.

### Elementy modelu SFP w strategii rozwoju JST

Poniżej wymieniono przykładowe kategorie elementów modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej JST, jakie powinny być rozpatrywane w kontekście ich ujęcia w strategii rozwoju JST.

<sup>9</sup> W obecnym stanie formalno-prawnym wykonywanie wszelkich opracowań o charakterze polityki, strategii, planu, programu, wymaga wykonania tzw. **strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ – zwanej też dawniej prognozą wpływu na środowisko)** i udokumentowania tej procedury w formie raportu. Można więc postulować, aby ocena wpływu polityki/strategii/planu/programu została rozszerzona, tzn. dotyczyła nie tylko oddziaływania środowiskowego, ale wszystkich aspektów procesów rozwoju postrzeganych w sposób holistyczny i zintegrowany (społeczeństwo – gospodarka – środowisko, w tym w szczególności ich wymiar przestrzenny), a więc zgodnie z paradygmatem sustensywnego rozwoju (ang. *sustainable development*).

<sup>10</sup> Procedurą zbieżną do tu opisywanej jest inicjatywa Europejskiego Komitetu Regionów zwana oceną oddziaływania terytorialnego (ang. *Territorial Impact Assessment*), która oznacza badanie wpływu terytorialnego polityk, a także (przez analogię) strategii/planów/programów, czyli próbę przewidywania, jak kierunki działań wynikające z opracowań planistyczno-strategiczných będą wpływały na procesy rozwoju na określonym terytorium.

1. Obszary funkcjonalne – wspierania i rozwoju określonych potencjałów rozwojowych JST – przykłady:
  - a) obszary rozwoju turystyki (produkty turystyczne);
  - b) obszary rozwoju funkcji rekreacyjno-wypoczynkowych;
  - c) obszary rozwoju rolnictwa: wysokotowarowego, tradycyjnego, ekologicznego itp.;
  - d) obszary/strefy systemu przyrodniczego gminy/miasta (obszary węzłowe i korytarze ekologiczne; UWAGA: mogą, ale nie muszą pokrywać się z obszarami chronionymi);
  - e) strefy przemysłowe/strefy zabudowy przemysłowej (rozwoju funkcji przemysłowych);
  - f) strefy usługowe/strefy zabudowy usługowej (rozwoju funkcji usługowych);
  - g) strefy przemysłowo-usługowe/strefy zabudowy przemysłowo-usługowej;
  - h) strefy mieszkaniowe (osiedla mieszkalne, dzielnice);
2. Obszary problemowe – likwidacji/ograniczania barier rozwojowych – przykłady:
  - a) obszary wykluczenia społecznego;
  - b) obszary ubóstwa, bezrobocia;
  - c) obszary zanieczyszczenia powietrza (niska emisja);
  - d) obszary występowania deficytu wody (np. na terenach rolniczych, leśnych);
  - e) obszary o ograniczonej zdolności przestrzeni do naturalnego retencjonowania wody;
  - f) obszary o niskiej dostępności komunikacyjnej (w szczególności – w kontekście transportu publicznego);
3. Elementy zagospodarowania przestrzennego i zabudowy terenów oraz formy interwencji publicznej związanej z kształtowaniem przestrzeni:
  - a) elementy infrastruktury społecznej – obiekty;
  - b) elementy infrastruktury technicznej – obiekty;
  - c) elementy infrastruktury technicznej – liniowe (uzbrojenie terenu);
  - d) infrastruktura błękitno-zielona (naturalna i urządzona) – obiekty i elementy liniowe;
  - e) obszary ochrony konserwatorskiej przyrody i krajobrazu;
  - f) obiekty ochrony konserwatorskiej przyrody i krajobrazu;
  - g) obszary ochrony konserwatorskiej zabytków kultury materialnej;
  - h) obiekty ochrony konserwatorskiej zabytków kultury materialnej.

Konstruowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej pod kątem jego ujęcia w strategii rozwoju JST powinno polegać na zbadaniu, czy na obszarach pełniących określone funkcje obecnie lub w strefach wyznaczanych do pełnienia określonych funkcji w przyszłości znajdują się wszystkie elementy zagospodarowania przestrzennego konieczne do ich właściwego funkcjonowania i czy są do nich przypisane odpowiednie regulacje dotyczące sposobów użytkowania

terenów, konieczne do pełnienia danej funkcji przez określony obszar w sposób nienaruszający interesów publicznych. Przykładowo, w strefach osiedli mieszkalnych do właściwego ich funkcjonowania potrzebne są nie tylko budynki mieszkalne i drogi, ale też różnego rodzaju sieciowa infrastruktura komunalna, systemy transportu publicznego, transportu alternatywnego, zieleń naturalna i/lub urządzona, obiekty użyteczności publicznej itd. Brak pewnych elementów zagospodarowania przestrzennego (lub odpowiednich regulacji sposobów użytkowania gruntów) w danej strefie przestrzennej może sprawiać, że obszar ten staje się dysfunkcyjny i – jako taki – kwalifikuje się do wyznaczenia w strategii jako obszar problemowy (co oznacza konieczność zastosowania środków wsparcia publicznego i instrumentów rozwiązywania zaistniałych problemów przestrzennych warunkujących rozwój JST).

Należy podkreślić (na co już zwrócono uwagę wyżej), że prawidłowe funkcjonowanie określonego obszaru (strefy) może być uzależnione nie tylko od zlokalizowania w danym obszarze niezbędnych elementów materialnego zagospodarowania (takich jak np. obiekty infrastruktury liniowej, punktowej), ale także od koniecznych dla właściwego funkcjonowania danej strefy regulacji co do sposobu użytkowania gruntów, zabudowy i zagospodarowania terenów (w tym ograniczeń konserwatorskich). Regulacje te są formą interwencji władzy publicznej tam, gdzie mamy do czynienia z naruszaniem interesów publicznych, np. w efekcie degradowania szczególnych walorów przestrzeni cennych ze względów przyrodniczych, krajobrazowych czy kulturowych. Przykładem może tu być chaotycznie rozprzestrzeniająca się zabudowa na terenach podmiejskich czy wiejskich, degradująca naturalne ekosystemy i harmonijny krajobraz kulturowy, czy też nieestetyczna, dysharmonijna nowa zabudowa lokalizowana w historycznych obszarach śródmiejskich. Zjawiska tego typu implikują potrzebę regulacyjnej interwencji sposobów użytkowania gruntów (zabudowy), przybierającej formę przepisów prawa miejscowego (np. MPZP, standardy) czy nakładanych na podstawie przepisów odrębnych (od gospodarki przestrzennej) reżimów konserwatorskich. Regulacje tego rodzaju, podobnie jak projekty urbanistyczne prowadzące do umiejscawiania w fizycznej przestrzeni elementów materialnego zagospodarowania (np. inwestycje infrastrukturalne), stanowią ważny element polityki przestrzennej, który również powinien (wraz z projektami urbanistycznymi) znaleźć swoje odzwierciedlenie w modelu SFP ujętym w strategii rozwoju JST.

Logikę powyższej analizy ujęto schematycznie w tabeli 1.

**Tab. 1.** Elementy modelu SFP w strategii rozwoju JST – schemat analizy

Elementy zagospodarowania przestrzennego i zabudowy terenów	Typy obszarów					
	Obszary funkcjonalne			Obszary problemowe		
	Podtyp OF1	Podtyp OF2	Podtyp OFn	Podtyp OP1	Podtyp OP2	Podtyp OPn
Elementy infrastruktury społecznej – obiekty (mogą wymagać projektu urbanistycznego)						
Elementy infrastruktury technicznej – obiekty (mogą wymagać projektu urbanistycznego)						
Elementy infrastruktury technicznej – liniowe (mogą wymagać projektu urbanistycznego)						
Infrastruktura błękitno-zielona (naturalna i urządzona) – obiekty i elementy liniowe (mogą wymagać projektu technicznego)						
Obszary ochrony konserwatorskiej przyrody i krajobrazu						
Obiekty ochrony konserwatorskiej przyrody i krajobrazu						
Obszary ochrony konserwatorskiej zabytków kultury materialnej						
Obiekty ochrony konserwatorskiej zabytków kultury materialnej						
Strefy z odpowiednimi regulacjami planistycznymi (np. plany miejscowe/plany zabudowy/plany użytkowania terenu)						



Strefy z odpowiednimi regulacjami obszarowymi nie-planistycznymi (standardy urbanistyczne/ruralistyczne/zagospodarowania przestrzennego)						
Inne						

UWAGA: W poszczególnych komórkach tabeli należy określić, które elementy zagospodarowania przestrzennego JST stanowią o wspieraniu potencjałów rozwojowych lub ograniczaniu barier rozwojowych odpowiednio w obszarach funkcjonalnych lub obszarach problemowych na danym terytorium oraz jakie są wymagane – tj. wynikające z celów strategii – kierunki polityki przestrzennej (np. działania inwestycyjne, modernizacyjne itp.) w stosunku do poszczególnych elementów zagospodarowania przestrzennego (np. infrastruktury).

**Źródło:** opracowanie własne.

## 1.7. Podsumowanie

Omówiona wyżej charakterystyka modelu SFP w strategii rozwoju JST ma – jak już to zaznaczono – charakter autorskiej koncepcji i wpisuje się w dyskusję nad zagadnieniami adaptacji narzędzi planowania strategicznego na potrzeby wyznaczania kierunków rozwoju wspólnot samorządowych. Sformułowane rekomendacje odnoszą się do postulatu „uprzestrzennienia” zapisów strategii rozwoju i przez to wypracowania bardziej zintegrowanego narzędzia planowania rozwoju, tzn. uwzględniającego w szerszym zakresie wpływ programowanych działań społeczno-gospodarczych oraz inicjatyw ochronnych (konserwatorskich) na zagospodarowanie przestrzenne, którego stan (jakość) stanowią coraz istotniejszy czynnik – determinantę procesów rozwoju.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 10e, ust. 3, pkt 1–7) oraz ustawy o samorządzie województwa (art. 11, ust. 1c, pkt 1–7) określenie modelu SFP w strategii rozwoju gminy lub regionu nie wyczerpuje jej wymiaru przestrzennego. Model SFP powinien bowiem stanowić podstawę do sformułowania ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej przez JST oraz wskazania OSI wynikających z dokumentów wyższego szczebla (krajowego – dla regionu i wojewódzkiego – dla gminy) oraz kluczowych dla danej JST, wraz z zakresem planowanych działań. Kwestia tego, jak formułować ustalenia i rekomendacje do polityki przestrzennej, jest wciąż przedmiotem dyskusji wskazującej na konieczność dalszych zmian legislacyjnych w sferze strategicznego planowania rozwoju oraz planowania przestrzennego (por. Sztando 2022: 9–22).



W opinii autora wprowadzenie do strategii modelu SFP (przejmującego niejako rolę ogólnego kierunkowego planu struktury przestrzennej) powinno pociągnąć za sobą dalszą zasadniczą reformę systemu planowania. Wzmiankowane wyżej ustalenia i rekomendacje do polityki przestrzennej powinny oznaczać wskazanie obszarów, dla których (w zależności od ich funkcji i rozpoznanych problemów przestrzennych) należy zastosować różne wyspecjalizowane instrumenty kształtowania przestrzeni takie jak: szczegółowe/miejscowe plany regulacyjne zagospodarowania terenu, standardy urbanistyczne/ruralistyczne czy obszary przeznaczone do zagospodarowania w formie negocjowanych projektów urbanistycznych (ich wprowadzenie powinno być przedmiotem wzmiankowanej reformy).

## Literatura

- Camagni R., 2017a, *Integrated Spatial Planning: Why and How?*, [w:] R. Capello (red.), *Seminal Studies in Regional and Urban Economics. Contributions from an Impressive Mind*, Springer, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-57807-1>
- Camagni R., 2017b, *Territorial Impact Assessment (TIA): A Methodological Proposal*, [w:] R. Capello (red.), *Seminal Studies in Regional and Urban Economics. Contributions from an Impressive Mind*, Springer, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-57807-1>
- Drzazga D., 2012, *Polityka przestrzenna i podejście terytorialne a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, „Handel Wewnętrzny”, 2: 30–38 („Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju w XXI wieku. Zrównoważony rozwój na poziomie regionalnym. Zrównoważony rozwój na obszarach wiejskich”).
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012, *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa.
- Hoinkis D., Cieplak J., Machowski T., Odzimek W., *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, FRDL Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji z Krakowa, Warszawa.
- Kot J., 2003, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kudłacz T., Markowski T., 2018, *The territorial capital of urban functional areas as a challenge for regional development policy: An outline of the concept*, „Zarządzanie Publiczne”, 2(44): 41–55, <https://doi.org/10.15678/ZP.2018.44.2.03>
- Markowski T. (red.), 2015, *Zintegrowana strategia rozwoju warszawsko-łódzkiego obszaru funkcjonalnego do roku 2030 (projekt)*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź.
- Markowski T., 2016, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „MAZOWSZE Studia Regionalne”, 18/2016: 111–119, <https://doi.org/10.21858/msr.18.08>
- Markowski T., 2019, *Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych*, ekspertyza dla Ministerstwa Funduszy Strukturalnych i Rozwoju Regionalnego, maszynopis elektroniczny.

- Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju*, 2020, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii, <https://www.gov.pl/attachment/74aa7aa6-c366-45d6-8aa4-39abaaf90920>.
- Noworól A., 2013, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Sztando A., 2021, *Wyzwania systemowej integracji zarządzania przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem w wymiarach lokalnym, subregionalnym i regionalnym*, „Samorząd Terytorialny”, 12/2021: 19–33.
- Sztando A., 2022, *Czy modele oraz ustalenia i rekomendacje prawidłowo integrują zarządzanie przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem gmin? Potrzebne korekty przepisów i działania edukacyjne*, „Samorząd Terytorialny”, 12/2022: 7–23.
- Turała M., Markowski T. (red.), 2015, *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców dotyczący innowacji*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, wyd. 1, Łódź.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa.
- Żuber P., 2011, *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, 134: 7–24.

### **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. nr 91 poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. nr 16 poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. nr 91 poz. 576 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 379).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).



Łukasz ĆWIKŁA 

## MAŁE MIASTA ZIEMI ŁĘCZYCKIEJ W ŚREDNIOWIECZU I WCZESNEJ EPOCE NOWOŻYTNEJ – WYBRANE PROBLEMY BADAWCZE

2

dr Łukasz ĆWIKŁA – *Uniwersytet Łódzki*  
Wydział Filozoficzno-Historyczny  
Katedra Historii Średniowiecznej  
ul. A. Kamińskiego 27A, 90-219 Łódź  
e-mail: lukasz.cwikla@uni.lodz.pl  
<https://orcid.org/0000-0002-3564-7838>

**ZARYS TREŚCI:** W tekście zaprezentowano problemy badawcze odnośnie do małych miast ziemi łęczyckiej w średniowieczu i wczesnej epoce nowożytnej. Na podstawie wybranych przykładów ukazano i omówiono takie trudności jak: brak ksiąg miejskich, niejednoznaczność łacińskich terminów, zaburzenia w chronologii źródeł, identyfikacja osób, odróżnienie wsi od miast o takich samych nazwach. Dokonano również charakterystyki źródeł pisanych, w których znajdują się informacje na temat małych miast. W obliczu wskazanych problemów to właśnie księgi grodzkie i ziemskie oraz rejestry podatkowe pozostają podstawowymi źródłami do badania dziejów tych terenów.

**SŁOWA KLUCZOWE:** miasta ziemi łęczyckiej, Polska, średniowiecze, wczesna epoka nowożytna, mieszczanie.

## SMALL TOWNS OF THE ŁĘCZYCA LAND DURING THE MIDDLE AGES AND THE EARLY MODERN ERA: SELECTED RESEARCH PROBLEMS

**ABSTRACT:** The text presents research problems regarding small towns of the Łęczyca land in the Middle Ages and the early modern era. Based on selected examples, the following difficulties were shown and discussed: the lack of city books, the ambiguity of Latin terms, disturbances in the chronology of sources, identification of people, distinguishing between villages and cities with the same names. Written sources containing information on small towns were also characterised. In the light of the indicated problems, it is the town and land ledgers as well as tax registers that remain the basic sources for researching their history.

**KEYWORDS:** small towns of the Łęczyca land, Poland, the Middle Ages, early modern era, townspeople.

### 2.1. Wstęp

Dzieje miast zajmują ważne miejsce w badaniach historycznych. Najczęściej jednak powstające opracowania dotyczą nieco większych ośrodków miejskich, których znaczenie gospodarcze i administracyjne było duże. Na gruncie Polski Centralnej świadczą o tym chociażby monografie Kutna, Łęczycy, Sieradza, Uniejowa (Szymczak 2003, 2011, 2021; Grygiel, Jurek 2014; Anusik 2014). Ponadto w przygotowaniu znajduje się opracowanie poświęcone Łodzi, która zresztą doczekała się już poważnych publikacji książkowych (Liszewski 2009; Szymański 2019). Pamiętać jednak należy, że w interesującym nas okresie zaliczała się ona do grona małych miast.

Małe ośrodki miejskie nie doczekały się odrębnych ujęć monograficznych, choć niektóre z nich znane są w literaturze przedmiotu, gdyż pojawiały się na marginesie innych rozważań historycznych lub w skromniejszych pracach o charakterze przyczynkarskim, np. Bielawy, Oporów, Orłów, Żychlin (Zajączkowski 1983, 1995, 1996b, 2000). Tytułowe małe miasta w interesującym nas okresie w znakomitej większości zaliczały się do ośrodków tzw. III i IV kategorii. Maria Bogucka i Henryk Samsonowicz dokonali ich charakterystyki, podkreślając, że

trzecia grupa obejmowała ośrodki rynku lokalnego związane z cyrkulacją towarów i działalnością usługową. Stanowiły one czynnik charakterystyczny dla gospodarczego krajobrazu Polski, niezbędny w procesach towarowo-pięniężnych, niemniej charakterem działalności mieszkańców [...] nie różniący się w istotny sposób od wsi i dworu. Wreszcie czwarta kategoria obejmowała najmniejsze ośrodki dóbr prywatnych czy kościelnych, posiadające prawa miejskie, aspiracje – niekiedy uzasadnione – do udziału w szerszym handlu, i skupiała niewielką grupę ludzi spoza rolnictwa. Zawsze były tam kościoły parafialne, istniał przywilej nadający

prawa miejskie, niekiedy działał szpital, rzadziej [...] targ tygodniowy, którego założenie przewidywały niemal wszystkie nadania prawa miejskiego (Bogucka, Samsonowicz 1986: 108).

Według cytowanych badaczy w dawnym województwie łęczyckim do tej pierwszej zdefiniowanej grupy zaliczały się 3 miasta, zaś do ostatniej aż 22 (Bogucka, Samsonowicz 1986: 115). Przyjmuje się, że tego typu jednostki osadnicze średnio liczyły odpowiednio ok. 1000 i 400 mieszkańców. Widać zatem wyraźnie, że nie mogły one równać się z największymi ośrodkami miejskimi w kraju. Miasta, które są przedmiotem niniejszych rozważań, wpisywały się w omówioną wyżej kategoryzację: Będków (IV), Bielawy (III), Oporów (IV), Orłów (III), Żychlin (IV).

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie wybranych problemów, pojawiających się podczas prowadzenia badań osadniczych – w szczególności nad dziejami małych miast. O ile w przypadku większych ośrodków baza źródłowa jest nieco bogatsza (zachowane księgi miejskie), o tyle spuścizna źródłowa odnosząca się do pozostałych miasteczek jest nad wyraz uboga, co w konsekwencji przekłada się na pewne trudności poznawcze. Wypada zatem, aby podjęte rozważania skoncentrowały się wokół kilku zasadniczych kwestii: po pierwsze, charakterystyki źródeł, w których zachowały się informacje związane ze sformułowanym problemem; po drugie, łacińskich terminów, przy jednoczesnym podkreśleniu trudności w odróżnieniu wsi oraz miast, noszących te same nazwy (dotyczy to ośrodków lokowanych na gruntach wsi); po trzecie wreszcie, możliwości źródłowych odnośnie do opisu społeczności zamieszkującej poszczególne miasta, ich władz, rzemieślników itp. Oczywiście jest, iż niniejszy przyczynek nie aspiruje do nakreślenia szczegółowych dziejów konkretnych osiedli, a jedynie – na podstawie wybranych przykładów – formułuje kilka zasadniczych uwag i spostrzeżeń natury teoretyczno-metodologicznej. Ponadto celem piszącego te słowa jest ukazanie dalszej perspektywy badawczej, co zostanie zaprezentowane głównie na podstawie źródeł rękopiśmiennych z XV i XVI w.

## **2.2. Wykorzystanie ksiąg ziemskich i grodzkich w badaniach nad małymi miastami ziemi łęczyckiej**

Zacznijmy od podstawowego problemu, tj. dokumentacji źródłowej i jej charakterystyki. Jak już zasygnalizowano na wstępie, nie dysponujemy księgami miejskimi (wójtowskimi, radzieckimi) dla małych miast ziemi łęczyckiej, co w konsekwencji powoduje, iż informacje na ich temat są rozproszone i należy ich skrupulatnie poszukiwać w źródłach innej proveniencji, np. kościelnej (akta konsystorskie). Najwięcej jednak wiadomości przynoszą nam księgi ziemskie brzezińskie i orłowskie oraz ziemskie i grodzkie łęczyckie. Wspomniane źródła mają kapitalne

znaczenie poznawcze, pełniły bowiem funkcję ówczesnego notariatu i to właśnie w nich odnotowywano rozmaite sprawy (kupno-sprzedaż dóbr ziemskich, pożyczki i poręczenia, oprawy posagowo-wienne, podziały majątkowe) wnoszone głównie przez szlachtę, choć można odnaleźć w nich także ślady mieszkańców i władz miast. Księgi te zaczęły powstawać u schyłku XIV w. Przypomnijmy, że najstarsze zapisy z ksiąg ziemskich łęczyckich pochodzą z 1385 r., orłowskich – z 1389 r., zaś brzezińskich – z 1398 r., ale należy pamiętać, że występują w nich mniejsze lub większe luki i zaburzenia chronologii poszczególnych kart. Z oczywistych względów księgi te pozostają więc podstawowym źródłem do dziejów miast i mieszczaństwa w interesującym nas okresie. Warto odnotować fakt, że na ich podstawie Tadeusz Nowak opracował interesujący i dosyć szczegółowy portret zbiorowy mieszczan brzezińskich w późnym średniowieczu (Nowak 2019: 159–169). Również piszący te słowa w oparciu o inne ciekawe źródło, tj. dokumentację procesu polsko-krzyżackiego z 1339 r. (Lites 1890), stworzył tekst poświęcony miastom i mieszczanom Polski Centralnej wobec napaści krzyżackiej w 1331 r., choć należy podkreślić, że znakomita większość óśrodków omówionych w tekście dotyczyła ziemi sieradzkiej, łęczyckiej zaś tylko ośrodek stołeczny (Ćwikła 2021: 53–71). Nie można również pominąć cennego opracowania, choć dotyczącego Wielunia, w postaci biogramów tutejszych mieszczan (Grabarczyk, Nowak 2008: 69–252).

Pora zatem przyjrzeć się nieco bliżej księgom sądowym, wskazując na przykładowe informacje w nich spotykane. Jak już zasygnalizowano, pojawiają się w nich przedstawiciele władz miejskich. Ciekawa w tym kontekście jest wzmianka z 1424 r., kiedy to w księdze ziemskiej orłowskiej wymieniono – choć bez podania bliżej określonych personaliów – burmistrza, wójta i ławników w Oporowie (Księgi ziemskie orłowskie, ks. 2A, k. 204; Zajączkowski 2000: 22). Tego typu informacje są z całą pewnością cenne, gdyż umożliwiają zacieśnienie datacji powstania ośrodka miejskiego, choć z zastrzeżeniem, że z drugiej strony nie stanowią dostatecznej przesłanki odnośnie do precyzyjnego wyznaczenia daty lokacji miasta i osoby, która tego dokonała. Skądinąd w świetle badań poczynionych przez Tadeusza Nowaka można przypuszczać, iż miasto istniało już w 1423 r., na co wskazuje postać Czadra z Gumina, pełniącego w czerwcu wspomnianego roku funkcję tutejszego wójta (Nowak 2008: 277). Równie interesująca wydaje się także wzmianka z 1453 r., kiedy to Ziemak z Orłowa, cześnik łęczycki, zastawił trzy domy znajdujące się w mieście Orłowie Janowi z Pleckiej Dąbrowy za kwotę 10 grzywien (Księgi ziemskie orłowskie, ks. 2A, k. 614v).

Wyżej wspomniano o zaburzeniach chronologii kart w księgach sądowych. Z tego punktu widzenia należy nakreślić następujący problem, który dobrze ilustruje przykład Będkowa (powiat brzeziński). Otóż w księdze ziemskiej brzezińskiej w zapiskach za 1450 r. został odnotowany *advocatus* Maciej Łomazga z Przanowic, który sprzedał swoją część we wspomnianych Przanowicach



stryjowi Janowi, plebanowi, za kwotę 20 grzywien (Księgi ziemskie brzezińskie, ks. 1–2, k. 317). Miasto Będków zostało lokowane w 1453 r., a zatem Maciej został wzmiankowany jeszcze przed jego lokacją. Mamy tutaj zatem do czynienia albo z zaburzeniem chronologii kart w źródle, albo Maciej pełnił funkcję sołtysa jeszcze we wsi Będków (Szymczak 2016: 66). Przy tej okazji pojawia się kolejna istotna kwestia związana z wieloznacznością łacińskich terminów, *advocatus* bowiem może oznaczać zarówno sołtysa, jak i wójta (Plezia 1953–1958: 280–281). Dodajmy, że informacje na temat sołtysów, sołectw, wójtów, łanów sołtysich i wójtowskich są charakterystyczne dla kolonizacji na prawie niemieckim (Zajączkowski 1976: 10). Podobny problem daje się zauważyć także w odniesieniu do omawianego już Oporowa, gdyż w 1399 r. pojawił się na kartach źródeł *Kampinos advocatus de Oporowo*. Na tej podstawie sądzono dawniej, iż wiadomość ta potwierdza miejski charakter Oporowa, tymczasem faktycznie dotyczyła ona lokacji na prawie niemieckim Oporówka (Oporów Mały) (Pietras 2013: 60). Powracając natomiast do Będkowa, warto przywołać ciekawe przywileje z lat 1459 i 1464, które dostarczają interesujących informacji na temat funkcjonowania tego ośrodka miejskiego. Pierwszy z wymienionych, wniesiony do księgi ziemskiej brzezińskiej, stanowi nadanie przez trzech ówczesnych dziedziców, czyli braci Piotra i Mikołaja oraz ich bratanka Mikołaja, ról folwarcznych z Rosochy w celu poprawienia sytuacji mieszczan. Dokument wymienia ponadto prawa i obowiązki mieszczan, wysokość czynszów, funkcjonowanie rzemiosła, zasady korzystania z młynów i lasów miejskich (Księgi ziemskie brzezińskie, ks. 3–4, k. 125v–127v; Akta Rządu Gubernialnego Piotrkowskiego, sygn. 48, k. 19–20v). Drugi zaś ze wspomnianych przywilejów, wystawiony przez króla Kazimierza Jagiellończyka, zezwalał na wolny handel solą z żup Bochni i Wieliczki. Z kolei cztery lata później monarcha wyznaczył nowe terminy targów, przenosząc je z soboty na poniedziałek i jarmarki z 15 sierpnia (Wniebowzięcie Najświętszej Marii Panny) i 1 listopada (Wszystkich Świętych) na 24 czerwca (św. Jana Chrzciciela) i 8 września (Narodzenie Najświętszej Marii Panny) (Akta Rządu Gubernialnego Piotrkowskiego, sygn. 48, k. 16–16v).

### 2.3. Inne źródła do badań dziejów nad małymi miastami ziemi łęczyckiej

Interesującym źródłem w kontekście podjętych rozważań jest także *Liber beneficiarum* Jana Łaskiego z lat 1511–1523. W księdze udokumentowano stan posiadania i źródła dochodów instytucji kościelnych na terenie archidiecezji gnieźnieńskiej. Jej równie istotnym elementem jest odnotowanie wezwań świątyń parafialnych, a także wymienienie miejscowości wchodzących w skład poszczególnych parafii (Borek 2019: 44–45). Zaglądając więc na karty księgi uposażenia, powołajmy się na przykład Oporowa, który we wspomnianym dziele został określony jako *oppidum haereditarium*, czyli miasto dziedziczne (Łaski 1881: 493). Pozostawało ono



bowiem w rękach rodziny Oporowskich herbu Sulima i było lokowane zapewne przez Mikołaja z Oporowa, wojewodę łęczyckiego (Zajączkowski 2000: 23; Pietras 2013: 60). Ponadto odnotowano także *tabernatores seu oppidanos* oraz mieszczan (*oppidani*) (Łaski 1881: 494; Zajączkowski 1996a: 175).

Pozostając nadal w tematyce charakterystyki źródeł pisanych, należy wspomnieć o rejestrach poborowych. W kręgu naszego zainteresowania pozostaje szczególnie ten z 1576 r., który został ogłoszony drukiem przez Adolfa Pawińskiego w XIX w. Opublikowane sumariusze podatkowe zawierają wartościowe informacje na temat podatków, czyli szosu i czopowego, świadczonych przez poszczególne miasta. Dzięki temu stanowią one cenne źródło informacji na temat różnych profesji rozwijających się w tych miejscowościach. Przykładowo w Żychlinie w 1576 r. odnotowano dwóch kowali, czterech krawców, czterech garncarzy, czterech szewców, trzech kuśnierzy oraz czterech rzeźników. Warto wspomnieć, że ci ostatni płacili czynsz w wymiarze 12 groszy, zaś pozostali – 4 grosze, a więc aż trzykrotnie mniej. Dysponujemy również danymi odnoszącymi się do produkcji napojów alkoholowych. I tak odnotować należy siedem karczem zajmujących się produkcją piwa (12 groszy czynszu od karczmy), zaś pięciu mieszczan zajmowało się produkcją gorzałki (24 grosze czynszu od kotła) (*Polska XVI wieku* 1883: 114; Zajączkowski 1995: 220). Ponadto w świetle informacji zawartych w wykazach poboru z XVI w. możliwe jest zrekonstruowanie rzemiosła zbrojeniowego, rozwijającego się w poszczególnych miastach regionu (Szymczak 1993: 151–152, 155, 172; Bołdyrew 2007: 11–44). Wbrew pozorom i sugestiom pojawiającym się w dotychczasowej literaturze przedmiotu w rejestrach nie zachowały się najstarsze informacje dotyczące rzemieślników z interesującego nas obszaru. Pojedyncze wzmianki na ich temat znajdują się także w księgach ziemskich. Odnotujmy więc Jana, krawca z Żychlina, który został poświadczony źródłowo w 1443 r. (Księgi ziemskie łęczyckie, ks. 11, k. 587, 590). W 1454 r. w materiale źródłowym znajdujemy także Macieja, kuśnierza z Orłowa (Księgi ziemskie orłowskie, ks. 2A, k. 682v). Wracając natomiast do samych rejestrów, należy stwierdzić, iż niekiedy liczba rzemieślników mogła być zaniżana, gdyż poborcóm podatkowym podawano niepełne dane. Problem wiarygodności wspomnianych źródeł znalazł już swoje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu. Niektórzy badacze wskazywali na możliwość oszustw ze strony poborców i płatników oraz braki pewnej liczby miejscowości, które z kolei pojawiały się w innych źródłach, np. księgach sądowych. Nie wszyscy historycy wykazywali jednak tak duży krytycyzm, podkreślając małe prawdopodobieństwo przekłamań ze strony poborców podatkowych, którymi zostawały osoby o dużym autorytecie wśród szlachty i cieszące się ugruntowaną pozycją majątkową. W związku z tym ewentualna nieuczciwość odbiłaby się negatywnie na ich wizerunku, a możliwe korzyści finansowe płynące z fałszowania dokumentacji wcale nie byłyby opłacalne (Boroda 2014: 25–26). Warto odnotować fakt, że rejestry podatkowe były podstawowym źródłem dla twórców *Atlasu historycznego Polski* w odtwarzaniu

krajobrazu osadniczego województw łęczyckiego i sieradzkiego w drugiej połowie XVI w. We wspomnianej publikacji dokonano również ich charakterystyki, zwracając także uwagę na wyżej zarysowane problemy (Rutkowski 1998: 13–14, 32, 42).

## 2.4. Problem identyfikacji osób i nazw miejscowych w źródłach dotyczących miast ziemi łęczyckiej

Kwestia identyfikacji osób, w tym wypadku mieszczan, również jest jednym z istotnych problemów i to nie tylko w odniesieniu do mieszkańców miast – nieustannie towarzyszy on badaniom mediewistycznym, by w szczególności podkreślić trudności z prawidłowym rozpoznaniem poszczególnych przedstawicieli stanu szlacheckiego. Powołajmy się na przykład Strykowa (powiat brzeziński). W 1417 r. został odnotowany krawiec strykowski Jakusz, ale w tym samym czasie w zapiskach sądowych pojawił się również tutejszy krawiec o imieniu Jakub (Księgi sądowe łęczyckie 1897, cz. 2, nr 2886, 2916, 2914). Pozwala to przyjąć, iż mamy do czynienia z różnymi osobami, choć trzeba pamiętać, że średniowieczne imiona Jakub i Jakusz mogły występować zamiennie.

Mieszczan można poszukiwać także wśród immatrykulowanych studentów, kiedy to ich poszczególni reprezentanci zapisywali się na Uniwersytet Krakowski. Dla interesującego nas okresu dysponujemy dwiema opublikowanymi metrykami oraz księgą promocji (*Metryka* 2004; *Metryka* 2010; *Najstarsza księga* 2011). Wymienione źródła mają naturalnie charakter uzupełniający, pomocniczy. Szczególnie przydatne są w kontekście genealogicznym, gdyż studentów odnotowywano w formie patronimicznej, na przykład *Albertus Mathie de Lodzya* itd.

Wypada w tym miejscu zwrócić także uwagę na jeszcze jeden dosyć istotny problem badawczy odnoszący się do małych miast. Kwestia ta dotyczy – jak już na wstępie zauważono – szczególnie tych ośrodków, które były lokowane na gruntach wsi o tej samej nazwie. W bardzo dużej liczbie przypadków odnotowywanych w źródłach nie ma bowiem możliwości odróżnienia wsi od miasta, o czym świadczą zapisy typu „de Byelawy”, „de Orłowo” itp. W takiej sytuacji możemy jedynie domyślać się, o który typ osady chodzi. Niemniej jednak zdarzają się informacje, które wyraźnie odróżniają miasto od wsi. Otóż do księgi ziemskiej orłowskiej została wniesiona w 1486 r. sprawa dotycząca rozgraniczenia miasta Oporowa (*Opporowo opidi*), wsi Oporów (*Opporowo villa*) oraz wsi Jastrzębia z miastem Żychlin (*Zychlyno opidi*) i Sokołówkiem (Księgi ziemskie orłowskie, ks. 3, k. 73v). W 1493 r. wzmiankowany został dział dziedziczny Stanisława Sokołowskiego we wsi Bielawy (*in villa*), znajdujący się w pobliżu miasta (*oppidum*) Bielawy (Księgi grodzkie łęczyckie, ks. 8, k. 364v). Kolejny interesujący przykład stanowi dokument Aleksandra Jagiellończyka z 1505 r., zgodnie z którego treścią król powierzył braciom: Janowi, Stanisławowi, Kasprowi, Dziersławowi i Jakubowi z Bielaw wybudowanie mostu na rzece Mrodze

i ustanowienie tam myta. W dokumencie czytamy o drodze publicznej wiodącej z Mazowsza przez Łęczycę i wspomnianą rzekę, która płynęła między miastem a wsią Bielawy (Metryka Koronna, ks. 21, k. 234v; *Matricularum* 1908, nr 2250). W tym miejscu wypada również skorygować pogląd wyrażony w opracowaniu poświęconym miejscowym nazwom Polski, jakoby Bielawska Wieś powstała po utworzeniu miasta (Borysiak 1996: 171). Ta ostatnia nazwa oczywiście pojawia się dopiero w XVI w. w celu odróżnienia wsi od miasta, jednak w średniowieczu funkcjonowała jako wieś o takiej samej nazwie. Ponadto należy podkreślić, że miasta lokowano zazwyczaj na gruntach wsi (tak było w przypadku Bielaw), a zatem nie mogły istnieć chronologicznie wcześniej.

## 2.5. Podsumowanie

W wyniku przeprowadzonych wywodów i w kontekście zasygnalizowanych wcześniej problemów (zaburzenia w chronologii, niejednoznaczność terminologii łacińskiej, kwestie identyfikacji osób, trudności w odróżnieniu wsi od miast o takich samych nazwach) należy stwierdzić, że w obliczu braku ksiąg miejskich, a więc podstawowego źródła, badania nad małymi miastami cechują się oczywistymi trudnościami. Nie ulega zatem wątpliwości, że to księgi ziemskie i grodzkie pozostają w związku z tym podstawowym źródłem do odtwarzania wyglądu społeczności miejskich i kreślenia dziejów poszczególnych ośrodków. Specyfika ksiąg powoduje jednak, że szeroko rozumiana tematyka miejska nie jest dominującą (np. mieszczanie oraz przedstawiciele rzemiosła pojawiają się w materiale źródłowym sporadycznie, przede wszystkim w sprawach z przedstawicielami stanu szlacheckiego), co wymaga bardzo skrupulatnych i żmudnych poszukiwań. Tylko uważna lektura wspomnianej dokumentacji w połączeniu z innymi materiałami źródłowymi, mającymi charakter pomocniczy, uzupełniający, może przynieść nowe ustalenia do dziejów małych miast. Należy z drugiej strony podkreślić, że omówione tutaj mankamenty są nieodłączną częścią bazy źródłowej i jako takie są zupełnie niezależne od badaczy omawianej problematyki. Wydaje się również, że ustalenia z zakresu socjotopografii, rozumianej jako związki zachodzące między strukturami społecznymi a siecią i układem przestrzennym miast, w kontekście problemów omawianych w artykule mają bardzo ograniczony charakter ze względu na brak ksiąg wójtowskich, ławniczych, radzieckich, rachunkowych, cechowych i innych wykazów. To właśnie tego typu źródła umożliwiły uznanym badaczom (np. Czacharowski 1976; Sowina 1991; Czaja 1992; Goliński 1997; Wiesiołowski 1997; Mikulski 2015) opracowanie socjotopografii poszczególnych miast w średniowieczu i okresach późniejszych, ale należy podkreślić, że – w przeciwieństwie do sygnalizowanych w tekście miejscowości – były to duże ośrodki miejskie, po których pozostała dużo obfitsza baza źródłowa.

## Literatura

### Źródła archiwalne

Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie

Księgi grodzkie łęczyckie, ks. 8.

Księgi ziemskie brzezińskie, ks. 1–2, 3–4.

Księgi ziemskie orłowskie, ks. 2A, 3.

Metryka Koronna, ks. 21.

Archiwum Państwowe w Łodzi

Akta Rządu Gubernialnego Piotrkowskiego, sygn. 48.

### Źródła drukowane

*Księgi sądowe łęczyckie od 1385 do 1419*, 1897, cz. 2, [w:] *Teki A. Pawińskiego*, t. 4, Księgarnia Gebethnera i Wolffa, Warszawa.

*Lites ac res gestae inter Polonos Ordinemque Cruciferorum*, 1890, t. 1, wyd. I. Zakrzewski, Biblioteka Kórnicka, Poznań.

Łaski J., 1881, *Liber beneficiorum archidiecezyi gnieźnieńskiej*, wyd. J. Łukowski i J. Korytkowski, t. 2, nakładem i drukiem J.B. Langiego, Gniezno.

*Matricularum Regni Poloniae Summaria, excussis codicibus, qui in Chartophylacio Maximo Varsoviensi asservantur*, 1908, wyd. T. Wierzbowski, cz. III, Typis Officinae C. Kowalewski, Warszawa.

*Metryka, czyli album Uniwersytetu Krakowskiego z lat 1509–1551*, 2010, wyd. A. Gąsiorowski, T. Jurek, I. Skierska, przy współpracy R. Grzesika, Wydawnictwo Neriton, Warszawa.

*Metryka Uniwersytetu Krakowskiego z lat 1400–1508*, 2004, wyd. A. Gąsiorowski, T. Jurek, I. Skierska, przy współpracy R. Grzesika, t. 1, Towarzystwo Naukowe Societas Vistulana, Kraków.

*Najstarsza księga promocji Wydziału Sztuk Uniwersytetu Krakowskiego z lat 1402–1541*, 2011, wyd. A. Gąsiorowski, T. Jurek, I. Skierska, Instytut Historii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

*Polska XVI wieku pod względem geograficzno-statystyczny*, t. 2, *Wielkopolska*, [w:] *Źródła dziejowe*, t. 13, wyd. A. Pawiński, Warszawa 1883.

### Opracowania

Anusik Z. (red.), 2014, *Sieradz. Dzieje miasta do 1793 roku*, Dom Wydawniczy Księży Młyn, Łódź–Sieradz.

Bogucka M., Samsonowicz H., 1986, *Dzieje miast i mieszczaństwa w Polsce przedrozbiorowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.

Bołdyrew A., 2007, *Rzemiosło zbrojeniove w Łęczyckiem, Sieradzkim i Wieluńskim w XVI w.*, „Rocznik Łódzki”, 54: 11–44.

Borek A., 2019, *Liber beneficiorum Jana Łaskiego – przyczynek do krytyki źródłoznawczej gnieźnieńskiej księgi uposażeń*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, 112: 43–72.

- Boroda K., 2014, *O przydatności rejestrów poborowych z XVI wieku w badaniach demograficznych*, „Przeszłość Demograficzna Polski”, 33: 21–38.
- Borysiak E., 1996, *Bielawska Wieś*, [w:] K. Rymut (red.), *Nazwy miejscowe Polski. Historia, pochodzenie, zmiany*, t. 1, Wydawnictwo Instytutu Języka Polskiego Polskiej Akademii Nauk, Kraków: 171.
- Czacharowski A., 1976, *Zagadnienia socjotopografii późnośredniowiecznego Torunia*, [w:] A. Gieysztor, T. Rosłanowski (red.), *Miasta doby feudalnej w Europie Środkowo-Wschodniej: przemiany społeczne a układy przestrzenne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Poznań: 137–146.
- Czaja R., 1992, *Socjotopografia miasta Elbląga w średniowieczu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Ćwikła Ł., 2021, *Miasta i mieszczenie Polski Centralnej wobec napaści krzyżackiej w 1331 roku*, [w:] T. Grabarczyk, M. Pogońska-Pol (red.), *Oblicza wojny*, t. 4, *Miasto i wojna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź: 53–71.
- Goliński M., 1997, *Socjotopografia późnośredniowiecznego Wrocławia (przestrzeń – podatnicy – rzemiosło)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Grabarczyk T., Nowak T., 2008, *Mieszczenie wieluńscy do początków XVI wieku. Biogramy*, Wieluńskie Towarzystwo Naukowe, Łódź–Wieluń.
- Grygiel R., Jurek T. (red.), 2014, *Początki Łęczycy*, t. 3, *W kręgu historii i historii sztuki*, Muzeum Archeologiczne i Etnograficzne, Łódź.
- Liszewski S. (red.), 2009, *Łódź. Monografia miasta*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź.
- Mikulski K., 2015, *Socjotopografia przedmieść toruńskich w XIV–XVIII wieku – przypadek Żabiańca*, „Archaeologia Historica Polona”, 23: 57–82.
- Nowak T., 2008, *Mieszczenie Oporowa do połowy XV wieku*, [w:] G. Kin-Rzymkowska (red.), *Oporów. Stan badań II. Materiały sesji naukowej zorganizowanej 10 listopada 2003 r. z okazji 550-lecia Konwentu Ojców Paulinów w Oporowie oraz 550. rocznicy śmierci fundatora Prymasa Władysława Oporowskiego*, Muzeum – Zamek w Oporowie, Oporów: 275–286.
- Nowak T., 2019, *Mieszczenie Brzeziny w późnym średniowieczu – wybrane problemy*, [w:] L. Tyszler (red.), *Brzeziny i region. Przeszłość w narracji interdyscyplinarnej. Archeologia – architektura – sztuka – historia*, Muzeum Regionalne w Brzezinach, Urząd Miasta Brzeziny, Wydział Filozoficzno-Historyczny Uniwersytetu Łódzkiego, Stowarzyszenie Naukowe Archeologów Polskich Oddział w Łodzi, Brzeziny–Łódź: 159–169.
- Pietras T., 2013, *Oporowscy herbu Sulima. Kariera rodziny możnowładczej w późnośredniowiecznej Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Plezia M. (red.), 1953–1958, *Słownik łaciny średniowiecznej w Polsce*, t. 1, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław: 280–282.
- Rutkowski H. (red.), 1998, *Atlas historyczny Polski. Województwo sieradzkie i województwo łęczyckie w drugiej połowie XVI wieku*, cz. 2, *Komentarz, indeksy*, Wydawnictwo Instytutu Historii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Sowina U., 1991, *Sieradz. Układ przestrzenny i społeczeństwo miasta w XV–XVI w.*, Instytut Historii Kultury Materialnej Polskiej Akademii Nauk, Warszawa–Sieradz.

- Szymański M., 2019, *Łódź na wodach dziejów. Biografia miasta*, Fundacja „Zakręcenie Czytaniem”, Łódź.
- Szymczak J., 1993, *Rzemiosło zbrojeniowe w Łęczyckiem, Sieradzkim i Wieluńskim w średniowieczu*, „Rocznik Łódzki”, 40: 149–177.
- Szymczak J. (red.), 2003, *Łęczyca. Dzieje miasta w średniowieczu i w XX wieku. Suplement do monografii miasta*, Oddział Towarzystwa Naukowego Płockiego, Towarzystwo Miłośników Ziemi Łęczyckiej, Łęczyca–Łódź.
- Szymczak J. (red.), 2011, *Kutno poprzez wieki*, Miejska i Powiatowa Biblioteka Publiczna im. Stefana Żeromskiego, Polskie Towarzystwo Historyczne, Kutno–Łódź.
- Szymczak J., 2016, *O Wspinkach z Będkowa i podziale ich majątku w 1464 roku raz jeszcze*, „Rocznik Łódzki”, 64: 59–79.
- Szymczak J. (red.), 2021, *Miasto Uniejów i region spycimiersko-uniejowski poprzez wieki*, t. 1, *Do 1918 roku*, Towarzystwo Przyjaciół Uniejowa, Polskie Towarzystwo Historyczne, Łódź–Uniejów.
- Wiesiołowski J., 1997, *Socjotopografia późnośredniowiecznego Poznania*, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań.
- Zajączkowski S.M., 1976, *O lokacjach wsi na prawie niemieckim w Łęczyckim i Sieradzkim od końca XIV do początków XVI wieku*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Łódź–Wrocław: 7–57.
- Zajączkowski S.M., 1983, *Z dziejów miasta Bielaw i majątkowego kompleksu bielawskiego od XIV do XVI w. Przyczynek do rozwoju wielkiej własności szlacheckiej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Historica”, 14: 97–148.
- Zajączkowski S.M., 1995, *Uwagi nad dziejami miasta Żychlina (do lat siedemdziesiątych XVI wieku)*, [w:] B. Śliwiński (red.), *Polska, Prusy, Ruś. Rozprawy ofiarowane prof. zw. dr. hab. Janowi Powierskiemu w trzydziestolecie pracy naukowej*, Wydawnictwo „Marpres”, Gdańsk: 213–226.
- Zajączkowski S.M., 1996a, *Powiat orłowski do lat siedemdziesiątych XVI wieku. Studia z dziejów osadnictwa, struktury własnościowej i stosunków kościelnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Zajączkowski S.M., 1996b, *Uwagi o przeszłości Orłowa do lat siedemdziesiątych XVI w.*, „Rocznik Łódzki”, 43: 53–72.
- Zajączkowski S.M., 2000, *Dzieje Oporowa w średniowieczu i początkach ery nowożytnej*, [w:] G. Kin-Rzymkowska, U. Kowalska, A. Majewska-Rau (red.), *Oporów. Stan badań. Materiały sesji naukowej zorganizowanej z okazji 50. rocznicy Muzeum w Oporowie 22 listopada 1999 roku*, Muzeum – Zamek w Oporowie, Oporów: 13–36.





Joanna WOŹNIAK-HOLECKA , Karolina SOBCZYK ,  
Kajetan SUCHECKI 

## REALIZACJA SAMORZĄDOWYCH PROGRAMÓW POLITYKI ZDROWOTNEJ (PPZ) PRZEZ GMINY MIEJSKIE, WIEJSKO-MIEJSKIE ORAZ WIEJSKIE REALIZACJA PROGRAMÓW POLITYKI ZDROWOTNEJ PRZEZ SAMORZĄDY

Joanna WOŹNIAK-HOLECKA – *Śląski Uniwersytet Medyczny  
w Katowicach*

Zakład Promocji Zdrowia  
Wydział Zdrowia Publicznego  
ul. Piekarska 18, 41-902 Bytom  
e-mail: [jwozniak@sum.edu.pl](mailto:jwozniak@sum.edu.pl)  
<https://orcid.org/0000-0002-4468-063X>

dr n. o zdr. Karolina Sobczyk – *Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach*

Zakład Ekonomiki i Zarządzania w Ochronie Zdrowia  
Wydział Zdrowia Publicznego w Bytomiu  
ul. Piekarska 18, 41-902 Bytom  
e-mail: [ksobczyk@sum.edu.pl](mailto:ksobczyk@sum.edu.pl)  
<https://orcid.org/0000-0003-1632-7246>

Kajetan SUCHECKI – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*

Katedra Rynku i Konsumpcji  
Wydział Ekonomii  
ul. 1 Maja 47, 40-287 Katowice  
e-mail: [kajetan.sucheki@gmail.com](mailto:kajetan.sucheki@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0003-4936-8634>

3



**ZARYS TREŚCI:** Samorządy terytorialne posiadają niedoceniony potencjał w kreowaniu zdrowotności mieszkańców. Jednym z przejawów polityki zdrowotnej na tym poziomie są samorządowe programy oraz strategie zdrowotne. Te ostatnie mają istotne znaczenie w ocenie i monitorowaniu potrzeb zdrowotnych mieszkańców, począwszy od analizy demograficznej ludności danego regionu, poprzez ocenę zasobów kadrowych, instytucjonalnych i finansowych jednostek samorządu terytorialnego (JST), aż do identyfikowania wyrażonych przez populację potrzeb. Kluczowe znaczenie ma użyteczność strategii w planowaniu i realizacji programu polityki zdrowotnej (PPZ). Programy stanowią więc bezpośrednią odpowiedź na potrzeby lokalnej społeczności w zakresie zdrowia i wyraźnie mogą je zaspokajać.

Projekt ma na celu opisanie potencjału gmin w realizacji oraz ewaluacji samorządowych programów zdrowotnych w następującym zakresie: tematyka PPZ, źródła finansowania PPZ, realizatorzy PPZ. Punktem odniesienia będzie wielkość zaangażowanej gminy w podziale na: gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie.

Badanie zostało przeprowadzone na próbie 401 JST z terenu całego kraju, metodą pocztową oraz ankiety internetowej CAWI (Computer Assisted Web Interviews). Podjęte działania pozwoliły na uzyskanie zwrotu ankiet na poziomie 50,6%. Populacja została podzielona na warstwy, czyli grupy jednostek mających pewne wspólne cechy. Próbkowanie warstwowe oparto na podziale kraju na województwa. W każdym z podregionów wylosowano 50 JST, do których skierowano kwestionariusz ankiety.

Jak wynika z badań własnych, małe gminy są motywowane do realizacji PPZ przez dofinansowanie zewnętrzne lub nie znają potencjału PPZ, gminy o średniej wielkości (ok. 20 tys. mieszkańców) skupiają się przede wszystkim na działaniach prospołecznych i prozdrowotnych, a gminy największe (miejskie) podchodzą do realizacji PPZ zadaniowo.

Potencjał gmin wydaje się zatem bardzo zróżnicowany i spolaryzowany, przy czym efektywność gmin w tym zakresie koreluje z ich wielkością. Odmienne są również trudności, na jakie natrafiają chętni do realizowania programu polityki zdrowotnej na swoim terenie. Jednocześnie należy odnotować, że aktywność JST na polu dostępności do świadczeń ochrony zdrowia jest coraz większa.

**SŁOWA KLUCZOWE:** jednostka samorządu terytorialnego, program polityki zdrowotnej, promocja zdrowia, wspólnota samorządowa.

## THE IMPLEMENTATION OF SELF-GOVERNMENT HEALTH PROGRAMMES AND STRATEGIES IN URBAN, RURAL-URBAN, AND RURAL COMMUNES. IMPLEMENTATION OF HEALTH PROGRAMS VIA SELF-GOVERNMENTS

**ABSTRACT:** Local governments have an underestimated potential in creating the health of their inhabitants. One of the manifestations of health policy at this level involves local government programmes and health strategies. Health strategies are important in the following: assessing and monitoring the health needs; the demographic analysis of the population of a given region; the assessment of human, institutional, and financial resources of local government units; and identifying health needs expressed by the population. The usefulness of the strategy in the planning and implementation of the health policy programme is crucial. Programmes are, therefore, a direct response to the health needs of the local community and can satisfy those needs.

The project aims to describe the potential of municipalities in the implementation and evaluation of local government health programmes in the following scope: PPZ topics, sources of PPZ financing, PPZ implementers. The reference point will be the size of the involved commune broken down into urban, rural, and urban-rural communes.

The study was conducted on a sample of 401 local government units, using the postal method and the CAWI (Computer Assisted Web Interviews) online survey, and the return rate of the surveys was 50.6%. The population was divided into layers, i.e. groups of individuals with certain common characteristics. Stratified sampling was based on the division of the country into voivodeships. In each of the subregions, 50 local government units were randomly selected and the questionnaire was sent to them.

According to the research, small communes are cost-motivated or do not know the potential of health policy programmes. Medium-sized communes (approx. 20,000 inhabitants) focus primarily on pro-social and pro-health activities, and the largest (urban) communes approach the implementation of programmes in a task-oriented manner.

Therefore, the potential of communes seems to be very diverse and polarised, and the effectiveness of communes in this respect correlates with their size. Difficulties in implementing the health policy agenda are also different. At the same time, it should be noted that the activity of Local Government Units in the field of access to health care services is increasing.

**KEYWORDS:** Local Government Units, health policy programmes, health promotion, self-governing community.

### 3.1. Wprowadzenie

Podstawą prawną realizacji programów polityki zdrowotnej jest art. 48a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2021 poz. 1285 z późn. zm.). Zgodnie z art. 5 programy dzielą się na programy zdrowotne (opracowane, wdrażane, realizowane i finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) na zlecenie ministra zdrowia) oraz programy polityki zdrowotnej (opracowane, wdrażane, realizowane i finansowane przez ministra zdrowia lub jednostkę samorządu terytorialnego).

Realizacja programów polityki zdrowotnej (PPZ) wynika z wymienionej ustawy i stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Szczegółowo zadania te obejmują:

- opracowywanie i realizację oraz ocenę efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy;
- inicjowanie i udział w wytyczaniu kierunków przedsięwzięć lokalnych zmierzających do zaznajamiania mieszkańców z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia oraz ich skutkami;
- podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców.

Z kolei w art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 roku o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2021 r. poz. 183, z późn. zm.) doprecyzowano katalog zadań z zakresu zdrowia publicznego, obejmujących:

- monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa;
- edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych;
- promocję zdrowia;
- profilaktykę chorób;
- działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji;
- ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych;
- działania w obszarze aktywności fizycznej.

Opiniowaniem projektu PPZ zgodnie z zapisami tej ustawy zajmuje się Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT). Wyjątkiem są PPZ będące kontynuacją programów realizowanych w poprzednim okresie, które uzyskały już taką opinię. Agencja bierze pod uwagę zgodność projektu z kryteriami ustawowymi, aktualnymi priorytetami zdrowotnymi oraz własnymi wytycznymi.

Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych NFZ może przekazać środki na dofinansowanie programów polityki zdrowotnej realizowanych przez JST. Dofinansowanie to nie może przekraczać:

- 80% środków przewidzianych na realizację programu JST o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 5 tys.,
- 40% środków przewidzianych na realizację programu JST o liczbie mieszkańców przekraczającej 5 tys.

Rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie w statystyce publicznej wyodrębnia się zgodnie z podziałem terytorialnym kraju, przy użyciu identyfikatorów Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju. Na tej podstawie wyróżnia się trzy rodzaje gmin (GUS 2022):

- gminy miejskie, których granice pokrywają się z granicą miasta tworzącego gminę (gminy miejskie mogą być także miastami na prawach powiatu),
- gminy miejsko-wiejskie, w których skład wchodzi zarówno miasta w granicach administracyjnych, jak i obszary poza granicami miast,
- gminy wiejskie, które na swoim obszarze nie posiadają miast.

Statystyka publiczna wyróżnia dwa rodzaje obszarów:

- obszary miejskie (miasta) obejmujące tereny położone w granicach administracyjnych miast, czyli obszary gmin miejskich oraz miast w gminach miejsko-wiejskich;

- obszary wiejskie (wieś) obejmujące tereny pozostające poza granicami administracyjnymi miast, na które składają się obszary gmin wiejskich i części wiejskie gmin miejsko-wiejskich.

Miastami w Polsce mogą być miejscowości posiadające prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odpowiednimi przepisami. Rodzaje gmin oraz zasięg obszarów miejskich i wiejskich aktualizowany jest co roku, co powodowane jest zmianami w podziale administracyjnym Polski ogłaszanych rozporządzeniami Rady Ministrów dotyczącymi ustalenia granic gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta.

Celem badania była ocena realizacji PPZ przez JST szczebla gminnego pod kątem wybranych aspektów, takich jak tematyka PPZ, źródła finansowania PPZ, realizatorzy PPZ w odniesieniu do wielkości zaangażowanej gminy w podziale na: gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Końcowe efekty projektu służyć mają zdiagnozowaniu sytuacji obecnej i prognozowaniu możliwości rozwoju promocji zdrowia w obszarach samorządowych w Polsce.

### 3.2. Materiał i metody

Do przygotowania typologii gmin biorących udział w badaniu przyjęto następujące kryteria: czynniki wpływające na wybór obszarów tematycznych PPZ, źródła finansowania PPZ, bariery w realizacji PPZ, charakterystyka osób realizujących PPZ oraz ewentualne przyczyny rezygnacji z PPZ. Metodologia badania objęła analizę porównawczo-opisową, umożliwiającą zestawienie dotychczasowej wiedzy w dziedzinie z nowymi faktami i zależnościami, a także analizę statystyczną o charakterze ilościowym oraz jakościowym. Część badawcza, zrealizowana w II kwartale 2021 roku, opiera się na badaniu pierwotnym w formie ankiety skierowanej do jednostek samorządu terytorialnego. Ankieta zawierała 22 pytania zamknięte, podzielone na następujące obszary badawcze: informacje podstawowe o JST, zadania z zakresu zdrowia publicznego, programy polityki zdrowotnej, realizacja programów polityki zdrowotnej. Na każde pytanie można było odpowiedzieć „tak” lub „nie”. Badanie zostało przeprowadzone na próbie 401 JST z terenu całego kraju, metodą pocztową oraz ankiety internetowej CAWI (Computer Assisted Web Interviews). Podjęte działania pozwoliły na uzyskanie zwrotu ankiet na poziomie 50,6%.

Sposób doboru próby polegał na próbkowaniu warstwowym (stratyfikacyjnym), a następnie na próbkowaniu grupowym. Populacja została podzielona na warstwy, czyli grupy jednostek mających pewne wspólne cechy. Próbkowanie warstwowe oparto na podziale kraju na województwa według Głównego Urzędu Statystycznego (16 województw). W każdym z podregionów wylosowano 50 jednostek samorządu terytorialnego, do których skierowano kwestionariusz ankiety.

W kwestionariuszu badawczym, który był wykorzystany w trakcie badań ankietowych, przedstawiciele gmin byli proszeni o określenie, czy podane obszary tematyczne były realizowane w ramach PPZ, jakie były przyczyny braku realizacji PPZ bądź wyboru konkretnych obszarów tematycznych PPZ, czy wykorzystane zostały środki finansowe ze wskazanych źródeł, czy wystąpiły problemy związane z realizacją programów oraz czy określone kategorie osób były zaangażowane w realizację PPZ. Respondenci potwierdzali te elementy jako występujące w ich gminie lub je negowali. Wyniki zostały poddane analizie skupień z użyciem oprogramowania IBM SPSS Statistics 28.

Pierwszym elementem przeprowadzonych analiz było użycie jednej z hierarchicznych metod aglomeracyjnych – metody Warda z kwadratem odległości euklidesowej. Jej zastosowanie przebiegało kilkuetapowo. Dobrano zmienne diagnostyczne (opisane wcześniej) i za pomocą programu komputerowego wyliczono macierz odległości. Na jej podstawie powstał dendrogram. Uzyskane drzewo binarne pokazuje kolejne połączenia skupień od 401, czyli w sytuacji, kiedy każda z obserwacji znajduje się w osobnym skupieniu, aż do 1, kiedy wszystkie obserwacje znajdują się w jednym skupieniu. Tak uzyskana hierarchia pozwala na określenie wzajemnego położenia skupień. Przyjęta oś odcięcia (3,5) pozwoliła na założenie istnienia pięciu skupień, co umożliwiło przeprowadzenie dalszych analiz.

Po stwierdzeniu prawdopodobnej liczby skupień zastosowano analizę skupień metodą k-średnich. Tutaj także użyto wcześniej zidentyfikowanych zmiennych, a do opisu obserwacji skorzystano z liczby porządkowej, a więc dokładnie tych samych danych, jak w przypadku metody hierarchicznej Warda. Wyliczono wstępne centra skupień, tabelę ANOVA i w ostateczności uzyskano pięć skupień, których liczebność wyniosła od 3,24 do 72,81% obserwacji. Opis wyróżnionych tym sposobem skupień został poprzedzony analizą struktury każdego z nich. Tym samym uzyskano informację o tym, jakie zmienne diagnostyczne decydowały w przeważającej mierze o utworzeniu poszczególnych klastrów, co w konsekwencji pozwoliło na nazwanie uzyskanych w ten sposób typów gmin.

### 3.3. Wyniki

W badanej grupie znalazło się: 14,07% gmin miejskich, 22,47% gmin wiejsko-miejskich oraz 63,46% gmin wiejskich. W wyniku analizy wyłoniono spośród nich 5 skupień gmin o odmiennych celach i motywach realizacji PPZ.

**Tabela 1.** Rodzaje skupień w zależności od wielkości zaangażowanych gmin

WIELKOŚĆ GMINY	RODZAJ SKUPIENIA	%
Gminy do 5 tys. mieszkańców	Gminy motywowane do realizacji PPZ przez dofinansowanie zewnętrzne	17
Gminy do 5 tys. mieszkańców	Gminy nieznające potencjału PPZ	33
Gminy małe 5–10 tys. mieszkańców	Gminy początkujące w PPZ	44
Gminy do 5 tys. mieszkańców	Gminy zadaniowe	54
Gminy do 20 tys. mieszkańców	Gminy zadaniowe	59
Gminy do 20 tys. mieszkańców	Gminy prospołeczne i prozdrowotne	65
Gminy powyżej 20 tys. mieszkańców	Gminy zadaniowe	77

Źródło: opracowanie własne.

Pierwsze skupienie dotyczyło gmin o podejściu prospołecznym i prozdrowotnym, o czym świadczy fakt brania pod uwagę sugestii władz gminy i mieszkańców odnośnie do najczęstszych i najaktualniejszych problemów zdrowotnych danej społeczności w wyborze tematyki PPZ. Takie podejście cechowało w większości gminy średniej wielkości do 20 tys. mieszkańców.

#### Cechy gmin prospołecznych i prozdrowotnych:

- Pozyskiwały dane częściowo z GUS bądź innych podobnych instytucji, częściowo z instytucji typu szkoły, przedszkola.
- Tematyka PPZ pochodziła z sugestii władz gminy i mieszkańców.
- PPZ były opracowywane głównie przez pracowników urzędów gminy.
- Głównym źródłem finansowania były środki własne.
- Często akcentowano trudności z wyłonieniem wykonawcy, a także z rekrutacją uczestników do programów zdrowotnych, zdarzały się również problemy związane z brakiem odpowiednich kwalifikacji pracowników urzędu.

W drugim skupieniu znalazły się gminy zadaniowe, czyli te, które najskrupulatniej realizują zapisy ustawy o zdrowiu publicznym, Narodowego Programu Zdrowotnego oraz innych ustaw dotyczących ochrony zdrowia obywateli. Wśród źródeł finansowania przeważały środki własne oraz środki z Narodowego Funduszu Zdrowia, a część zadań zlecano wykwalifikowanym firmom zewnętrznym. To głównie duże miasta, ale również niektóre małe lub średnie gminy.

**Cechy gmin zadaniowych:**

- Realizowano zadania z zakresu zdrowia publicznego na podstawie ustawy o zdrowiu publicznym oraz rozporządzenia o Narodowym Programie Zdrowia.
- Realizacje z zakresu ochrony zdrowia zlecano organizacjom pozarządowym.
- Programy polityki zdrowotnej były częściowo opracowywane, realizowane i finansowane przez gminę.
- Najważniejsze były sugestie mieszkańców; brano pod uwagę także sugestie instytucji miejskich bądź gminnych, takich jak szkoły, co do wyboru tematyki PPZ.
- Zadania realizowali zarówno pracownicy urzędów, jak i przedstawiciele wykwalifikowanych firm zewnętrznych.
- Wśród źródeł finansowania przeważały środki własne oraz środki z Narodowego Funduszu Zdrowia.
- Największy problem w realizacji PPZ dotyczył wyłonienia wykonawcy oraz rekrutacji uczestników programów.

Kolejne skupienie dotyczy gmin motywowanych do realizacji PPZ przez dofinansowanie zewnętrzne, tj. realizujących PPZ w oparciu o finansowanie NFZ (w przypadku gmin poniżej 5 tys. mieszkańców realizowane na poziomie 80% kosztów programu). Przeszkodą w realizacji programów przez najmniejsze gminy jest często brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry w urzędzie.

**Cechy gmin motywowanych do realizacji PPZ przez dofinansowanie zewnętrzne:**

- Wybór tematyki programu zdrowotnego w znacznej mierze był związany zarówno z kosztami danego programu, jak i dostępnością potencjalnych realizatorów programu na terenie gminy, ważne były także sugestie władz gminy.
- Programy realizowali zarówno pracownicy urzędów, jak i przedstawiciele wykwalifikowanych firm zewnętrznych.
- Źródłem finansowania były środki własne oraz środki NFZ.
- Wskazywano trudności z wyłonieniem wykonawcy oraz z rekrutacją uczestników, czasem także brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry w urzędzie, niekiedy wskazywano na nietrafnie zaplanowany harmonogram, jak również trudności związane ze współpracą z wykonawcą PPZ.

Skupienie czwarte obejmuje gminy, które dopiero zaczynają realizować programy zdrowotne. Do wzrostu zainteresowania tych gmin realizacją PPZ przyczyniła się niewątpliwie możliwość pozyskania środków z NFZ. Tendencja ta obejmuje głównie gminy małe. Problemy, z jakimi borykają się wymienione powyżej jednostki, są typowe dla debiutujących w tym obszarze, tj. trudności z rekrutacją uczestników, brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry w urzędzie i źle zaplanowany budżet projektu.



**Cechy gmin początkujących w PPZ:**

- Zwykle pomysłodawcą tematu programu były instytucje gminne typu szkoły, przedszkola.
- W przeważającej mierze realizacją zajmowali się pracownicy urzędu.
- Finansowanie pochodziło głównie ze środków własnych.
- Wśród problemów stosunkowo często wskazywano trudności związane z rekrutacją uczestników, jak również brakiem odpowiednio wykwalifikowanej kadry w urzędzie i źle zaplanowanym budżetem projektu.

Do tej samej grupy JST (gmin małych) należą też gminy nieznające potencjału PPZ, dla których jednocześnie najważniejszą barierą w realizacji programów jest brak środków finansowych. W przypadku tej grupy niezbędne jest prowadzenie szkoleń lub udostępnianie materiałów edukacyjnych na temat korzyści, jakie może osiągnąć lokalna społeczność wskutek prowadzenia programów zdrowotnych przez gminę.

**Cechy gmin nieznających potencjału PPZ:**

- Najważniejszą barierą w realizacji PPZ wskazywaną przez gminę był brak środków finansowych na realizację programów zdrowotnych.
- Ważnym czynnikiem był też brak odpowiednich kwalifikacji pracowników urzędu.
- Gmina nie zdawała sobie sprawy z możliwości realizacji takiego programu.
- Rzadko wskazywano na niechęć władzy do realizacji PPZ.

**3.4. Dyskusja**

Powołanie do życia samorządu gminnego w 1990 roku, a następnie samorządu powiatowego i wojewódzkiego w 1998 roku otworzyło nowe perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Celem nadrzędnym utworzenia samorządów było kreowanie warunków do rozwoju lokalnych społeczności, co oznacza zwiększenie możliwości zaspokajania potrzeb wszystkich uczestników wspólnoty. Dotyczy to również potrzeb zdrowotnych. Gminna polityka zdrowotna obejmuje działania w dziedzinie profilaktyki, leczenia i rehabilitacji (Śmietanka 2016). Jak pokazało badanie własne, to społeczności gmin średniej wielkości, do 20 tys. mieszkańców, wykazują w największym stopniu podejście prospołeczne i prozdrowotne, o czym świadczy m.in. fakt brania pod uwagę sugestii władz gminy i mieszkańców odnośnie do najczęstszych i najaktualniejszych problemów zdrowotnych danej społeczności w wyborze tematyki PPZ.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2021 r. poz. 183, z późn. zm.), która określa politykę krajową w dziedzinie zdrowia publicznego, w celu osiągnięcia poprawy stanu zdrowia społeczeństwa



przewidywana jest ukierunkowana aktywność i współpraca administracji rządowej, samorządowej, organizacji pożytku publicznego oraz innych podmiotów, jeżeli ich cele statutowe lub przedmiot działalności dotyczą zadań z zakresu zdrowia publicznego. Po dwóch latach funkcjonowania ustawy o zdrowiu publicznym sprawozdano ponad 71 tys. programów oraz działań na rzecz poprawy zdrowia populacji, na które w latach 2016–2017 wydatkowano łącznie 8,4 mld zł (NIK 2019). W tym zakresie jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały 62% sprawozdanych interwencji, a pozostałe realizowane były przez administrację rządową (przede wszystkim przez Państwową Inspekcję Sanitarną oraz NFZ). Największy udział w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego miały gminy – wyniósł on ponad 40%. Jedna trzecia zadań została podjęta przez administrację rządową, 20% przez samorząd powiatowy, a 4% przez samorząd województwa (MZ 2018). Zadania te były realizowane głównie w formie działań promocyjno-edukacyjnych oraz profilaktycznych (obie formy stanowiły mniej więcej jedną trzecią sprawozdanych zadań).

Władze lokalne finansują miejscowe programy polityki zdrowotnej i mogą samodzielnie decydować o sposobie wydawania budżetów, w zależności od swoich potrzeb. Programy polityki zdrowotnej są zwykle realizowane przez podmioty świadczące opiekę zdrowotną, będące często własnością władz lokalnych. W 2018 roku przeważająca część realizowanych lokalnych programów polityki zdrowotnej dotyczyła wdrażania szczepień ochronnych (głównie szczepień przeciwko grypie oraz HPV) (Sowada i in. 2020).

Aktywność JST nie ogranicza się do programów polityki zdrowotnej, wiele inicjatyw podejmowanych jest bowiem w obszarach innych niż udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. To m.in. promowanie zdrowia, profilaktyka chorób i kształtowanie środowisk ułatwiających prozdrowotne wybory mieszkańców (Markowska-Kabała 2013; Zdrowa Przyszłość 2020). Takie podejście reprezentuje skupisko drugie, gdzie znalazły się gminy zadaniowe, czyli te, które najskrupulatniej realizują zapisy ustawy o zdrowiu publicznym, Narodowym Programie Zdrowotnym oraz innych ustaw dotyczących ochrony zdrowia obywateli. Wśród źródeł finansowania przeważają tu środki własne oraz środki z Narodowego Funduszu Zdrowia, a część zadań zleca się wykwalifikowanym firmom zewnętrznym. Skupisko drugie to głównie duże miasta, ale również niektóre małe lub średnie gminy.

Samorząd terytorialny został wyposażony w osobowość prawną i samodzielność finansową, co umożliwi osiągnięcie ustalonych celów. Osobowość prawna oznacza bowiem, że samorząd terytorialny jest podmiotem praw i obowiązków, posiadającym samodzielność decyzyjną i w pełni ponosi odpowiedzialność za własne działania. Istotnym atrybutem samodzielności jest dysponowanie własnym majątkiem i względnie stałymi źródłami finansowania realizowanych zadań. Jedną z głównych zasad finansowania społeczności lokalnych jest prawo do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi samorządy terytorialne mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania nałożonych

na nie zadań o charakterze publicznym oraz w celach rozwojowych. Do tego samorząd może wykorzystywać zewnętrzne źródła finansowania (Zasadzki 2010). W przypadku PPZ są to środki pozyskane z NFZ lub najczęściej środki unijne (w przypadku Regionalnych Programów Zdrowotnych realizowanych na szczeblu wojewódzkim). Pierwsze podejście cechuje gminy małe, które dopiero zaczynają realizować programy zdrowotne (skupienie czwarte), drugie – gminy największe (skupienie drugie).

To duże miasta, szczególnie wojewódzkie, realizujące szeroko zakrojone programy regionalne, najskuteczniej pozyskują środki unijne. W ramach funduszy UE realizowanych jest wiele programów polityki zdrowotnej ukierunkowanych na profilaktykę m.in. chorób nowotworowych, układu krążenia, układu oddechowego, układu kostno-stawowo-mięśniowego oraz zaburzeń psychicznych. Podejmuje się też działania upowszechniające badania przesiewowe w zakresie wczesnej diagnostyki raka piersi, raka szyjki macicy i raka jelita grubego, jak również działania na rzecz rehabilitacji medycznej oraz wczesnego wykrywania wad wrodzonych. Łączna kwota przeznaczona na te działania w perspektywie finansowej 2014–2020 to ok. 1,6 mld zł ze środków EFS. Problemem jest w tym przypadku udział populacji docelowej w badaniach przesiewowych, który wciąż pozostaje na bardzo niskim poziomie i waha się od ok. 5 do 35%.

Polityka regionalna jest zatem wyrazem nie tylko solidaryzmu społecznego, wyrażającego się podejmowaniem szeroko zakrojonych działań na rzecz zmniejszania nadmiernych różnicowań przestrzennych, przyspieszenia rozwoju obszarów opóźnionych i poprawy warunków życia ludzi tam zamieszkujących, lecz także solidaryzmu społecznego w zakresie polityki zdrowotnej, w tym programów i działań profilaktycznych. Zagrożenia wynikają natomiast z niedostatecznych możliwości finansowych oraz niewłaściwych i niestabilnych rozwiązań systemowych w zakresie finansowania zadań samorządu terytorialnego, braku wypracowanych i sprawdzonych procedur, metod i wykwalifikowanej kadry, umiejącej tworzyć i realizować programy i strategie zdrowotne (Świaniewicz, Łukomska 2022). Te elementy utrudniają lub wręcz uniemożliwiają realizację PPZ, zwłaszcza w najmniejszych gminach (do 5 tys. mieszkańców). Do tej samej grupy JST należą też gminy nieznające potencjału PPZ, dla których jednocześnie najważniejszą barierą w realizacji programów jest brak środków finansowych. W stosunku do tej grupy niezbędne jest prowadzenie szkoleń lub udostępnianie materiałów edukacyjnych na temat korzyści z prowadzenia programów zdrowotnych.

Podsumowując, jak obrazują wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród gmin z terenu całego kraju, gminy w Polsce są bardzo różnicowane pod względem swoich priorytetów i działań. Odmienne są również trudności, na jakie natrafiają chętni do realizowania programu polityki zdrowotnej na swoim terenie. Jednocześnie aktywność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie udostępniania świadczeń ochrony zdrowia jest coraz większa.

### 3.5. Wnioski

1. Gminy małe (do 5 tys. mieszkańców) liczą na pozyskanie dofinansowania NFZ na poziomie 80%.
2. Najmniejsze gminy na ogół nie znają potencjału PPZ, co może wskazywać na brak edukacji, szkoleń i wymiany doświadczeń pomiędzy samorządami. Działania promujące realizację PPZ należałoby zatem skierować w pierwszej kolejności do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.
3. Gminy o średniej wielkości (ok. 20 tys. mieszkańców) są to na ogół gminy o wysokim potencjale społeczeństwa odpowiedzialnego społecznie, posiadające na swoim terenie liczne organizacje pozarządowe, chcące świadomie kreować przestrzeń wokół siebie.
4. Gminy największe (miejskie) podchodzą do realizacji PPZ zadaniowo, wykonując zadania obligatoryjne wynikające wprost z ustawy o zdrowiu publicznym i ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej.

### Literatura

- GUS, 2022, *Rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> (dostęp: 7.12.2022).
- Markowska-Kabała I., 2013, *Wybrane programy polityki zdrowotnej, finansowane przez samorząd terytorialny miasta Częstochowy*, [w:] R. Lewandowski, M. Kautsch, Ł. Sułkowski (red.), *Współczesne problemy zarządzania w ochronie zdrowia z perspektywy systemu i organizacji*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, cz. I, XIV(10): 375–385.
- MZ, 2018, *Informacja o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego w roku 2016 i 2017*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa.
- NIK, 2019, *Raport: System ochrony zdrowia w Polsce – stan obecny i pożądan kierunki zmian*, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20223,vp,22913.pdf> (dostęp: 15.11.2022).
- Sowada C., Sagan A., Kowalska-Bobko I., World Health Organization (2019), *Poland: Health system review*, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/325143/18176127-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 7.12.2022).
- Śmietanka T., 2016, *Polityka społeczna gminy jako czynnik rozwoju lokalnego*, Związek Miast Polskich, Poznań–Koźnice: 40–48.
- Świaniewicz P., Łukomska J., 2022, *Najbogatsze samorządy w 2021 roku. Ranking dochodów per capita*, [https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/Ranking\\_nr\\_15\\_2022\\_Bogactwo\\_JST\\_2021.pdf](https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/Ranking_nr_15_2022_Bogactwo_JST_2021.pdf) (dostęp: 7.12.2022).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 roku o zdrowiu publicznym (Dz.U. 2015 poz. 1916).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2021 poz. 1285 z późn. zm.).

Zasadzki W., 2010, *Potencjał ekonomiczny gminy a modelowanie rozwoju lokalnego*, „Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu”, 17: 137–150.

*Zdrowa Przyszłość. Ramy Strategiczne Rozwoju Systemu Ochrony Zdrowia na lata 2021–2027, z perspektywą do 2030 r.*, 2020, załącznik do uchwały nr 196/2021 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r.



Karolina SOBCZYK , Tomasz HOLECKI , Marlena ROBAKOWSKA 

## ROLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W BUDOWANIU POTENCJAŁU OBSZARÓW METROPOLITALNYCH W ZAKRESIE PROMOCJI ZDROWIA

dr n. o zdr. Karolina Sobczyk – *Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach*  
Zakład Ekonomiki i Zarządzania w Ochronie Zdrowia  
Wydział Zdrowia Publicznego w Bytomiu  
ul. Piekarska 18, 41-902 Bytom  
e-mail: [ksobczyk@sum.edu.pl](mailto:ksobczyk@sum.edu.pl)  
<https://orcid.org/0000-0003-1632-7246>

dr hab. n. o zdr. Tomasz Holecki, prof. SUM – *Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach*  
Zakład Ekonomiki i Zarządzania w Ochronie Zdrowia  
Wydział Zdrowia Publicznego w Bytomiu  
ul. Piekarska 18, 41-902 Bytom  
e-mail: [tholecki@sum.edu.pl](mailto:tholecki@sum.edu.pl)  
<https://orcid.org/0000-0003-1798-4133>

dr n. med. Marlena Robakowska – *Gdański Uniwersytet Medyczny*  
Zakład Zdrowia Publicznego i Medycyny Społecznej  
ul. Dębinki 7, 80-210 Gdańsk  
e-mail: [mrobakowska@gumed.edu.pl](mailto:mrobakowska@gumed.edu.pl)  
<https://orcid.org/0000-0003-4890-2794>

4

**ZARYS TREŚCI:** Metropolia lub obszar metropolitalny jako forma rozwoju społeczno-gospodarczego stanowi miejsce kumulacji potencjałów ludzkich, finansowych i organizacyjnych, które mogą przyczynić się do poprawy wskaźników zdrowotnych populacji. Tym samym można założyć, że właściwie realizowana polityka zdrowotna powinna uwzględniać specyfikę tych obszarów, aby wykorzystać ich możliwości prorozwojowe oraz zapobiegać zdarzeniom niepożądanym. Opracowanie dotyczy kwestii związanych z zarządzaniem publicznym w metropoliach i obszarach metropolitalnych w zakresie promocji zdrowia.

Celem badania było określenie miejsca pojedynczych jednostek samorządu terytorialnego (JST) w kompetencjach obszarów metropolitalnych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań promocji zdrowia, poprzez analizę opinii urzędników na temat potencjału metropolii w kontekście zadań ochrony zdrowia oraz zadań z zakresu zdrowia publicznego. W opracowaniu system ochrony zdrowia, zgodnie z definicją Światowej Organizacji Zdrowia, oznacza zbiór aktywności, których celem jest promowanie, odtwarzanie i utrzymywanie zdrowia, natomiast zdrowie publiczne rozumiane jest jako nauka i sztuka zapobiegania chorobom, wydłużania życia oraz promowania zdrowia poprzez zorganizowane wysiłki społeczeństwa.

Wnioski wyciągnięto na podstawie badania pilotażowego zrealizowanego w Górnosląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz Obszarze Metropolitalnym Gdańsk – Gdynia – Sopot. Ponieważ działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego mogą się różnić w zależności od przyjętej formy organizacyjno-prawnej, artykuł zawiera analizę sytuacji formalnej poszczególnych jednostek oraz funkcjonalnej w zakresie organizacji systemu ochrony zdrowia.

Jak ustalono, w działaniach metropolitalnych w licznych obszarach życia społecznego tkwi duży potencjał organizacyjny, który w przypadku ochrony zdrowia i zdrowia publicznego nie jest odpowiednio wykorzystywany. Niekorzystny jest niski poziom wiedzy pracowników samorządowych w tym zakresie, a także skromna liczba wspólnych inicjatyw podejmowanych w ramach metropolii w celu realizacji zadań w obu analizowanych obszarach.

Mimo ujawnionych deficytów, zarówno w obszarach metropolitalnych, jak i w samych jednostkach samorządu terytorialnego, dostrzec należy spory potencjał w zakresie oddziaływań na zdrowie populacji. Jako rekomendacje wskazano podjęcie działań sprzyjających większemu wykorzystaniu dostępnych możliwości w poszczególnych politykach państwa, ze szczególnym uwzględnieniem regionalnej polityki zdrowotnej, co powinno przełożyć się na poprawę wskaźników zdrowotnych.

**SŁOWA KLUCZOWE:** ochrona zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego, metropolie, obszary metropolitalne, polityka regionalna, zarządzanie publiczne.

## THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN BUILDING THE CAPACITY OF METROPOLITAN AREAS FOR HEALTH PROMOTION

**ABSTRACT:** A metropolis or a metropolitan area as a form of socio-economic development is a place of accumulation of human, financial, and organisational potentials that can contribute to the improvement of health indicators of the population. Thus, it can be assumed that a properly implemented health policy should take into account the specificity of these areas in order to take advantage of their pro-development potential and prevent adverse events. The study is related to public management in metropolises and metropolitan areas in the field of health.

The purpose of the study was to determine the place of individual local government units in the competencies of metropolitan areas, with a particular focus on health promotion tasks. In the study, the healthcare system was understood, in accordance with the definition of the World Health Organization, as a set of activities aimed at promoting, restoring, and maintaining health, while public health is understood as science and activities undertaken to prevent diseases, prolong life, and promote health.

Conclusions were drawn on the basis of a pilot study carried out in the GZM Metropolis and the Metropolitan Area of Gdańsk – Gdynia – Sopot. Because the actions taken by local government units may vary depending on the adopted organisational and legal form, the article contains an analysis of the formal situation of individual units and the functional situation in terms of the organisation of the healthcare system.

There is a great organisational potential in metropolitan activities in numerous areas of social life. Nevertheless, as the results of our own research have shown, in the case of the area of healthcare and public health, there is still much to be done.

Despite the revealed deficits, both in metropolitan areas and in the local government units themselves, there is also a considerable potential in the implementation of activities in the field of health. Recommendations include taking actions to better use the available potentials in individual state policies, with particular emphasis on the regional health policy, which should translate into an increase in the health potential of the indicated communities.

**KEYWORDS:** healthcare, local government units, metropolises, metropolitan areas, regional policy, public health management.

## **4.1. Wprowadzenie**

Silna polaryzacja i zróżnicowanie szans rozwoju szerokiego zbioru miast oraz tworzenie się mniej lub bardziej złożonych zespołów i regionów miejskich to jeden z najbardziej charakterystycznych procesów XX wieku (Zuzańska-Żyśko 2016). Pojęcie metropolizacji należy rozumieć jako powstawanie na bazie niektórych wielkich miast stref, stanowiących sieci ośrodków o dominującym wpływie na główne procesy rozwoju współczesnej cywilizacji, a także silne różnicowanie się przestrzeni regionalnej w zasięgu oddziaływania tych ośrodków, w tym powstawanie w bliższym zasięgu obszarów metropolitalnych złożonych z mniejszych gmin (Lendzion 2004). Metropolia jest najwyższą formą organizacji przestrzeni w społeczeństwie sieciowym, którego funkcjonowanie oparte jest przede wszystkim na przepływach: kapitału, technologii, wiedzy, symboli i informacji. Te sieci przepływów, właściwie spożytkowane, stanowią ogromny potencjał do wykorzystania w ochronie zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem promocji zdrowia (Salik 2014).

Sieć metropolii jest środowiskiem kapitału, biznesu i wiedzy, które może przyczynić się do poprawy wskaźników zdrowotnych populacji poprzez wzajemną wymianę doświadczeń oraz zmianę perspektywy działania z lokalnej na regionalną, a nawet globalną. Niestety w Polsce potencjał działań metropolii w obszarze ochrony zdrowia i zdrowia publicznego nie jest odpowiednio wykorzystywany. Badania wskazują, że XXI wiek będzie należał do metropolii, zatem



to od zaawansowania rozwoju obszarów metropolitalnych może w dużej mierze zależeć pozycja gospodarcza i polityczna regionu. Tym samym obszary metropolitalne powinny być uwzględniane w procesie projektowania i wdrażania skutecznych narzędzi zarządzania publicznego, wśród których niezwykle ważnym elementem pozostaje efektywny system ochrony zdrowia (Zielona Księga Obszarów Metropolitalnych 2012: 5; Raine 2013; South 2014).

#### **4.2. Zadania metropolitalne na przykładzie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot**

Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim (ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) stanowi, że „związek jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 mln mieszkańców”. Związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa albo koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto związek ten może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej (Program działań strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii 2018).

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM) mieści się obecnie w granicach 41 gmin i miast, w których mieszka około 2,3 mln ludzi. GZM to obszar policentryczny z co najmniej kilkoma ośrodkami powiązаныmi ze sobą w różnych obszarach funkcjonalnych, takich jak gospodarka, edukacja i wiedza, kultura, system zdrowia czy system transportu publicznego. W niedalekiej przeszłości siła miast i gmin, tworzących dzisiejszą metropolię, opierała się na tradycyjnym przemyśle. W ostatnich latach znaczenia nabrały branże korzystające z nowoczesnych rozwiązań technologicznych, na co niewątpliwie miały wpływ intensywne przemiany gospodarcze. Wśród branż tych znajduje się m.in. sektor zdrowia, który mierzy się obecnie z potencjałem nowych technologii, brakiem pracowników oraz problemami finansowymi. Technologie informatyczne i procesy daleko idącej robotyzacji i automatyzacji w obliczu wspomnianych wyzwań nie są już opcją rozwoju branży medycznej, ale stały się koniecznością, stanowiącą podstawę nowoczesnej, konkurencyjnej na skalę globalną gospodarki. Dlatego też, w ramach zadań ustawowych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, zarząd metropolii uznaje obecnie za priorytetowe m.in. aktywne uczestnictwo w procesie zmian, inicjując i wspierając działania pilotażowe w zakresie innowacji w opiece zdrowotnej (Program działań strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii 2018).

Stowarzyszenie o nazwie Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot, zgodnie ze statutem (Statut Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot 2021), jest dobrowolnym, samorządowym i trwałym zrzeszeniem gmin i powiatów. Stowarzyszenie powołano w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów członków, a jego celami są:

- harmonijny społeczno-gospodarczy rozwój gmin i powiatów,
- wspólne kształtowanie i integracja najważniejszych polityk, mających wpływ na jakość życia mieszkańców,
- utrwalenie pozycji w międzynarodowej sieci metropolii,
- współpraca i wzajemne wspieranie się członków stowarzyszenia we wszelkich działaniach na rzecz rozwoju,
- wzmacnianie wpływu członków stowarzyszenia na kształt i sposób realizacji zadań wspieranych w ramach polityki spójności,
- prowadzenie działalności: naukowej, oświatowej, kulturalnej, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, przyczyniającej się do wzrostu jakości życia i rozwoju.

Stowarzyszenie realizuje swoje cele m.in. poprzez *Statut Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot* z dnia 13 grudnia 2021 r., zakładający:

- realizację projektów zleconych przez członków stowarzyszenia, obejmujących zakres zadań gmin i powiatów, prowadzenie prac związanych z przygotowaniem i uchwalaniem aktów prawnych poprawiających funkcjonowanie administracji publicznej w obszarze metropolitalnym,
- umożliwianie wymiany doświadczeń i informacji pomiędzy członkami stowarzyszenia,
- współpracę z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi, podmiotami ekonomii społecznej, przedsiębiorcami i innymi partnerami na rzecz realizacji celów stowarzyszenia,
- współpracę z administracją publiczną, korporacjami samorządowymi, w szczególności Unią Metropolii Polskich, instytucjami i organizacjami niepublicznymi na szczeblu regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

Najważniejszym dokumentem strategicznym dla rozwoju stowarzyszenia jest *Strategia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot do roku 2030* (2015), wyznaczająca kierunki współpracy metropolitalnej na najbliższe kilkanaście lat. Realizacja proponowanej wizji rozwoju wymaga przede wszystkim koordynacji i wzmocnienia współpracy podmiotów w zakresie sprostania głównym problemom hamującym dynamikę metropolii i wykorzystania pojawiających się szans. Realizacja celów strategicznych ma się przyczynić do urzeczywistnienia

się scenariusza progresywnego rozwoju metropolii. Wśród aktualnych celów strategicznych znajduje się m.in. rozwój społeczny, w obrębie którego jednym z celów tematycznych jest doskonalenie profilaktyki, poprawa dostępności do usług medycznych i promocja zdrowego stylu życia.

### **4.3. Realizacja zadań w obszarze zdrowia publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego**

Aglomeracje i metropolie jako samodzielne, wydzielone prawnie jednostki samorządu terytorialnego (JST) stanowią ważną część ustroju państwa, ponieważ organizują życie dużej grupy obywateli i innych mieszkańców (Lipowicz 2020). Błędem byłoby jednak skupiać się jedynie na działaniach możliwych do podejmowania na poziomie całej metropolii, gdyż wiele z nich realizowanych jest przez pojedyncze jednostki samorządu terytorialnego, wchodzące w ich skład. Liczne zadania społeczne, w tym te realizowane w obszarze ochrony zdrowia i zdrowia publicznego, mogą być realizowane przez JST w ramach wzajemnej współpracy, co niewątpliwie odbywałoby się z korzyścią nie tylko dla samych decydentów, ale też dla lokalnych społeczności.

Zdrowie ma charakter populacyjny, mierzony wskaźnikami epidemiologicznymi odnoszącymi się do całej zbiorowości lub do wyłonionych grup, i jako takie jest wspólnym dobrem, które należy wzmacniać i kształtować. Rola lokalnych społeczności w kreowaniu poziomu zdrowotności jest niedoceniona, a ich skuteczność może być wyrażona nie tylko poprzez niskie wskaźniki zachorowalności czy umieralności na danym obszarze, ale również jako minimalizowanie zachowań patologicznych związanych z zaniedbaniami stanu zdrowia, a wpływających na poziom bezpieczeństwa i poczucia przynależności (Woźniak-Holecka 2013). Samorządy realizują zadania z zakresu zdrowia publicznego, określone ustawą z dnia 11 września 2015 roku o zdrowiu publicznym. Wśród nich wymienia się m.in.:

- monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa,
- edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych,
- promocję zdrowia,
- profilaktykę chorób,
- działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji,
- ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych,
- działania w obszarze aktywności fizycznej.

W tym miejscu należy wspomnieć, że działania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego mogą się różnić w zależności od przyjętej formy organizacyjno-prawnej metropolii. Dla stowarzyszenia podstawowym aktem prawnym regulującym sposób jego funkcjonowania jest ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach. W przypadku metropolii stanowiących na podstawie ustawy, jak np. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, będzie to ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Zadania realizowane przez poszczególne JST w przypadku uregulowań ustawowych powinny być spójne z polityką państwa i jej założeniami. Inaczej jest, jeśli metropolia powstaje jako stowarzyszenie gmin (np. Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot), w takiej sytuacji realizacja zadań pomiędzy poszczególnymi JST może się różnić. Ponadto stowarzyszenie gmin działa jako instytucja pośrednicząca w kontaktach pomiędzy partnerami o słabszych powiązaniach formalnych (Augustyniak 2022).

Samorządy realizują także liczne zadania z zakresu zdrowia publicznego w ramach celów operacyjnych głównej strategii zdrowotnej kraju – Narodowego Programu Zdrowia (NPZ). Celem strategicznym Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025 (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 roku) jest zwiększenie liczby lat przeżytych w zdrowiu oraz zmniejszenie społecznych nierówności zdrowotnych. Z kolei cele operacyjne obejmują:

- profilaktykę nadwagi i otyłości,
- profilaktykę uzależnień,
- promocję zdrowia psychicznego,
- zdrowie środowiskowe i choroby zakaźne,
- wyzwania demograficzne.

Zadania z zakresu zdrowia publicznego są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia, innych ministrów lub centralnych organów administracji rządowej, agencji wykonawczych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, w tym Narodowego Funduszu Zdrowia oraz jednostek samorządu terytorialnego (ustawa z dnia 11 września 2015 roku). Ponadto JST mogą pozyskiwać środki na realizację Programów Promocji Zdrowia (PPZ) z funduszy europejskich, a także w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Celem badania było określenie roli jednostek samorządu terytorialnego w kompetencjach obszarów metropolitalnych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań promocji zdrowia, poprzez analizę opinii urzędników JST na temat potencjału obszarów metropolitalnych w kontekście zadań ochrony zdrowia oraz zadań z zakresu zdrowia publicznego.

#### 4.4. Metodologia

W ramach pracy badawczej skonstruowano autorski kwestionariusz ankiety skierowany do przedstawicieli urzędów jednostek samorządu terytorialnego, wchodzących w skład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (41 gmin) oraz Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot (56 gmin). Kryterium kwalifikacji obu ośrodków miejskich było podobieństwo pod względem struktury i zbliżony zakres funkcjonowania. Ponadto, jak wyżej zaznaczono, swoimi granicami obejmują one zbliżoną liczbę gmin. Wyboru dokonano mimo znacznych różnic w definiowaniu „metropolii” w przypadku Górnego Śląska (podstawa ustawowa) i Trójmiasta (stowarzyszenie miast). Skierowano do nich łącznie 16 pytań dotyczących potencjału obszarów metropolitalnych w zakresie zadań ochrony zdrowia oraz tych dotyczących zdrowia publicznego. Kwestionariusz ankiety skierowano drogą pocztową do wszystkich urzędów jednostek samorządu terytorialnego, wchodzących w skład ww. obszarów metropolitalnych, tj. łącznie do 90 odbiorców. Podjęte działania przełożyły się na uzyskanie próby badawczej w liczbie 34 urzędów i odsetka zwrotu na poziomie 37,8%. W ramach omówienia wyników badania dokonano analizy porównawczej z innymi badaniami, ze szczególnym uwzględnieniem zagranicznego piśmiennictwa.

#### 4.5. Wyniki

Respondenci w ramach przeprowadzonego badania kwestionariuszowego zostali zapytani o potencjał działań metropolii w obszarze ochrony zdrowia i zdrowia publicznego. W przypadku obu z wymienionych obszarów potencjał ten za duży lub bardzo duży uznało łącznie 50% badanych (tabela 1). Podobny odsetek ankietowanych uznał za realny wpływ metropolii na realizację zadań w obszarze zdrowia publicznego. W przypadku ochrony zdrowia było to nieco więcej – ok. 56% badanych (tabela 2).

**Tabela 1.** Potencjał działań metropolii w obszarze ochrony zdrowia i zdrowia publicznego w opinii grupy badanej (n=34)

Potencjał działań metropolii	ochrona zdrowia		zdrowie publiczne	
	liczba	%	liczba	%
Bardzo duży	4	11,8	4	11,8
Duży	13	38,2	13	38,2
Średni	10	29,4	10	29,4
Mały	5	14,7	6	17,6
Bardzo mały	2	5,9	1	2,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kwestionariusza.

**Tabela 2.** Wpływ metropolii na realizację zadań w obszarze ochrony zdrowia i zdrowia publicznego w opinii grupy badanej (n=34)

Realny wpływ oddziaływania metropolii	ochrona zdrowia		zdrowie publiczne	
	liczba	%	liczba	%
Tak	19	55,9	17	50,0
Nie	6	17,6	9	26,5
Nie wiem	9	26,5	8	23,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kwestionariusza.

Blisko 60% respondentów nie potrafiło określić, czy działania metropolii w obszarze ochrony zdrowia i zdrowia publicznego różnią się w istotny sposób od działań metropolii w innych obszarach. Jedynie 23,5% badanych uznało, że faktycznie taka sytuacja ma miejsce w przypadku ochrony zdrowia, natomiast 17,6% oceniło, że dzieje się tak w obszarze zdrowia publicznego. Za głównych beneficjentów działań podejmowanych w analizowanych obszarach metropolitalnych, zarówno w zakresie ochrony zdrowia, jak i zdrowia publicznego, urzędnicy uznali społeczność lokalną, samorząd terytorialny oraz sektor świadczeniodawców usług medycznych i/lub uzdrowiskowych (tabela 3).

**Tabela 3.** Beneficjenci działań metropolii w obszarze ochrony zdrowia i zdrowia publicznego w opinii grupy badanej (n=34)

Beneficjenci	ochrona zdrowia		zdrowie publiczne	
	liczba	%	liczba	%
Społeczność lokalna	25	73,5	24	70,6
Samorząd terytorialny	22	64,7	23	67,6
Sektor świadczeniodawców usług medycznych i/lub uzdrowiskowych	21	61,8	18	52,9
Jednostki (korzyści osobiste)	3	8,8	2	5,9
Przemysł	2	5,9	3	8,8
Wyłącznie lider – niezależnie od reprezentowanego sektora	1	2,9	0	0,0
Wyłącznie uczestnicy – niezależnie od reprezentowanego sektora	1	2,9	2	5,9
Nie wiem	3	8,8	2	5,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kwestionariusza.

W ramach przeprowadzanego badania respondentów zapytano również o ich współpracę z innymi podmiotami w zakresie zadań realizowanych w obu analizowanych obszarach. W przypadku zadań w obszarze ochrony zdrowia urzędnicy deklarowali głównie współpracę z organizacjami pozarządowymi, Starostwem Powiatowym oraz Urzędem Wojewódzkim. W obszarze zdrowia publicznego były to te same podmioty oraz dodatkowo Urząd Marszałkowski. Z zarządem metropolii w obszarze zdrowia publicznego współpracuje jedynie 20,6% badanych JST, w przypadku ochrony zdrowia – 32,4% (tabela 4).

**Tabela 4.** Współpraca urzędów z innymi podmiotami w ramach realizacji zadań ochrony zdrowia i zdrowia publicznego (n=34)

Podmiot współpracujący	ochrona zdrowia				zdrowie publiczne			
	tak		nie		tak		nie	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Ministerstwo Zdrowia	16	47,1	18	52,9	14	41,2	20	58,8
Urząd Marszałkowski	15	44,1	19	55,9	16	47,1	18	52,9
Urząd Wojewódzki	21	61,8	13	38,2	18	52,9	16	47,1
Starostwo Powiatowe	23	67,6	11	32,4	16	47,1	18	52,9
Inne gminy	15	44,1	19	55,9	9	26,5	25	73,5
Inne kraje	1	2,9	33	97,1	1	2,9	33	97,1
Narodowy Fundusz Zdrowia	17	50,0	17	50,0	13	38,2	21	61,8
Zarząd Metropolii	11	32,4	23	67,6	7	20,6	27	79,4
Organizacje pozarządowe	23	67,6	11	32,4	23	67,6	11	32,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kwestionariusza.

Aby zbadać potencjał kadrowy i organizacyjny do realizacji zadań ochrony zdrowia i zdrowia publicznego w urzędach JST, respondentów pytano, czy w ich miejscach pracy istnieją odrębne stanowiska oraz jednostki organizacyjne ds. związanych z analizowanymi obszarami. W przypadku ochrony zdrowia w 13 badanych JST są to odrębne stanowiska, w 6 – całe jednostki organizacyjne. Z kolei odrębne stanowisko ds. związanych ze zdrowiem publicznym istnieje w 8 badanych urzędach, odrębna jednostka organizacyjna w 6 (tabela 5).



**Tabela 5.** Potencjał kadrowy i organizacyjny do realizacji zadań ochrony zdrowia i zdrowia publicznego w urzędach JST (n=34)

Struktura organizacyjna Urzędu	tak		nie	
	liczba	%	liczba	%
Odrębne stanowisko ds. związanych z ochroną zdrowia	13	38,2	21	61,8
Odrębna jednostka organizacyjna ds. związanych z ochroną zdrowia	6	17,6	28	82,4
Odrębne stanowisko ds. związanych ze zdrowiem publicznym	8	23,5	26	76,5
Odrębna jednostka organizacyjna ds. związanych ze zdrowiem publicznym	6	17,6	28	82,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kwestionariusza.

Ponad 38% badanych urzędników JST uznało, że uregulowania prawne w Polsce nie sprzyjają inicjowaniu przez metropolie zadań w obszarze ochrony zdrowia, kolejnych 53% nie potrafiło udzielić odpowiedzi na to pytanie. W przypadku analogicznego pytania o obszar zdrowia publicznego odpowiedzi kształtowały się odpowiednio na poziomie 26,5% oraz ok. 62%.

Wśród najczęściej realizowanych przez urzędy zadań z zakresu zdrowia publicznego respondenci wskazywali promocję zdrowia (100%), profilaktykę chorób (91,2%), a także edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych (85,3%). Nieliczne urzędy realizowały zadania z zakresu zdrowia publicznego we współpracy metropolitalnej. Badane samorządy nie podejmują się inicjowania i prowadzenia badań naukowych oraz kooperacji międzynarodowej w zakresie zdrowia publicznego (tabela 6).

**Tabela 6.** Realizacja zadań z zakresu zdrowia publicznego w badanych urzędach JST (n=34)

Zadanie z zakresu zdrowia publicznego	Tak, we współpracy w tym zakresie w ramach metropolii		Tak, ale bez współpracy w tym zakresie w ramach metropolii		Nie	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Monitorowanie i ocena stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa	2	5,9	12	35,3	20	58,8



Edukacja zdrowotna dostosowana do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych	3	8,8	26	76,5	5	14,7
Promocja zdrowia	4	11,8	30	88,2	0	0,0
Profilaktyka chorób	2	5,9	29	85,3	3	8,8
Działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji	2	5,9	16	47,1	16	47,1
Analiza adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa	0	0,0	5	14,7	29	85,3
Inicjowanie i prowadzenie badań naukowych oraz współpracy międzynarodowej w zakresie zdrowia publicznego	0	0,0	0	0,0	34	100,0
Rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego	0	0,0	7	20,6	27	79,4
Ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych	0	0,0	7	20,6	27	79,4
Działania w obszarze aktywności fizycznej	4	11,8	26	76,5	4	11,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kwestionariusza.

Zdecydowana większość działań realizowanych przez urzędy w ramach Narodowego Programu Zdrowia (NPZ) na lata 2021–2025 skupia się w obrębie trzech celów operacyjnych tej strategii: profilaktyka uzależnień (94,1%), promocja zdrowia psychicznego (64,7%) oraz profilaktyka nadwagi i otyłości (55,9%). Podobnie jak w przypadku ustawowych zadań z zakresu zdrowia publicznego, także te realizowane w ramach NPZ rzadko podejmowane są we współpracy w metropolii (tabela 7).

**Tabela 7.** Realizacja zadań określonych w ramach poszczególnych celów operacyjnych Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025 w badanych urzędach JST (n=34)

Cel operacyjny NPZ na lata 2021–2025	Tak, we współpracy w ramach metropolii		Tak, ale bez współpracy w tym zakresie w ramach metropolii		Nie	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Profilaktyka nadwagi i otyłości	2	5,9	17	50,0	15	44,1
Profilaktyka uzależnień	0	0,0	32	94,1	2	5,9
Promocja zdrowia psychicznego	0	0,0	22	64,7	12	35,3
Zdrowie środowiskowe i choroby zakaźne	1	2,9	13	38,2	20	58,8
Wyzwania demograficzne	0	0,0	11	32,4	23	67,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kwestionariusza.

#### 4.6. Omówienie wyników

W opinii autorów na uwagę zasługują dane z Wielkiej Brytanii dotyczące zbliżonego obszaru badawczego (Public Health Perceptions Survey 2018). W 2017 roku tamtejsze Stowarzyszenie Samorządów Lokalnych (Local Government Association, LGA) przeprowadziło badanie wśród wiodących decydentów w obszarze zdrowia publicznego, aby poznać ich opinie na temat zaangażowania w realizację zadań w tym zakresie wśród członków rad lokalnych – podstawowych organów większości samorządów terytorialnych w Zjednoczonym Królestwie (Biga 2015). W badaniu udział brali m.in. przedstawiciele okręgów metropolitalnych. Ponad 90% respondentów uznało, że ich rady są świadome problemów i wyzwań związanych ze zdrowiem publicznym, a także mają jasne wizje poprawy zdrowia publicznego lokalnej społeczności. Do zbliżonych wniosków doszła Camilla L. Wimmelmann prowadząca podobne badania w Danii (2019), a także Connie Musolino wraz ze współpracownikami, prowadzący badania w północnej Australii (2022), oraz Hans Onya, zajmujący się Afryką Północną (2007). W badaniach własnych połowa przedstawicieli JST uznaje za możliwy do wykorzystania potencjał działań metropolii w obszarze zdrowia publicznego. Ponad 20% respondentów określa go jako mały lub bardzo mały. Bardzo podobna sytuacja ma miejsce w przypadku tego potencjału w ochronie zdrowia. Co więcej, ponad 26% osób objętych badaniem uznało, że sama metropolia nie ma realnego wpływu na realizację działań w zakresie poprawy zdrowia publicznego.

Według respondentów w badaniu LGA (Public Health Perceptions Survey 2018) priorytetami w zakresie zdrowia publicznego w ich okolicy są: zapewnienie

dzieciom najlepszego startu w życiu (88%), zdrowe starzenie się (67%) oraz dobre samopoczucie i wysoka odporność populacji (56%). Kwestie zdrowotne, którymi przede wszystkim zajmują się rady lokalne, to zdrowie psychiczne (27%), otyłość u dzieci (25%) oraz nadużywanie narkotyków i alkoholu (17%). Większość respondentów (62%) uznała, że radni są wystarczająco zaangażowani w lokalny program profilaktyki, jednakże prawie wszyscy (ponad 90%) chcieliby, aby w ich radzie podejmowano więcej działań związanych z profilaktyką zdrowotną, w tym głównie w obszarze zdrowia psychicznego (73%), walki z otyłością wśród dzieci (66%) oraz walki z otyłością i niedostatecznym poziomem aktywności fizycznej w populacji dorosłych (59%). Wyniki badań własnych wskazują, że urzędy samorządowe w Polsce w obszarze zdrowia publicznego realizują głównie zadania w zakresie promocji zdrowia, profilaktyki oraz edukacji zdrowotnej dostosowanej do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych. Podkreślić należy, że działania te są niestety w większości przypadków realizowane bez współpracy z innymi członkami metropolii. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku realizacji zadań wynikających z Narodowego Programu Zdrowia – również tam współpraca w ramach obszarów metropolitalnych deklarowana była przez respondentów jednostkowo. Samorządy w Polsce, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, skupiają swoje działania przede wszystkim na profilaktyce uzależnień (ponad 94%), promocji zdrowia psychicznego (ok. 65%) oraz profilaktyce nadwagi i otyłości (ok. 56%).

Według respondentów z Wielkiej Brytanii (Public Health Perceptions Survey 2018), głównymi przeszkodami w osiągnięciu przez ich rady lepszych wyników w zakresie poprawy zdrowia publicznego społeczności na ich obszarze są nie wystarczające zasoby finansowe (81%), problemy natury komunikacyjnej we współpracy pomiędzy władzami lokalnymi i centralnymi (47%) oraz współpraca z NHS (National Health Service, Narodowa Służba Zdrowia) (40%). Wyniki badań własnych autorów wskazują, że spośród badanych JST niewiele ponad 40% współpracuje w obszarze zdrowia publicznego z władzą centralną, reprezentowaną przez Ministerstwo Zdrowia, a niespełna 40% z Narodowym Funduszem Zdrowia. W przypadku działań w obszarze ochrony zdrowia były to niewiele wyższe odsetki (odpowiednio ok. 47% i 50%).

W ramach badania realizowanego przez LGA (Public Health Perceptions Survey 2018) respondentów pytano również o relacje między przedstawicielami samorządu terytorialnego a sektorem pozarządowym i lokalną społecznością. Prawie 90% badanych uznało te relacje za ogólnie dobre. Zdecydowanie gorzej oceniono relacje między radnymi a przedstawicielami NHS (za ogólnie dobre uznało je jedynie 27% osób). Wyniki badań przeprowadzonych w Polsce wykazały, że organizacje samorządowe zajmują pierwsze miejsce wśród najczęściej

wskazywanych partnerów do współpracy w obu branżach pod uwagę zakresach (ochrona zdrowia i zdrowie publiczne).

W radach lokalnych, o których działania pytano respondentów w badaniu LGA (Public Health Perceptions Survey 2018), działają zespoły ds. zdrowia publicznego. Ponad 90% badanych jest zdania, że jednostki te skutecznie działają w obszarze promowania kwestii związanych ze zdrowiem publicznym w obrębie rady. W tym miejscu należy podkreślić, że brak tego typu jednostek organizacyjnych w strukturach samorządu terytorialnego w Polsce niewątpliwie nie sprzyja efektywności działań lokalnych w obszarze zdrowia publicznego. Co więcej, jedynie w przypadku 8 badanych urzędów występuje odrębne stanowisko ds. związanych ze zdrowiem publicznym, z kolei odrębna forma organizacyjna zajmująca się tym obszarem działa wyłącznie w przypadku 6 przebadanych kwestionariuszem jednostek. W obszarze ochrony zdrowia jest to odpowiednio 13 oraz 6 placówek.

Warto dodać, że przeprowadzone badania mają pewne ograniczenia, których należałoby unikać w planowanych projektach. Badania miały charakter pilotażowy, w przyszłości warto zatem objąć projektem inne obszary Polski. W obecnym opracowaniu zabrakło przede wszystkim rozróżnienia na gminy wiejskie czy miasta na prawach powiatu, co wpłynąć mogło na wyniki. Trzeba jednak podkreślić, że badania miały na celu wykrycie pewnych tendencji ogólnych, a nie szczegółowe przyglądanie się konkretnym jednostkom. Ponadto porównanie ze sobą związku metropolitalnego działającego na podstawie odrębnej ustawy i stowarzyszenia gmin może budzić pewne zastrzeżenia, co jednak nie wpływa na końcowy wynik rozważań, których celem była odpowiedź na pytania dotyczące roli JST w budowaniu/wspieraniu kompetencji obszarów metropolitalnych (bez względu na ich charakter prawny) w zakresie promowania potencjału zdrowotnego mieszkańców tych obszarów.

#### **4.7. Podsumowanie**

Niekorzystny jest niski poziom wiedzy pracowników samorządowych w tym zakresie, a także skromna liczba wspólnych inicjatyw podejmowanych w ramach metropolii w celu realizacji zadań w obu analizowanych zakresach. Obszary metropolitalne bezsprzecznie powinny być uwzględniane w budowaniu modelu racjonalnej, opartej na dowodach i efektywnej polityki zdrowotnej, ale w procesach tych należy wzmacniać nie tylko rolę metropolii jako całości, lecz także rolę poszczególnych jej członków oraz współpracę między nimi. Nowoczesny i efektywny ekonomicznie model systemu opieki zdrowotnej powinien opierać się na koordynacji działań podejmowanych przez podmioty na różnych szczeblach, przy założeniu ich wzajemnej współpracy i właściwej koordynacji tych działań (Hayes i in. 2011; Pettman i in. 2013; Mattioni i in. 2022). Zarówno w obszarach metropolitalnych, jak i w samych jednostkach samorządu terytorialnego dostrzec można

duży potencjał w realizacji działań w obszarze zdrowia, należy jednak dążyć do jego większego wykorzystania w regionalnej polityce zdrowotnej, co powinno przełożyć się na zwiększenie potencjału zdrowotnego lokalnych społeczności.

## Literatura

- Augustyniak M., 2022, *Metropolie we współczesnym samorządzie terytorialnym – kilka refleksji o problematyce wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji*, „Studia Prawnoustrojowe”, 57: 18–20.
- Biga B., 2015, *Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii*, [w:] S. Mazur (red.), *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków: 172–190.
- Hayes S.L., Mann M.K., Morgan F.M., Kitcher H., Kelly M.J., Weightman A.L., 2011, *Collaboration between local health and local government agencies for health improvement*, „The Cochrane Database of Systematic Reviews”, Jun 15, (6):CD007825, <https://doi.org/10.1002/14651858.CD007825.pub5>
- Lendzion J., 2004, *Znaczenie obszarów metropolitalnych i ich otoczenia oraz współczesnych procesów metropolizacyjnych w kształtowaniu polityki regionalnej państwa*, ekspertyza przygotowana na zamówienie Departamentu Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy (umowa BAB. I. 374 / F z 3 grudnia 2004 r.) dla potrzeb tworzenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Warszawa: 4.
- Lipowicz I., 2020, *Sila metropolii*, [w:] *Dobre praktyki miast Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza*, Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, Gdańsk: 11–12.
- Mattioni F.C., de Pinho Silveira R., de Souza C.D., Rocha C.M.F., 2022, *Health promotion practices as resistance and counter-conduct to neoliberal governmentality*, „Ciência & Saúde Coletiva”, 27(8): 3273–3281, <https://doi.org/10.1590/1413-81232022278.23902021>
- Musolino C., van Eyk H., Freeman T., Fisher M., MacDougall C., Williams C., Baum F., 2022, *Reviving health promotion in South Australia: The role of ideas, actors and institutional forces*, „Health Promotion International”, 37(6): daac154, <https://doi.org/10.1093/heapro/daac154>. PMID: 36367419
- Onya H., 2007, *Health promotion in South Africa*, „International Union for Health Promotion and Education”, 14(4): 233–237, <https://doi.org/10.1177/10253823070140041001>
- Pettman T.L., Armstrong R., Pollard B., Evans R., Stirrat A., Scott I., Davies-Jackson G., Waters E., 2013, *Using evidence in health promotion in local government: contextual realities and opportunities*, „Health Promotion Journal of Australia”, 24(1): 72–75, <https://doi.org/10.1071/HE12902>. PMID: 23575594
- Program działań strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii do roku 2022. Nowy wymiar synergii*, 2018, załącznik do uchwały XII/73/2018 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 30 listopada 2018 r., Katowice: 3, 6–8.
- Public Health Perceptions Survey, 2018, Local Government Association, London, <https://www.local.gov.uk/publications/public-health-perceptions-survey> (dostęp: 3.09.2022).

- Raine G., 2013, *Commercial activities and the promotion of health in schools*, „Perspectives in Public Health”, 133(6): 308–313, <https://doi.org/10.1177/1757913912466207>
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 roku w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025 (Dz.U. 2021 poz. 642).
- Salik M., 2014, Współczesne procesy metropolizacji w Europie, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, 7: 76–87.
- South J., 2014, *Health promotion by communities and in communities: current issues for research and practice*, „Scandinavian Journal of Public Health”, 42(15 Suppl): 82–87, <https://doi.org/10.1177/1403494814545341>
- Statut Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot z 13 grudnia 2021 r.*, Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot, Gdańsk: rozdział I, §7–8.
- Strategia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot do roku 2030*, 2015, Gdańsk: 3, 29.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 roku o zdrowiu publicznym (Dz.U. 2015 poz. 1916).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017 poz. 730).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2578).
- Wimmelman C.L., 2019, *Local enactments of national health promotion policies: A Danish case*, „The International Journal of Health Planning and Management”, 34(1): e219–e229, <https://doi.org/10.1002/hpm.2638>
- Woźniak-Holecka J., 2013, *Edukacja zdrowotna jako wkład na rzecz pierwiastka obywatelskiego*, [w:] T. Holecki, J. Woźniak-Holecka, *Ochrona zdrowia w społeczeństwie obywatelskim*, Śląski Uniwersytet Medyczny, Katowice.
- Zielona Księga Obszarów Metropolitalnych*, 2012, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa: 5.
- Zuzańska-Żyśko E., 2016, *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa: 7–9.





Dawid KOZUBEK 

## ZRÓŻNICOWANIE POZIOMU ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO GMIN W UKŁADACH OBWARZANKOWYCH W WOJEWÓDZTWIE WIELKOPOLSKIM – ANALIZA PORÓWNAWCZA

5

Dawid Kozubek – *Uniwersytet im. Adama Mickiewicza*

Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej  
ul. Bogumiła Krygowskiego 10, 61-680 Poznań

e-mail: dawkoz4@st.amu.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-1270-3240>

**ZARYS TREŚCI:** Głównym celem artykułu jest określenie zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układach obwarzankowych. Zakres przestrzenny pracy dotyczy województwa wielkopolskiego, zakres czasowy obejmuje natomiast lata 2011 i 2021. Postępowanie badawcze służące realizacji głównego celu pracy składa się z trzech etapów. W pierwszym etapie dokonano charakterystyki społeczno-gospodarczej gmin obwarzankowych w województwie wielkopolskim. W drugim etapie pracy wskazano różnice i podobieństwa w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między tymi gminami a miastami będącymi siedzibami tych gmin w zakresie przyjętych do badania kategorii: (1) ludność, (2) gospodarka, (3) infrastruktura społeczna, (4) infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo oraz (5) kapitał ludzki i społeczny. W tym celu posłużono się wskaźnikiem syntetycznym Perkala ( $W_s$ ), który obliczono oddzielnie dla zbioru gmin wiejskich i miejskich w badanym

województwie, co umożliwiło przedstawienie pozycji analizowanych jednostek na tle gmin danego rodzaju. W ostatnim, trzecim etapie sformułowano wnioski końcowe na podstawie przedstawionej w pracy analizy porównawczej i podjęto dyskusję na temat rozpatrywanego zagadnienia. Przeprowadzone badania wskazują, że podstawowe różnice między gminami obwarzankowymi a miastami obejmują: (a) większą rozpiętość wewnętrzną wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w zakresie przyjętych kategorii rozwojowych w gminach obwarzankowych niż w miastach; (b) większy wzrost ogólnej wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w gminach obwarzankowych niż w miastach; (c) większe zmiany pozycji na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w gminach obwarzankowych niż w miastach; (d) przeciętne skorelowanie ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego z kategorią kapitał ludzki w gminach obwarzankowych, a słabe w przypadku miast; (e) słabą współzależność między ogólnym rozwojem społeczno-gospodarczym a kategorią gospodarka w gminach obwarzankowych, a przeciętną w przypadku miast, a także (f) relatywnie wyższy poziom rozwoju gmin obwarzankowych niż miast w kategorii ludność, a niższy w pozostałych kategoriach. Z kolei podstawowe podobieństwa między gminami obwarzankowymi a miastami obejmują: (a) zbliżoną rozpiętość ogólnej wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ); (b) tendencję do wzrostu ogólnej wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ); (c) tendencję do zmiany pozycji na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego; (d) przeciętne skorelowanie ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego z kategoriami infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo oraz ludność, a także (e) słabą współzależność między ogólnym rozwojem społeczno-gospodarczym a kategorią infrastruktura społeczna.

**SŁOWA KLUCZOWE:** poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, gminy obwarzankowe, miasta, województwo wielkopolskie.

## DIFFERENTIATION OF THE LEVEL OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE “BAGEL MUNICIPALITY” ARRANGEMENT IN THE WIELKOPOLSKIE VOIVODESHIP: A COMPARATIVE ANALYSIS

**ABSTRACT:** The main objective of the article is to determine the different levels of socio-economic development in the “bagel municipalities” arrangement. The spatial scope of the study concerns the Wielkopolskie voivodeship. The time span covers 2011 and 2021. The research procedure aimed at achieving the main objective of the work consists of three stages. In the first stage, the socio-economic characteristics of the “bagel municipalities” in the Wielkopolskie voivodeship were identified. The second stage of the study focused on the differences and similarities in socio-economic development between these municipalities and the cities that are the seats of these municipalities in terms of the categories adopted for the study: (1) population, (2) economy, (3) social infrastructure, (4) technical infrastructure and housing, and (5) human and social capital. To this end, the Perkal ( $W_s$ ) synthetic indicator was used, calculated separately for the set of rural and urban communes in the examined voivodeship. This made it possible to present the position of the analysed units against the communes of a specific type. In the final, third stage, conclusions were drawn based on the comparative analysis presented in the study, and a discussion on the issue

under consideration ensued. The research indicates that the main differences between a “bagel municipality” and cities include: (a) a greater internal spread of Perkal’s synthetic indicator ( $W_s$ ) in terms of the development categories adopted for the study in the “bagel municipalities” than in the cities; (b) the increase in the overall value of the Perkal synthetic indicator ( $W_s$ ) was greater in the “bagel municipalities” than in the cities; (c) greater changes in the position on the scale of socio-economic development in the “bagel municipalities” than of cities; (d) moderate correlation between overall socio-economic development and the human capital category in “bagel municipalities”, and a weak correlation in cities; (e) poor interdependence between overall socio-economic development and the economy category in “bagel municipalities”, and average interdependence in cities, and (f) the level of development in the “bagel municipalities” relatively higher in terms of population than in cities, and lower in terms of the other categories. In contrast, the main similarities between a “bagel municipality” and cities include: (a) a similar spread of the overall Perkal synthetic indicator ( $W_s$ ) value; (b) the tendency towards an increase in the overall value of the Perkal synthetic indicator ( $W_s$ ); (c) the tendency to change position on the scale of the level of socio-economic development; (d) moderate correlation between overall socio-economic development and the infrastructure and housing as well as population categories; and (e) poor interdependence between overall socio-economic development and the social infrastructure category.

KEYWORDS: level of socio-economic development, the “municipalities bagel”, cities, the Wielkopolskie voivodeship.

## 5.1. Wprowadzenie

Rozwój jest pojęciem wielowymiarowym i może mieć różne znaczenia w zależności od kontekstu, w jakim jest używane. W ogólnym ujęciu traktowany jest jako „proces przemian ilościowych lub jakościowych, będących następstwem określonych zdarzeń, jakie miały miejsce w konkretnym czasie” (Parysek 2018: 38). Zbyszko Chojnicki (1999) w podejściu do analizy rozwoju wyróżnia dwie podstawowe kategorie przedmiotowe, czyli zmianę i strukturę. Pojęcie zmiany dotyczy przejścia z jednego stanu rzeczy do innego, które wiąże się z ilościową i jakościową modyfikacją cech tego obiektu. Natomiast pojęcie struktury odnosi się do występowania realnego układu relacji wiążących, stanowiących powiązania, oddziaływania lub sprzężenia obiektów oraz relacji przestrzennych. Analiza zmian i struktur pozwala na określenie charakteru i funkcji poznawczych rozwoju, a także ułatwia wykorzystanie tego pojęcia w analizie przestrzenno-ekonomicznej i regionalnej. Zdaniem wspomnianego autora rozwój społeczno-gospodarczy można zdefiniować jako proces ukierunkowanych i nieodwracalnych zmian zachodzących w strukturach społecznych oraz systemach społeczno-gospodarczych. Rozpatruje się go w różnych skalach przestrzennych, co oznacza, że może być analizowany na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym lub globalnym (Kudelko 2004). Rozwój społeczno-gospodarczy jest procesem dynamicznym, a jego kierunek i tempo zależą od wielu czynników. Współcześnie

można wyróżnić kilka znanych klasyfikacji czynników, w odniesieniu np. do skali lokalnej, wpływających na ten proces. Oto niektóre z nich: klasyfikacja Jerzego Paryska (1995, 1997), Lucyny Wojtasiewicz (1997) oraz Barbary Koneckiej-Szydłowskiej (2003). Badanie rozwoju społeczno-gospodarczego obejmuje następujące ujęcia (Chojnicki 1999): (1) całościowe i częściowe, (2) procesowe i finalne, (3) opisowe i wartościujące oraz (4) ilościowe i jakościowe. Są one ważne w analizie rozwoju społeczno-gospodarczego, a ich wykorzystanie zależy od celów badania i dostępnych źródeł danych. Z punktu widzenia niniejszej pracy na uwagę zasługuje analiza rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu całościowym i częściowym. Ujęcie całościowe dotyczy zmiany własności globalnych systemów społecznych ukierunkowanych na zwiększenie ich złożoności i zróżnicowania oraz integracji. Natomiast ujęcie częściowe odnosi się do poszczególnych składników rzeczywistości społecznej, gospodarczej, kulturowej, politycznej i ich własności oraz jej otoczenia, a więc ekologicznej. Analiza rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu całościowym i częściowym może być stosowana w odniesieniu do różnych jednostek terytorialnych, w tym także do gmin w układach obwarzankowych. W takim podejściu zarówno uwzględnia się ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru, jak i analizuje się poszczególne kategorie, np. ludność, gospodarkę, infrastrukturę społeczną, infrastrukturę techniczną i mieszkalnictwo oraz kapitał ludzki i społeczny. Zastosowanie takiej analizy pozwala na zrozumienie charakteru i dynamiki rozwoju danego obszaru, a także na identyfikację jego czynników i barier.

Problematyka rozwoju gmin w układach obwarzankowych nie doczekała się szerokiego omówienia w świetle literatury przedmiotu. Z tego zakresu wskazać można tylko prace kilku autorów. Przykładem może być artykuł Sławomira Kamosińskiego (2015), który przedstawia gminy obwarzankowe w Polsce na przykładzie Kujaw i Pomorza pod kątem czynników wpływających na ich rozwój lokalny. Prace Piotra Gibasa (2016a, 2016b) analizują konieczność podjęcia działań na rzecz wspólnego zarządzania odrębnymi jednostkami terytorialnymi, tj. gminą miejską i gminą wiejską – obwarzankową. Artykuł Lecha Jańczuka (2020) prezentuje zakres, w jakim gminy obwarzankowe koordynują wykonywanie zadań publicznych na płaszczyźnie gospodarczej. Z kolei praca Marka Wolanina i Marcina Kęsego (2021) omawia wyniki badań dotyczących zarządzania oświatą na obszarach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem gmin obwarzankowych. Natomiast artykuł Dawida Kozubka (2023) opisuje poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin obwarzankowych na tle pozostałych gmin wiejskich w województwie wielkopolskim.

Brak szerokiej bazy literaturowej w przedmiotowym zakresie stwarza potrzebę przeprowadzenia badań, które wypełnią istniejącą lukę badawczą oraz przyczynią się do lepszego zrozumienia zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek tworzących układy obwarzankowe. Składają się one

z gminy miejskiej (miasta na prawach powiatu) oraz znajdującej się w bezpośrednim jej otoczeniu gminy wiejskiej (obwarzankowej). Jednostki mimo formalnie łączących je powiązań społecznych, gospodarczych i infrastrukturalnych, a także nazwy, stanowią odrębne ogniwa samorządu terytorialnego. Dodatkowo siedzibą gminy obwarzankowej jest miasto, co sprawia, że w praktyce urząd gminy znajduje się w pobliżu lub obok urzędu miasta na czele z burmistrzem lub prezydentem (Kaczmarek 2016).

Obecnie wyróżnia się w Polsce 157 układów obwarzankowych, w tym 144 układy bez miasta na prawach powiatu i 13 układów z tego rodzaju jednostką samorządu terytorialnego. Funkcjonowanie gmin w układach obwarzankowych, gdzie w jednej miejscowości znajdują się władze dwóch różnych jednostek samorządu terytorialnego, może prowadzić do negatywnych skutków natury organizacyjno-strukturalnej w procesie realizacji zadań publicznych. Zdaniem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji należą do nich:

- (1) zwiększenie kosztów administracyjnych związanych z funkcjonowaniem urzędów gmin;
- (2) występowanie dwóch organów uchwałodawczych i wykonawczych;
- (3) nasilenie efektu pasażera na gapę, czyli korzystanie z usług przez mieszkańców, których podatki odprowadzane są do innej gminy;
- (4) brak koordynacji wykonywania usług (MAiC 2013a: 36).

W związku z tym w wielu wypowiedziach ekspertów pojawia się przekonanie o dysfunkcyjności takiego rozwiązania, ponieważ utrudnia ono zarówno spójne planowanie, jak i efektywne zarządzanie uwzględniające potrzeby wszystkich mieszkańców (Swianiewicz 2014).

Głównym celem artykułu jest określenie zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układach obwarzankowych. Zakres przestrzenny pracy dotyczy województwa wielkopolskiego, zakres czasowy obejmuje natomiast lata 2011 i 2021. Postępowanie badawcze służące realizacji głównego celu pracy składa się z trzech etapów. W pierwszym etapie dokonano charakterystyki społeczno-gospodarczej gmin obwarzankowych w województwie wielkopolskim. W drugim etapie pracy wskazano różnice i podobieństwa w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między tymi gminami a miastami będącymi siedzibami tych gmin w zakresie przyjętych do badania kategorii: (1) ludność, (2) gospodarka, (3) infrastruktura społeczna, (4) infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo oraz (5) kapitał ludzki i społeczny. W tym celu posłużono się wskaźnikiem syntetycznym Perkala ( $W_s$ ), który obliczono oddzielnie dla zbioru gmin wiejskich i miejskich w badanym województwie, co umożliwiło przedstawienie pozycji analizowanych jednostek na tle gmin danego rodzaju. W ostatnim, trzecim etapie sformułowano wnioski końcowe na podstawie przedstawionej w pracy analizy porównawczej i podjęto dyskusję na temat rozpatrywanego zagadnienia.

## 5.2. Metody badawcze

Podstawową metodą zastosowaną w określeniu zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układach obwarunkowych w województwie wielkopolskim jest metoda wskaźnikowa.

Wskaźniki zjawisk społeczno-gospodarczych są wymagane do prawidłowej oceny procesów, które zachodzą zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej. W geografii społeczno-ekonomicznej stosuje się wskaźniki statystyczne oraz metodologiczne (Czyż 2016). W opracowaniu wykorzystano wskaźniki: struktury, natężenia, dynamiki oraz wskaźnik syntetyczny Perkala ( $W_s$ ), który umożliwia porównywanie jednostek terytorialnych pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Do obliczenia wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) zastosowano wybrane wskaźniki cząstkowe odnoszące się do pięciu kategorii, z których każda została opisana przez zestaw liczący od czterech do sześciu wskaźników stanowiących stymulanty<sup>1</sup> lub destymulanty<sup>2</sup> rozwoju społeczno-gospodarczego (tabela 1).

**Tabela 1.** Zestaw wskaźników w układzie pięciu kategorii

Kategoria	Wskaźnik	Charakter wskaźnika
ludność	udział ludności w wieku produkcyjnym (w %)	stymulanta
	udział ludności w wieku poprodukcyjnym (w %)	destymulanta
	przyrost naturalny (w ‰)	stymulanta
	saldo migracji (w ‰)	stymulanta
gospodarka	liczba podmiotów gospodarczych na 1000 ludności	stymulanta
	liczba podmiotów gospodarczych nowo zarejestrowanych na 1000 ludności	stymulanta
	liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 ludności	stymulanta
	liczba pracujących na 1000 ludności	stymulanta
	liczba bezrobotnych na 1000 ludności	destymulanta
infrastruktura społeczna	liczba podmiotów ambulatoryjnych na 10 tys. ludności	stymulanta
	liczba porad lekarskich na 1000 ludności	stymulanta
	liczba ludności na 1 aptekę	destymulanta
	liczba bibliotek na 10 tys. ludności	stymulanta
	liczba uczniów na 1 oddział w szkole podstawowej	destymulanta

<sup>1</sup> Są to zmienne, których wzrost wartości oceniany jest pozytywnie z punktu widzenia danego zjawiska (inaczej wskaźniki pozytywne).

<sup>2</sup> Są to zmienne, których wzrost wartości oceniany jest negatywnie z punktu widzenia danego zjawiska (inaczej wskaźniki negatywne).

infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo	udział ludności korzystającej z sieci wodociągowej (w %)	stymulanta
	udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej (w %)	stymulanta
	udział ludności korzystającej z sieci gazowej (w %)	stymulanta
	liczba budynków mieszkalnych na 1000 ludności	stymulanta
	liczba nowych budynków mieszkalnych na 1000 ludności	stymulanta
kapitał ludzki i społeczny	wydatki na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca (w zł)	stymulanta
	liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 1000 ludności	stymulanta
	liczba uczestników imprez na 1000 ludności	stymulanta
	liczba członków kół/klubów/sekcji na 1000 ludności	stymulanta

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Standaryzację wartości wybranych wskaźników, które opisują natężenie poszczególnych cech, przeprowadzono na podstawie poniższych formuł (Runge 2007: 107):

*Dla stymulant:*

$$y_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}}{S_j}$$

*Dla destymulant:*

$$y_{ij} = \frac{\bar{x} - x_{ij}}{S_j}$$

gdzie:

$y_{ij}$  – standaryzowana wartość j-tej cechy dla i-tego obiektu,

$x_{ij}$  – wartość j-tej cechy dla i-tego obiektu,

$\bar{x}$  – średnia arytmetyczna wartości j-tej cechy,

$S_j$  – odchylenie standardowe wartości j-tej cechy.

Normalizacja wartości zmiennych w oparciu o standaryzację klasyczną, w wyniku której średnia arytmetyczna przyjmuje wartość 0, a odchylenie standardowe 1, umożliwiła obliczenie wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) zarówno dla



całego zbioru poszczególnych cech, jak i w zakresie pięciu kategorii na podstawie poniższego wzoru (Runge 2007: 214, za: Perkal 1953; Smith 1972; Czyż 2016)<sup>3</sup>:

$$W_s = \frac{\sum_{j=1}^p y_{ij}}{p}$$

gdzie:

$W_s$  – wskaźnik syntetyczny,

$j = 1, 2, \dots, p$ ,

$p$  – liczba uwzględnionych cech,

$y_{ij}$  – standaryzowana wartość  $j$ -tej cechy dla  $i$ -tego obiektu.

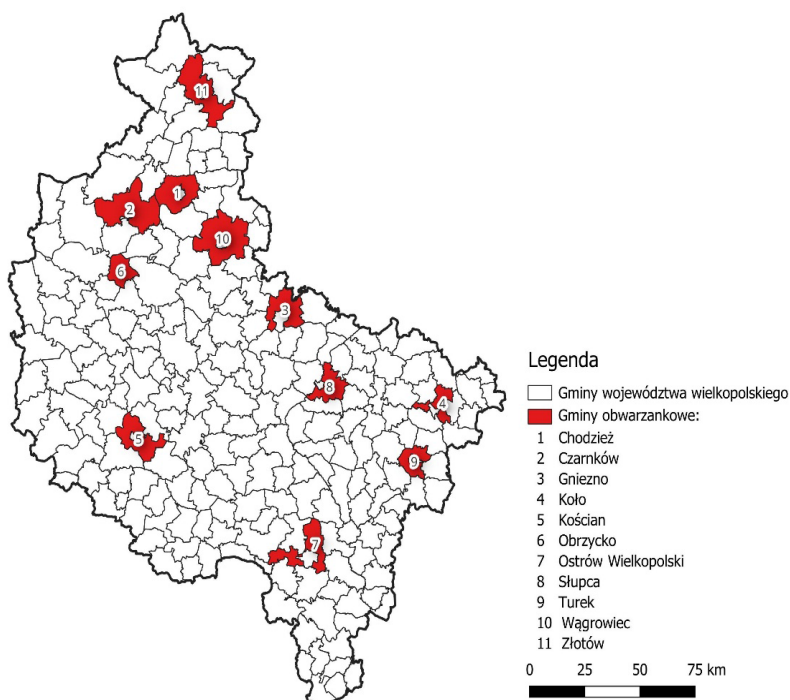
Uzyskane wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) pozwoliły na opis zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układach obwarzankowych zarówno ogólnie, jak i w zakresie przyjętych do badania kategorii. Dzięki temu można było dokładnie określić, które obszary charakteryzuje wyższy poziom rozwoju, a które niższy. Dodatkowo analiza wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w różnych kategoriach pozwoliła na wskazanie różnic i podobieństw między danymi jednostkami.

### 5.3. Charakterystyka społeczno-gospodarcza gmin obwarzankowych w województwie wielkopolskim

Województwo wielkopolskie to jedno z 16 województw w Polsce, położone w środkowo-zachodniej części kraju. Zajmuje powierzchnię 29 826 km<sup>2</sup> i liczy 3,5 mln mieszkańców. Według danych z 2021 r. jest drugim co do wielkości (za mazowieckim) i trzecim pod względem liczby ludności (za mazowieckim i śląskim) województwem w Polsce. Jego stolicą jest miasto Poznań. Województwo wielkopolskie ma również kilka innych ważnych ośrodków miejskich, w tym: Kalisz, Konin, Leszno, Piłę, Ostrów Wielkopolski i Gniezno. Składa się z 35 powiatów oraz 226 gmin, które zgodnie z przyjętym w kraju podziałem dzielą się na miejskie (19), miejsko-wiejskie (96) i wiejskie (111). Gminy miejskie zajmują powierzchnię 2,67% województwa i zamieszkuje je 33,68% jego mieszkańców.

<sup>3</sup> W pracy zastosowano następujący schemat budowy wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ): etap I – dobór zmiennych, etap II – standaryzacja zmiennych oraz etap III – obliczenie wskaźnika syntetycznego. Na początku wyznaczono wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w ramach poszczególnych kategorii, a następnie obliczono ww. wskaźnik jako wypadkową 23 wskaźników cząstkowych. Procedurę zastosowano oddzielnie dla zbioru gmin wiejskich i miejskich w badanym województwie.

Gminy miejsko-wiejskie są największe zarówno pod względem wielkości (52,06% powierzchni całkowitej jednostki), jak i liczby ludności (40,48% mieszkańców). Natomiast gminy wiejskie zajmują powierzchnię 45,28% województwa i zamieszkuje je 25,84% jego mieszkańców. Wśród nich wyróżnia się 11 gmin obwarzankowym (Dyba 2011; Dyba, Stryjakiewicz 2012<sup>4</sup>; Kozubek 2023), które wraz z gminami miejskimi tworzą układy obwarzankowe (ryc. 1).



**Ryc. 1.** Gminy obwarzankowe w województwie wielkopolskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie MAiC (2013b).

Gminy obwarzankowe w województwie wielkopolskim zajmują łącznie 2254,8 km<sup>2</sup>, co stanowi 7,6% powierzchni całkowitej jednostki. Średnia wielkość takiej gminy wynosi 205 km<sup>2</sup>. Największą pod względem powierzchni jest gmina wiejska Wągrowiec (347,9 km<sup>2</sup>) położona w powiecie wągrowieckim, a najmniejszą – Koło (102,6 km<sup>2</sup>) w powiecie kolskim. Siedziby władz analizowanych gmin

<sup>4</sup> Dyba (2011) oraz Dyba i Stryjakiewicz (2012) nie używają w swoich pracach bezpośrednio pojęcia „gminy obwarzankowe”, lecz posługują się wyrażeniem „gminy o podwójnym statusie” – zarówno miejskim, jak i wiejskim.

znajdują się na terenie miast, które pod względem liczby ludności zaliczają się zarówno do klasy miast małych (do 20 tys. mieszkańców), jak i średnich (od 20 do 100 tys. mieszkańców). Są one stolicą dwóch gmin – miejskiej i wiejskiej, ponieważ działa w nich odrębna administracja dla miasta i gminy oraz w większości przypadków powiatu<sup>5</sup> (tabela 2).

**Tabela 2.** Gminy obwarzankowe w województwie wielkopolskim

Gmina	Powiat	Siedziba władz	Powierzchnia [km <sup>2</sup> ]
Chodzież	chodzieski	Chodzież	212,9
Czarnków	czarnkowsko-trzcianecki	Czarnków	345,8
Gniezno	gnieźnieński	Gniezno	178,2
Koło	kolski	Koło	102,6
Kościan	kościański	Kościan	202,5
Obrzycko	szamotulski	Obrzycko	110,8
Ostrów Wielkopolski	ostrowski	Ostrów Wielkopolski	207,9
Słupca	słupecki	Słupca	144,8
Turek	turecki	Turek	109,3
Wągrowiec	wągrowiecki	Wągrowiec	347,9
Złotów	złotowski	Złotów	292,3

Źródło: opracowanie własne.

Sytuacja ludnościowa w gminach obwarzankowych w województwie wielkopolskim przedstawia się następująco: w 2021 r. liczba ludności tych gmin wynosiła łącznie 120 470, co stanowiło 3,4% ogółu ludności województwa. W porównaniu do 2011 r. nastąpił wzrost o 8 114 mieszkańców. W analizowanych latach gminy obwarzankowe w województwie wielkopolskim charakteryzuje w większości dodatnia dynamika zmian ludnościowych. Obliczony dla tego okresu średni wskaźnik dynamiki kształtował się na poziomie 107,6%. Największe wartości wskaźnika dynamiki odnotowano w gminie wiejskiej Gniezno (137,5%) i Turek (120,8%), a najmniejsze w Czarnkowie (99,9%) i Obrzycku (99,8%). Wysokie wartości wskaźnika dynamiki wynikają z migracji ludności z miast, nie tylko

<sup>5</sup> Nie dotyczy to tylko gminy wiejskiej Obrzycko położonej wokół gminy miejskiej Obrzycko, która nie pełni funkcji stolicy powiatu. Siedziba władz powiatowych znajduje się w Szamotułach. Natomiast w przypadku Czarnkowa funkcje powiatowe są dzielone z Trzcianką, w której znajduje się Delegatura Starostwa Powiatowego (Konecka-Szydłowska, Kulczyńska 2012).

tych dużych, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, ale również średnich i małych (choć w mniejszym stopniu) na obszary podmiejskie, które są częścią gmin wiejskich (Szymańska, Biegańska 2011; Kajdanek 2012). Proces ten określa się mianem suburbanizacji (Jadach-Sepioło, Legutko-Kobus 2021), która jest jednym z etapów rozwoju miast w klasycznym modelu Klaassena i Paelincka (1979). W analizowanym okresie liczba ludności gminy wiejskiej Gniezno wzrosła o 3 764 osób, a gminy wiejskiej Turek – 1 801, natomiast w gminie wiejskiej Czarnków spadła o 13 osób, a w gminie wiejskiej Obrzycko – 11.

Wskazanie typów ludnościowych występujących w gminach obwarzankowych w województwie wielkopolskim jest możliwe przy wykorzystaniu typologii według Johna W. Webba (1964) w oparciu o wartości przyrostu naturalnego i salda migracji, które pozwalają zakwalifikować badaną jednostkę do jednego z ośmiu typów ludnościowych (typy z zakresu A–D to typy rozwojowe, oznaczają wzrost liczby ludności, natomiast E–H to typy depopulacyjne, oznaczają spadek liczby ludności). Zarówno na początku, jak i na końcu badanego okresu gminy obwarzankowe w województwie wielkopolskim reprezentowały w większości typy rozwojowe. W 2011 r. cztery gminy zaliczono do typu B, pięć do typu C oraz po jednej do typu D i H. Spadek liczby ludności odnotowano tylko w gminie wiejskiej Słupca. Natomiast w 2021 r. jedną gminę zakwalifikowano do typu C, dziewięć do typu D oraz jedną do typu E. Spadek liczby ludności zaobserwowano tylko w gminie wiejskiej Czarnków. W porównaniu lat 2011 i 2021 można zauważyć, że niektóre gminy obwarzankowe zmieniły typy ludnościowe (z korzystniejszego na mniej korzystny, np. Chodzież z typu B na D lub odwrotnie – z mniej korzystnego na korzystniejszy, np. Słupca z typu H na D) (tabela 3).

**Tabela 3.** Sytuacja ludnościowa w gminach obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021

Gmina	Liczba ludności		Wskaźnik dynamiki liczby ludności 2011–2021 (w %)	Typ ludnościowy wg Webba	
	2011	2021		2011	2021
Chodzież	5 773	6 050	104,8	B	D
Czarnków	11 147	11 134	99,9	C	E
Gniezno	10 036	13 800	137,5	C	C
Koło	7 476	7 919	105,9	D	D
Kościان	15 617	15 812	101,2	B	D
Obrzycko	4 407	4 396	99,8	C	D

Ostrów Wielkopolski	18 629	19 146	102,8	C	D
Słupca	9 314	9 812	105,3	H	D
Turek	8 647	10 448	120,8	C	D
Wągrowiec	11 774	12 151	103,2	B	D
Złotów	9 536	9 802	102,8	B	D

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Sytuacja gospodarcza w gminach obwarzankowych w województwie wielkopolskim przedstawia się następująco: w 2021 r. liczba osób pracujących w tych gminach wynosiła łącznie 41 169, co stanowiło 2,7% ogółu pracujących w województwie. W porównaniu do 2011 r. nastąpił wzrost o 5 723 pracujących. W strukturze gospodarczej gmin obwarzankowych w województwie wielkopolskim określonej na podstawie liczby osób pracujących można zauważyć zróżnicowany udział trzech tradycyjnych sektorów gospodarki narodowej. W 2021 r. średni udział rolnictwa wynosił 34%, przemysłu – 29,7%, a usług – 36,3%. W porównaniu do 2011 r. nastąpił spadek udziału rolnictwa, a wzrost przemysłu i usług. Stopień zróżnicowania struktury gospodarczej analizowanych gmin określono za pomocą wskaźnika dywersyfikacji<sup>6</sup>, którego średnia wartość w 2011 r. wynosiła 3,5, a w 2021 r. – 4,1. Na początku badanego okresu najbardziej zróżnicowaną strukturę gospodarki odnotowano w gminie wiejskiej Kościan (4,0), a najmniej w Wągrowcu (2,8). W Kościanie dominowały następujące sekcje PKD 2007 skupiające minimum 75% ogólnej liczby pracujących w gospodarce: A, G, C i F<sup>7</sup>, a w Wągrowcu: A, C i G. Natomiast na końcu badanego okresu najbardziej zróżnicowaną strukturę gospodarki zaobserwowano w gminie wiejskiej Gniezno (5,8), a najmniej w Chodzieży (2,9). W Gnieźnie dominowały następujące sekcje PKD 2007 skupiające minimum 75% ogólnej liczby pracujących w gospodarce: A, G, C, F, P i H, a w Chodzieży: C, A i F. Pogłębiająca się dywersyfikacja jest na ogół korzystnym zjawiskiem gospodarczym. Przyczynia

<sup>6</sup> W celu określenia stopnia zróżnicowania struktury gospodarki gmin obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021 posłużono się wskaźnikiem dywersyfikacji Creamera (1943) zmodyfikowanym przez Rogackiego (1988), który przyjmuje postać:  $Wz = Ws \times 75/a$ , gdzie  $Ws$  oznacza surowy wskaźnik dywersyfikacji, tj. liczba sekcji PKD skupiających minimum 75% ogólnej liczby pracujących w gospodarce;  $a$  – odsetek pracujących w sekcjach PKD odpowiadający surowemu wskaźnikowi dywersyfikacji Creamera. Wskaźnik ten interpretuje się następująco: im wyższa jest jego wartość, tym wyższe jest zróżnicowanie struktury gospodarki (przy pełnej specjalizacji wskaźnik ten przyjmuje najmniejszą wartość, wynoszącą 0,75).

<sup>7</sup> Wykaz sekcji PKD 2007 według nazw dostępny jest w załączniku do Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 z dnia 24 grudnia 2007 r., [https://stat.gov.pl/Klasyfikacje/doc/pkd\\_07/pkd\\_07.htm](https://stat.gov.pl/Klasyfikacje/doc/pkd_07/pkd_07.htm) (dostęp: 5.03.2023).

się do tworzenia elastycznych struktur gospodarczych wchłaniających innowacyjne i opłacalne dziedziny działalności oraz do wygaszania dziedzin schyłkowych. Jednostki o zdywersyfikowanej i dynamicznej strukturze mają większe szanse rozwoju i poprawiania swojej pozycji w szerszym przestrzennym systemie gospodarki i w regionalnym systemie osadniczym (Domański 2004). W rezultacie determinuje to budowę ich potencjału konkurencyjnego (Góralski, Lazarek 2009).

Wskazanie typów gospodarki występujących w gminach obwarzankowych w województwie wielkopolskim jest możliwe przy wykorzystaniu typologii według Marka Jerczyńskiego (1977) w oparciu o proporcje zatrudnienia w poszczególnych sektorach gospodarki narodowej, które pozwalają zakwalifikować badaną jednostkę do jednego z dziesięciu typów funkcjonalnych (typ rolniczy – R, rolniczo-przemysłowy – RP, rolniczo-usługowy – RU, przemysłowy – P, przemysłowo-rolniczy – PR, przemysłowo-usługowy – PU, usługowy – U, usługowo-rolniczy – UR, usługowo-przemysłowy – UP i typ bez funkcji dominującej – X). W 2011 r. trzy gminy zaliczono do typu rolniczo-przemysłowego, trzy do typu rolniczo-usługowego, jedną do typu usługowo-rolniczego, a cztery nie miały funkcji dominującej. Natomiast w 2021 r. trzy gminy zakwalifikowano do typu rolniczo-usługowego, jedną do typu przemysłowego, jedną do typu przemysłowo-usługowego, dwie do typu usługowo-rolniczego, jedną do typu usługowo-przemysłowego, trzy zaś nie miały funkcji dominującej. W porównaniu lat 2011 i 2021 można zauważyć, że niektóre gminy obwarzankowe zmieniły typy funkcjonalne (np. z rolniczo-przemysłowego na rolniczo-usługowy) (tabela 4).

**Tabela 4.** Sytuacja gospodarcza w gminach obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021 (na podstawie liczby pracujących)<sup>8</sup>

Gmina	Rolnictwo (w %)		Przemysł (w %)		Usługi (w %)		Wskaźnik dywersyfikacji struktury gospodarczej		Typ gospodarki wg Jerczyńskiego	
	2011	2021	2011	2021	2011	2021	2011	2021	2011	2021
Chodzież	26,0	14,3	45,9	64,2	28,1	21,5	3,7	2,9	X	P
Czarnków	46,1	42,1	23,0	20,7	30,9	37,2	3,7	4,6	RU	RU
Gniezno	27,9	21,8	30,4	26,6	41,7	51,7	3,8	5,8	X	UP
Koło	56,3	47,4	12,5	14,9	31,2	37,7	2,9	3,8	RU	RU

<sup>8</sup> W opracowaniu wykorzystano materiały zakupione w Urzędzie Statystycznym w Poznaniu na potrzeby realizacji projektu badawczego *Nowe wyzwania polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów mniej rozwiniętych* finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (2015/19/B/HS5/00012). Są to dane

Kościan	33,1	33,9	19,9	21,8	46,9	44,3	4,0	4,8	UR	UR
Obrzycko	30,5	33,3	29,9	20,1	39,6	46,6	3,9	3,8	X	UR
Ostrów Wielkopolski	33,7	28,5	27,6	31,7	38,7	39,8	3,8	4,0	X	X
Słupca	52,4	49,4	25,8	20,9	21,8	29,7	2,8	3,8	RP	RU
Turek	47,3	24,4	27,8	50,4	24,9	25,2	3,0	4,0	RP	PU
Wągrowiec	43,4	40,8	31,9	27,3	24,7	31,9	2,8	3,8	RP	X
Złotów	49,4	37,6	16,0	28,6	34,6	33,9	3,9	3,9	RU	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

#### 5.4. Różnice i podobieństwa w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między gminami obwarzankowymi a miastami będącymi siedzibami tych gmin w województwie wielkopolskim

W celu określenia zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim posłużono się wskaźnikiem syntetycznym Perkala ( $W_s$ ), do obliczenia którego wykorzystano 23 cechy diagnostyczne opisane w rozdziale *Metody badawcze*. Uzyskane wartości pozwoliły na wskazanie różnic i podobieństw między gminami obwarzankowymi a miastami będącymi siedzibami tych gmin w analizowanym województwie zarówno ogólnie, jak i w zakresie przyjętych do badania kategorii.

Ogólne wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021 prezentuje tabela 5. W zestawieniu przedstawiono ogólne wartości miary oraz pozycje analizowanych jednostek na tle gmin danego rodzaju (tzn. gmin obwarzankowych w odniesieniu do gmin wiejskich, a gmin miejskich względem miast).

---

dotyczące zarówno liczby pracujących, jak i liczby podmiotów gospodarczych (w tym do 9 pracujących) zarejestrowanych w systemie REGON według sekcji i działów Polskiej Klasyfikacji Działalności z 2007 r. (PKD 2007). Pozyskane materiały nie zawierały informacji na temat liczby indywidualnych gospodarstw rolnych. Brakujące dane dla lat 2011 i 2021 doszacowano na podstawie informacji z Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r. (PSR 2010).



**Tabela 5.** Ogólna wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021

L.p.	Gmina	Wskaźnik syntetyczny Perkala ( $W_s$ )		Wzrost lub spadek $W_s$ (w 2021 r. do 2011 r.)	Pozycja		Zmiana pozycji (w 2021 r. do 2011 r.)
		2011	2021		2011	2021	
1	Chodzież (1)	-0,39	-0,35	0,04	18	19	-1
	Chodzież (2)	-0,25	-0,07	0,18	89	62	27
2	Czarnków (1)	0,14	0,09	-0,05	8	7	1
	Czarnków (2)	-0,09	-0,06	0,03	63	60	3
3	Gniezno (1)	-0,01	-0,16	-0,14	9	13	-4
	Gniezno (2)	0,20	0,05	-0,15	23	38	-15
4	Koło (1)	-0,09	-0,30	-0,21	13	18	-5
	Koło (2)	-0,32	-0,15	0,17	102	75	27
5	Kościan (1)	0,27	0,28	0,01	4	3	1
	Kościan (2)	-0,14	0,03	0,17	77	40	37
6	Obrzycko (1)	0,19	0,23	0,04	6	4	2
	Obrzycko (2)	-0,30	-0,45	-0,14	98	106	-8
7	Ostrów Wielkopolski (1)	-0,15	-0,11	0,05	14	12	2
	Ostrów Wielkopolski (2)	0,02	0,01	-0,01	45	45	0
8	Słupca (1)	0,20	-0,09	-0,29	5	10	-5
	Słupca (2)	-0,35	0,07	0,41	106	33	73
9	Turek (1)	-0,24	-0,19	0,05	15	16	-1
	Turek (2)	-0,08	-0,02	0,06	61	54	7
10	Wągrowiec (1)	-0,07	-0,01	0,06	12	8	4
	Wągrowiec (2)	-0,20	-0,19	0,02	83	82	1
11	Złotów (1)	-0,32	-0,19	0,13	17	15	2
	Złotów (2)	-0,31	-0,13	0,18	101	71	30

Objaśnienie:

(1) – miasto (gmina miejska)

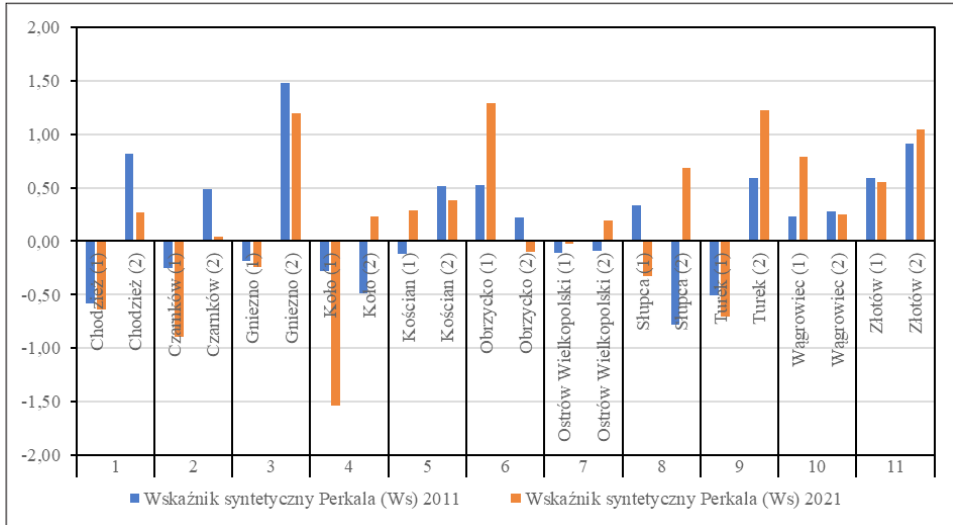
(2) – gmina obwarzankowa (gmina wiejska)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Pod względem ogólnej wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021 zauważalne jest zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W roku początkowym rozpiętość ww. wskaźnika w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 0,20$  do  $W_s = -0,35$ , a w miastach od  $W_s = 0,27$  do  $W_s = -0,39$ . W 2011 r. najwyższe jego wartości odnotowano w gminie wiejskiej Gniezno i gminie miejskiej Kościan, z kolei najniższe w gminie wiejskiej Słupca oraz gminie miejskiej Chodzież. Natomiast w roku końcowym wielkość w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 0,07$  do  $W_s = -0,45$ , a w miastach od  $W_s = 0,28$  do  $W_s = -0,35$ . W 2021 r. najwyższe jego wartości odnotowano w gminie wiejskiej Słupca i gminie miejskiej Kościan, zaś najniższe w gminie wiejskiej Obrzycko oraz gminie miejskiej Czarnków. W 2021 r. w stosunku do 2011 r. nastąpił wzrost wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w ośmiu gminach obwarzankowych (a spadek w: Gnieźnie, Obrzycku i Ostrowie Wielkopolskim) i siedmiu miastach (a spadek w: Czarnkowie, Gnieźnie, Kole oraz Słupcy). Gminy obwarzankowe odnotowały większy wzrost wartości ww. wskaźnika niż miasta.

Pozycje gmin w układach obwarzankowych na tle innych gmin danego rodzaju w województwie wielkopolskim w latach 2011–2021 prezentują się następująco. W 2011 r. najwyższe miejsca w rankingu zajmowały gmina wiejska Gniezno (23. lokata) i gmina miejska Kościan (4.), z kolei najniższe gmina wiejska Słupca (106. lokata) oraz gmina miejska Chodzież (18.). Natomiast w 2021 r. najwyższe miejsca w rankingu miały gmina wiejska Słupca (33. lokata) i gmina miejska Kościan (3.), zaś najniższe gmina wiejska Obrzycko (106. lokata) oraz gmina miejska Chodzież (19.). W 2021 r. w stosunku do 2011 r. nastąpił wzrost pozycji w ośmiu gminach obwarzankowych (a spadek w: Gnieźnie i Obrzycku; zmiany nie odnotowano w Ostrowie Wielkopolskim) i sześciu miastach (a spadek w: Chodzieży, Gnieźnie, Kole, Słupcy oraz Turku). Gminy obwarzankowe odnotowały większe zmiany pozycji niż miasta. Najbardziej istotne przeobrażenia w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2011–2021 nastąpiły w gminie obwarzankowej Słupca (awans o 73 pozycje w rankingu gmin wiejskich) oraz mieście Wągrowiec (awans o 4 miejsca w rankingu gmin miejskich). Natomiast niekorzystne zmiany zaszły w gminie wiejskiej Gniezno (spadek o 15 pozycji) oraz gminach miejskich Koło i Słupca (spadek o 5 miejsc).

Wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w kategorii ludność w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021 prezentuje rycina 2.

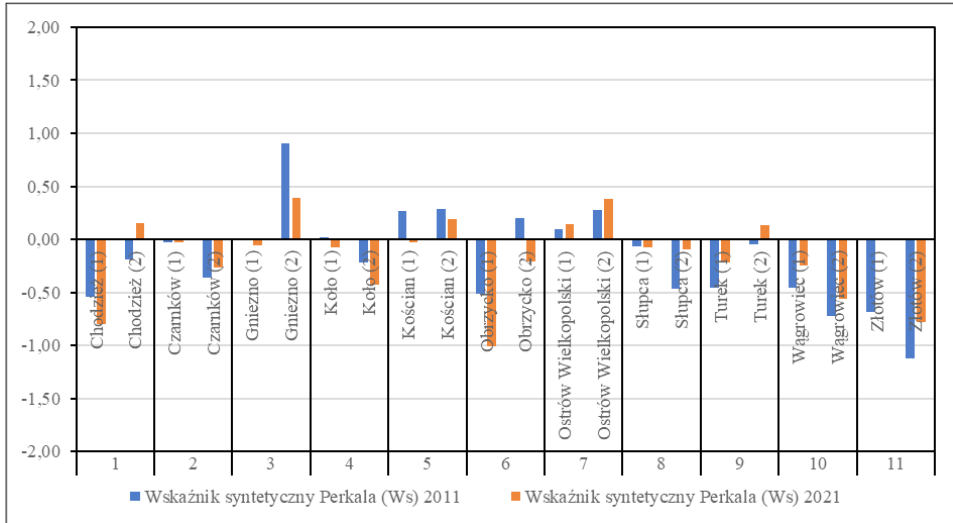


**Ryc. 2.** Wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w kategorii ludność w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021

Źródło: opracowanie własne.

W pierwszej z analizowanych kategorii – ludność rozpiętość miary syntetycznej w 2011 r. w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 1,48$  do  $W_s = -0,78$ , a w miastach od  $W_s = 0,59$  do  $W_s = -0,58$ . W roku początkowym najwyższe jej wartości odnotowano w gminie wiejskiej Gniezno i gminie miejskiej Złotów, z kolei najniższe w gminie wiejskiej Słupca oraz gminie miejskiej Chodzież. Natomiast w 2021 r. wielkość obliczonego wskaźnika w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 1,23$  do  $W_s = -0,10$ , a w miastach od  $W_s = 1,29$  do  $W_s = -1,54$ . W roku końcowym najwyższe jego wartości odnotowano w gminie wiejskiej Turek i gminie miejskiej Obrzycko, zaś najniższe w gminie wiejskiej Obrzycko oraz gminie miejskiej Koło. W 2021 r. w stosunku do 2011 r. w kategorii ludność nastąpił wzrost wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w pięciu gminach obwarzankowych (a spadek w: Chodzieży, Czarnkowie, Gnieźnie, Kościanie, Obrzycku i Wągrowcu) i czterech miastach (a spadek w: Chodzieży, Czarnkowie, Gnieźnie, Kole, Słupcy, Turku oraz Złotowie). Gminy obwarzankowe w badanym zakresie odnotowały większy wzrost wartości miary syntetycznej niż miasta.

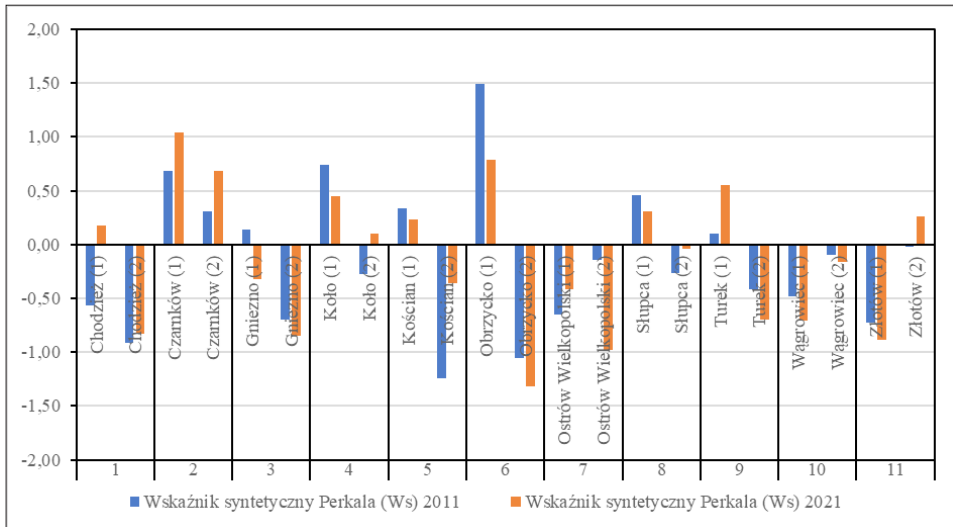
Wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w kategorii gospodarka w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021 prezentuje rycina 3.



**Ryc. 3.** Wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w kategorii gospodarka w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021  
 Źródło: opracowanie własne.

W następnej kategorii – gospodarka rozpiętość miary syntetycznej w roku początkowym w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 0,91$  do  $W_s = -1,12$ , a w miastach od  $W_s = 0,26$  do  $W_s = -0,68$ . W 2011 r. najwyższe jej wartości odnotowano w gminie wiejskiej Gniezno i gminie miejskiej Kościan, z kolei najniższe zarówno w gminie wiejskiej, jak i gminie miejskiej Złotów. Natomiast w roku końcowym wielkość obliczonego wskaźnika w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 0,39$  do  $W_s = -0,78$ , a w miastach od  $W_s = 0,14$  do  $W_s = -1,00$ . W 2021 r. najwyższe jego wartości odnotowano w gminie wiejskiej Gniezno i gminie miejskiej Ostrów Wielkopolski, zaś najniższe w gminie wiejskiej Złotów oraz gminie miejskiej Obrzycko. W 2021 r. w stosunku do 2011 r. w kategorii gospodarka nastąpił wzrost wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w siedmiu gminach obwarzankowych (a spadek w: Gnieźnie, Kole, Kościanie i Obrzycku) i pięciu miastach (a spadek w: Chodzieży, Gnieźnie, Kole, Kościanie, Obrzycku oraz Słupcy). Gminy obwarzankowe w analizowanym zakresie odnotowały większy wzrost wartości miary syntetycznej niż miasta.

Wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w kategorii infrastruktura społeczna w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021 prezentuje rycina 4.

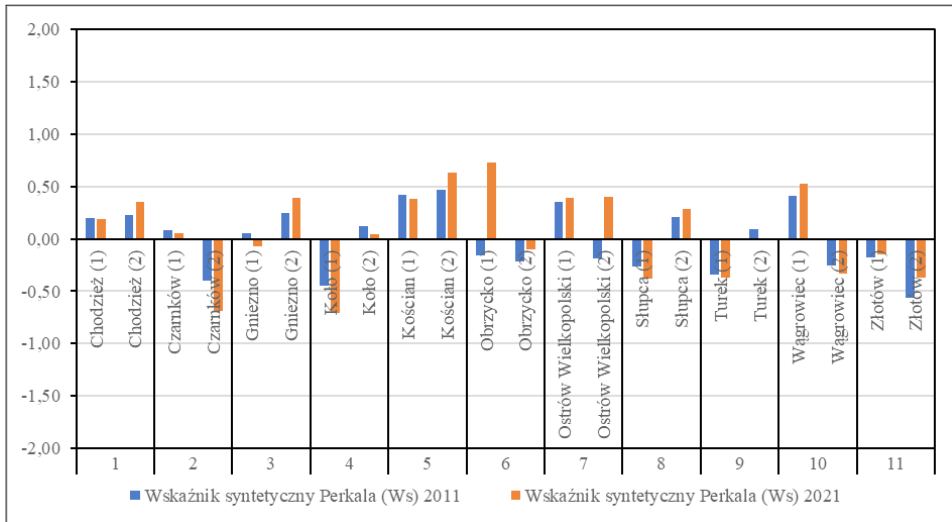


**Ryc. 4.** Wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w kategorii infrastruktura społeczna w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku kategorii infrastruktura społeczna rozpiętość miary syntetycznej w 2011 r. w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 0,31$  do  $W_s = -1,25$ , a w miastach od  $W_s = 1,50$  do  $W_s = -0,72$ . W roku początkowym najwyższe jej wartości odnotowano w gminie wiejskiej Czarnków i gminie miejskiej Obrzycko, z kolei najniższe w gminie wiejskiej Kościan oraz gminie miejskiej Złotów. Natomiast w 2021 r. wielkość obliczonego wskaźnika w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 0,68$  do  $W_s = -1,32$ , a w miastach od  $W_s = 1,04$  do  $W_s = -0,89$ . W roku końcowym najwyższe jego wartości odnotowano zarówno w gminie wiejskiej, jak i gminie miejskiej Czarnków, zaś najniższe w gminie wiejskiej Obrzycko oraz gminie miejskiej Złotów. W 2021 r. w stosunku do 2011 r. w kategorii infrastruktura społeczna nastąpił wzrost wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w sześciu gminach obwarzankowych (a spadek w: Gnieźnie, Obrzycku, Ostrowie Wielkopolskim, Turku i Wągrowcu) i czterech miastach (a spadek w: Gnieźnie, Kole, Kościanie, Obrzycku, Słupcy, Wągrowcu oraz Złotowie). Gminy obwarzankowe w badanym zakresie odnotowały większy wzrost wartości miary syntetycznej niż miasta.

Wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w kategorii infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021 prezentuje rycina 5.

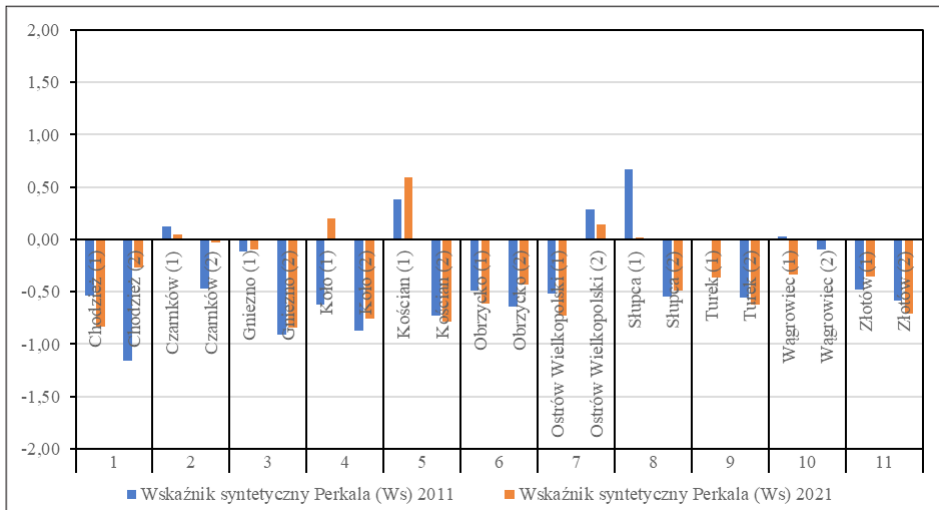


**Ryc. 5.** Wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w kategorii infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnej kategorii – infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo rozpiętość miary syntetycznej w roku początkowym w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 0,47$  do  $W_s = -0,56$ , a w miastach od  $W_s = 0,42$  do  $W_s = -0,45$ . W 2011 r. najwyższe jej wartości odnotowano zarówno w gminie wiejskiej, jak i gminie miejskiej Kościan, z kolei najniższe w gminie wiejskiej Złotów oraz gminie miejskiej Koło. Natomiast w roku końcowym wielkość obliczonego wskaźnika w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 0,63$  do  $W_s = -0,69$ , a w miastach od  $W_s = 0,73$  do  $W_s = -0,71$ . W 2021 r. najwyższe jego wartości odnotowano w gminie wiejskiej Kościan i gminie miejskiej Obrzycko, zaś najniższe w gminie wiejskiej Czarnków oraz gminie miejskiej Koło. W 2021 r. w stosunku do 2011 r. w kategorii infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo nastąpił wzrost wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w siedmiu gminach obwarzankowych (a spadek w: Czarnkowie, Kole, Turku i Wągrowcu) i czterech miastach (a spadek w: Chodzieży, Czarnkowie, Gnieźnie, Kole, Kościanie, Słupcy oraz Turku). Gminy obwarzankowe w analizowanym zakresie odnotowały większy wzrost wartości miary syntetycznej niż miasta.

Wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w kategorii kapitał ludzki i społeczny w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021 prezentuje rycina 6.



**Ryc. 6.** Wartość wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w kategorii kapitał ludzki i społeczny w gminach układów obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021

Źródło: opracowanie własne.

W ostatniej z badanych kategorii – kapitał ludzki i społeczny rozpiętość miary syntetycznej w roku początkowym w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 0,29$  do  $W_s = -1,16$ , a w miastach od  $W_s = 0,67$  do  $W_s = -0,63$ . W 2011 r. najwyższe jej wartości odnotowano w gminie wiejskiej Ostrów Wielkopolski i gminie miejskiej Słupca, z kolei najniższe w gminie wiejskiej Chodzież oraz gminie miejskiej Koło. Natomiast w roku końcowym wielkość obliczonego wskaźnika w gminach obwarzankowych zawierała się w przedziale od  $W_s = 0,14$  do  $W_s = -0,85$ , a w miastach od  $W_s = 0,60$  do  $W_s = -0,83$ . W 2021 r. najwyższe jego wartości odnotowano w gminie wiejskiej Ostrów Wielkopolski i gminie miejskiej Kościan, zaś najniższe w gminie wiejskiej Gniezno oraz gminie miejskiej Chodzież. W 2021 r. w stosunku do 2011 r. w kategorii kapitał ludzki i społeczny nastąpił wzrost wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w siedmiu gminach obwarzankowych (a spadek w: Kościanie, Ostrowie Wielkopolskim, Turku i Złotowie) i czterech miastach (a spadek w: Chodzieży, Czarnkowie, Obrzycku, Ostrowie Wielkopolskim, Słupcy, Turku oraz Wągrowcu). Gminy obwarzankowe w analizowanym zakresie odnotowały większy wzrost wartości miary syntetycznej niż miasta.

W celu zbadania zależności między obliczonymi wskaźnikami syntetycznymi Perkala ( $W_s$ ): ogólnych oraz w zakresie poszczególnych kategorii rozwojowych posłużono się współczynnikiem korelacji liniowej Pearsona<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Współczynnik korelacji Pearsona przyjmuje wartości z przedziału obustronnie domkniętego  $[-1,1]$ . Dodatnie wartości występują wtedy, gdy wzrostowi (spadkowi) jednej



Obliczone współczynniki korelacji liniowej Pearsona w gminach obwarzankowych w 2021 r. wskazują na istnienie przeciętnej dodatniej współzależności między ogólną miarą syntetyczną rozwoju społeczno-gospodarczego a kategoriami: infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo (współczynnik korelacji +0,64), ludność (+0,59) oraz kapitał ludzki i społeczny (+0,36). Słabą współzależność z ogólnym rozwojem społeczno-gospodarczym gmin obwarzankowych wykazują kategorie: infrastruktura społeczna (współczynnik korelacji +0,29) oraz gospodarka (-0,09). Z kolei obliczone współczynniki korelacji liniowej Pearsona w przypadku miast będących siedzibami tych gmin wskazują na istnienie przeciętnej dodatniej współzależności między ogólną miarą syntetyczną rozwoju społeczno-gospodarczego a kategoriami: gospodarka (współczynnik korelacji +0,53), ludność (+0,49) oraz infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo (+0,47). Słabą współzależność z ogólnym rozwojem społeczno-gospodarczym miast wykazują kategorie: infrastruktura społeczna (+0,21) oraz kapitał ludzki i społeczny (-0,11).

## 5.5. Wnioski

Przeprowadzona analiza, której celem było określenie zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układach obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011 i 2021, pozwala na wskazanie różnic i podobieństw między gminami obwarzankowymi a miastami będącymi siedzibami tych gmin w zakresie omawianych kwestii.

Do podstawowych różnic należą:

- większa rozpiętość wewnętrzna wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w zakresie przyjętych do badania kategorii rozwojowych w gminach obwarzankowych niż w miastach, wskazująca na ich zróżnicowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego;
- większy wzrost ogólnej wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ ) w gminach obwarzankowych niż w miastach, mówiący o poprawie ich sytuacji społeczno-gospodarczej w zakresie przyjętych do badania wskaźników;
- większe zmiany pozycji na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w gminach obwarzankowych niż w miastach, świadczące o poprawie ich sytuacji społeczno-gospodarczej w zakresie przyjętych do badania wskaźników;
- przeciętne skorelowanie ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego z kategorią kapitał ludzki w gminach obwarzankowych, a słabe w przypadku miast;

---

zmiennej towarzyszy wzrost (spadek) drugiej, a ujemne wartości wtedy, gdy wzrostowi (spadkowi) jednej zmiennej towarzyszy spadek (wzrost) drugiej (Wibig 2013). Wartości współczynnika korelacji interpretują się następująco:  $|0,7-1,0|$  – silna współzależność  $|0,3-0,7|$  – przeciętna oraz  $|0,0-0,3|$  – słaba.

- słaba współzależność między ogólnym rozwojem społeczno-gospodarczym a kategorią gospodarka w gminach obwarzankowych, a przeciętna w przypadku miast;
- relatywnie wyższy poziom rozwoju gmin obwarzankowych niż miast w zakresie kategorii ludność, a niższy w pozostałych kategoriach.

Do podstawowych podobieństw należą:

- zbliżona rozpiętość ogólnej wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ );
- tendencja do wzrostu ogólnej wartości wskaźnika syntetycznego Perkala ( $W_s$ );
- tendencja do zmiany pozycji na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego;
- przeciętne skorelowanie ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego z kategoriami infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo oraz ludność;
- słaba współzależność między ogólnym rozwojem społeczno-gospodarczym a kategorią infrastruktura społeczna.

Gminy w układach obwarzankowych w województwie wielkopolskim wykazują w zakresie omawianych kwestii określone różnice i podobieństwa, które powinny zostać uwzględnione przy formułowaniu ich wewnętrznych polityk rozwojowych. Jednocześnie należy podkreślić, że niektóre z kategorii mogą stanowić obszary współpracy międzygminnej, która może przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności układu i wpłynąć na jego rozwój społeczno-gospodarczy (Potkański 2016). Współpraca między gminami jest często postrzegana jako alternatywa dla konsolidacji terytorialnej jednostek, a jej promowanie może być czasem jedyną realistyczną opcją mającą na celu poprawę wydajności i efektywności w realizacji zadań publicznych (Skubiak 2015). Jest to niezwykle przydatne narzędzie do rozwiązywania problemów wynikających z braku zgodności między obszarami administracyjnymi a funkcjonalnymi (Lackowska 2015).

## 5.6. Dyskusja

Rozwój społeczno-gospodarczy jest szeroko analizowany w kontekście różnych jednostek terytorialnych, takich jak województwa, powiaty i gminy. Ze względu na elastyczność tego zagadnienia (obejmuje ono wiele zjawisk i procesów) istnieje wiele zmiennych, które mogą być uwzględnione do określenia jego poziomu (Józefowicz, Smolińska 2019). Wybór konkretnych wskaźników lub mierników zależy od kontekstu badawczego oraz celów analizy. W literaturze przedmiotu brak jest powszechnie uznanych, uniwersalnych rozwiązań w tym zakresie (Malina 2020). Badacze podkreślają, że rozwój społeczno-gospodarczy ma charakter wieloaspektowy i powinien być analizowany na podstawie szerszego zbioru odpowiednio dobranych cech diagnostycznych, które charakteryzują różne dziedziny życia i działalności człowieka (Malina 2004, 2005; Strahl 2006; Michoń 2017).

Jedną z metod pozwalających na statystyczny, wielocechowy opis złożonego zjawiska, jakim jest poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, jest wyznaczenie syntetycznego wskaźnika rozwoju, który obrazuje zróżnicowanie badanych obiektów (jednostek) oraz umożliwia ich liniowe uporządkowanie (Bąk 2019). Przykładem syntetycznego wskaźnika rozwoju jest metoda Perkala (Perkal 1953), która w literaturze anglosaskiej znana jest również jako Z-Scores (Smith 1972; Sobala-Gwosdz 2004). Umożliwia ona porównanie badanych obiektów poprzez obliczenie jednego syntetycznego wskaźnika rozwoju jednostki: województwa, powiatu bądź gminy, na podstawie kilku wskaźników cząstkowych (Chojnicki, Czyż 1973).

Metodę Perkala ( $W_s$ ) w swych badaniach nad poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego województw bądź powiatów w Polsce zastosowali m.in. Arkadiusz Malkowski (2007) i Paweł Churski (2013). Natomiast w układzie gmin województwa wielkopolskiego metoda ta została wykorzystana w pracach Wojciecha Dyby (2011) oraz Dyby i Tadeusza Strykiewicza (2012). Z kolei w odniesieniu do analizy miast badanego województwa syntetycznym wskaźnikiem Perkala ( $W_s$ ) posłużyli się m.in. Michał Męczyński ze współpracownikami (2010), Barbara Konecka-Szydłowska (2012), a także Konecka-Szydłowska wraz z Katarzyną Kulczyńską (2012).

W kontekście niniejszego artykułu warto przywołać wnioski otrzymane przez Wojciecha Dybę (2011) oraz Dybę i Tadeusza Strykiewicza (2012), którzy na podstawie opisanej wyżej metody wykazali, że wśród gmin obwarunkowych w województwie wielkopolskim w 2007 r. cztery osiągnęły przeciętny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (Chodzież, Gniezno, Kościan, Turek), sześć – niski (Czarnków, Koło, Obrzycko, Ostrów Wielkopolski, Słupca, Wągrowiec), a jedna – bardzo niski (Złotów), natomiast wśród miast będących siedzibami tych gmin dziesięć osiągnęło wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, a jedno – niski (Obrzycko). Zdaniem wspomnianych autorów gminy wiejskie, które sąsiadują z dużymi, silnymi ośrodkami, mają niższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest to związane z faktem, że w miastach istnieje zazwyczaj wyższy próg rentowności usług, większe możliwości zatrudnienia oraz większa opłacalność inwestycji w infrastrukturę techniczną. Do badania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin województwa wielkopolskiego w 2007 r. badacze wykorzystali sześć wskaźników obliczonych na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS. Przedstawione przez nich wnioski można częściowo porównać z wynikami otrzymanymi dla analizowanych lat. Brak możliwości całkowitego zestawienia wiąże się z tym, że wskazani autorzy zastosowali wskaźnik syntetyczny Perkala ( $W_s$ ) w odniesieniu do wszystkich gmin województwa wielkopolskiego niezależnie od ich rodzaju, natomiast w niniejszej pracy powyższą metodę wykorzystano oddzielnie dla zbioru gmin wiejskich i miejskich. Dodatkowo

w opracowaniach zastosowano różną liczbę wskaźników cząstkowych, z których skonstruowano syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju.

Dokonując porównania wyników ze wspomnianymi badaniami (Dyba 2011; Dyba, Stryjakiewicz 2012), należy stwierdzić, że gminy obwarzankowe oraz miasta będące siedzibami tych gmin w 2011 r. w stosunku do 2007 r. odnotowały zarówno wzrost, spadek, jak i stagnację pozycji na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W wyniku tego niektóre gminy zmieniły klasy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, przy czym zmiany te miały charakter dwójaki. Z jednej strony dotyczyły przejścia z klasy o niższym poziomie rozwoju do klasy o wyższym poziomie rozwoju lub odwrotnie – z klasy o wyższym poziomie rozwoju do klasy o niższym poziomie rozwoju. W kontekście gmin obwarzankowych pierwsza sytuacja odnosi się do następujących gmin wiejskich: Czarnków, Gniezno, Ostrów Wielkopolski i Złotów, a druga dotyczy tylko Chodzieży. Natomiast w zakresie miast będących siedzibami tych gmin awans z niższej klasy do wyższej zaobserwowano jedynie w Obrzycku, a regres w następujących gminach miejskich: Chodzież, Gniezno, Koło, Ostrów Wielkopolski, Turek, Wągrowiec oraz Złotów. W przypadku pozostałych gmin zarówno wiejskich, jak i miejskich nie odnotowano zmiany klasy poziomu rozwoju.

**Artykuł powstał w ramach realizacji indywidualnego projektu badawczego pt. *Analiza społeczno-gospodarcza gmin w układach obwarzankowych w województwie wielkopolskim w latach 2011–2021* finansowanego z programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza” na podstawie wniosku nr 076/34/UAM/0001. Opiekun naukowy projektu: dr hab. prof. UAM Barbara Konecka-Szydłowska.**

## Literatura

- Bąk A., 2018, *Analiza porównawcza wybranych metod porządkowania liniowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 508: 19–28.
- Chojnicki Z., 1999, *Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Chojnicki Z., Czyż T., 1973, *Metody taksonomii numerycznej w regionalizacji geograficznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Churski P., 2013, *Zmienność rozkładu przestrzennego obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce – uwarunkowania i konsekwencje*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii NaukK”, 153: 112–128.
- Creamer D., 1943, *Shift of manufacturing industries. Industrial location and national resources U.S. National Resources Planning Board*, Washington.
- Czyż T., 2016, *Metoda wskaźnikowa w geografii społeczno-ekonomicznej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 36: 9–19.

- Domański R., 2004, *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dyba W., 2011, *Analiza zróżnicowań wewnątrzregionalnych województwa wielkopolskiego. Ekspertyza na potrzeby aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do roku 2020*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Dyba W., Stryjakiewicz T., 2012, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin województwa wielkopolskiego w świetle realizacji polityki intraregionalnej*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM. Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 19.
- Gibas P., 2016a, *Analiza tempa rozwoju tzw. gmin obwarzankowych na tle pozostałych gmin w Polsce*, [w:] K. Heffner, B. Klemens (red.), *Obszary wiejskie – wiejska przestrzeń i ludność, aktywność społeczna i przedsiębiorczość*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, 167: 60–69.
- Gibas P., 2016b, *Zmiany poziomu rozwoju „obwarzankowych” małych miast i gmin miejsko-wiejskich w Polsce – analiza porównawcza*, „Studia Ekonomiczne”, 279: 304–311.
- Góralski P., Lazarek M., 2009, *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego”, 1(50): 307–315.
- Jadach-Sepiolo A., Legutko-Kobus P., 2021, *Suburbanizacja – ujęcie teoretyczne i specyfika w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, 203: 11–28.
- Jańczuk L., 2020, *Współpraca gmin obwarzankowych na płaszczyźnie gospodarczej. Zarys problemu*, [w:] J. Olchowski, T. Stępniewski (red.), *Dylematy wyboru modelu rozwojowego państw Europy Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowej”, 18(4): 247–259.
- Jerczyński M., 1977, *Funkcje i typy funkcjonalne polskich miast. Zagadnienia dominacji funkcjonalnej*, „Statystyka Polski”, 85: 20–53.
- Józefowicz K., Smolińska K., 2019, *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w powiatach województwa wielkopolskiego*, „Turystyka i Rozwój Regionalny”, 11: 37–49.
- Kaczmarek T., 2016, *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny”, 1: 63–80.
- Kajdanek K., 2012, *Suburbanizacja po polsku*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków.
- Kamosiński S., 2015, *Gminy obwarzankowe w Polsce na przykładzie Kujaw i Pomorza*, [w:] Z. Bukowski, S. Kamosiński (red.), *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz: 245–270.
- Klaassen L.H., Paelinck J.H.P., 1979, *The Future of Large Towns*, „Environment and Planning A: Economy and Space”, 11(10): 1095–1104.
- Konecka-Szydłowska B., 2003, *Rozwój społeczno-gospodarczy Nowego Tomysła w okresie transformacji systemowej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Konecka-Szydłowska B., 2012, *Zróżnicowanie małych miast województwa wielkopolskiego ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Studia Miejskie”, 8: 133–144.
- Konecka-Szydłowska B., Kulczyńska K., 2012, *Różnorodność w jedności. Przykład miast powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego*, „Studia Miejskie”, 5: 129–143.

- Kozubek D., 2023, *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin obwarzankowych na tle pozostałych gmin wiejskich w województwie wielkopolskim*, „Samorząd Terytorialny”, 5: 63–78.
- Kudęłko J., 2004, *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, 651: 75–90.
- Lackowska M.M., 2015, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego: wymiar ekonomiczny i polityczny*, Streszczenie popularno-naukowe grantu NCN nr 221504.
- Malina A., 2004, *Ocena stopnia zróżnicowania rozwoju regionalnego Polski w latach 1998–2000*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, 666: 5–21.
- Malina A., 2005, *Determinanty rozwoju regionalnego Polski*, „Wiadomości Statystyczne”, 10: 68–78.
- Malina A., 2020, *Analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w latach 2005–2017*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 61: 138–155.
- Malkowski A., 2007, *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego województw w latach 1999–2004*, „Folia Universitatis Agriculturae Stetinensis. Oeconomica”, 256(48): 205–213.
- Męczyński M., Konecka-Szydłowska B., Gadziński J., 2010, *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i klasyfikacja małych miast w Wielkopolsce*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Michoń D., 2017, *Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego województw ze względu na realizację celów polityki spójności*, „Wiadomości Statystyczne”, 12(679): 80–94.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC), 2013a, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC), 2013b, *Polskie Obwarzanki*, Warszawa.
- Parysek J.J. (red.), 1995, *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, 104.
- Parysek J.J., 1997, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Parysek J.J., 2018, *Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju*, [w:] P. Churski (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, 183: 37–56.
- Perkal J., 1953, *O wskaźnikach antropologicznych*, „Przegląd Antropologiczny”, 19: 209–219.
- Potkański T. (red.), 2016, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań.
- Rogacki H., 1988, *Czynniki koncentracji przemysłu w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Runge J., 2007, *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Skubiak B., 2015, *Współpraca międzygminna narzędziem rozwiązywania problemów w świadczeniu usług publicznych*, [w:] A. Cudowska-Sojko (red.), *Współczesne*



- wyzwania rozwoju gospodarczego: polityka i kreacja potencjału, cz. 2, *Struktura gospodarki, rynek pracy, środowisko i jakość życia*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok: 355–363.
- Smith D., 1972, *Geography and Social Indicators*, „South African Geographical Journal”, 54(1): 43–57.
- Sobala-Gwosdz A., 2004, *The change in the rural standard of living during the transformation period in the Podkarpackie Province, Poland*, [w:] M. Paszkowski (red.), *Effectiveness geographical space quality of life*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Kraków, 114: 93–106.
- Strahl D. (red.), 2006, *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Swianiewicz P., 2014, *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje (Ekspertyza)*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Szymańska D., Biegańska J., 2011, *Obszary podmiejskie dużych miast w Polsce w świetle migracji stałych*, [w:] M. Soja, A. Zborowski (red.), *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków: 83–98.
- Webb J.W., 1964, *Ruch naturalny i migracyjny jako składnik przemian ludnościowych*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej”, 1: 134–138.
- Wibig J., 2013, *O współczynniku korelacji liniowej raz jeszcze*, [w:] K. Jarzyna (red.), *Zastosowanie metod statystycznych w geografii*, Instytut Geografii Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce: 47–61.
- Wojtasiewicz L., 1997, *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcie metodologiczne*, [w:] W. Maik (red.), *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, 177: 7–18.
- Wolanin M., Kęsy M., 2021, *Zarządzanie strategiczne zasobami edukacyjnymi gminach obwarzankowych*, [w:] R. Moniuszko, M. Kęsy (red.), *Problemy i uwarunkowania zarządzania edukacją*, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki, Bydgoszcz: 107–131.



Jerzy DZIECIUCHOWICZ

## REGIONALNE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE W EUROPIE: ZMIENNOŚĆ I TYPOLOGIA PRZESTRZENNA

6

Jerzy Dzieciuchowicz – *Uniwersytet Łódzki*

Wydział Nauk Geograficznych

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej

ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź

e-mail: [jerzy.dzieciuchowicz@uni.lodz.pl](mailto:jerzy.dzieciuchowicz@uni.lodz.pl)

**ZARYS TREŚCI:** Przedmiotem tego opracowania jest regionalne budownictwo mieszkaniowe w Europie, a podstawowym celem jest analiza jego zmienności i typologii przestrzennej. Budownictwo regionalne można utożsamiać z budownictwem wernakularnym. Zgodnie z pojęciem przyjętym w architekturze domy wernakularne są zakorzenione w historii, stanowiąc obiekty wznoszone głównie przy zastosowaniu tradycyjnych materiałów i stylów, przez miejscowych budowniczych. Zwykle są to nieduże konstrukcje, bazujące na lokalnych surowcach budowlanych. Budowano je we wszystkich okresach historii architektury.

Poszczególne typy budownictwa regionalnego cechują się specyficzną zmiennością przestrzenną w Europie. Dotyczy to w szczególności domów drewnianych, a także domów z cegły i domów kamiennych. Tradycyjne domy drewniane są reprezentowane przez domy zrębowe i szkieletowo-słupowe. Domy zrębowe, budowane z poziomo ułożonych belek drzew iglastych, dominują przede wszystkim w północno-wschodniej Europie i wielu regionach górskich (Alpy, Pireneje, Karpaty, Ural). Domy szkieletowo-słupowe z drewnianym szkieletem i ścianami wypełnionymi gliną (szachulec) lub cegłą (mur pruski) są rozpowszechnione głównie w Europie Zachodniej oraz w Skandynawii. Domy z cegieł wyróżniają Europę Zachodnią i Środkową, podczas gdy domy kamienne – Europę Zachodnią i Południową.

Dobrze udokumentowana typologia tradycyjnej zabudowy wiejskiej, bazująca na ewolucji rozplanowania poziomego i pionowego domów, została zaprezentowana w pracy pod redakcją Siergieja A. Tokariewa. Wyróżniono w niej osiem typów domów: 1. środkowo-wschodnio-europejski, 2. południowoeuropejski, 3. zachodniowoeuropejski, 4. anglosaksoński, 5. alpejski, 6. baskijski i jurajski, 7. północnoskandynawski, 8. południowoskandynawski.

Zmienności budownictwa wernakularnego w skali regionalnej towarzyszy jego zróżnicowanie wewnątrzregionalne (lokalne). Dobry przykład takiego zróżnicowania stanowi włoska wyspa Sardynia. Na podstawie cech morfologicznych, konstrukcyjnych i reżimu termicznego zostały tam wyróżnione cztery typy domów: 1. domy z dziedzińcem, 2. domy rozbudowane w układzie wertykalnym, 3. domy podstawowe (rudymenarne), 4. domy odosobnione.

SŁOWA KLUCZOWE: regionalne budownictwo mieszkaniowe, wernakularne domy mieszkalne, tradycyjne budownictwo ludowe, Europa.

## REGIONAL HOUSING IN EUROPE: THE CHANGEABILITY AND SPATIAL TYPOLOGY

**ABSTRACT:** The regional housing in Europe is the subject of this study. The analysis of the changeability and the spatial typology of this construction constitutes the essential purpose of the work. It is possible to identify the regional house with the vernacular construction. According to the notion adopted in architecture, vernacular houses are rooted in history – constituting objects raised mainly at applying traditional materials and styles – by local builders. They are usually rather small buildings based on local building raw materials. They were built in all periods of the history of architecture.

In Europe, individual types of regional housing are marked by a peculiar spatial changeability. In particular, this concerns wooden houses, brick houses, as

well as stone houses. Traditional wooden houses are represented by framework houses and pale-skeleton houses framework, built from horizontally-arranged coniferous beams which dominate above all in north-eastern Europe and many mountain regions (the Alps, the Pyrenees, the Carpathians, or Ural). Pale-skeleton houses with the wooden skeleton and walls filled up with clay or with brick (half-timbered wall) are spread mainly in Western Europe and in Scandinavia. Brick houses single out Western and Central Europe, while stone houses can be found in Western and Southern Europe.

Well-substantiated typology of the traditional country housing, based on the evolution of laying out of houses, was introduced at the work edited by Tokariew. In this work, eight types of houses were distinguished: 1. Central-East European, 2. Southern-European, 3. Western-European, 4. Anglo-Saxon, 5. Alpine, 6. Basque and Jurassic, 7. North-Scandinavian, 8. South-Scandinavian.

The changeability of the vernacular housing accompanied by the diversity at the regional (local) scale. An excellent example of the diversity of the interregional housing is the Italian island Sardinia. Based on morphological, structural features, and the thermal regime of houses, four types were distinguished: 1. houses with the courtyard, 2. houses extended in the vertical arrangement, 3. casic houses (rudimentary), 4. secluded houses.

KEYWORDS: regional housing, regional architecture, vernacular housing, traditional country buildings, Europe.

## 6.1. Wstęp

Regionalna zabudowa mieszkaniowa może być utożsamiana z budownictwem wernakularnym (Gultek 1997). Miano „wernakularny” (*vernaculus*) pochodzi od łacińskiej nazwy miejscowych, wytwarzanych zgodnie z tradycją wyrobów. Domy wernakularne w myśl znaczenia przyjętego w architekturze (Jones 2015) są zakorzenione w historii, reprezentując obiekty wznoszone zazwyczaj przy użyciu tradycyjnych materiałów i stylów, przez miejscowych budowniczych, odwołujących się do dziedzictwa regionalnego i lokalnego. Powstawały one we wszystkich okresach historii architektury. Przedstawicielami typowego budownictwa wernakularnego na całym świecie są niewielkie, proste konstrukcje budowlane, które bazują na lokalnych surowcach i materiałach budowlanych, harmonijnie łącząc środowisko naturalne i rdzennych mieszkańców.

Budownictwo regionalne kształtuje się pod wpływem treści kulturowych przekazywanych z pokolenia na pokolenie (Szacki 2011). Są one włączane do świadomości społecznej. Umożliwia to samookreślenie i ciągłość historyczną określonych społeczności. Z całej zastanej tradycji budowlanej dane społeczności

dokonyują wyboru tradycji żywej, akcentującej szczególnie ważne i oryginalne elementy doświadczeń tych grup.

Budownictwo regionalne wnoszone zgodnie z tradycją historyczną przetrwało głównie na obszarach wiejskich i słabo zurbanizowanych, cechując się przede wszystkim małymi rozmiarami i prostą konstrukcją domów, budowanych z wykorzystaniem naturalnych, łatwo dostępnych miejscowych materiałów i tradycyjnych technik budowlanych. Jest ono przy tym inspirowane zarówno historią, jak i krajobrazem danego regionu. Różne jego style są reprezentowane w Europie przez domy kamienne, wykute w skale, z wypalanej cegły, domy drewniane, chaty z gliny, domy z tynkami wapiennymi, dekorowane drewnem i fajansami, lepianki, ziemianki, szałaszy itp.

Odmiany budownictwa wernakularnego wyrażają specyficzne różnice między regionami, narodami, grupami etnicznymi i społecznymi (Dzieciuchowicz 2021). Ich rozwój jest zdeterminowany warunkami ekonomicznymi i społeczno-kulturowymi, a w szczególności rolą lokalności w kształtowaniu przestrzeni społecznej. Walory regionalnych typów domów, m.in. takie jak naturalność, malowniczość, stosowanie krzywoliniowych i niebanalnych form, drobnych detali, były doceniane przez wybitnych architektów (A. Aalto, Le Corbusier, W. Morris, F.L. Wright). Inspirowały one nowoczesną architekturę, odwołującą się do prostych form budowlanych. Warto zauważyć, iż w czasach współczesnych wzrosło społeczne zainteresowanie tym typem budownictwa. Charakterystycznym tego przykładem w Polsce mogą być np. domy budowane z bali.

Budownictwo regionalne jest w znacznym stopniu uzależnione od warunków przyrodniczych. Spośród nich największe znaczenie ma klimat, budowa geologiczna, ukształtowanie powierzchni, hydrologia i szata roślinna. Nie mniejszą rolę odgrywa środowisko społeczno-kulturowe, w tym rozwój społeczny, dominujące rodzaje działalności gospodarczej oraz tradycje i dziedzictwo kulturowe. Na genezę i rozwój tego budownictwa wywiera również wpływ proces zewnętrznej i wewnętrznej personalizacji domu (Omar i in. 2012).

Domy wernakularne będące zabytkami podlegają zazwyczaj trwałej, przemyślanej ochronie i konserwacji. Dotyczy to w szczególności domów znajdujących się w skansenach. Rewitalizacja tego typu domów może również łączyć się z przypisaniem im nowych funkcji turystycznych i rekreacyjnych. Interesującą egzemplifikacją takiej sytuacji jest wprowadzony w życie we Włoszech w latach 80. XX wieku nowoczesny projekt infrastruktury turystycznej – nazwany *albergo diffuso* (Avram, Zarrilli 2012). Jest to zespół hotelowy położony w Santo Stefano di Sessanio na terenie parku narodowego Gran Sasso i Monti della Laga (region Abruzji). Składa się z szeregu odrestaurowanych drewnianych domów wiejskich o dużych walorach architektonicznych. Są one zlokalizowane w różnych odległościach od siebie. W skład tego kompleksu wchodzi recepcja, pokoje gościnne, restauracja, bar i sala konferencyjna. Jego pracownicy oprócz świadczenia

normalnych usług hotelarskich są przygotowani do informowania gości o historii i geografii danego regionu, a także organizowania wycieczek, imprez kulturalnych i innych zajęć. Podobne formy zrównoważonego rozwoju turystyki na obszarach chronionego krajobrazu zostały zorganizowane we Francji, w Portugalii, Hiszpanii, Rumunii i Stanach Zjednoczonych.

Przedmiotem tej pracy jest budownictwo regionalne w Europie, zdeterminowane przez wiele różnorodnych czynników przyrodniczych i społeczno-kulturowych. Główny jej cel stanowi analiza zmienności i typologii przestrzennej tego budownictwa. Bazę źródłową opracowania reprezentują różnorodne materiały dokumentacyjne i literatura przedmiotu. Szczególną wagę przywiązywano przy tym do dokumentacji fotograficznej, technicznej i kartograficznej. Przegląd literatury dotyczącej budownictwa regionalnego zawiera praca poświęcona tego rodzaju budownictwu na świecie (Dzieciuchowicz 2021).

## 6.2. Zmienność przestrzenna budownictwa regionalnego w Europie

Budownictwo regionalne w Europie cechuje specyficzna zmienność przestrzenna (Vidal de la Blache 1921; Zaborski, Wrzosek 1933; Tokariew 1968; Kiełczewska-Zaleska 1969; Szymańska 2013; Jones 2015; Dzieciuchowicz 2021). Niektóre typy domów wernakularnych są rozprzestrzenione w wielu regionach Europy, podczas gdy inne występują tylko na jednym obszarze. Część z nich jest charakterystyczna w szczególności dla terenów nizinnych, górskich, dolin wielkich rzek, wybrzeży morskich, wysp, lasów iglastych i liściastych, sawann i pustyń oraz regionów arktycznych.

Biorąc pod uwagę rodzaj materiałów budowlanych, według Paula Vidala de la Blache'a (1921) w Europie występują trzy główne rodzaje tradycyjnych domów: drewniane, z cegieł, muru pruskiego i gliny oraz kamienne. Reprezentują one szereg odmian, które różnią się diametralnie nie tylko wyglądem, ale i rozmieszczeniem. W przypadku domów drewnianych można wyróżnić przede wszystkim ich dwa odrębne rodzaje: domy zrębowe (wieńcowe) i szkieletowo-słupowe (rygłowe). Domy zrębowe są zbudowane z poziomo ułożonych okrągłaków, półokrągłaków lub bali, łączonych na narożnikach. Spotyka się wiele odmian tego typu domów, które różnią się konstrukcją, rozplanowaniem mieszkań, liczbą izb i ich rozmiarami. Jedną z tych odmian stanowią domy o konstrukcji sumikowo-łątkowej. Domy takie były zwykle budowane na terenach słabo zalesionych. Ich ściany wznoszono z krótkich bali (sumików) ułożonych poziomo, z końcami wchodzącymi w wyźłobienia kilku słupów (łątek). Domy zrębowe, konstruowane z poziomo ułożonych belek drzew iglastych, o doskonałych właściwościach izolacyjnych, występują w północnej i wschodniej części Europy, w regionach górskich (Alpy, Pireneje, Karpaty), a także na Powołżu. Domy o konstrukcji szkieletowo-słupowej mają ściany tworzące drewniany szkielet ze słupów połączonych poziomymi

belkami (rygle), usztywnionymi belkami ukośnymi i konsolami. Ich ściany są wypełniane gliną (szachulec) lub cegłą (mur pruski). Typ ten rozpowszechnił się w Anglii, Francji, Niemczech i Austrii, a także w krajach skandynawskich.

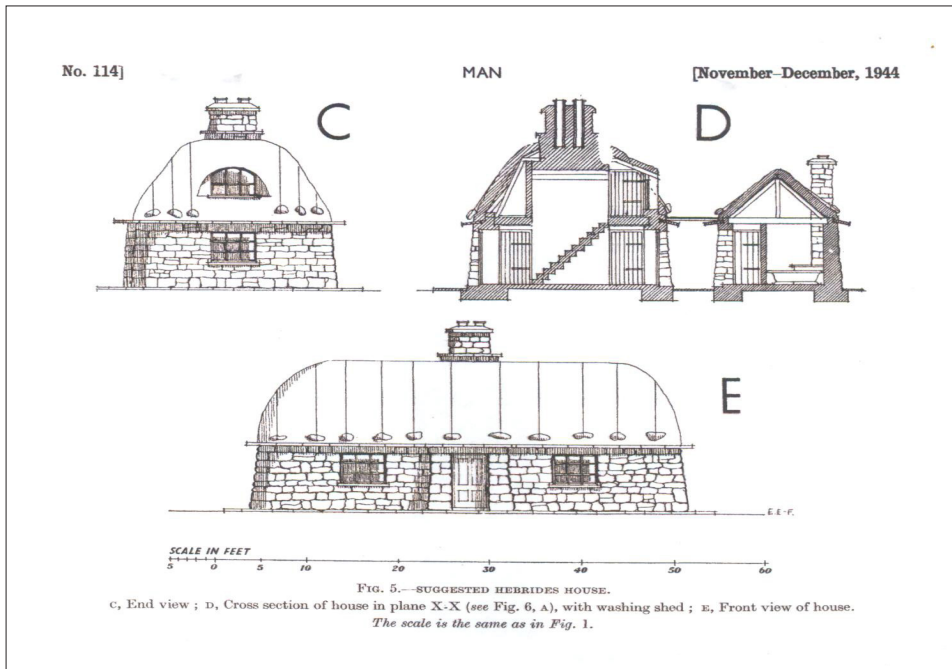
Dla Skandynawii i Rosji szczególnie charakterystyczne są tradycyjne domy drewniane. Chata rosyjska, nieraz z fundamentami i podpiwniczeniem, była budowana z łączonych krzyżowo ociosanych okrągłaków, pokrytych deskami. Znajdowała się w niej sień i izba mieszkalna. Pośrodku tej izby pierwotnie stawiano piec z terakoty i fajansu, na którym mieściło się posłanie. Współcześnie piec umieszcza się w rogu izby, a sypialnię na piętrze. Domy takie nierzadko są zdobione malowidłami, głównie z motywami kwiatowymi.

Stare drewniane domy skandynawskie, malowane kolorowymi farbami, były złożone z sieni i izby, która pełniła funkcję pokoju stołowego, kuchni i sypialni, a czasem również warsztatu tkackiego. Wydzielany dawniej przedsionek po powiększeniu został później przekształcony w spiżarnię.

Europę Zachodnią i Południową wyróżniają tradycyjne domy kamienne, podczas gdy Europę Środkowo-Zachodnią – domy z cegieł i muru pruskiego. Genezą sięgającą czasów prehistorycznych odznaczają się kamienne tzw. czarne domy, wznoszone na szkockich wyspach archipelagu Hebrydów Zewnętrznych (Kissling 1944). Zachowały się tam jedynie tego typu domy pochodzące przypuszczalnie z XIX wieku. Pierwotnie te niewysokie chaty, przybierające eliptyczny kształt, były pozbawione komina. Ich ściany zewnętrzne, na których oparto dach, wznoszono z miejscowego kamienia. Dla ochrony przed silnym wiatrem były zwrócone w jego dominującym kierunku. Ich niskie, podwójne kamienne mury, wznoszone bez zaprawy, wypełniano ziemią, co zapewniało dobrą izolację termiczną. Drewniane krokwie dwuspadowych dachów podtrzymywały strzechę, pod którą układano płyty torfu. Przez szczeliny między nimi uchodził dym z paleniska. Wewnętrzną słupowo-belkową konstrukcję domu oparto na kamiennych ścianach. W takim domu, o zaokrąglonych narożnikach, znajdowało się jedno długie i wąskie pomieszczenie z glinianą dwupoziomową podłogą. Niższy poziom był przeznaczony na obórkę dla krów, a wyższy na mieszkanie. Bardzo niskie wejście do domu miało kamienne nadproże. Pierwotnie wewnątrz domu, bezpośrednio na podłodze, było usytuowane palenisko, a rolę dymnika i świetlika spełniał mały otwór w dachu. W związku z tym zwraca też uwagę brak okna. Lekką konstrukcję niewielkiego, podobnego do kopuły dachu warunkował niedostatek drewna w bezleśnym otoczeniu domów. Ich unowocześniona wersja dysponowała już kominem i oknami oraz małą oddzielną obórką (ryc. 1).

Na Islandii były wznoszone podobne chaty pokryte darnią. Ich zaokrąglone dachy i ściany zostały prawdopodobnie odziedziczone po wcześniejszym kolistym kształcie budynków, podobnych do uli, nazywanych *botan*, które istniały jeszcze w połowie XIX wieku. Były one, przeważnie w porze letniej, zamieszkiwane tymczasowo lub pełniły rolę szałasów pasterskich. Budowano je, dobrze

dostosowując do trudnych warunków klimatycznych, ze zbliżonych wielkością, nakładanych kolejno kolistych serii płaskich kamieni. Ta kopulasta forma budynku była nieznacznie wyższa od człowieka. Odnaczała się przy tym bardzo grubymi ścianami i niewielkim wejściem. Otwór na szczycie zamykał duży, płaski kamień. Masywne mury były niezbędne do podtrzymania bardzo grubego i ciężkiego dachu. Do samego domu zazwyczaj nie przylegała bezpośrednio stajnia i obórka.



**Ryc. 1.** Prawdopodobny widok „czarnego domu” na Hebrydach: C – widok z tyłu, D – przekrój pionowy, E – widok z frontu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kissling (1944).

Stare, kamienne domy greckie wznoszone na wyspach Morza Egejskiego, skupione przy wąskich, krętych uliczkach, charakteryzują się zwykle sześciennym kształtem i wąskimi oknami. Ich ściany latem bielono wapnem na biało, a zimą na szaro. Pokryte są nierzadko tarasami, które pełnią rolę pojemnych zbiorników na wodę deszczową.

W górzystych regionach Europy, podobnie jak w Azji, budowano zarówno domy kamienne, jak i domy drewniane: szkieletowo-słupowe i zrębowe. Budynki należące do zamożniejszych właścicieli są często piętrowe, z kamiennym partem i drewnianym piętrem. Dotyczy to zwłaszcza domów góralskich w Szwajcarii (Tyrol) i Kraju Basków.



### 6.3. Typologia przestrzenna budownictwa regionalnego w Europie

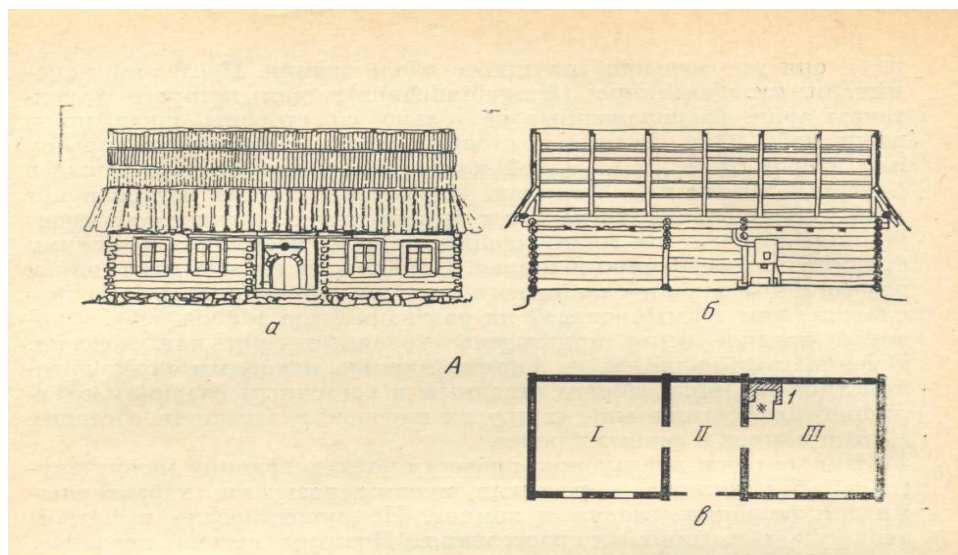
W opracowaniu pod redakcją Siergieja A. Tokariewa (1968) na podstawie szczegółowej analizy genezy i ewolucji rozplanowania poziomego i pionowego tradycyjnych chat wiejskich na obszarze Europy (bez Rosji), według stanu z XIX i początku XX wieku, wyróżniono osiem typów takich domów (ryc. 2).



**Ryc. 2.** Typy tradycyjnego budownictwa mieszkaniowego w Europie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).

1. **Typ środkowo-wschodnio-europejski.** Obejmuje region środkowo-wschodniej Europy, zamieszkiwany przez zachodniosłowiańską grupę etniczną (Polacy, Łużyczanie, Czesi, Słowacy) (ryc. 3). Charakterystyczne cechy tego typu zostały ukształtowane w zróżnicowanych warunkach geograficznych, gospodarczych i kulturowych. Pierwotnie był on reprezentowany przez drewniany jednoizbowy budynek zrębowy lub słupowy, z sienią. Wyposażano go w palenisko lub piec kamienny. Jeszcze w XIX wieku nierzadko dobudowywano do niego pomieszczenie stanowiące spiżarnię. Wskutek późniejszej rozbudowy najbardziej charakterystycznym typem stał się dom trzyizbowy, złożony z izby ocieplanej i nieocieplanej oraz spiżarni, a także sieni, która stopniowo została przekształcona w kuchnię (rys. 3). Podobne domy są spotykane również w Rumunii i na Węgrzech, a także w Austrii, głównie w regionach zasiedlanych dawniej przez Słowian. Odmianę tego typu budynku stanowił podcieniowy dom zrębowy lub szkieletowy, występujący przede wszystkim w zachodniej i północno-zachodniej Polsce.

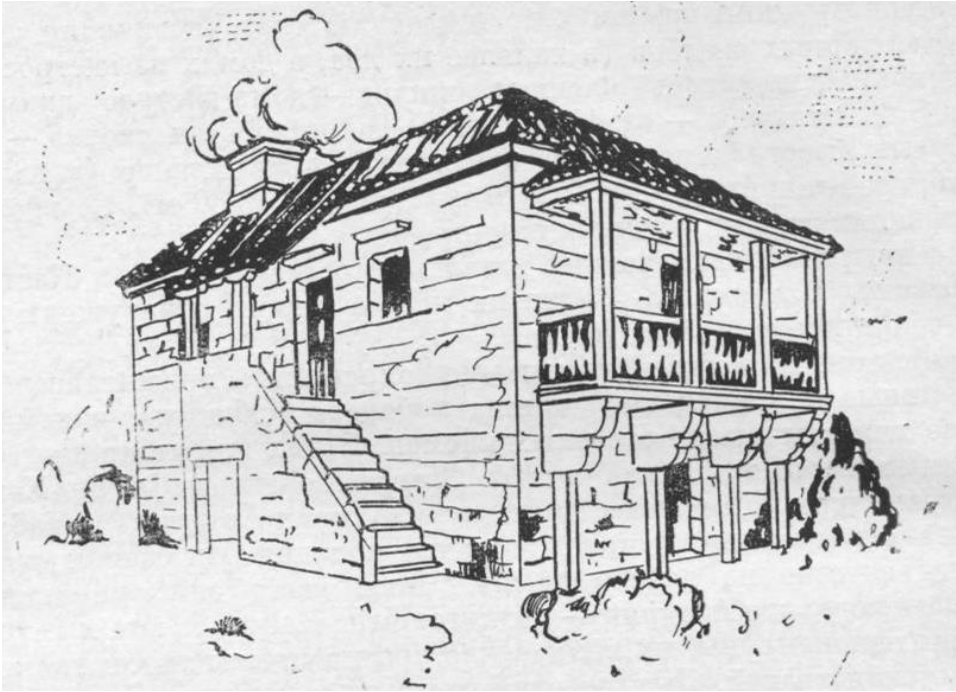


**Ryc. 3.** Chałupa podhalańska z okolic Nowego Targu w Polsce: a – widok zewnętrzny, б – przekrój, в – plan I – izba, II – sień, III – izba, f – piec

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).

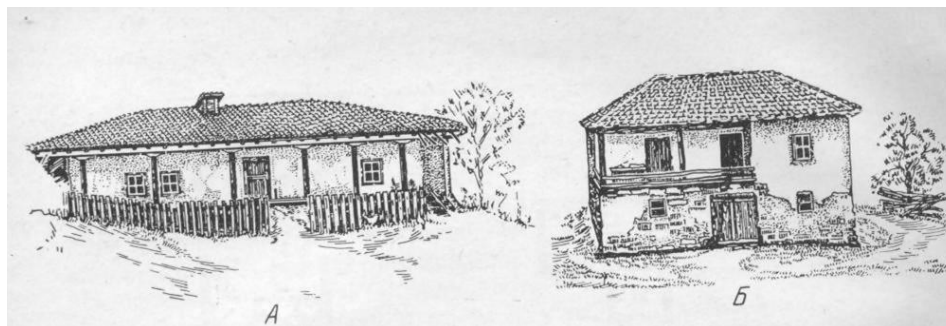
2. **Typ południowoeuropejski.** Typ ten rozpowszechnił się na Półwyspie Iberyjskim, w Langwedocji i Prowansji, we Włoszech, na południu Węgier i Rumunii, a także na Półwyspie Bałkańskim (Chorwacja, Bośnia, Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Albania, Bułgaria, Grecja)

(ryc. 4, 5). Najczęściej dom taki był budowany z gliny lub kamienia. Pierwotnie miał jedną izbę z paleniskiem, przy czym w pomieszczeniu tym początkowo znajdowało się też miejsce dla bydła. Drugie pomieszczenie w tym samym domu powstało wskutek wydzielenia z głównej izby lub przyłączenia do niej izby „czystej”, która w zależności od warunków klimatycznych była ogrzewana (piecem) lub nieogrzewana. Elementem odrębnym domu południowoeuropejskiego, występującego w kilku odmianach, jest szeroko wykorzystywana zewnętrzna galeria.



**Ryc. 4.** Dom hiszpański (Galicja)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).



**Ryc. 5.** Domy bułgarskie: A – dom z II poł. XIX w. w regionie naddunajskim, B – dom w zachodniej Bułgarii z pocz. XX w.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).

Dom południowoeuropejski w regionach górzystych, gdzie ludność zajmowała się przede wszystkim hodowlą i winiarstwem, był rozbudowywany w układzie wertykalnym, uzyskując kilka kondygnacji. Niekiedy w wyniku wielokrotnej przebudowy lub stopniowej rozbudowy uzyskiwał on złożony plan, z nieczytelnym podziałem na kondygnacje oraz oddzielne pomieszczenia i budynki. Długą tradycję, sięgającą czasów antycznych, ma odmiana tego typu domu, w której po obydwu stronach głównej izby (dawniej z paleniskiem), wokół otwartego kwadratowego dziedzińca, są rozmieszczone pomieszczenia uzupełniające. Jest ona rozpowszechniona w regionach o klimacie podzwrotnikowym, w szczególności w Grecji oraz w południowej Hiszpanii i we Włoszech. Tymczasem wśród biedoty chłopskiej na wyspach greckich, wzdłuż południowo-wschodnich wybrzeży Hiszpanii i na południu Włoch najbardziej popularny stał się niewielki parterowy dom z gliny, drewna lub kamienia, o płaskim dachu (tzw. dom lewantyjski). Ponadto specyficzną odmianę domu południowoeuropejskiego na terenach bezleśnych w regionie naddunajskim Bułgarii i Rumunii reprezentowały do niedawna wieloizbowe ziemianki, które częstokroć były nawet dość dobrze wyposażone.

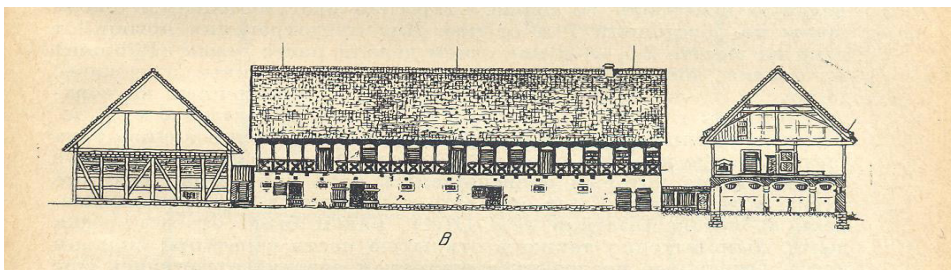
- 3. Typ zachodnioeuropejski.** Cechuje północną i środkową Francję, Holandię, Belgię, przeważającą część Irlandii i Walii, Szkocję, środkowe i południowe Niemcy oraz niektóre regiony Austrii i Szwajcarii (ryc. 6, 7). Występuje również na peryferyjnych, zachodnich obszarach Polski i Czech.





**Ryc. 6.** Dom normandzki

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).



**Ryc. 7.** Dom ze środkowych Niemiec

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).

Najpierw był to dom jednoizbowy z piecem, przy czym jego część była przeznaczona dla bydła. Wskutek wewnętrznych przekształceń, zwłaszcza części mieszkalnej, powstały liczne odmiany tego domu. Najstarszą z nich reprezentuje parterowy dom jednoizbowy w Bretanii. Odmiana o najbardziej skomplikowanym planie budynku ukształtowała się w rozwiniętych ekonomicznie regionach Francji, Belgii i Niemiec. Jej szczególnie charakterystyczną cechą jest poprzeczny podział pomieszczeń. Na terenie Szkocji, Irlandii, Walii, Bretanii i we flandryjskiej części Francji wyróżnił się wariant, w którym zaczątkiem dwuizbowego podziału jednokondygnacyjnego domu z paleniskiem i piecem chlebowym było trwałe oddzielenie części mieszkalnej od niemieszkalnej. Z kolei trzyizbowa odmiana domu zachodnioeuropejskiego z oddzielną ocieplaną izbą jest typowa przede wszystkim dla północnej Francji, Belgii i Holandii. Podobna trzyizbowa odmiana, przeważnie jednopiętrowego domu z ocieplaną izbą (palenisko, piec chlebowy) w jego środkowej części, przekształconej później w kuchnię,

rozwinęła się w środkowych i południowych Niemczech, Austrii i Szwajcarii. Na danej parceli poszczególne budynki były tam lokalizowane najpierw w jednej linii, a później wokół dziedzińca zamkniętego z czterech stron.



**Ryc. 8.** Dom z północnych Niemiec

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).

- 4. Typ anglosaksoński.** Występuje w północnych regionach Niemiec i Holandii, na południu Danii i Anglii oraz w Lotaryngii, gdzie w morskim, wilgotnym klimacie najpierw dominowała hodowla, a później uprawa roli (ryc. 8, 9).



Ryc. 9. Dom wiejski w Anglii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).

Najbardziej wyróżnia się odmiana tego typu, którą reprezentuje duży prostokątny budynek, skupiający pomieszczenia mieszkalne i gospodarcze. Wjazd do tych ostatnich umożliwiały duże wrota. Pierwotnie było w nim tylko jednoizbowe pomieszczenie mieszkalne, które później podzielono na trzy części, przy czym najważniejsze prace gospodarskie wykonywano w części środkowej, w miarę rozbudowy przekształcaną w stodołę. Odrębną odmianę rozważanego typu stanowi dom lotaryński cechujący się poprzecznie dzielonymi pomieszczeniami i wrotami umieszczonymi na bocznej stronie domu. Podobny do niego jest dom angielski, którego główną część już w XII–XIII wieku zajmowały pomieszczenia mieszkalne. Z kolei inną odmianę stanowi dom fryzyjski. W tym przypadku równocześnie z wewnętrznym podziałem głównego domu budowano przy nim budynki gospodarcze. Wszystkie odmiany domu anglosaksońskiego cechowało pokrycie wspólnym dachem szeregu pomieszczeń. Przeważnie był to dom partelowy o konstrukcji szkieletowej lub z muru pruskiego, w którym w późniejszym czasie pomieszczenia mieszkalne lokowano w antresoli.

5. **Typ alpejski.** Jego zasięg występowania obejmuje górskie regiony północnych Włoch, Szwajcarii i Austrii, Górnej Bawarii, południowo-wschodniej Francji (Sabaudia), wraz z belgijskimi Ardenami i północno-zachodnią Słowenią (ryc. 10).





**Ryc. 10.** Dom alpejski, Włochy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).

Typ ten jest reprezentowany przez – ukształtowany pod wpływem górzystej rzeźby i surowych warunków klimatycznych – duży dwukondygnacyjny dom, w którym na parterze i piętrze znajdują się pomieszczenia mieszkalne i gospodarcze. Jego konstrukcja ewoluowała w wyniku połączenia obydwu rodzajów pomieszczeń oraz równoczesnego podziału części mieszkalnej i przekształcenia izby z paleniskiem w kuchnię. Genetycznie do tego typu w szwajcarskim kantonie Graubünden (Gryzonia) upodabnia się budynek, w którym znajduje się duże wewnętrzne pomieszczenie z wejściami do pozostałych części domu. Charakterystyczne dla tej budowli jest także występowanie podwójnych ścian, przy czym ściany zewnętrzne są zbudowane z kamienia, a wewnętrzne – w szczególności w izbach mieszkalnych – z drewna.

- 6. Typ baskijski i jurajski.** Ma niewielki zasięg, ograniczony do dwóch oddzielonych od siebie regionów o podobnych warunkach geograficznych i gospodarczych: północnej Hiszpanii wraz z południowo-zachodnią Francją oraz Jury na pograniczu Francji i Szwajcarii (ryc. 11). Współczesna forma tego domu powstała w wyniku podziału jednego większego pomieszczenia. Zwykle był to duży dwukondygnacyjny budynek o kwadratowym planie. Pośrodku jego szerokiej fasady ulokowane zostały duże wrota. Po obu stronach centralnie położonej głównej części mieszkalnej domu rozmieszczono

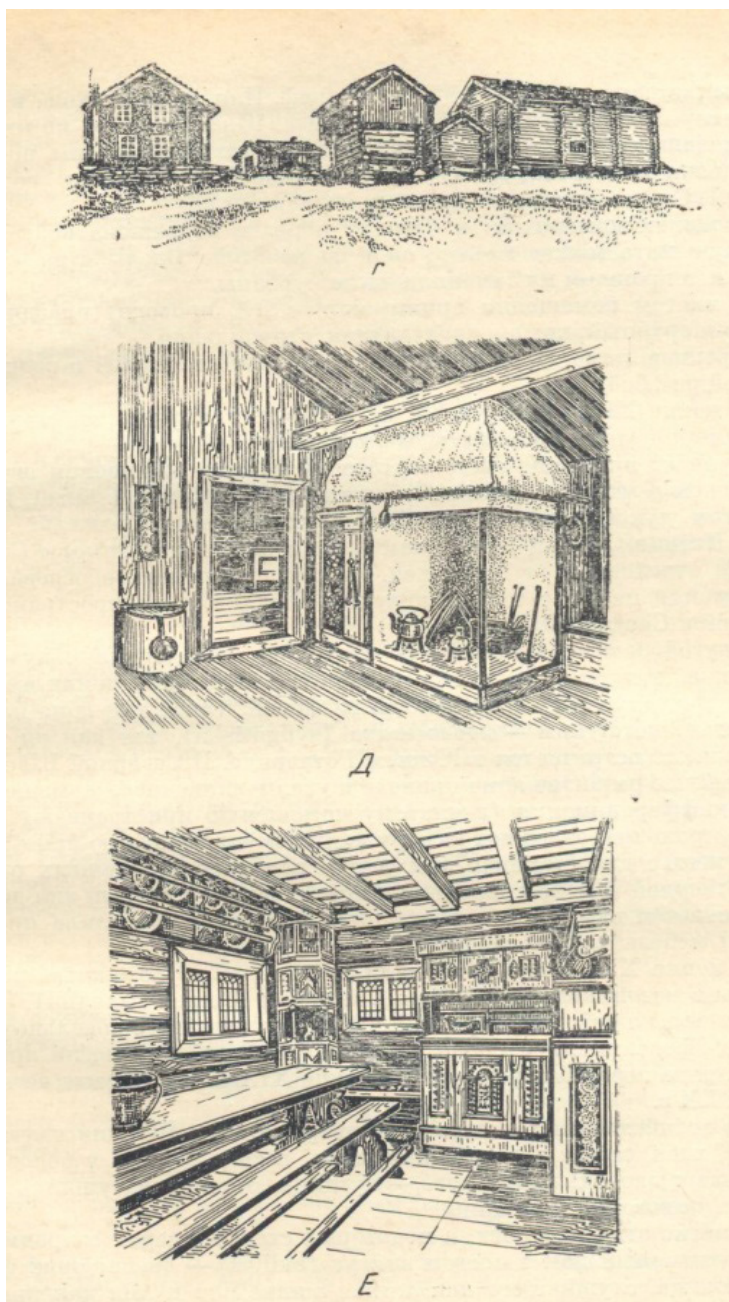
dotatkowe pomieszczenia mieszkalne, a także gospodarcze. Warto zauważyć, że jeszcze na przełomie XIX i XX wieku domy w Jurze szwajcarskiej nie miały kuchni. Zwraca też uwagę zachowanie w nich elementów konstrukcji słupowej.



Ryc. 11. Dom w Jurze szwajcarskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).

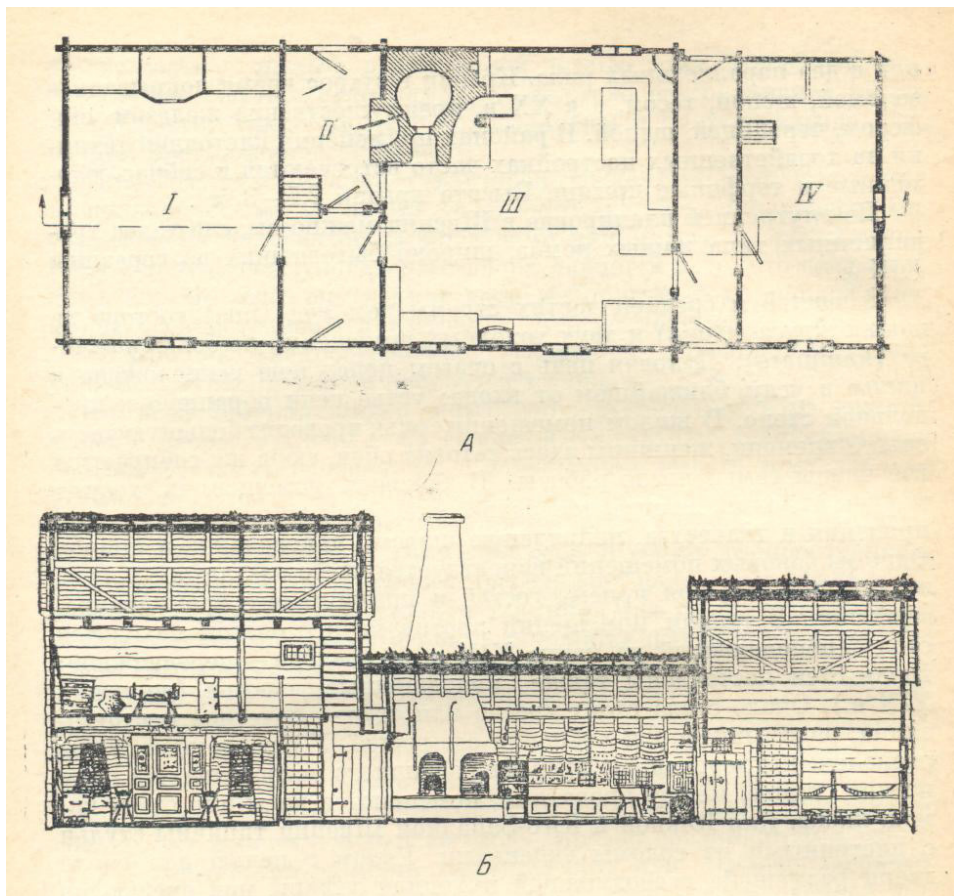
7. **Typ północnoskandynawski.** Występuje głównie w północnej Szwecji oraz północno-wschodniej i środkowej Norwegii (ryc. 12). Tego typu dom był pierwotnie złożony z pomieszczenia mieszkalnego z piecem umiejscowionym blisko wejścia oraz izby „czystej”, rozdzielonych sienią. Pokrewną odmianę reprezentują domy chłopskie w Finlandii, przy czym w jej zachodniej części są wyposażone w piec i piekarnik. Drewniane domy północnoskandynawskie mają konstrukcję zrębową. Pod względem rodzaju budulca i konstrukcji są one podobne do domów wschodnioeuropejskich.



Ryc. 12. Dom wiejski w Norwegii: Γ – zagroda, Δ – kuchnia, Ε – izba czysta  
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).



8. **Typ południowoskandynawski.** Dominuje na południu Szwecji i Norwegii oraz w Danii (poza południową Jutlandią) (ryc. 13). Zazwyczaj był to dom złożony z centralnie położonej izby z piecem (paleniskiem) oraz dwóch bocznych, nieogrzewanych pomieszczeń. Podobne domy tradycyjne są spotykane w zachodniej Litwie i Łotwie.



Ryc. 13. Dom wiejski w południowej Szwecji: A – plan domu, B – przekrój pionowy domu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tokariew (1968).

#### 6.4. Zróżnicowanie wewnątrzregionalne domów wernakularnych

Wernakularne budownictwo mieszkaniowe Europy charakteryzują nie tylko znaczne różnice międzyregionalne, lecz także wewnątrzregionalne (lokalne). Dobrym przykładem zróżnicowania domów w układzie wewnątrzregionalnym jest włoska wyspa Sardynia, położona w środkowej części Morza Śródziemnego.

Wernakularna zabudowa mieszkaniowa tej wyspy obejmuje cztery typy budynków, wydzielone na podstawie cech morfologicznych, konstrukcyjnych i reżimu termicznego (Desogus i in. 2016): 1. domy z dziedzińcem (*casa corte*), 2. domy rozbudowane w układzie wertykalnym (*casa alte*), 3. domy podstawowe (*casa elementare*), 4. domy odosobnione (*stazzus, cuile*).

- 1. Typ domu z dziedzińcem.** Jest budowany na równinnym płaskowyżu w południowej części Sardynii, tworząc kompleks skupionych wokół obszerne go dziedzińca zabudowań, pełniących funkcje mieszkalne i gospodarcze. Główny dom mieszkalny, co najmniej 1,5-kondygnacyjny, o dachu jednospadowym lub dwuspadowym, ma formę równoległościanu, wydłużonego w kierunku wschód-zachód i otwartego na dziedzińiec, z fasadą zwróconą na południe, połączoną częściowo z otwartą galerią i gankiem. Budynek ten wyróżniają grube (około 40 cm), masywne mury z gliny suszonej na słońcu i drewniana konstrukcja wewnętrzna, bazująca na lokalnych materiałach (drewno, maty trzciniowe, glina, wapno). Podłogę, ułożoną bezpośrednio na gruncie, tworzy cienka warstwa gliny, wapna lub gliny z wapnem. Drewniane okna w kształcie podwójnego liścia są wyposażone w okiennice lub żaluzje.
- 2. Typ domu rozbudowanego w układzie wertykalnym.** Jest reprezentatywny dla północno-zachodniej górzystej części Sardynii. Dom ten ma masywne ściany (40–80 cm grubości), zbudowane z kamienia. Na parterze został zespolony ze składem i stajnią, tworząc sześcienną 3–4 piętrową bryłę, z bokami o długości 5 m. Na cele mieszkalne przeznaczono w nim pierwsze piętro. Prostą konstrukcję budynku początkowo urozmaicał drewniany balkon usytuowany na południowej ścianie.
- 3. Typ domu podstawowego (rudymentarnego).** Występuje w środkowo-wschodnich regionach Sardynii. Pod względem architektonicznym i konstrukcyjnym oraz rozplanowania upodabnia się do typu 2. Jednakże odróżnia go przylegająca od tyłu zamknięta przestrzeń.
- 4. Typ domu odosobnionego.** Reprezentują go odosobnione domy wiejskie zlokalizowane w północnych i południowych regionach peryferyjnych Sardynii. Pierwotnie były to budynki o prostej konstrukcji, które po rozbudowie stopniowo upodabniały się do domów z dziedzińcem. Typ ten wyróżnia charakterystyczne ogrodzenie domu wysokim murem oraz budowanie ścian nośnych z glinianych cegieł i kamienia.

## 6.5. Wnioski

Przedmiotem tego opracowania jest regionalne budownictwo mieszkaniowe w Europie. Można je utożsamiać z budownictwem wernakularnym. Według znaczenia przyjętego w architekturze (Jones 2015) domy wernakularne, zakorzenione

w historii, są obiektami wznoszonymi głównie przy użyciu tradycyjnych materiałów i stylów, przez miejscowych budowniczych. Reprezentują je zazwyczaj niewielkie, proste konstrukcje budowlane, wykorzystujące łatwo dostępne surowce. W harmonijny sposób łączą środowisko naturalne i mieszkańców tych terenów. Regionalne typy domów były budowane we wszystkich okresach historycznych. Promowali je wybitni architekci, wśród nich William Morris i Frank Lloyd Wright. W czasach współczesnych uwidacznia się wzrost zainteresowania budową tego rodzaju budynków.

Jak wykazano w tym opracowaniu, poszczególne typy budownictwa regionalnego w Europie cechuje specyficzne zróżnicowanie przestrzenne. Odnosi się to w szczególności do trzech głównych typów tego budownictwa, tj. domów drewnianych (zrębowych i szkieletowo-słupowych), domów z cegły (łącznie z domami z muru pruskiego), gliny oraz domów kamiennych.

Tradycyjne domy drewniane są reprezentowane przez dwa podstawowe rodzaje: domy zrębowe i szkieletowo-słupowe. Domy zrębowe, zbudowane z poziomo ułożonych belek drzew iglastych, rozpowszechniły się przede wszystkim w Europie północno-wschodniej, a także w wielu regionach górskich (Alpy, Pireneje, Karpaty). Domy szkieletowo-słupowe posiadające drewniany szkielet oraz ściany wypełnione gliną lub cegłą występują głównie w Europie Zachodniej oraz w Skandynawii. Tradycyjne domy z cegieł i muru pruskiego wyróżniają Europę Zachodnią i Środkową, natomiast domy kamienne – Europę Zachodnią i Południową. Warto przy tym zauważyć, że czasów prehistorycznych sięga geneza kamiennych „czarnych domów” budowanych na Hebrydach Zewnętrznych.

Typologii przestrzennej tradycyjnych domów wiejskich w Europie (bez Rosji), bazującej na ewolucji ich rozplanowania poziomego i pionowego, dokonano w pracy pod redakcją Siergieja A. Tokariewa (1968). Wydzielono w niej osiem typów regionalnego budownictwa mieszkaniowego: 1. środkowo-wschodnio-europejski, 2. południowo-europejski, 3. zachodnioeuropejski, 4. anglosaksoński, 5. alpejski, 6. baskijski i jurajski, 7. północnoskandynawski, 8. południowoskandynawski.

Wernakularne budownictwo mieszkaniowe różnicuje się nie tylko w skali regionalnej, ale również wewnątrzregionalnej. Interesującym przykładem zróżnicowania wewnątrzregionalnego jest Sardynia (Desogus i in. 2016). Na jej obszarze ze względu na cechy morfologiczne, konstrukcyjne i reżim termiczny zostały wydzielone cztery typy budynków: 1. domy z dziedzińcem, 2. domy rozbudowane w układzie wertykalnym, 3. domy podstawowe (rudymentarne), 4. domy odosobnione.

## Literatura

- Avram M., Zarrilli L., 2012, *The Italian model of „albergo diffuso”: A possible way to preserve the traditional heritage and to encourage the sustainable development of the Apuseni Nature Park*, „GeoJournal of Tourism and Geosites”, 9(1): 32–41.
- Desogus G., Cannas L.G.F., Sanna A., 2016, *Bioclimatic lessons from Mediterranean vernacular architecture: The Sardinian case study*, „Energy and Buildings”, 129: 574–588.
- Dzieciuchowicz J., 2021, *Regionalne budownictwo mieszkaniowe na świecie: cechy dystynktywne i ich zmienność przestrzenna*, „Space – Society – Economy”, 32: 183–207.
- Gultek C.M., 1997, *Preservation of the historical environment for cultural heritage: a case study of vernacular Istanbul houses*, Texas Tech University, Lubbock.
- Jones D. (red.), 2015, *Historia architektury*, przeł. A. Cichowicz, E. Romkowska, Arkady, Warszawa.
- Kielczewska-Zaleska M., 1969, *Geografia osadnictwa. Zarys problematyki*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Kissling W., 1944, *House traditions in the Outer Hebrides. The black house and the beehive hut*, „Man”, 44: 134–140.
- Omar E.O., Endut E., Saruwono M., 2012, *Personalisation of the home*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, 49: 328–340.
- Szacki J., 2011, *Tradycja*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Szymańska D., 2013, *Geografia osadnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Tokariw S.A. (red.), 1968, *Typy sielskiego żiliszcza w stranach zarubieżnoj Jewropy*, Izdatielstwo Nauka, Moskwa.
- Vidal de la Blache P., 1921, *Principes de géographie humaine*, Paris.
- Zaborski B., Wrzosek A., 1933, *Antropogeografia*, [w:] *Wielka Geografia Powszechna*, nakładem Księgarni Trzaski, Everta i Michalskiego, Warszawa.





Michalina BŁASZCZYK , Agnieszka ROCHMIŃSKA 

## ATRAKCYJNOŚĆ ZABYTKOWEJ ZABUDOWY W POWIECIE ŁOWICKIM WEDŁUG STANU JEJ ZACHOWANIA

Michalina Błaszczyk

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

al. Piłsudskiego 84, 92-202 Łódź

e-mail: [michalinablaszczyk98@gmail.com](mailto:michalinablaszczyk98@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0000-4585-7807>

7

Agnieszka Rochmińska – *Uniwersytet Łódzki*

Wydział Nauk Geograficznych

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej

ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź

e-mail: [agnieszka.rochminska@geo.uni.lodz.pl](mailto:agnieszka.rochminska@geo.uni.lodz.pl)

<https://orcid.org/0000-0003-0233-5798>

**ZARYS TREŚCI:** Celami artykułu było przedstawienie aktualnego stanu zachowania oraz atrakcyjności ze względu na stan zachowania zabytkowych dworów i domów drewnianych w powiecie łowickim. Autorki chciały zwrócić uwagę na poważny problem związany z zachowaniem dziedzictwa kulturowego. Na tym obszarze występuje aktualnie aż 146 chałup i 14 dworów wpisanych do rejestru zabytków. Mimo to zdarzają się sytuacje, w których budynki te nie są zachowane w odpowiednim stanie lub już od dawna nie istnieją. O takim rozwoju spraw zdecydowała ludzka bierność (dawniej nie przywiązywano wystarczającej

wagi do ochrony zabytków) i brak funduszy na prowadzenie remontów. Obecnie należy więc zdać sobie sprawę z istnienia nie tylko znanych, wyremontowanych i atrakcyjnych zabytków, lecz także tych potrzebujących ratunku (ich losy leżą po części w naszych rękach). Warto wspomnieć, że prywatnym właścicielom trudniej jest otrzymać dotację i fundusze na remonty. Dwory i chałupy to istotne elementy ukazujące historię powiatu łowickiego, które należy pielęgnować, aby zachować je dla przyszłych pokoleń. Dlatego też w artykule zdecydowano się na ukazanie tych obiektów, które mają szansę pozostać w przestrzeni jeszcze przez długi czas (stan dobry i średni), oraz budynków, które w niedalekiej przyszłości – jeśli nikt nie podejmie żadnych działań – staną się ruinami lub całkowicie się zawałą (stan zły i ruiny). Atrakcyjność ze względu na stan zachowania badano za pomocą metody porównań bezpośrednich, zaś stan zachowania przeanalizowano na podstawie własnych kart inwentaryzacyjnych wykonanych w terenie i porównano je z tymi uzyskanymi w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków. Pozyskane wyniki pozwoliły stwierdzić faktyczny stan zachowania dworów i domów drewnianych w powiecie łowickim, a także uaktualnić informacje dla tego obszaru znajdujące się w rejestrze zabytków. Zły stan zachowania dotyczy największej liczby dworów, bo aż siedmiu, zaś jedynie trzy obiekty zakwalifikowano jako zachowane w dobrym stanie. Dzięki wykonaniu macierzy porównań bezpośrednich dla dworów i parków udało się stworzyć ranking najatrakcyjniejszych pod względem stanu zachowania dworów i terenów zieleni w powiecie łowickim. Obiekty zachowane w lepszym stanie znajdowały się wyżej w rankingu. Najatrakcyjniejszymi budynkami były dwory w Borowie, Stanisławowie oraz Osieku, zaś najlepiej ocenione parki to te w Boczkach, Chaśnie, Borowie i Sobocie. Warto zaznaczyć, że w przypadku dworów zazwyczaj znacznie atrakcyjniejszy był sam budynek niż otaczający go park (zależność ta nie była jednak zauważalna w założeniu dworskim znajdującym się w miejscowości Boczki). Warto wspomnieć, że na 76 działkach stare domy drewniane zostały już zburzone, lecz na 70 działkach nadal można odszukać zabytkowe chałupy. Dodatkowo wśród domów drewnianych przeważały obiekty zachowane w złym stanie (32), które nie były przez nikogo użytkowane. W stanie dobrym była zdecydowana mniejszość, jedynie 13 budynków, co więcej, część z nich zmieniła już swoją poprzednią formę, np. została otynkowana.

**SŁOWA KLUCZOWE:** dwory, domy drewniane, zabytek, stan zachowania obiektów, atrakcyjność obiektów, powiat łowicki.

## THE ATTRACTIVENESS OF HISTORIC BUILDINGS IN THE ŁOWICZ COUNTY ACCORDING TO THEIR STATE OF PRESERVATION

**ABSTRACT:** The aim of the article was to present the current state of preservation and attractiveness in terms of the condition of the historic manor houses and wooden houses in the Łowicz County. The author wanted to draw attention to a serious problem related to the preservation of cultural heritage. In this area, there are currently 146 cottages and 14 manor houses listed as historic monuments. Although these buildings are listed as monuments, there are situations where they are not properly preserved or have long ceased to exist. This development of the matter has been aided by human passivity (in the past, insufficient attention was paid to monuments) and the lack of funds for renovations. Therefore, it is now necessary to pay greater attention and be aware of the existence of not only well-known, renovated, and

attractive monuments, but also those in need of rescue (their fate partly lies in our hands). It is worth mentioning that private owners find it more difficult to obtain grants and funds for renovations (which should not be the case, as this heritage has shaped the history of this area). Manor houses and cottages are significant elements that showcase the history of the Łowicz County, and so they should be nurtured to remain for future generations. Therefore, we make it a point in the article to present the number of objects that have a chance to remain in space/landscape for a long time (buildings in good and fair condition) and to approximate the part that will become ruins or collapse completely in the near future if no action is taken (buildings in poor condition and ruins). Attractiveness in terms of condition was examined using the direct comparison method, while the condition was analysed based on the author's inventory cards made in the field and compared with those obtained from the Voivodeship Office for the Protection of Monuments. The obtained results allowed the determination of the actual condition of manor houses and wooden houses in the Łowicz County as well as updated information for this area in the registry of monuments. The highest number of manor houses, i.e. as many as seven, were assessed as being in poor condition, while only three objects were classified as being in good condition. By creating a matrix of direct comparisons for manor houses and parks, it was possible to create a ranking of the most attractive manor houses and green areas in terms of their condition in the Łowicz County. Objects in better condition were ranked higher. The most attractive buildings were the manor houses in Borów, Stanisławów, and Osiek, while the parks in Boczki, Chaśno, Borów, and Sobota were highly rated. It is worth noting that among the examined manor houses, buildings themselves were usually much more attractive than the surrounding parks (although this relationship was not noticeable in the case of the manor house located in Boczki). It is also worth mentioning that out of 76 plots, old wooden houses have already been demolished, but cottages can still be found on 70 plots. Additionally, among the wooden houses, those in poor condition predominated (32) and were not utilised by anyone anymore. Only a small minority, i.e. 13 buildings, were in good condition and, furthermore, some of them have already changed their original form, e.g. they have been plastered.

**KEYWORDS:** manor, wooden houses, monument, the state of preservation of objects, the attractiveness of objects, the Łowicz County.

## **7.1. Wstęp**

Artykuł dotyczy stanu zachowania zabytkowych dworów i domów drewnianych w powiecie łowickim. Problem związany ze stanem zachowania dziedzictwa kulturowego zauważalny jest w całej Polsce. Obiekty zabytkowe ulegały uszkodzeniom podczas działań wojennych, jednak dla wielu z nich prawdziwe trudności przyniosły lata powojenne. Panujący w tym czasie ustrój (zakładający masowe upaństwowienie) oraz ludność niedoceniająca przedwojennych budynków, a często nawet dewastująca ich pozostałości, znacząco wpłynęły na stan zachowania. Dzisiaj mentalność wielu osób się zmienia, społeczeństwo zaczyna stawiać na odnawianie zabytków, aby móc pozostawić je dla następnych pokoleń. Jednak dla wielu obiektów nie ma już ratunku lub jest on na tyle kosztowny, że staje się praktycznie nierealny. Dodatkowo domy drewniane, które w XIX–XX w. występowały

masowo na każdej wsi, obecnie są znacznie rzadsze. W większości przypadków na ich miejscu powstaje nowe budownictwo, a stare chałupy<sup>1</sup> są rozbierane.

Podobny problem istnieje także w powiecie łowickim. Po wojnie dwory były masowo odbierane wcześniejszym właścicielom i przeznaczane na różne funkcje publiczne, np. szkoły czy mieszkania komunalne. To zjawisko oraz niedbanie o dziedzictwo często skutkowało niszczeniem dworów oraz zmianą ich wnętrza (np. w dworze w Trzciance zmodyfikowano rozkład pomieszczeń). Później rezydencje były pozostawiane same sobie, w efekcie obecnie aż dziewięć z nich jest w opłakanym stanie. Kiedyś dwory były praktycznie jedynymi murowanymi budynkami na wsi, ponieważ chałupy wznoszono z drewna. Upływały lata, zmieniały się preferencje i moda, a drewniane domy często stawały się zbędnym elementem na działce. Obecnie chałupy w powiecie łowickim są zastępowane nowym budownictwem (przez co ich liczba stale się zmniejsza).

Badane obiekty są określane mianem zabytkowych. Według ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zabytek zdefiniowano jako „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową” (art. 3, pkt 1)<sup>2</sup>. O dworach wspominał już w XVII w. Ł. Opaliński (w swojej książce opisującej zasady wznoszenia rezydencji). Autor zwracał uwagę jedynie na podstawowe cechy charakterystyczne dla tego typu budowli, „[...] o jednym pięttrze budynek, albo z drzewa, albo muru. Ale życzyłbym, aby z muru, albowiem trwałość i przeciwko ogniowi bezpieczeństwo” (Rydel 2012, za: Opaliński: 11). M. Rydel w swojej książce zwraca uwagę na bardzo istotne kwestie, które wyróżniały dwory wśród innych obiektów, a mianowicie że były to „[...] parterowe siedziby właściciela ziemskiego” (Rydel 2012: 11), ale także „wiejskie siedziby członka uprzywilejowanej warstwy społecznej, związanej głównie z życiem na wsi” (Rydel 2012: 12). Termin „zabytkowe domy drewniane” w przeanalizowanych publikacjach nie został wytłumaczony jako całość. Dom jest to „budynek o konstrukcji i układzie funkcjonalnym umożliwiającym wykorzystywanie go do celów mieszkalnych [...]” (Skowroński i in. 2008: 67). Podsumowując

<sup>1</sup> Chałupa – „[p]owszechnie na obszarze Polski nazywa się tak tradycyjny obiekt budownictwa wiejskiego. Jest to dom wolno stojący, jednokondygnacyjny, jedno- lub dwutraktowy, o prostokątnym zarysie planu. Ściany jego są przeważnie drewniane [...], murowane lub wylepiane gliną na konstrukcji drewnianej. Dach, dawniej czterospadkowy, później dwuspadkowy i naczółkowy, kryty dawniej słomą lub trzcina oraz gontem lub dranicami, obecnie jest pokrywany dachówką, blachą i innymi materiałami ogniotrwałymi” (Skowroński i in. 2008: 47).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568, tekst jednolity.

– zabytkowe domy drewniane to obiekty wpisane do rejestru zabytków, wykorzystywane do celów mieszkalnych, ale również dodatkowo odznaczające się licznymi wartościami np. historycznymi czy artystycznymi, w których materiałem wykorzystywanym przy budowie było głównie drewno. Wpis do rejestru zabytków przyznaje obiektom ochronę prawną, dzięki której możliwe jest zachowanie ich w niezmienionej formie.

Celem artykułu jest ukazanie obecnego stanu zachowania zabytkowych dworów i domów drewnianych w powiecie łowickim, które są wpisane do rejestru zabytków. Dodatkowo ważnym aspektem jest przedstawienie atrakcyjności obiektów ze względu na ich stan zachowania. W wyniku wykorzystania metody porównań bezpośrednich utworzony zostanie ranking najatrakcyjniejszych dworów na badanym obszarze. Ustanowiono również dwa cele aplikacyjne, które polegają na zaktualizowaniu rejestru zabytków dworów i domów drewnianych oraz zwróceniu uwagi odpowiednich instytucji na zwiększenie efektywności ochrony zabytków (głównie wśród obiektów nieremontowanych i zachowanych w złym stanie).

## **7.2. Przegląd literatury**

Problematykę dotyczącą dworów podejmowało wielu badaczy. Oczywiście poszczególni autorzy zwracają uwagę na różne aspekty, jak chociażby historia, przekształcenia, problemy ochrony, zmiany architektoniczne czy funkcjonalne. W XVII w. Ł. Opaliński opublikował jedno z pierwszych kompendiów wiedzy, w którym opisano zasady wznoszenia rezydencji. W XX w. A. Miłobędzki (1957) podjął się reedycji tej książki. M. Rydel (2012) w swojej publikacji skoncentrował się na przedstawieniu historii dworów, a także zwrócił uwagę na problem niszczenia tych obiektów, który miał miejsce po II wojnie światowej. L. Kajzer (2010) przedstawił historię oraz zmiany w budownictwie dworskim, opierając się na przykładach z Polski Centralnej. Analiza obejmowała okres od średniowiecza do czasów obecnych, prezentując ewolucję architektoniczną budynków. W swoich pracach wiele miejsca poświęciły badaniom funkcji rezydencji A. Pawlikowska-Piechotka (2003) oraz A. Jasion i J. Latosińska (2020), zaś tematyką zmian własnościowych oraz funkcjonalnych zajęła się A. Kubiak (2015). Dodatkowo B. Krakowiak i J. Latosińska (2009) skupiły się na posiadłościach, które zostały zmienione na obiekty muzealne. A. Wośko-Czeranowska (2011) w swoim artykule opisała m.in. uwarunkowania historyczne czy formy ochrony zespołów dworskich, z kolei A. Zachariasz (2013) przeanalizowała krajobraz otaczający dwory. Przedstawieniem rzeczywistego wymiaru reformy rolnej, która miała miejsce po II wojnie światowej, zajęła się A. Wylegała (2022).

Budownictwo drewniane występujące na terenie województwa łódzkiego opisał Z. Ciekliński (1973). W swojej książce W. Krassowski (2007) przedstawił

historię, rodzaje chałup oraz planów w zabudowie wsi, zaś M. Pokropek (2019) skoncentrował się głównie na typach, charakterystyce i wyglądzie budynków.

Warto jednak skupić się przede wszystkim na poruszonym w artykule stanie zachowania. Te kwestie w odniesieniu do dworów analizowali m.in. M. Kozak (2008), D. Sikora (2016), A. Jasion i J. Latosińska (2020) czy W. Kendzierawska i M. Trochonowicz (2022). Choć autorzy przyglądali się temu samemu zagadnieniu, wykorzystywali nieco odmienne metody. Wszyscy wykonali kwerendę dotyczącą obiektów. Jednak M. Kozak (2008) porównał własne wyniki badań, które przeprowadził w latach 90. XX w., z udostępnionymi danymi statystyki urzędowej Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków (KOBiDZ). W. Kendzierawski i M. Trochonowicz (2022) wykonali standaryzację oceny stanu technicznego zabytkowych dworów na przykładzie tego znajdującego się w Zamieściu, która miała na celu przede wszystkim stworzenie opisu technicznego i oceny stanu obiektów. Prócz tego do materiałów dodali inwentaryzację rysunkową oraz analizę przekształceń budynków. Dzięki zaprezentowaniu zniszczeń na rzutach i widokach elewacji w kompleksowy sposób oszacowali stan techniczny założenia. A. Jasion i J. Latosińska (2020) oraz D. Sikora (2016) badały w terenie konkretne obiekty.

Badania atrakcyjności podejmowano w odniesieniu do różnych miejsc i obiektów. Atrakcyjnością turystyczną stacji narciarskich zajęli się K. Krzesiwo i M. Mika (2011), którzy zdecydowali się na przeprowadzenie oceny porównawczej dla dwóch miejsc uprawiania sportów zimowych, z wykorzystaniem metody wywiadów bezpośrednich wśród narciarzy i snowboardzistów. Metodą oceny atrakcyjności turystycznej winnic, opartą na bonitacji punktowej, zajęli się M. Rogowski i A. Kasianchuk (2016), zaś szlaków turystycznych – M. Kucharska (2006) i M. Rogowski (2012). Zamki w województwie małopolskim badał M. Gotfryd (2007), który wykonał ranking obiektów ze względu na zagospodarowanie turystyczne, uwzględniając bazę noclegową, gastronomiczną, komunikacyjną i uzupełniającą. K. Pukowiec oraz W. Kurda (2015) za pomocą metody punktowej (gdzie według kryteriów przyznawano punkty każdemu obiektowi) zdecydowali się na ocenę wartości kulturowych i turystycznych zamków nad Piotrówką.

Przeprowadzone badania są w pewnym stopniu nowatorskie, ponieważ o ile inni autorzy analizowali stan zachowania dworów, to autorki niniejszego artykułu postarały się również dokonać oceny ich atrakcyjności. Wcześniejsze badania poruszały kwestie związane z zabytkowymi chałupami, także tymi znajdującymi się w powiecie łowickim. Podjęta tematyka jest niezwykle istotna, ponieważ dwory i chałupy to świadectwa przeszłości, dzięki którym łatwiej można zrozumieć historię naszego państwa i regionu łowickiego, a także elementy tożsamości i symbol lokalnej kultury, które warto chronić dla następnych pokoleń.



### 7.3. Metodyka badań

Do spełnienia postawionych sobie celów wykorzystano zarówno badania terenowe, jak i kameralne. Badania terenowe składały się z trzech etapów: sprawdzenia i przeanalizowania kart obiektów znajdujących się w zasobach Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków (WUOZ) w Łodzi, pozyskania ze źródeł internetowych informacji na temat obiektów oraz przeprowadzenia badań inwentaryzacyjnych<sup>3</sup> (wraz ze sfotografowaniem każdego obiektu) wykonanych osobiście w terenie z wykorzystaniem autorskiej karty inwentaryzacji. Inwentaryzacja terenowa została przeprowadzona w sierpniu 2022 r. Z uwagi na trudność (w niektórych przypadkach) ze znalezieniem numerów badanych obiektów posługiwano się mapami Targeo. Wykorzystywanym narzędziem badawczym były dwie karty inwentaryzacyjne – osobno przygotowane dla zabytkowych dworów oraz domów drewnianych. Karta inwentaryzacyjna dla pierwszej kategorii obiektów zawierała znacznie bardziej szczegółowe informacje niż druga, przeznaczona dla chałup. Stan zachowania oceniano w kategoriach: dobry (nie wymaga napraw, w bardzo dobrym stanie technicznym, estetyczny), średni (budynek z niewielkimi ubytkami, można go odświeżyć, jednak nie wymaga kapitalnego remontu), zły (wymaga kapitalnego remontu, bardzo zniszczony, nieestetyczny) i ruina. Inspiracją do utworzonych kategorii były informacje zaczerpnięte z artykułu: *Ocena wartości kulturowej i turystycznej w świetle sposobu zagospodarowania obiektów zabytkowych na przykładzie Zamków nad Piotrówką*, autorstwa K. Pukowiec i W. Kurdy (2015). Dodatkowo w 2022 r. wykonano badania ankietowe (wśród 165 respondentów) w formie internetowej za pomocą formularza Google. Ankietowani byli członkami grup facebookowych o tematyce dotyczącej dziedzictwa kulturowego. Pytania były zamknięte i odnosiły się do atrakcyjności dworów i pałaców w powiecie łowickim. Dzięki przeprowadzeniu badań w formie internetowej udało się pozyskać odpowiedzi respondentów z różnych województw.

Do oceny atrakcyjności obiektów pod względem stanu zachowania wykorzystano metodę porównań bezpośrednich zaproponowaną przez A. Senetrę w artykułach: *Wpływ metodyki oceny walorów krajobrazowych na wyniki szacowania nieruchomości* (Senetra 2010: 120–121), *Zmiany przestrzenno-czasowe wartości estetycznych krajobrazów obszarów pojeziernych na potrzeby ich audytu i ochrony na przykładzie gminy Pozezdrze* (Senetra 2017: 69). Polega ona na ocenie estetyki krajobrazu za pomocą zdjęć wykonanych w terenie. Osoba badająca porównuje do siebie wszystkie obiekty, przypisując im 0, 1 lub 2 punkty. Następnie sumuje się wyniki wierszami, a dzięki temu zabiegowi udaje się sporządzić

---

<sup>3</sup> Badania inwentaryzacyjne – „metoda, która w założeniu służy do zebrania informacji stanowiących materiał źródłowy do opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego” (Siejkowska 2008: 374).

ranking najatrakcyjniejszych obiektów. Metoda została trochę zmodyfikowana na potrzeby przeprowadzonych badań. Ze względu na zbyt dużą liczbę obiektów zdecydowano się na ocenę jedynie dworów oraz przynależących do nich parków. Dodatkowo, ze względu na trudności z dojściem do budynku czy dotarciem do rezydencji o jednakowej porze dnia, a także częste przypadki, w których drzewa zasłaniały kadr, zdecydowano się na położenie większego nacisku na ocenę na podstawie obserwacji bezpośredniej niż zdjęć.

#### 7.4. Podstawowe informacje o obiektach badań

Badania przeprowadzono na obszarze powiatu łowickiego (teren położony w województwie łódzkim przy granicy z województwem mazowieckim). Powiat łowicki sąsiaduje z następującymi powiatami: gostynińskim (na północy), kutnowskim (na północnym zachodzie), łęczyckim (na zachodzie), zgierskim (na południowym zachodzie), brzezińskim (na południu), skierniewickim (na południowym wschodzie) oraz sochaczewskim (na północnym wschodzie). W granicach powiatu łowickiego znajduje się gmina miejska Łowicz oraz dziewięć gmin wiejskich: Domaniewice, Bielawy, Zduny, Łowicz, Kiernozia, Chaśno, Kocierzew Południowy, Nieborów i Łyszkowice. Ten teren położony jest pomiędzy dwoma dużymi miastami – Łodzią i Warszawą.

Obszar dzisiejszego powiatu łowickiego bardzo mocno związany jest z granicami Księstwa Łowickiego. Termin ten tłumaczony jest jako „nieoficjalne określenie kompleksu dóbr arcybiskupów gnieźnieńskich wokół Łowicza [...]” (Janiec i in. 2006: 579). Już w 1136 r. papież Innocenty II wzmiankuje w bulli o dobrach łowickich. Jednak dopiero w XVIII w. ziemie te nazwano Księstwem Łowickim (z tego terenu wykluczono dobra nieborowskie oraz bolimowskie). Było to spowodowane tym, że pomimo przyłączenia Mazowsza do Królestwa Polskiego (XIX w.) dobra łowickie zachowały w pewnym stopniu niezależność (Żółtowska 2012: 25). Po trzecim rozbiórce Polski obszar ten został wcielony do Królestwa Pruskiego. Nie trwało to jednak długo, bo już w 1807 r., na mocy traktatu pokojowego w Tylży, Napoleon Bonaparte utworzył Księstwo Warszawskie (byłe Księstwo Łowickie znalazło się w jego granicach). W 1815 r., kiedy księstwo utworzone przez cesarza upadło, opisywane ziemie znalazły się pod panowaniem Cesarstwa Rosyjskiego w nowo utworzonym Królestwie Polskim (Żółtowska 2012: 25–26). Po odzyskaniu niepodległości Polski w 1918 r. teren ten został włączony do obszaru należącego do II Rzeczypospolitej. Od 1939 r. do 1945 r. opisywane ziemie były pod okupacją niemiecką, a już od początku II wojny światowej Księstwo Łowickie pozostawało jedynie tradycyjnie przyjętą nazwą<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> [www.dialektologia.uw.edu.pl/](http://www.dialektologia.uw.edu.pl/) (dostęp: 25.04.2023).

W powiecie łowickim do rejestru zabytków wpisanych jest 14 dworów i 146 domów drewnianych. Dwory znajdują się w pięciu gminach: Bielawy, Kiernozia, Kocierzew Południowy, Chąšno i Łyszkowice. Najwięcej budynków (7) położonych jest w gminie Bielawy, zaś najmniej, bo po jednym, w Łyszkowicach oraz Chąśnie. Powstawały one głównie w II poł. XIX w. i w I poł. XX w., chociaż zdarzają się wyjątki (dwór w Osieku zbudowano w XVIII w.). Głównym stylem architektonicznym powtarzającym się w wielu obiektach jest polski styl dworski<sup>5</sup>. Budynki były murowane i otynkowane (z wyjątkiem tego w Sobocie). W majątkach tych zamieszkiwały również znaczące w historii postacie (włoski malarz Marcello Bacciarelli w Osieku, malarz Józef Chełmoński czy były minister sprawiedliwości Wiesław Chrzanowski w Boczkach, premier z okresu II Rzeczypospolitej Polski Władysław Grabski w Borowie). Dwór w Psarach został wybudowany dla córki przez właściciela zamieszkującego pobliskie Walewice – Stanisława Grabińskiego. Zlokalizowany w lesie majątek w Stanisławowie pełnił funkcję dworku myśliwskiego dla Grabińskiego. Po II wojnie światowej dwory nie pełniły już funkcji mieszkaniowej dla bogatych właścicieli. Rezydencje w całej Polsce (a więc również w powiecie łowickim) zostały przejęte przez państwo i zaczęto w nich lokować różne placówki publiczne, np. szkoły, ośrodki zdrowia, biblioteki gminne czy mieszkania komunalne. Folwarki przekształcano na Państwowe Gospodarstwa Rolne (PGR).

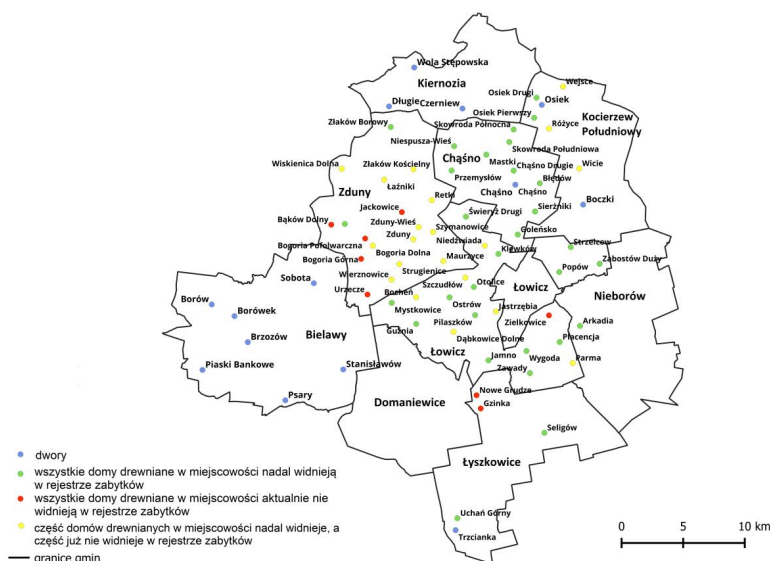
Domy drewniane zlokalizowane są w gminach wiejskich Łowicz, Zduny, Kocierzew Południowy, Nieborów, Łyszkowice i Chąšno. Obiekty wznoszono z drewna w XIX i XX w. Były to domy przeznaczone dla mieszkańców wsi, którzy najczęściej trudnili się pracą na roli. Kiedyś na wsiach przeważało budownictwo drewniane, murowany zazwyczaj był jedynie dwór. W 2022 r. sprawa wyglądała odwrotnie, ponieważ ze 146 chałup wpisanych do rejestru zabytków w ponad 50% przypadków na działce nie było już starego domu drewnianego, a jedynie nowe budownictwo murowane. Większość (z istniejących 70) chałup była niezamieszkała (43). Najprawdopodobniej z roku na rok liczba domów drewnianych będzie spadać, ponieważ w wielu przypadkach są to jedynie obiekty zajmujące miejsce na działce, których właściciele chcą się pozbyć, zatem nie remontują ich, a jak wiadomo, nieodnawiane chałupy szybko niszczej i popadają w ruinę.

## 7.5. Stan zachowania obiektów

W powiecie łowickim, z wyjątkiem 14 dworów i 146 chałup, jest znacznie więcej innych obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków (łącznie 555), jak np. kościoły, pałace, domy murowane. Warto zaznaczyć, że rzeczywistość to

<sup>5</sup> „Typowymi cechami stylu dworskiego był kolumnowy portyk i czterospadowy dach. Powstał w wyniku poszukiwań polskiego stylu narodowego, zwanego także krajowym lub swojskim” (Rydel 2012: 183).

jedno, a spis zabytków to drugie, ponieważ szukając budynków w opisanych miejscach, nie ma się pewności, że odnajdzie się dane obiekty. Ponadto stan zachowania i obecny wygląd często różni się od tego przedstawionego w kartach obiektów (WUOZ), co wynika z upływu czasu od momentu, w którym przeprowadzono badania w terenie przy uzupełnianiu tych kart. Fotografie oraz znajdujące się tam opisy w większości są już nieaktualne, ponieważ wykonywano je w latach 70., 80. i 90. XX w., a później bardzo często ich nie weryfikowano. Jak wiadomo, część zabytków pozostawiono samym sobie, w wyniku czego ulegały stopniowemu zniszczeniu lub popadały w ruinę. Dodatkowo, z wyjątkiem obiektów wpisanych do rejestru, udało się zdobyć karty inwentaryzacyjne dla 72 domów drewnianych, które były kiedyś badane przez przedstawiciela Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków. Te budynki obecnie nie znajdują się już w rejestrze, jednak ich dokumentacja nadal jest dostępna. Umiejscowione są głównie na terenie gmin Zduny, Kocierzew Południowy oraz Łowicz. Co ciekawe, nie wszystkie działki (wśród tych 72) były puste lub posiadały jedynie nowe budownictwo, ponieważ na 14 z nich nadal istniały jeszcze stare chałupy (rys. 1). Dodatkowo nie zidentyfikowano wśród nich domów drewnianych w stanie ruiny, lecz głównie w stanie złym (6) i dobrym (5). Najciekawsza chałupa zlokalizowana była w Żłakowie Kościelnym, ponieważ swym wyglądem najbardziej nawiązywała do starego budownictwa. Ten dom nadal pokryty był strzechą, jednak aranżacja wewnątrz została wykonana we współczesnym stylu (obecnie obiekt pełni funkcję noclegową).



**Rys. 1.** Miejscowości w powiecie łowickim, w których zlokalizowane są dwory i domy drewniane

Źródło: opracowanie własne (stan na sierpień 2022 r.).

Najwięcej dworów w powiecie łowickim było zachowanych w złym stanie (7) lub ruinie (2). Jedynie trzy rezydencje oceniono jako zachowane dobrze, a dwie – średnio. Te pozytywnie punktowane<sup>6</sup> zlokalizowane były głównie w gminie Bielawy (4), z wyjątkiem jednej znajdującej się w gminie Kocierzew Południowy (dwór w Osieku). Obiekty najczęściej pokryte były blachą (5), papą, dachówką i eternitem (po 2). Azbestocement występował jedynie wśród budynków w złym stanie. Obiekty, które znalazły się w grupie ocenionych jako ruina, nie posiadały dachu lub miały jedynie jego pozostałości.

W powiecie łowickim dwory należały do prywatnych właścicieli, którzy często nie posiadali wystarczających funduszy na przeprowadzenie remontu. Zdarzały się też obiekty zachowane w dobrym stanie (w Stanisławowie, Borowie – fot. 1 – i Osieku). Dwory były wyremontowane, zadbane i wyróżniały się wysoką estetyką. Nie szpeciły one krajobrazu wokół, a jedynie urozmaicały go i podnosiły jego wartość.



**Fot. 1.** Dwór w Borowie (gm. Bielawy)

Źródło: fotografia własna, sierpień 2022 r.

<sup>6</sup> Jako pozytywnie punktowane należy rozumieć dwory, które są zachowane w dobrym i średnim stanie.



Dwa dwory, w Sobocie i Borówku, zakwalifikowano do tych zachowanych w średnim stanie, ponieważ wymagały przeprowadzenia tylko drobnych napraw (np. ubytki w fasadzie). Jednak warto dodać, że tym obiektom niewiele brakuje, by znalazły się wśród należących do najlepszej grupy. Najwięcej (bo aż siedem) dworów oceniono jako zachowane w złym stanie. Obiekty potrzebują wykonania jak najszybszego remontu kapitalnego, tak aby za kilka czy kilkanaście lat nie popadły w ruinę. Niestety, wyglądają mało atrakcyjnie i nieestetycznie. Na szczególną uwagę zasługują dwa dwory, w Brzozowie (fot. 2) oraz w Psarach, ponieważ właściciele podjęli się przeprowadzenia remontów. Na razie ich ocena była negatywna, jednak za jakiś czas bez wątpienia uplasują się na znacznie wyższych pozycjach.



**Fot. 2.** Dwór w Brzozowie (gm. Bielawy)

Źródło: fotografia własna, sierpień 2022 r.

Dwór w Długich oraz Woli Stępowskiej to budynki, którym nie pomoże już remont, a wyłącznie próba zrekonstruowania. Obiekty nie posiadają dachów (lub mają jedynie pozostałości). Rezydencja w Woli Stępowskiej nie miała też części ścian, ponieważ ze względu na brak remontów zawaliły się. Tak naprawdę kwestią czasu jest, kiedy po budynkach pozostanie zaledwie sterta gruzu.

Budynki gospodarcze znajdowały się przy siedmiu dworach (w Borowie, Długich, Psarach, Trzcinie, Czerniewie, Osieku oraz Sobocie). Przy niektórych obiektach, np. w Sobocie, Czerniewie, zlokalizowano całe folwarki, zaś przy innych, jak np. w Osieku, pozostała jedynie kamienna obora, która na analizowanym terenie jako jedyny budynek gospodarczy była w dobrym stanie (estetyczna, nie wymagała przeprowadzenia remontu). Stan zachowania pozostałych obiektów był zróżnicowany, jednak wahał się pomiędzy złym a średnim. Według klasyfikacji zły stan zachowania cechuje się licznymi zniszczeniami, koniecznością remontu oraz brakiem estetyki, zaś te w stanie średnim wymagają jedynie odnowy i naprawienia ubytków.

W najbliższym otoczeniu trzynastu rezydencji znajdowały się parki (z wyjątkiem Stanisławowa), jednak bez wątplenia nie były to zazwyczaj tereny zielone powszechnie kojarzone z dworami ziemskimi. W powiecie łowickim przeważają parki zachowane w złym stanie, do takiej grupy zakwalifikowano aż osiem z nich: w Długich, Woli Stępowskiej, Brzozowie, Psarach, Osieku, Trzcinie, Czerniewie i Piaskach Bankowych. Były to przestrzenie nieestetyczne, zaniedbane, zarośnięte i nieposiadające żadnych elementów małej architektury. Obejście tych miejsc i przespacerowanie się po nich było niemożliwe, ponieważ występowały tam utrudnienia w postaci gęstych zarośli, które porastały większość ścieżek (z wyjątkiem głównej). Trzy parki oceniono jako zachowane w stanie średnim: przy dworze w Borowie, Borówku oraz Sobocie. Chociaż w niektórych miejscach były one zarośnięte, to w częściach bardziej uczęszczanych przestrzeń ta była wypielęgnowana. Widać, że tymi terenami ktoś się zajmuje, dzięki czemu stają się coraz bardziej estetyczne i atrakcyjne. Prócz tego parki te posiadały wybrane elementy małej architektury, np. ławki. Dodatkowym atutem wspomnianych przestrzeni była łatwa możliwość wejścia i zobaczenia ich (jednak w Sobocie występowały utrudnienia w postaci możliwości zwiedzania tylko w określonych godzinach). Dwa parki: w Boczkach i Chąśnie były zachowane w dobrym stanie. Właściciele włożyli bardzo dużo pracy, aby owe tereny zieleni wyglądały estetycznie i były zadbane. Jednocześnie przestrzeń w Chąśnie znajdująca się przed dworem to obszar zupełnie nieprzypominający dawnego parku, ponieważ zaprojektowano go w innowacyjny sposób. Obecnie teren ten jest przeznaczony pod funkcję rekreacyjno-wypoczynkową dla mieszkańców wsi, z placem zabaw, siłownią plenerową, altaną i miejscami na grilla.

Aktualnie najwięcej domów drewnianych wpisanych do rejestru zabytków znajduje się w gminie Łowicz (70), Chąśno (34) oraz Zduny (28). Liczba brakujących chałup przewyższała liczbę istniejących jedynie w gminie wiejskiej Łowicz (53) oraz Kocierzew Południowy (7). Odsetek obiektów zachowanych w gminie Łowicz wynosił 24%, zaś w gminie Kocierzew Południowy 30%. Najwięcej pozostawionych domów drewnianych było w gminie Chąśno (25), Zduny (21) oraz Łowicz (17), zaś najmniej w gminie Nieborów (1), Łyszkowice oraz Kocierzew



Południowy (po 3). Natomiast to w gminach Nieborów i Łyszkowice nadal istniały wszystkie chałupy wpisane do rejestru zabytków.

W powiecie łowickim najwięcej domów drewnianych, bo aż 46% (32), było zachowanych w złym stanie. Najprawdopodobniej jest to spowodowane faktem, że większości chałup nikt nie użytkował (97%), wskutek czego właściciele owych budynków nie przeprowadzali w nich remontów i nie podejmowali działań mających na celu ich odnowienie. Spory odsetek, bo 33% chałup było zachowanych w stanie średnim (dwóm obiektom naprawdę niewiele brakowało, aby zostały ocenione lepiej, a dwóm, aby spadły na niższą pozycję). Jedyne 13 obiektów jest w dobrym stanie, a każdy z nich pełnił funkcję mieszkaniową. Nie bez powodu występowała zauważalna zależność pomiędzy stanem zachowania a pełnionymi funkcjami. Zazwyczaj ludzie, którzy zdecydowali się na zamieszkanie w domu drewnianym, woleli go odremontować tak, aby wyglądał on estetycznie i atrakcyjnie.

Najwięcej obiektów zachowanych w dobrym stanie było w gminie Chąsno (4) oraz Zduny (3). Chałupy zachowane w średnim stanie przeważały w gminach Zduny (9), Chąsno (7) i Łowicz (6). W złym stanie najwięcej obiektów zlokalizowanych było w gminie Chąsno (13), Zduny (9) i Łowicz (8). Najwyższy udział domów w złym stanie wśród wszystkich obiektów zidentyfikowano w gminie Kocierzew Południowy (67%) oraz Chąsno (54%). Jako ruiny zakwalifikowano jedynie dwa obiekty w gminach Łowicz oraz Zduny (tab. 1).

**Tab. 1.** Stan zachowania domów drewnianych wg gmin powiatu łowickiego

Gminy/stan zachowania	dobry	średni	zły	ruina	razem
gmina Chąsno	4	7	13	0	24
gmina Nieborów	1	0	0	0	1
gmina Łyszkowice	2	1	0	0	3
gmina Łowicz	2	6	8	1	17
gmina Kocierzew Południowy	1	0	2	0	3
gmina Zduny	3	9	9	1	22

Źródło: opracowanie własne.

W powiecie łowickim liczba chałup zakwalifikowanych do pierwszej grupy (stan dobry) była zdecydowanie najmniejsza (13), ale obiekty te wyróżniały się dobrym stanem technicznym, estetyką i atrakcyjnością wśród innych domów drewnianych (fot. 3). Warto jednak zwrócić uwagę, że aż pięć z nich zmieniło swoją poprzednią formę. Właściciele w ramach odnowy w celu przystosowania chałup pod warunki mieszkaniowe ocieplili je i otynkowali lub zdecydowali się na wykonanie sidingu.



**Fot. 3.** Dom drewniany w Trzciance (gm. Łyszkowice)

Źródło: fotografia własna, sierpień 2022 r.

Do stanu średniego zakwalifikowano 23 domy drewniane. W tych obiektach właściciele powinni zdecydować się na przeprowadzenie remontu niewielkich ubytków. Budynki były estetyczne, jednak przy niedużym wysiłku mogłyby stać się jeszcze atrakcyjniejsze. Dom drewniany w Seligowie (fot. 4), dzięki różnym motywom folklorystycznym namalowanym na elewacji oraz dekoracjom znajdującym się na podwórku i budynku, znacząco wyróżnił się spośród innych chałup.



**Fot. 4.** Dom drewniany w Seligowie

Źródła: fotografia własna, sierpień 2022 r.

Niestety najwięcej obiektów pozostawało w złym stanie (32). Były to budynki, które wymagały przeprowadzenia jak najszybszego remontu kapitalnego. W wielu przypadkach te domy drewniane wcale nie uatrakcyjniały przestrzeni, a wręcz przeciwnie, szpeciły ją. Jednak część z tych chałup, mimo znaczących zniszczeń, posiadała niezwykle zdobienia. Jeśli te obiekty w ciągu kilku lub kilkunastu lat nie zostaną poddane żadnemu remontowi, to zapewne staną się ruinami, tak jak chałupy w Bąkowie Górnym oraz Jastrzębiej. Obiekty nie posiadają już dachu i grozi im ryzyko zawalenia.

## **7.6. Atrakcyjność dworów ze względu na stan zachowania**

Atrakcyjność dworów ze względu na stan zachowania była badana za pomocą metody porównań bezpośrednich. Do analizy wykorzystano głównie metodę obserwacji, zaś wykonane fotografie były jedynie dodatkową pomocą przy opracowaniu wyników. Wzięto pod uwagę 14 dworów i 13 parków (nie było go przy obiekcie w Stanisławowie) i zdecydowano się na wykonanie dwóch osobnych macierzy (pierwszej dla budynków, zaś drugiej dla parków). Dzięki temu zabiegowi

udało się w czytelniejszy sposób ukazać główny atut założenia i chociaż częściej był to dwór, zdarzało się jednak, że w niektórych przypadkach był to teren zielony. Każda kolumna oraz wiersz w macierzy zostały uzupełnione z wykorzystaniem strzałek (←) 2 pkt, (↑) 0 pkt lub znaku równości (=) 1 pkt. Aby uzyskać określoną liczbę punktów dla badanego elementu, należało zamienić symbole na liczby, a następnie zsumować je wierszami. Ostatecznie każdemu miejscu przypisano konkretną rangę. Analizowane elementy poddano ocenie w trójstopniowej skali (jako bardzo atrakcyjne, średnio atrakcyjne i nieatrakcyjne). Dwory miały możliwość uzyskania maksymalnie 26 pkt, zaś parki 24 pkt. Ranking tworzono dla miejsc zarówno osobno, jak i łącznie (tab. 2, 3).

**Tab. 2.** Macierz porównań bezpośrednich wśród dworów w powiecie łowickim

Dwory w powiecie łowickim	Dwór w Borowie	Dwór w Borówku	Dwór w Brzozowie	Dwór w Płaskach Bankowych	Dwór w Paarach	Dwór w Sobocie	Dwór w Stanisławowie	Dwór w Chąjnie	Dwór w Czerniewie	Dwór w Długich	Dwór w Woli Stepowskiej	Dwór w Boczkażach	Dwór w Osieku	Dwór w Trzaziance	suma	Rangowanie
Dwór w Borowie	X	←	←	←	←	←	=	←	←	←	←	←	←	←	25	1
Dwór w Borówku	↑	X	←	←	←	↑	↑	←	←	←	←	←	=	←	19	5
Dwór w Brzozowie	↑	↑	X	←	=	↑	↑	←	=	←	←	=	↑	=	12	6
Dwór w Płaskach Bankowych	↑	↑	↑	X	↑	↑	↑	↑	↑	←	←	↑	↑	↑	4	9
Dwór w Paarach	↑	↑	=	←	X	↑	↑	=	=	←	←	=	↑	=	11	7
Dwór w Sobocie	↑	←	←	←	←	X	↑	←	←	←	←	←	↑	←	20	4
Dwór w Stanisławowie	=	←	←	←	←	←	X	←	←	←	←	←	=	←	24	2
Dwór w Chąjnie	↑	↑	↑	←	=	↑	↑	X	=	←	←	=	↑	=	10	8
Dwór w Czerniewie	↑	↑	=	←	=	↑	↑	=	X	←	←	=	↑	=	11	7
Dwór w Długich	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	X	←	↑	↑	↑	2	10
Dwór w Woli Stepowskiej	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	X	↑	↑	↑	0	11
Dwór w Boczkażach	↑	↑	=	←	=	↑	↑	=	=	←	←	X	↑	=	11	7
Dwór w Osieku	↑	=	←	←	←	←	=	←	←	←	←	←	X	←	22	3
Dwór w Trzaziance	↑	↑	=	←	=	↑	↑	=	=	←	←	=	↑	X	11	7

Źródło: opracowanie własne.

**Tab. 3.** Macierz porównań bezpośrednich wśród parków przydworskich w powiecie łowickim

Parki przydworskie w powiecie łowickim	Park w Borowie	Park w Borówku	Park w Brzozowie	Park w Piaskach Bankowych	Park w Psarach	Park w Sobocie	Park w Stanisławowie	Park w Chąśnie	Park w Czerniewie	Park w Długich	Park w Woli Stępowskiej	Park w Boczkach	Park w Osieku	Park w Trzciance	Suma	Rankowanie
Park w Borowie	X	←	←	←	←	=	X	↑	←	←	←	↑	←	←	19	3
Park w Borówku	↑	X	←	←	←	↑	X	↑	←	←	←	↑	←	←	16	4
Park w Brzozowie	↑	↑	X	=	=	↑	X	↑	=	=	=	↑	=	=	7	5
Park w Piaskach Bankowych	↑	↑	=	X	=	↑	X	↑	=	=	=	↑	=	=	7	5
Park w Psarach	↑	↑	=	=	X	↑	X	↑	=	=	=	↑	=	=	7	5
Park w Sobocie	=	←	←	←	←	X	X	↑	←	←	←	↑	←	←	19	3
Park w Stanisławowie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	6
Park w Chąśnie	←	←	←	←	←	←	X	X	←	←	←	↑	←	←	22	2
Park w Czerniewie	↑	↑	=	=	=	↑	X	↑	X	=	=	↑	=	=	7	5
Park w Długich	↑	↑	=	=	=	↑	X	↑	=	X	=	↑	=	=	7	5
Park w Woli Stępowskiej	↑	↑	=	=	=	↑	X	↑	=	=	X	↑	=	=	7	5
Park w Boczkach	←	←	←	←	←	←	X	←	←	←	←	X	←	←	24	1
Park w Osieku	↑	↑	=	=	=	↑	X	↑	=	=	=	↑	X	=	7	5
Park w Trzciance	↑	↑	=	=	=	↑	X	↑	↑	=	=	↑	=	X	7	5

Źródło: opracowanie własne.

Wyszczególniono pięć najatrakcyjniejszych dworów (w Borowie – 25 pkt, Stanisławowie – 24 pkt, Osieku – 22 pkt, Sobocie – 20 pkt oraz Borówku – 19 pkt). Niestety żadnemu obiektowi nie udało się uzyskać maksymalnej liczby punktów. Te obiekty wyróżniały się na tle innych budynków. Były zadbane i zachowane w dobrym lub średnim stanie. Również pięć parków (w Boczkach – 24 pkt, Chąśnie – 22 pkt, Borowie – 19 pkt, Sobocie – 19 pkt, Borówku – 16 pkt) zakwalifikowało się do pierwszej grupy. Wymienione wyżej tereny zieleni były w większości zadbane, a jedynie gdzieśgdzie można było spotkać miejsca, w których przydałoby się wykonanie drobnych prac pielęgnacyjnych (parki z mniejszą liczbą punktów). Park w Boczkach jako jedyny uzyskał maksymalną liczbę punktów (24 pkt), widać, że właściciele starają się, aby ta przestrzeń była bardzo estetyczna i atrakcyjna dla ewentualnych gości. Dodatkowo występuje tam niezbędna mała architektura, jak ławki czy latarnie.

Aż sześć dworów – w Brzozowie – 12 pkt, Boczkach – 11 pkt, Psarach – 11 pkt, Czerniewie – 11 pkt, Trzciance – 11 pkt i Chąśnie – 10 pkt – zakwalifikowano do obiektów średnio atrakcyjnych. Chociaż w większości były to naprawdę ciekawe budynki, które posiadały interesujące detale architektoniczne, to ich stan zachowania często określano jako zły. Tym dworom niewiele brakowało, aby zmieniły swoją pozycję w rankingu i zostały gorzej ocenione. Oczywiście, gdyby je wyremontowano, z pewnością mogłyby konkurować z tymi należącymi do pierwszej grupy. Żaden z analizowanych parków nie został oceniony jako średnio atrakcyjny.

Jedynie trzy dwory uznano za nieatrakcyjne (w Piaskach Bankowych – 4 pkt, Długich – 2 pkt oraz Woli Stępowskiej – 0 pkt). Ten pierwszy obiekt (w Piaskach



Bankowych) nie wyróżniał się znacząco spośród innych, nie był ani interesujący pod względem architektonicznym, ani zachowany w odpowiednim stanie. Dwa pozostałe dwory stanowiły już ruinę, nie posiadały dachów i cechowały się bardzo niską estetyką i atrakcyjnością. Ze względu na zły stan groziły zawaleniem, dlatego zwiedzanie wewnątrz było niewskazane. Aż dziewięć parków zostało ocenionych jako nieatrakcyjne. Wszystkie te tereny były na porównywalnym niskim poziomie estetyki. Parki były zarośnięte, niewypielęgnowane, nie występowała w nich mała architektura. Raczej odstraszały osoby potencjalnie zainteresowane, niż zachęcały do odwiedzin. Aleje (oprócz głównej) były zarośnięte do tego stopnia, że dalsze wejście w wielu przypadkach było niemożliwe.

Utworzenie ogólnego rankingu dało możliwość wytypowania najatrakcyjniejszych założeń dworsko-parkowych na terenie powiatu łowickiego. Wśród ścisłej czołówki znalazły się cztery zabytki: w Borowie (największa liczba punktów – 44), Sobocie (39 pkt), Borówku i Boczkach (35 pkt). W trzech przypadkach (z wyjątkiem Boczków) zarówno dwór, jak i park otrzymały dużą liczbę punktów. Ze względu na fakt, że teren zieleni w Boczkach otrzymał maksymalną liczbę punktów, to mimo że dwór wypadł zdecydowanie gorzej, założenie to zostało zakwalifikowane do najlepszej grupy. Najwięcej zabytków, bo aż siedem, oceniono jako średnio atrakcyjne, a zlokalizowane one były w Chąśnie (32 pkt), Osieku (29 pkt), Stanisławowie (24 pkt), Brzozowie (19 pkt), Psarach (18 pkt), Czerniewie (18 pkt) oraz Trzciance (18 pkt). W tych miejscach widać było pewne niedociągnięcia w jednym z elementów – zazwyczaj należałoby odremontować dwór lub wypielęgnować park, aby założenia zostały ocenione lepiej. Reszta założeń dworsko-parkowych ze względu na zły stan i niską estetykę oraz zaniedbany i zarośnięty park została zaliczona do nieatrakcyjnych (tab. 4).

**Tab. 4.** Ranking dworów oraz parków w powiecie łowickim na podstawie macierzy porównań bezpośrednich

Lp.	Miejscowości	Punkty dla dworów	Ranking dworów	Punkty dla parków	Ranking parków	Suma punktów	Ranking ogólny
1	Borów	25	1	19	3	44	1
2	Sobota	20	4	19	3	39	2
3	Borówek	19	5	16	4	35	3
4	Boczki	11	7	24	1	35	3
5	Chąśno	10	8	22	2	32	4
6	Osiek	22	3	7	5	29	5
7	Stanisławów	24	2	0	6	24	6
8	Brzozów	12	6	7	5	19	7
9	Psary	11	7	7	5	18	8
10	Czerniew	11	7	7	5	18	8



11	Trzcianka	11	7	7	5	18	8
12	Piaski Bankowe	4	9	7	5	11	9
13	Długie	2	10	7	5	9	10
14	Wola Stępowaska	0	11	7	5	7	11

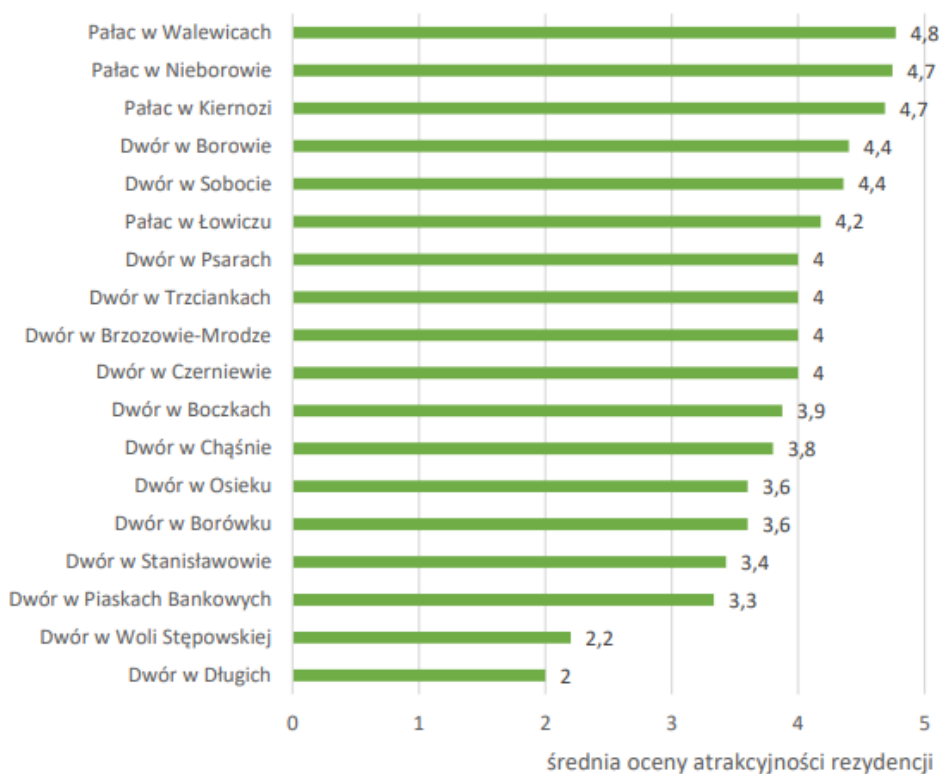
Źródło: opracowanie własne.

Dzięki metodzie porównań bezpośrednich w dosyć subiektywny sposób można ocenić estetykę miejsc. W powiecie łowickim dwory wypadły znacznie lepiej niż parki, jednak oczywiście były wyjątki, jak np. w Boczkach. Na tym obszarze właściciele powinni włożyć znacznie więcej pracy w pielęgnację parków, które w większości znacząco odstają od tych ocenianych najlepiej.

### 7.7. Atrakcyjność dworów i pałaców w powiecie łowickim w opinii respondentów

W badaniach ankietowych wzięło udział 165 osób (102 kobiety i 63 mężczyzn), którzy pochodzili z różnych stron Polski (jednak najczęściej zamieszkiwało województwo łódzkie oraz mazowieckie). Aż 55% respondentów było w wieku mobilnym, czyli pomiędzy 18. a 44. rokiem życia, a 32% osób zakwalifikowano jako będące w wieku niemobilnym. Warto jednak zaznaczyć, że im starsza grupa wiekowa, tym rzadziej pojawiały się jej odpowiedzi, co najprawdopodobniej było spowodowane tym, że konta na Facebooku częściej posiadają ludzie młodszy.

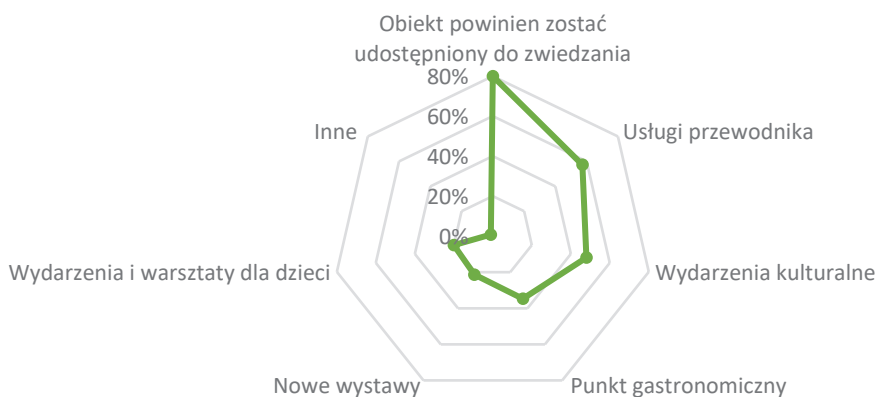
Oczywisty jest fakt, że trudno oceniać atrakcyjność obiektów bez zobaczenia danego budynku w rzeczywistości. Tak więc na ten temat mogło się wypowiedzieć jedynie 75 respondentów, którzy odbyli wycieczkę do któregoś z dworów i pałaców w powiecie łowickim. Osoby oceniały wymienione majątki według pięciostopniowej skali („5” najatrakcyjniejsze, „1” najmniej atrakcyjne), dzięki czemu wyliczono średnią arytmetyczną dla każdego obiektu. Na czołowej pozycji znalazły się: pałac w Walewicach (4,8), Nieborowie (4,7), Kiernozi (4,7) oraz dwór w Borowie (4,4). Najprawdopodobniej na taki wybór ankietowanych duży wpływ miał dobry stan zachowania budynków, ponieważ odrestaurowane rezydencje są zazwyczaj cenniejsze niż majątki w stanie ruiny. Respondenci chętniej podróżowali do znanych posiadłości, które charakteryzowały się łatwością w dostępie do obiektu i do informacji o nim, a dodatkowo pełniły również jakieś funkcje (głównie turystyczne). Na podstawie analizy odnotowano zależność między liczbą osób, które odwiedziły założenie, a oceną majątków. Im więcej respondentów wskazało, że było w dworze lub pałacu, tym ogólna ocena była wyższa (rys. 2).



**Rys. 2.** Średnia ocena atrakcyjności dworów i pałaców w powiecie łowickim w opinii respondentów

Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych (n=216 wskazań).

Mimo że rezydencje w większości oceniano jako atrakcyjne, zawsze można zainicjować działania, które zachęcą więcej osób do zobaczenia tych miejsc. Aż 4/5 respondentów zwróciło uwagę na potrzebę udostępniania obiektów do zwiedzania, a 57% ankietowanych – na możliwość skorzystania z usługi przewodnika. Obecnie wiele osób chce być bardziej świadomymi turystami, którzy po odwiedzeniu obiektu wyniosą wiedzę o historii danego miejsca. Samo przejście po wystawach nie spełnia potrzeb ludzi, którzy coraz częściej oczekują wsparcia doświadczonej osoby z odpowiednim zasobem wiedzy. Blisko połowa respondentów zwróciła również uwagę na potrzebę przygotowania wydarzeń kulturalnych, a 35% na możliwość skorzystania z usług gastronomicznych. Chęć zobaczenia nowych wystaw była istotna jedynie dla 21% ankietowanych, być może wynikało to z faktu, że bardzo często takie miejsca turyści oglądają jedynie raz w życiu, wskutek czego zasoby muzealne są dla nich czymś, co dopiero odkrywają (rys. 3).



Rys. 3. Inicjatywy, które powinny zostać podjęte, żeby pałace i dwory były bardziej atrakcyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (n=197 wskazań).

W opinii respondentów atrakcyjność dworów jest mniejsza niż pałaców. Obiekty odnowione uzyskały więcej punktów niż te, które były zachowane w średnim lub złym stanie. Możliwość zobaczenia rezydencji była dla ankietowanych najważniejszym pomysłem, jaki powinien zostać wprowadzony w życie w przypadku każdej posiadłości.

## 7.8. Wnioski

Powiat łowicki to obszar znany zarówno z materialnego, jak i niematerialnego dziedzictwa kulturowego. Do najbardziej rozpoznawalnych elementów niematerialnego dziedzictwa kulturowego zaliczyć można różne tradycje i kulturę łowicką, która przejawia się m.in. w kolorowych wycinankach czy strojach łowickich. Dodatkowo znajduje się tam również wiele znanych zabytków materialnych, jak dwór w Borowie, pałac w Nieborowie czy Walewiczach.

Na analizowanym obszarze zauważyć można podobny problem, jaki przybliżono w artykułach D. Sikory (2016), M. Kozaka (2008), A. Jasion i J. Latosińskiej (2020) oraz W. Kendzierawskiej i M. Trochonowicza (2022), którzy twierdzą, że obiekty zabytkowe są zazwyczaj zachowane w złym stanie (potrzebują kapitalnego remontu). Dodatkowo badacze zwracają uwagę na to, że rezydencje wykorzystuje się niezgodnie z przeznaczeniem, przez co budynki popadają w ruinę. Warto wspomnieć, że w powiecie łowickim stan zachowania analizowanych obiektów w ogólnym rozrachunku nie jest najlepszy. Biorąc pod uwagę dwory, najkorzystniejsza sytuacja panuje w gminie Bielawy, ponieważ dwa obiekty zachowane są w dobrym stanie, a kolejne dwa w średnim. W gminie Kiernozia powinno się włożyć jeszcze wiele pracy w odnowienie budynków, ponieważ na trzy

zlokalizowane tam dwory dwa są w stanie ruiny, a jeden jest w złym stanie. Na badanym obszarze najwięcej domów drewnianych zachowanych w dobrym stanie jest w gminie Chąšno (4) oraz Zduny (3), zaś te potrzebujące ratunku znajdują się głównie w gminie Chąšno (13), Zduny (9) oraz Łowicz (8). Dodatkowo największe rozbieżności pomiędzy obiektami zachowanymi a tymi zburzonymi są w gminie Łowicz (gdzie aż 76% chałup aktualnie nie istnieje, a jedynie 24% można odnaleźć w przestrzeni). Odwrotna sytuacja występuje w gminie Zduny, gdzie aż 79% domów drewnianych nadal jest zachowanych, a po 21% nie ma już śladu. Prócz tego wiele z nich nie jest w żaden sposób wykorzystywanych, a ten fakt znacząco wpływa na postępujący, często jeszcze powolny proces destrukcji. Wiele budynków od lat stoi i niszczy, czekając na korzystniejsze czasy, które być może nigdy dla nich nie nadejdą. Oczywiście to działanie jest widoczne zarówno w przypadku dworów, jak i domów drewnianych. Dla obiektów, które zostały zaklasyfikowane jako ruiny, jedynym ratunkiem jest ich ponowna rekonstrukcja i odbudowa – praktycznie od zera. Zdecydowana mniejszość dworów i domów drewnianych (16) jest zachowana w bardzo dobrym stanie, który nie wymaga jakichkolwiek remontów. Jednak ludzie, którzy mają na swoich działkach stare domy, a nie chcą w nich mieszkać, mogliby pomyśleć o renowacji tych obiektów i aranżacji ich na miejsca noclegowe czy gastronomiczne, na wzór starych łowickich chałup. Inicjatywa mogłaby cieszyć się dużym zainteresowaniem, zwłaszcza wśród ludzi pamiętających jeszcze czasy, kiedy jeździli do swoich bliskich na wieś i mieszkali wtedy w podobnych miejscach. Stan zachowania, atrakcyjność obiektów ze względu na stan zachowania i estetykę to terminy, które wzajemnie na siebie oddziałują. Wykonanie macierzy porównań bezpośrednich uwypukliło fakt, że obiekty czy parki, które są bardziej zadbane i mniej zdewastowane bądź zniszczone, znajdują się wyżej w rankingu. W parki zachowane w złym stanie należy włożyć jeszcze wiele pracy i wysiłku, aby stały się atrakcyjne i przyjazne w odbiorze. Niestety otrzymane wyniki trudno jest porównać do wniosków, do jakich doszli M. Gotfryd (2007) oraz K. Pukowiec i W. Kurda (2015), ponieważ autorzy badali atrakcyjność zupełnie innych obiektów (zamków) i pod innym kątem. Warto również wspomnieć, że analizowali przestrzeń, które w większości stanowią atrakcję turystyczną, a więc ich stan zachowania był również korzystniejszy.

W artykule W. Kendzierawskiej i M. Trochonowicza (2022) podkreślono zauważony na badanym obszarze problem braku aktualnej dokumentacji budowlanej oraz przeprowadzonej inwentaryzacji. Na terenie powiatu łowickiego po części chałup nie ma już śladu, jednak informacje o tych budynkach nadal występują w rejestrze zabytków. Ze względu na ten fakt zaleca się, aby Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków zweryfikował listę obiektów zabytkowych. Dodatkowo dostępne karty inwentaryzacyjne są już przestarzałe (większość z nich tworzono w latach 70., 80., 90. XX w.). Niestety ten problem widoczny jest wśród budynków w całym powiecie (jedynie trzy domy drewniane znajdujące się w gminie

Łyszkowice posiadały dokumentację z XXI w.). Wraz z upływem lat zabytkowe obiekty się zmieniają, dlatego sugeruje się zaktualizowanie kart budynków.

## Literatura

- Ciekliński Z., 1973, *Zabytki województwa łódzkiego, budownictwo drewniane*, Łódzkie Zakłady Graficzne, Łódź.
- Gotfryd M., 2007, *Atrakcyjność turystyczna zamków w województwie małopolskim*, „Prace Geograficzne”, 117: 43–52.
- Janiec E. i in. (red.), 2006, *A-Zetka. Encyklopedia PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 5, Warszawa.
- Jasion A., Latosińska J., 2020, *Zamki, pałace i dwory w Polsce – rozmieszczenie i obecne wykorzystanie*, „Studia z Geografii Politycznej i Historycznej”, 9–10: 205–229.
- Kajzer L., 2010, *Dwory w Polsce od średniowiecza do współczesności*, Wydawnictwo DiG, Warszawa.
- Kendzierawska W., Trochonowicz M., 2022, *Ocena stanu technicznego zabytkowych dworów – propozycja standaryzacji dokumentacji*, „Teki Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych”, 4: 30–41.
- Kozak M., 2008, *Dwory, pałace i zamki – kosztowne pamiątki czy zasób w rozwoju?*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2(32): 92–111.
- Kraskowiak B., Latosińska J., 2009, *Muzea w dawnych rezydencjach – zamkach, pałacach i dworach*, „Turyzm”, 1–2: 43–50.
- Krassowski W., 2007, *Problemy architektury polskiej. Schemat planów budynków mieszkalnych*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Krzesiwo K., Mika M., 2011, *Ocena atrakcyjności turystycznej stacji narciarskich w świetle zagadnienia ich konkurencyjności – studium porównawcze Szczyrku i Białki Tatrzańskiej*, „Prace Geograficzne”, 125: 95–110.
- Kubiak A., 2015, *Przekształcenia własnościowe i funkcjonalne nieruchomości dworskich i pałacowych w powiecie sieradzkim w latach 1945–2006*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 22: 43–64.
- Kucharska M., 2006, *Nowa metoda oceny atrakcyjności turystycznej szlaków pieszych na przykładzie szlaków pieszych Oddziału Łódzkiego PTTK*, „Turystyka i Hotelarstwo”, 10: 41–62.
- Miłobędzki A., 1957, *Krótką nauka budownicza dworów, pałaców, zamków podług nieba i zwyczaju polskiego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Pawlikowska-Piechotka A., 2003, *Dwory o funkcjach turystycznych*, „Ochrona Zabytków”, 1: 171–181.
- Pokropek M., 2019, *Etnografia. Materialna kultura ludowa Polski na tle porównawczym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pukowiec K., Kurda W., 2015, *Ocena wartości kulturowej i turystycznej w świetle sposobu zagospodarowania obiektów zabytkowych na przykładzie Zamków nad Piotrkówką*, „Studia Periegetica”, 2/14: 185–206.
- Rogowski M., 2012, *Atrakcyjność turystyczna szlaków pieszych – metoda oceny*, „Warsztaty z Geografii Turyzmu”, 2: 221–234.

- Rogowski M., Kasianchuk A., 2016, *Atrakcyjność turystyczna winnic Lubuskiego Szlaku Wina i Miodu*, „Zeszyty Naukowe. Turystyka i Rekreacja”, 2(18): 101–118.
- Rydel M., 2012, *Dwór. Polska tożsamość*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
- Senetra A., 2010, *Wpływ metodyki oceny walorów krajobrazowych na wyniki szacowania nieruchomości*, „Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum”, 9/2: 113–127.
- Senetra A., 2017, *Zmiany przestrzenno-czasowe wartości estetycznych krajobrazów obszarów pojeziernych na potrzeby ich audytu i ochrony na przykładzie gminy Pozezdrze*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego”, 36: 63–77.
- Siejkowska A., 2008, *Studia inwentaryzacji urbanistycznej*, [w:] S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź: 373–391.
- Sikora D., 2016, *Krajobraz rezydencjonalny – stan zachowania i zagrożenia*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego”, 32: 83–92.
- Skowroński W. i in. (red.), 2008, *Ilustrowany leksykon architektoniczno-budowlany*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa.
- Uchwała nr XVII/105/2016 Rady Powiatu Łowickiego z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Powiatu Łowickiego 2020.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2003 r., nr 162, poz. 1568, tekst jednolity.
- Wośko-Czeranowska A., 2011, *Założenie dworsko-parkowe jako archetyp przestrzeni słabo zurbanizowanych*, „Urbanistyka”, 16: 21–70.
- Wylegała A., 2022, *Był dwór; nie ma dworu*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec.
- Zachariasz A., 2013, *Zespół dworski jako integralny element krajobrazu wsi. Problemy ochrony i współczesnego użytkowania (na wybranych przykładach z Polski południowej)*, „Architektura Krajobrazu”, 2/39: 4–29.
- Żółtowska J.E., 2012, *Geneza i rozwój przestrzenny wsi Księstwa Łowickiego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menadżerskiej, Warszawa.
- <http://www.dialektologia.uw.edu.pl/> (dostęp: 25.04.2023).





Barbara ZGÓRSKA , Marta JASKULSKA 

# UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W PROCEDURZE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO – ANALIZA METOD I TECHNIK KONSULTACJI SPOŁECZNYCH NA PRZYKŁADZIE POLSKICH MAŁYCH I ŚREDNICH MIAST W RAMACH PROJEKTU POWER

8

Barbara Zgórska – *Politechnika Gdańska*

Wydział Architektury

ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

e-mail: [barbara.zgorska@pg.edu.pl](mailto:barbara.zgorska@pg.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-1411-5971>

Marta Jaskulska – *Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*

Instytut Komunikacji Społecznej i Mediów

ul. Szymanowskiego 3, 85-074 Bydgoszcz

e-mail: [martajas@ukw.edu.pl](mailto:martajas@ukw.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-5570-7439>

ZARYS TREŚCI: Udział społeczeństwa w procesie opracowywania aktów planowania przestrzennego w Polsce ma charakter informacyjny, a nie dialogiczny, co przyczynia się m.in. do jego konfliktogenności. W latach 2016–2021 zrealizowano ogólnokrajowy projekt POWER dofinansowany ze środków Unii Europejskiej, którego celem było m.in. przetestowanie angażujących metod i technik konsultacji społecznych, zwiększenie poziomu współdecydowania i poprawa metod rozwiązywania konfliktów w planowaniu przestrzennym na poziomie gminnym.

Artykuł zawiera ocenę metod i technik konsultacyjnych zastosowanych w 83 małych i średnich miastach, które uczestniczyły w projekcie POWER, opis najczęściej wykorzystywanych metod i technik, sposobów ich łączenia oraz trzy studia przypadków analizowanych pod kątem możliwości wyeliminowania potencjalnych konfliktów.

Badanie przeprowadzono z wykorzystaniem metod ilościowych i jakościowych: desk research, obserwacja, obserwacja uczestnicząca, ankieta.

SŁOWA KLUCZOWE: planowanie przestrzenne, konsultacje społeczne, metody i techniki konsultacyjne, projekt POWER.

## PUBLIC INVOLVEMENT IN ADOPTING PLANNING DOCUMENTS: AN ANALYSIS OF METHODS AND TECHNIQUES OF PUBLIC CONSULTATION BASED ON SMALL AND MEDIUM-SIZED POLISH CITIES

ABSTRACT: Public participation in the process of developing and adopting planning documents in Poland is limited and plays only an informative role; it is not a dialogue or consensus tool. In the period of 2016–2021, the nationwide POWER Project, co-funded by the European Union, was realised. Its objective was, among other things, to test engaging methods and techniques of public consultation, to increase the level of co-decision-making, and to improve the methods of resolving a conflict in spatial planning at the county level. The article is based on the analysis of public consultation methods and techniques used in the project in 83 small and medium-sized cities which participated in the said POWER Project. The study was conducted by using the triangulation of methods: desk research, observation – including participant observation – questionnaire, and individual interviews. Preliminary results indicate that the use of several and mixed consultation techniques, including creative techniques and e-tools, activates and engages local communities in the planning process.

KEYWORDS: spatial planning, public consultations, consultation methods and techniques, the POWER Project.

### 8.1. Wprowadzenie

Proces nazywany partycypacją publiczną rozumiany jest jako aktywny udział obywateli w tworzeniu i stanowieniu polityk publicznych (projektów, programów, regulacji prawnych; Kazimierzczak 2011; Schimanek 2015). To najszersze pojęcie, które zawiera w sobie inne, m.in.: konsultacje społeczne, dialog społeczny, dialog

obywatelski, demokracja partycypacyjna, partycypacja społeczna, partycypacja obywatelska (Hausner 1999; Siemiński 2007). Partycypacja w planowaniu przestrzennym ma znaczenie szczególne, ponieważ bezpośrednio dotyczy kształtowania środowiska zamieszkania ludzi (Siemiński 2007).

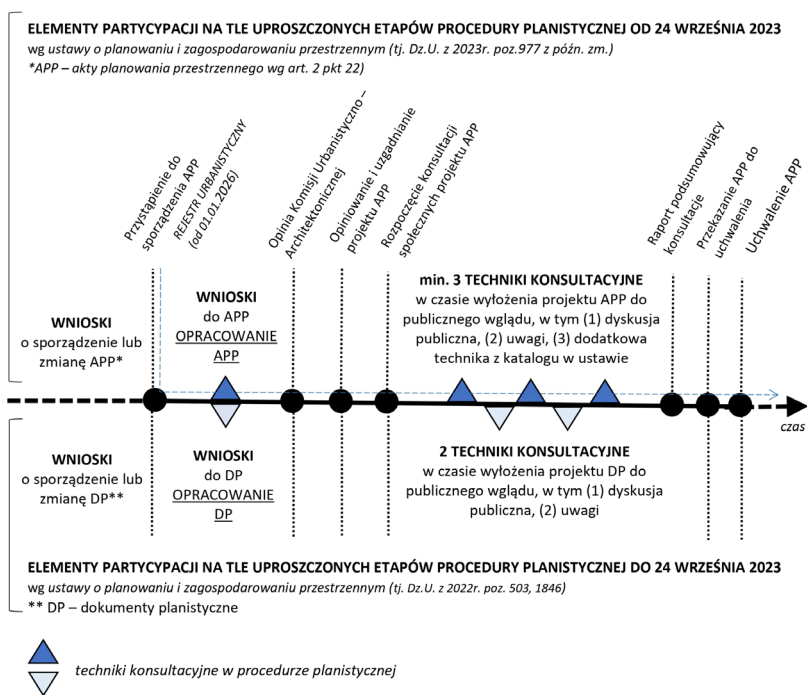
Dyskusje nad poprawą jakości i warunków udziału społecznego w planowaniu przestrzennym trwają od kilkunastu lat (Siemiński 2007; TUP 2014). Pomimo że konsultacje społeczne są obowiązkowym etapem procedury planistycznej, bywają one często nieefektywne i de facto nie są prowadzone w formie dialogu służącego wypracowaniu społecznego konsensusu (FISE 2013; Szlenk-Dziubek i in. 2015). Istotne wzmocnienie udziału mieszkańców w procedurach planistycznych zawarte było w projekcie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego (KUB) procedowanego w latach 2014–2018 (KUB 2016). Prace nad projektem KUB zawieszono w 2018 r., przy czym założenia dotyczące partycypacji miały być uwzględniane w kolejnych etapach prac nad szeroko pojętą poprawą formalnych ram systemu planowania przestrzennego w Polsce. W 2018 r. powołano zespół doradczy do spraw przygotowania założeń reformy procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego (Zarządzenie MIR 2018). Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: uopizp) została przyjęta 7 lipca 2023 r. Uopizp zawiera rozdział 1a *Partycypacja społeczna*<sup>1</sup>, określający cel konsultacji jako m.in. budowę trwałości dokumentów planistycznych i minimalizowanie konfliktów przez odpowiednią diagnozę problemów, potrzeb i wyzwań. (tj. Dz.U. z 2023 poz. 977 z późn. zm.). W uopizp wskazane są wartości ważne dla zapewnienia udziału mieszkańców, charakterystyka interesariuszy (w tym podkreślenie, że także dzieci jako osoby z ograniczoną zdolnością prawną mogą uczestniczyć w konsultacjach). Duży nacisk położony jest na komunikację w działaniach partycypacyjnych: utworzenie tzw. Rejestru Urbanistycznego, gdzie będą udostępniane wszystkie dokumenty związane z daną procedurą, tworzenie baz adresowych pozwalających na sprawną wymianę informacji, obowiązek stosowania prostego i przejrzystego języka. Pozostawiono większą swobodę w prowadzeniu kampanii informacyjnej, w tym wprowadzono obowiązek informowania o konsultacjach na stronie internetowej gminy (a nie wyłącznie w Biuletynie Informacji Publicznej). Poszerzony został katalog technik konsultacyjnych (w podziale na obowiązkowe i fakultatywne) oraz określono sposób i czas organizacji konsultacji. Obowiązkowe elementy procesu konsultacji społecznych według uopizp to uwagi do projektu, spotkanie pozwalające na prezentację projektu i dyskusja nad ustaleniami. Wymagane jest także zastosowanie jednej techniki dodatkowej, np. ankiety, geoankiety, spotkania otwartego, panelu eksperckiego, warsztatów, spotkania plenerowego, spaceru studyjnego. Konsultacje społeczne mają być podsumowane szczegółowymi

---

<sup>1</sup> Zasadnicza część proponowanych zmian jest analogiczna do zapisów ustawy o rewitalizacji z 2015 r., a także zbliżona do regulacji zawartych w projekcie KUB z lat 2014–2018.

raportami publikowanymi niezwłocznie po ich zakończeniu (w tym odniesienie się do złożonych wniosków, pomysłów, uwag). Schemat procedury planistycznej i ulokowanie etapów partycypacji według ustawy obowiązującej do 24 września i po 24 września 2023 roku przedstawiono na rys. 1.

Pomimo rozbudowanego katalogu technik konsultacyjnych oraz nacisku na komunikację i transparentność procesu, konsultacje społeczne mają być realizowane na etapie, gdy projekty aktów planowania przestrzennego (dalej: APP)<sup>2</sup> są zasadniczo opracowane oraz zostały zaopiniowane i uzgodnione z wymogami uopizp. Wadę tak skonstruowanego procesu podkreślano w literaturze i w środowisku branżowym w zasadzie od początku uspołeczniania procesów planistycznych w Polsce (Siemiński 2007; Parysek 2010; Herbst 2014; Miśkowiec 2019; Hajduk 2021).



Rys. 1. Elementy partycypacji na tle obowiązującej uopizp

Źródło: opracowanie własne na podstawie uopizp (tj. Dz.U. z 2023 poz. 977).

<sup>2</sup> Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Po nowelizacji APP na poziomie gminy to: plan ogólny, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwała ustalająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Przed nowelizacją, w okresie objętym badaniem, były to: miejscowy plan zagospodarowania

## 8.2. Projekt POWER „Nowa jakość w planowaniu przestrzennym”<sup>3</sup>

W latach 2014–2020 w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju<sup>4</sup> prowadzony był pilotażowy projekt pt. „Wzmocnienie procesu konsultacji społecznych i monitoringu społecznego w zakresie działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza i Rozwój (dalej: projekt POWER)<sup>5</sup>. Przesłankami realizacji projektu POWER była między innymi potrzeba przetestowania w warunkach lokalnych metod rozwiązywania różnego rodzaju konfliktów, które towarzyszą procedurze sporządzania dokumentów kształtujących politykę przestrzenną (MIiR 2015). Efektem projektu POWER miała być m.in. poprawa warunków dla zaangażowania mieszkańców w procesy podejmowania decyzji w zakresie planowania przestrzennego. W szerszym ujęciu projekt POWER służyć miał podniesieniu jakości współuczestnictwa i współdecydowania w zakresie polityki przestrzennej na poziomie gminnym (Kazimierczak 2011). Projekt POWER miał dwie edycje: 2015–2018 i 2018–2020<sup>6</sup> (z uwagi na pandemię COVID-19 projekt przedłużono do grudnia 2022 r.)<sup>7</sup>.

Ideą projektu POWER było m.in. przetestowanie szeregu metod i technik konsultacyjnych, wsparcie merytoryczno-techniczne i podniesienie kompetencji pracowników administracji publicznej. Wsparcia merytorycznego jednostkom samorządu terytorialnego (JST) uczestniczącym w projekcie POWER udzielali doradcy do spraw konsultacji społecznych i do spraw planowania przestrzennego. Konsultacje realizowane były dla procedowanego dokumentu planistycznego (dalej DP): projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP) lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

---

przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwane dokumentami planistycznymi (DP).

<sup>3</sup> Projekt ten stanowił pilotaż dla planowanych zmian legislacyjnych w ramach projektu KUB procedowanego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w latach 2014–2018.

<sup>4</sup> Aktualnie (listopad 2023 r.) planowanie i zagospodarowanie przestrzenne leży w kompetencjach Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

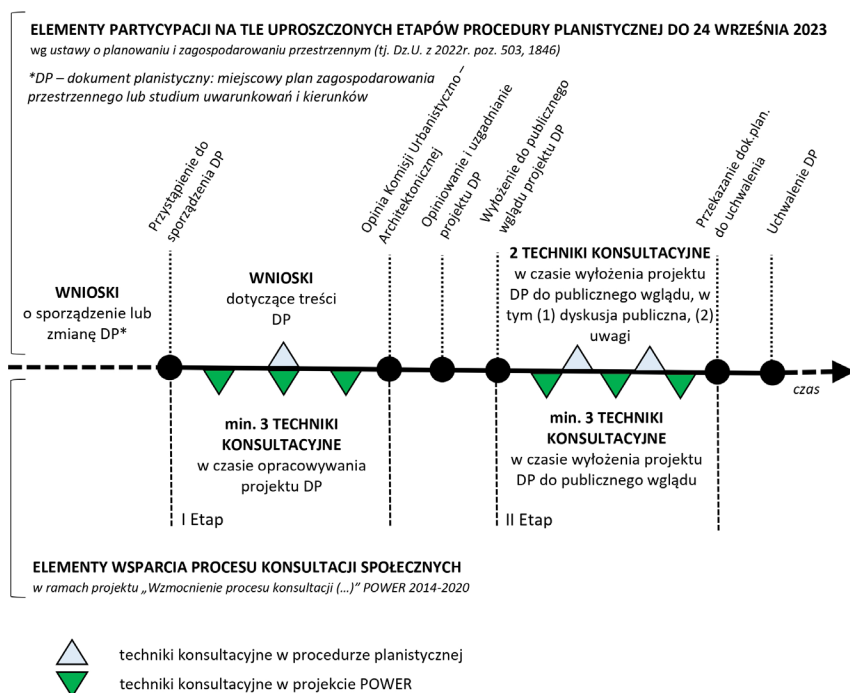
<sup>5</sup> Było to jedno z 19 działań pod wspólnym tytułem „Zwiększenie potencjału instytucjonalnego administracji publicznej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych” w ramach osi priorytetowej nr 2 Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, wersja 23, Warszawa 2018.

<sup>6</sup> W drugiej edycji zastosowano kryterium premiujące wzmocnienie pozycji miast średnich, co wynikało ze Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – Pakiet dla miast średnich.

<sup>7</sup> Wnioski z realizacji projektu miały służyć regulacjom prawnym w zakresie partycypacji społecznej w KUB, aktualnie częściowo są elementem procedowanej nowelizacji uoipzp.



(dalej: Studium). Do dyspozycji uczestników projektu POWER opracowano otwarty katalog zawierający opis 31 technik konsultacyjnych (z dopuszczeniem stosowania ich odmian) zgodnie z zasadami zawartymi w Kanonie Lokalnych Konsultacji Społecznych wypracowanym w 2012 r. z inicjatywy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, mianowicie: dobrej wiary, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności i poszanowania interesu ogólnego (Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych 2012)<sup>8</sup>.



**Rys. 2.** Schemat wsparcia procesu planistycznego w ramach projektu POWER na tle uproszczonej procedury planistycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie uopizp (tj. Dz.U. z 2023 poz. 503, 1846) oraz regulaminu projektu POWER.

Rozszerzone konsultacje społeczne w danej procedurze planistycznej w projekcie POWER rozpoczynała analiza problemu planistycznego i uwarunkowań społecznych, następnie tworzono scenariusz procesu konsultacyjnego, tzw. Indywidualny Plan Konsultacji (dalej: IPK) dostosowany do potrzeb

<sup>8</sup> Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych to zbiór podstawowych standardów i reguł, które powinny być wdrażane przez organizatorów konsultacji. Opracowany w ramach projektu *Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych*.

i zasobów w danym mieście. IPK zawierał: cel konsultacji, listę interesariuszy, opis wybranych technik konsultacyjnych z uzasadnieniem dokonanego wyboru, opis narzędzi niezbędnych dla realizacji wybranych technik (np. komputery, namioty) oraz zakładaną liczbę uczestników. Konsultacje społeczne w projekcie POWER mogły być realizowane na wczesnym etapie procedury, przed przekazaniem projektu DP do uzgodnień (tzw. I etap) lub w czasie wyłożenia DP do publicznego wglądu (tzw. II etap, rys. 2). Wariant, w którym rozszerzone konsultacje realizowane były przed opiniowaniem i uzgodnieniem projektu DP, stanowił nowe rozwiązanie (w odniesieniu do obowiązującej wówczas uopizp). Jego celem było sprawdzenie, czy takie etapowanie pozwoli na zminimalizowanie konfliktów wynikających z poczucia ograniczonego dostępu do informacji i braku możliwości kształtowania treści DP. Przyjęty w projekcie POWER sposób postępowania pozwalał zweryfikować możliwość rozwiązywania konfliktów o różnych przyczynach, takich jak np. odmienne potrzeby i sposoby percepcji przestrzeni czy niechęć (a czasami strach) wobec zmian, w tym kwestionowanie potrzeby sporządzenia danego DP.

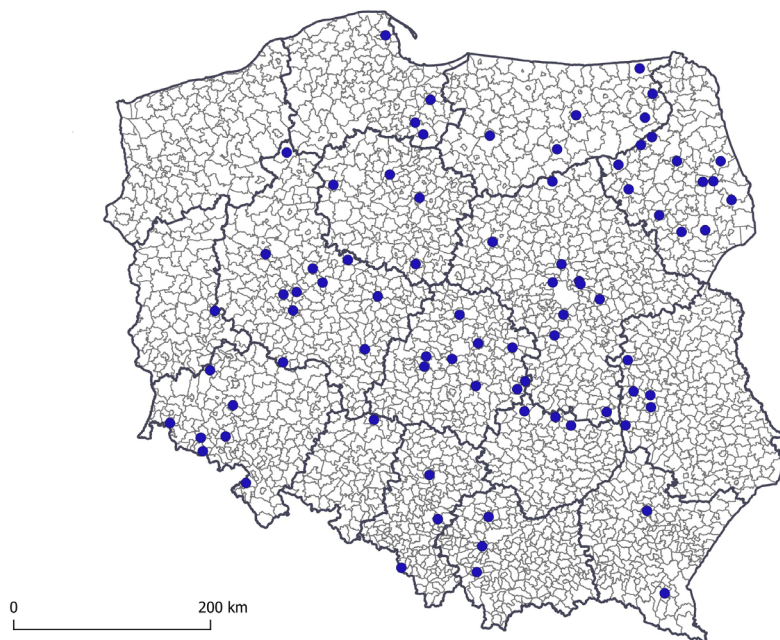
Z perspektywy kształtowania polityki przestrzennej konfrontacja poglądów w toku konsultacji pozwala na wskazanie istotnych dla rozwoju miasta i społeczności kwestii (ważne problemy niosą ze sobą silne emocje) oraz obszarów wymagających interwencji publicznej. Na większe zaangażowanie społeczne w tematach konfliktowych wskazują także doświadczenia uczestników projektu POWER.

### **8.3. Metodyka badania**

Artykuł przedstawia badanie przeprowadzone dla małych i średnich miast (gminy miejskie i miasta będące siedzibami gmin miejsko-wiejskich do 100 tys. mieszkańców), tzn. 83 miast z ponad 500 gmin (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) realizujących projekt POWER. W badanej próbie 65% stanowiły miasta małe (do 20 tys.), a 35% miasta średnie (od 20 do 100 tys.)<sup>9</sup>. Badane miasta rozmieszczone są w całej Polsce, od pojedynczych do kilkunastu przypadków w każdym województwie (za wyjątkiem zachodniopomorskiego). Zauważyć tu należy, że udział w projekcie POWER był dla JST dobrowolny. Rozmieszczenie przestrzenne badanych miast przedstawia rys. 3.

---

<sup>9</sup> Dane na 31.12.2021, Bank Danych Lokalnych, [www.bdl.stat.gov.pl](http://www.bdl.stat.gov.pl)



**Rys. 3.** Rozmieszczenie przestrzenne badanych miast

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Badania koncentrowały się wokół dwóch zagadnień. Pierwsze to weryfikacja zakresu katalogu technik konsultacyjnych w różnych uwarunkowaniach lokalnych i formalnych, w szczególności częstotliwości stosowania określonych technik, ich mocnych i słabych stron. Drugie to możliwość stosowania rozbudowanych technik konsultacyjnych jako narzędzia minimalizowania bądź zapobiegania konfliktom społecznym w procedurach sporządzania DP.

Przesłankami wyboru małych i średnich miast jako próby badawczej było przede wszystkim zagrożenie marginalizacją społeczno-gospodarczą, jako ośrodków pozostających na peryferiach procesów modernizacyjnych (Śleszyński 2017). Ponadto w małych i średnich miastach nie ma wyodrębnionych jednostek budżetowych sporządzających DP czy zajmujących się partycypacją publiczną. Sporządzenie DP zostaje najczęściej zlecane zewnętrznym wykonawcom wybieranym w wyniku przetargów publicznych lub zapytania o cenę, nie zawsze znającym lokalne uwarunkowania i nieprzygotowanym merytorycznie lub bez doświadczenia w prowadzeniu konsultacji społecznych (NIK 2017: 73).

Badania przeprowadzono z zastosowaniem:

- 1) analizy ilościowej metod i technik konsultacyjnych na podstawie: IPK, raportów z konsultacji udostępnionych przez gminy lub wykonawców

projektu POWER (przedstawione w dalszej części artykułu jako zestawienia tabelaryczne),

- 2) obserwacji uczestniczącej dokonanej przez autorki badania w 4 procesach konsultacyjnych spośród 83 badanych miast,
- 3) studiów przypadku dobranych na podstawie różnego sposobu połączenia metod badawczych i różnego sposobu rozwiązywania konfliktu towarzyszącego procesowi planowania przestrzennego (pozytywny i negatywny). Studia przypadków wybrane zostały spośród gmin, w których autorki uczestniczyły w procesie opracowania i wdrożenia IPK (por. Babbie 2019; Frankfort-Nachmias, Nachmias 2001; Mayntz i in. 1985).

#### **8.4. Metody i techniki konsultacyjne stosowane w partycypacji społecznej**

Klasyczne rozumienie metody w nauce, zaproponowane przez Tadeusza Kotarbińskiego, mówi, że jest to „sposób systematycznie stosowany, to znaczy stosowany w danym przypadku z intencją zastosowania go także przy ewentualnym powtórzeniu analogicznego zadania” (1957: 667). W socjologii metodę zdefiniował m.in. Stefan Nowak, pisząc o niej w szerszym rozumieniu: „W naukach empirycznych metody badawcze to przede wszystkim typowe i powtarzalne sposoby zbierania, opracowywania, analizy i interpretacji danych, służące do uzyskiwania maksymalnie [lub optymalnie] uzasadnionych odpowiedzi na stawiane w nich pytanie” (2007: 22). Można także przytoczyć definicję Janusza Sztumskiego: „Przez metodę bowiem rozumie się na ogół system założeń i reguł pozwalających na takie uporządkowanie praktycznej lub teoretycznej działalności, aby można były osiągnąć cel, do którego świadomie się zmierza” (1984: 46).

Z kolei technika wg Sztumskiego to: „(...) zespół czynności związanych z różnymi sposobami przygotowania i przeprowadzenia badań społecznych” (1984: 54). Aleksander Kamiński techniki określił jako „czynności praktyczne, regulowane starannie wypracowanymi dyrektywami, pozwalającymi na uzyskanie optymalnie sprawdzalnych informacji, opinii, faktów” (1970: 31).

W literaturze przedmiotu dotyczącej partycypacji społecznej nie ma jednak spójnych definicji. W opracowaniach znaleźć można m.in. rozróżnienie na metody, techniki i narzędzia. Przez technikę lub metodę rozumieć należy każdorazowo zespół racjonalnie uzasadnionych, powtarzalnych i skutecznych czynności związanych z różnymi sposobami przygotowywania i realizowania określonego działania. Narzędziami z kolei są przedmioty, urządzenia bądź konkretne instrumenty pozwalające na bezpośrednie wykonanie zaplanowanych czynności czy pracy (Ferens i in. 2013), np. spacer badawczy to technika, a narzędziem do realizacji będzie: plakat informujący, ogłoszenie, scenariusz, wystąpienie eksperta itp. W innej pozycji techniki konsultacyjne przyjęto dzielić na trzy kategorie

charakteryzujące sposób pracy, poziom zaangażowania uczestników i cele, jakim służą: debaty, techniki badawcze ilościowe i jakościowe oraz techniki warsztatowe (FISE 2013; Szlenk-Dziubek i in. 2015).

W niniejszym artykule jako podstawę przyjęto definicje metody i techniki konsultacyjnej wynikające z przytoczonych opisów, uzupełnione o autorskie klasyfikacje. Metoda konsultacyjna rozumiana jest zatem jako zbiór założeń, sposobów i zasad dotyczących prowadzenia konsultacji społecznych. Technika to z kolei pakiet czynności i narzędzi pozwalających na szczegółowe działania przy realizacji procesu konsultacji społecznych, z uwzględnieniem wymogów technicznych i organizacyjnych.

### 8.5. Metody i techniki konsultacyjne stosowane w projekcie POWER

W niniejszym artykule przyjęto podział na metody konsultacyjne: informacyjne, badawcze i kreatywne, do których przyporządkowano techniki konsultacyjne. Podział przedstawiono w tab. 1. Podstawą klasyfikacji jest specyfika realizacji poszczególnych metod dotycząca zakresu i poziomu zaangażowania uczestników.

**Tab. 1.** Zestawienie metod i technik konsultacyjnych

Lp.	Metoda konsultacyjna i jej charakterystyka	Techniki konsultacyjne
1	<p><b>Informacyjna</b></p> <p>Służy przekazaniu, upowszechnieniu informacji o DP.</p> <p>Najmniej angażująca dla uczestników, wymaga przygotowania czytelnych graficznie i zrozumiałych językowo materiałów, rzadko wymaga stałej obecności specjalistów (zaangażowanych na etapie przygotowawczym).</p>	<p>spotkanie informacyjne, spotkanie otwarte, punkt konsultacyjny, dyskusja publiczna (poza ustawą), strona internetowa, dyżur konsultacyjny, tablica informacyjna, analiza fotograficzna, mapa interaktywna</p>
2	<p><b>Badawcza</b></p> <p>Służy zbadaniu opinii interesariuszy, pogłębianiu wiedzy na dany temat, wsparciu procesu analiz przestrzennych i społecznych.</p> <p>Średnio angażująca, jest to metoda umożliwiająca udział dużej liczby uczestników, niewymagająca dużych nakładów finansowych ani stałego udziału specjalistów.</p>	<p>geoankiety, ankiety internetowe, ankiety papierowe, sondy uliczne, focus, wywiady pogłębione, spacerki badawcze, głosowanie elektroniczne, analizy fotograficzne</p>

3	<b>Kreatywna</b>	<p>warsztaty, world café, grupa robocza, konkurs plastyczny, konkurs fotograficzny, radar, prototypowanie, piramida Visis, plac game, gra miejska, Future City Game</p> <p>Służy wypracowaniu wizji rozwoju danego obszaru lub rozwiązania problemu / wyzwania planistycznego. Pozwala wspólnie wykreować propozycje rozwiązań przestrzennych, takie jak: forma architektoniczna obiektów, wyposażenie przestrzeni publicznych czy rozwiązania funkcjonalne budynków. Stanowi najbardziej pożądaną formę pracy i współpracy pomiędzy interesariuszami.</p> <p>Najbardziej angażująca dla interesariuszy. Konieczność zaangażowania ekspertów, moderatora oraz materiałów roboczych jak mapy, makiety, plansze, prezentacje.</p>
---	------------------	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

## 8.6. Metody i techniki konsultacyjne w projekcie POWER

W toku opracowywania IPK istotne było m.in. dostosowanie metod i w ramach nich technik konsultacyjnych do przedmiotu konsultacji, potencjału i możliwości realizacyjnych w danej gminie. Rekomendowane były techniki innowacyjne, wysoko angażujące, atrakcyjne dla mieszkańców. Nacisk kładziono również na łączenie różnych metod w ramach jednego procesu konsultacyjnego. Z uwagi na pandemię COVID-19 wiele JST zintensyfikowało działania opierające się na pracy zdalnej, w tym poprawie funkcjonowania witryn internetowych i sposobów komunikacji na odległość.

**Tab. 2.** Zestawienie technik konsultacyjnych w 83 badanych miastach

Lp.	Technika konsultacyjna	Liczba zastosowań w przebadanych 83 miastach
1	spotkanie konsultacyjne	54
2	ankieta internetowa	52
3	punkt konsultacyjny	49
4	warsztat (konsultacyjny)	28
5	spacer badawczy	23
6	ankieta papierowa i sonda uliczna	21
7	konkurs plastyczny / fotograficzny	10
8	geoankieta	9



Tab. 2. (c.d.)

Lp.	Technika konsultacyjna	Liczba zastosowań w przebadanych 83 miastach
9	dyskusja publiczna (poza ustawą)	9
10	world café	7
11	mapa interaktywna	7
12	strona internetowa	6
13	radar	5
14	dyżur konsultacyjny	4
15	prototypowanie	3
16	piramida Visis	3
17	grupa robocza	3
18	wywiady pogłębione	2
19	place game	1
20	tablica informacyjna	1
21	fokus	1
22	gra miejska	1
23	głosowanie elektroniczne	1
24	analiza fotograficzna	1
25	Future City Game	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Badania ilościowe wskazują częstotliwość stosowania poszczególnych metod (tab. 3) i technik konsultacyjnych (tab. 2). Podstawą badania były zapisy IPK i raporty z konsultacji społecznych zebrane z 83 małych i średnich miast.

Tab. 3. Zestawienie metod konsultacyjnych

Metoda konsultacyjna	Liczba zastosowań w 83 przebadanych miastach
informacyjna	136
badawcza	107
kreatywna	65

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Z pakietu metod informacyjnych najczęściej organizowane były **spotkania konsultacyjne** (54) i **punkty konsultacyjne** (49). W projekcie POWER rekomendowano, aby w spotkaniach konsultacyjnych brali udział eksperci, w szczególności autorzy projektów DP, przedstawiciele zarządu gmin, a także – w przypadku

tematów potencjalnie konfliktowych – mediatorzy. Szczególną uwagę zwracano na dostępność informacji, w tym umiejscowienie i czytelność grafiki i estetykę plakatów, ulotek czy innych materiałów informacyjnych. Dbano, aby spotkania odbywały się poza urzędem, jak najbliżej miejsc, dla których sporządzane były DP. Często były to świetlice gminne pozwalające mieszkańcom na łatwiejszy dostęp i organizację m.in. kącików zabaw dla dzieci tak, aby umożliwić uczestnictwo ich opiekunom. Daty i godziny spotkań ustalane były z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań. Rekomendowano, aby punkty konsultacyjne towarzyszyły wydarzeniom takim jak festyny, pikniki rodzinne czy cykliczne imprezy lokalne, by zapewnić nieformalną atmosferę i zachęcić do spotkania i rozmowy osoby dotychczas nieuczestniczące w konsultacjach. Spośród metod informacyjnych często wykorzystywano **dyskusje publiczne** (9), przy czym odbywały się one w tzw. trybie pozaustawowym, można przyjąć, że dublowały formalną, zapisywaną w uopizp, formę konsultacji. Rzadziej wykorzystywane były techniki internetowe (interaktywne) jak **mapy interaktywne** (7) i **strony internetowe** (6). Mogło to wynikać z konieczności integracji tych narzędzi z systemem informacji przestrzennej, co było istotną barierą techniczną w najmniejszych miastach. Rzadko stosowane były **dyżury konsultacyjne** (4).

Najczęściej stosowanymi technikami w ramach metody badawczej były **ankiety internetowe** (52), **ankiety papierowe** i **sondy uliczne** (21). Zastosowano je w sumie 73 razy na 83 badane przypadki. Tego rodzaju działania mogą być atrakcyjne dla uczestników ze względu na stosunkowo łatwą dostępność i średnie zaangażowanie. W ramach projektu POWER uczestnicy zobowiązani byli do opracowania materiałów wysokiej jakości graficznej oraz umieszczenia ich na stronach internetowych w sposób dostępny dla wszystkich użytkowników, w tym dla osób ze szczególnymi potrzebami. Ankiety internetowe pozwalały mieszkańcom przede wszystkim na udział w konsultacjach w dogodnym dla siebie czasie i miejscu, co wpływało na większą liczbę osób uczestniczących w tych aktywnościach. Często stosowano **spacer badawczy** (23), którego zaletą jest bezpośrednio zaangażowanie mieszkańców w roli ekspertów od danej przestrzeni. Spacer badawczy był szczególnie przydatny, gdy przedmiotowy teren na co dzień był niedostępny. Dodatkowym atutem spacerów badawczych był udział osób zarządzających danym terenem, co umożliwiała uczestnikom uzyskanie kompetentnych odpowiedzi na zadawane pytania. W projekcie POWER stosowano także **geoankiety** (9), pozwalające na przeprowadzanie badania opinii on-line. Geoankieta jest elastycznym narzędziem, przy czym jest efektywniejsza na większych powierzchniowo obszarach (np. Studium czy MPZP obejmujące powierzchnie powyżej kilkudziesięciu hektarów).

Spośród technik konsultacyjnych zaliczonych do metody kreatywnej najczęściej organizowane były **warsztaty konsultacyjne** (28). Uwzględniono przy tym

autorskie odmiany warsztatów, takie jak: **world café** (7), **radar** (5), **piramida Visis** (3), **grupa robocza** (3), **place game** (1), **Future City Game** (1). W suwadzone 48 razy. Przyjmując, że ten rodzaj techniki kreatywnej był stosowany w gminach raz w trakcie danego cyklu konsultacji, warsztaty zostały zrealizowane w 58% badanych miast. Uczestników projektu POWER zachęcano do realizacji jak największej liczby technik kreatywnych. Wyzwaniem w mniejszych miastach było zaangażowanie odpowiednio licznej grupy uczestników tak, aby wypracować i omówić kilka wariantów rozwiązania danego problemu. Z reguły nie stosowano warsztatów cyklicznych ani wariantów z pracą rozłożoną na etapy. Na uwagę zasługują zrealizowane **konkursy plastyczne i fotograficzne** (10), dzięki którym w proces konsultacji udało się włączyć młodszych uczestników, zainspirować ich i skłonić do głębszej analizy otoczenia, w którym mieszkają.

Pożądaną w projekcie POWER sytuacją było, aby w ramach danego procesu wykorzystać różne metody konsultacyjne, w szczególności techniki z metody kreatywnej. Stosowanie różnych metod pozwalało na przetestowanie technik wymagających różnego stopnia zaangażowania uczestników oraz zróżnicowanych nakładów organizacyjnych i finansowych.

**Tab. 4.** Zestawienie połączeń kategorii metod konsultacji

Połączenie metod konsultacyjnych w danej gminie	Liczba zastosowania danego połączenia metod konsultacyjnych
informacyjne, badawcze, kreatywne	39
informacyjne, badawcze	24
informacyjne	8
badawcze, kreatywne	7
informacyjne, kreatywne	4
kreatywne	1
badawcze	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W 39 miastach (47% przebadanych przypadków) zastosowano techniki ze wszystkich trzech metod konsultacyjnych. W 24 gminach (29% próby) zastosowano dwa rodzaje metod: informacyjne i kreatywne. W 8 gminach (10% badanych miast) zrealizowano techniki jedynie w ramach metody informacyjnej. Połączenie metod badawczej i kreatywnej zastosowano w 7 miastach (8%). Połączenie technik kreatywnych i informacyjnych zrealizowano w 4 miastach (5%). Wyłącznie techniki kreatywne wykorzystano w 1 przypadku. Nie było przypadku zastosowania technik wyłącznie badawczych.

## **8.7. Studia przypadku**

Podstawą wyboru miast do opisu studiów przypadków było zastosowanie trzech metod badawczych (w różnych konfiguracjach) oraz sposób rozwiązania konfliktu towarzyszącego procedurom planistycznym (pozytywny i negatywny). W miastach, dla których zostały przeprowadzone analizy i obserwacje uczestniczące, można wskazać kilka rodzajów sytuacji: zapobieganie konfliktom, rozwiązywanie istniejących konfliktów i ich łagodzenie, które ujawniły się w trakcie procedury planistycznej.

Przykładem sytuacji, w której rozszerzone konsultacje społeczne pozwoliły na zapobieżenie potencjalnemu konfliktowi, jest proces przeprowadzony w 3-tysięcznym mieście (siedziba gminy miejsko-wiejskiej) w środkowej Polsce. Konsultacje społeczne dotyczyły projektu MPZP dla powojkowych terenów z przeznaczeniem pod rozwój strzelnicy sportowej. Obszar objęty projektem MPZP był zasadniczo niedostępny dla mieszkańców. Ludzie mieszkający w bezpośrednim sąsiedztwie obawiali się przede wszystkim o swoje bezpieczeństwo z uwagi na fakt używania ostrej amunicji na strzelnicy. Ponadto, w bliskim sąsiedztwie terenu potencjalnej strzelnicy znajdowała się siedziba związku wyznaniowego, której członkowie obawiali się, że niepokojące odgłosy wystrzałów będą zakłócać obrzędy religijne, a także ogólnie niepokoić w dotychczas cichym otoczeniu. Po ujawnieniu planów właścicieli terenów dotyczących inwestycji (wniosek o sporządzenie MPZP) władze gminy i pracownicy samorządowi obawiali się nie tylko protestów mieszkańców bezpośrednio sąsiadujących z terenem opracowania MPZP, ale też sporu pomiędzy dwoma grupami interesariuszy: właścicielami terenu strzelnicy i członkami związku wyznaniowego, dla których aktywne korzystanie ze strzelnicy w czasie trwania obrzędów religijnych było nieakceptowalne. Przed przystąpieniem do konsultacji społecznych dla MPZP opracowano IPK, w ramach którego przeprowadzono diagnozę planistyczną (ewentualne zagrożenia formalne dla uchwalenia MPZP) oraz społeczną: analizę interesariuszy, nawiązano kontakt z mieszkańcami, liderami związku wyznaniowego. Zwrócono się także do właścicieli terenu strzelnicy z prośbą o czynny udział w konsultacjach społecznych. IPK zawierał harmonogram konsultacji i metody informowania o poszczególnych etapach. Założeniem IPK było przeprowadzenie rozszerzonych konsultacji społecznych minimum trzema metodami przed etapem opiniowania i uzgadniania projektu MPZP wg uopizp (por. rys. 2). Przeprowadzone konsultacje obejmowały następujące techniki: prace zespołu roboczego (metoda kreatywna), mapę interaktywną, punkt konsultacyjny (metoda informacyjna) oraz spacer badawczy (metoda badawcza). Wszystkie techniki zrealizowano przed etapem uzgodnień i opiniowania (I etap), tak aby wyniki rozszerzonych konsultacji zostały uwzględnione przy sporządzeniu projektu MPZP. Szczególnie istotny był spacer badawczy na terenie strzelnicy sportowej. Mieszkańcy, przedstawiciele

związku wyznaniowego, a także przedstawiciele urzędu gminy mieli okazję do osobistej rozmowy z właścicielami terenu, zapoznania się z aktualnym funkcjonowaniem strzelnicy i planami rozwoju, uzyskania informacji, jak zapewnione jest bezpieczeństwo wewnątrz i na zewnątrz obiektu oraz jak jest i będzie realizowana ochrona przed hałasem. Spotkanie przebiegało w nieformalnej atmosferze. Ustalono, że do projektu MPZP wprowadzone zostaną zapisy dotyczące strefy zieleni izolacyjnej (obniżającej hałas, zmniejszającej ryzyko wydostania się pocisków poza strzelnicę). Propozycje, które nie miały charakteru formalnego wniosku do projektu MPZP, a były kluczowe dla funkcjonowania przyszłej inwestycji, zostały przedyskutowane na forum zespołu roboczego. Ustalenia te dotyczyły głównie godzin działania strzelnicy, tak aby wypracować wspólny harmonogram wykluczający możliwość strzelania w czasie obrzędów religijnych związku wyznaniowego. Ponadto, w ramach ustaleń nieformalnych, właściciele strzelnicy zobowiązali się do zaproszenia mieszkańców gminy (zwłaszcza bezpośrednich sąsiadów) w początkowym etapie uruchomienia strzelnicy, aby zapoznali się z trybem działania obiektu, a chętnych zobowiązali się zaprosić na specjalne szkolenia. Dalsza procedura planistyczna projektu MPZP przebiegała bez konfliktów. MPZP umożliwiający realizację strzelnicy sportowej został uchwalony bez uwag zarówno ze strony mieszkańców, jak i związku wyznaniowego.

Inna sytuacja wystąpiła w 25-tysięcznym mieście w północnej Polsce, w którym potencjalny konflikt dotyczył lokalizacji nowej stacji kolejowej i przebudowy elementów układu komunikacyjnego. Przedmiotowa stacja wyznaczona została przez zarządcę linii kolejowej na podstawie analiz i uwarunkowań inżynierskich. Planowanych inwestycji zarządca nie konsultował z władzami miasta, które zostały jedynie poinformowane o potrzebie zmiany MPZP dla inwestycji. Władze i osoby zajmujące się planowaniem przestrzennym spodziewały się protestów nie tylko mieszkańców najbliższej okolicy planowanej stacji, ale też ogółu mieszkańców miasta. Nowa lokalizacja nie odpowiadała potrzebom ani uwarunkowaniom rozwoju przestrzennego miasta. Procedura opracowania MPZP była na wczesnym etapie, co dawało formalną szansę na wypracowanie kompromisowego rozwiązania, możliwego do uwzględnienia w przyszłym projekcie MPZP. Zagrożeniem była konfrontacyjna postawa zarządcy linii kolejowej, który nie zakładał dialogu w zakresie formy inwestycji. Władze miasta postanowiły o wdrożeniu jak najszerszych konsultacji, licząc na duży społeczny odzew, który mógłby skłonić zarządcę linii kolejowej do zmiany postawy i w efekcie zamierzenia inwestycyjnego. Tak jak w każdym przypadku uczestnictwa w projekcie POWER, przygotowanie rozszerzonych konsultacji poprzedzono analizą uwarunkowań planistycznych i społecznych, na podstawie której opracowano IPK. W ramach projektu POWER zrealizowano kilka technik konsultacyjnych przed etapem opiniowania i uzgadniania projektu MPZP (por. rys. 2). Były to punkty konsultacyjne i otwarta debata (metoda informacyjna), spacery badawcze oraz

ankiety internetowe (metoda badawcza). Zestawienie różnych technik pozwoliło na zebranie opinii wielu interesariuszy, w tym także przedstawiciele zarządcy linii kolejowej. Szerokie konsultacje ujawniły niezdiagnozowane dotychczas potrzeby mieszkańców w zakresie obsługi transportowej. Duża liczba uczestników konsultacji i zebranych propozycji dała władzom miasta mocny argument w rozmowach z zarządcą linii kolejowej. W ostatecznej wersji projektu MPZP zmieniono lokalizację stacji kolejowej tak, aby pogodzić potrzeby mieszkańców oraz wymagania techniczne i inżynierskie. Na etapie wyłożenia projektu MPZP do publicznego wglądu, zgodnie z procedurą wg uopizp (por. rys. 2), zgłoszono kilka uwag dotyczących innych kwestii niż lokalizacja dworca. Projekt MPZP został uchwalony.

Konflikt pomiędzy mieszkańcami a władzami miasta, który zaostrzył się (i ostatecznie nie został rozwiązany) w trakcie prac nad DP, można prześledzić na przykładzie 3-tysięcznego miasta (siedziby gminy miejsko-wiejskiej) w centralnej Polsce, gdzie pracowano nad projektem MPZP. Celem podjęcia prac nad MPZP było wykreowanie nowego centrum miasta, utworzenie nowych przestrzeni publicznych oraz wprowadzenie możliwości budowy nowych obiektów usługowych i usługowo-mieszkaniowych. Zdaniem władz miasta istniejące centrum miejscowości nie pełniło swojej funkcji w sposób odpowiednio reprezentacyjny. Przez historyczny rynek przebiega obecnie droga krajowa (do i z Warszawy) z uciążliwym ruchem ciężarowym i intensywnym ruchem samochodów osobowych. Ponadto, w rejonie planowanego nowego centrum miejscowości istniały tereny potencjalnie inwestycyjne, dające szansę na realizację nowych obiektów budowlanych. Mieszkańcy nie podzielali opinii, że nowe centrum jest niezbędne dla rozwoju miasta, nie kwestionując jednak możliwości zabudowy niektórych terenów. Procedura planistyczna dla projektu MPZP była zaawansowana (tzw. II etap), ponieważ projekt uzyskał wszelkie opinie i uzgodnienia wg uopizp i został wyłożony do publicznego wglądu (por. rys. 2). Mieszkańcy zgłosili szereg uwag, które nie zostały uwzględnione, główne założenia projektu MPZP pozostały niezmienione, następnie projekt został ponownie wyłożony do publicznego wglądu. Mieszkańcy raz jeszcze zgłosili uwagi, a protesty wobec propozycji zagospodarowania nowego centrum narastały. Pomocniczo opracowana koncepcja urbanistyczno-architektoniczna nie przekonała mieszkańców, a projekt MPZP bez publicznego poparcia (a co się z tym wiąże, poparcia radnych) nie mógł być dalej procedowany. Projekt MPZP przed przystąpieniem miasta do projektu POWER został trzykrotnie wyłożony do publicznego wglądu. Na etapie opracowywania IPK i po zapoznaniu się z genezą konfliktu postanowiono, że najistotniejszym aspektem rozszerzonych konsultacji społecznych powinno być zebranie informacji i opinii na temat projektu MPZP. Następnym krokiem było umożliwienie mieszkańcom przedstawienia alternatywnej wizji rozwoju centralnego obszaru miasta, z uwzględnieniem istniejącego centrum i jego potencjalnego rozszerzenia. Konsultacje przeprowadzono, wykorzystując metodę informacyjną



(spotkanie otwarte, punkt konsultacyjny) i kreatywną (warsztaty). W trakcie warsztatów ujawnił się szereg problemów związanych z projektowanym układem transportowym, ingerencją w istniejącą zabudowę i zagospodarowanie działek prywatnych. Uczestnicy warsztatów zaprezentowali wspólnie wypracowaną wizję rozwoju miejscowości. Wyniki konsultacji społecznych zostały podane do publicznej wiadomości, wizja mieszkańców nie została jednak przekształcona w alternatywną wersję projektu MPZP ani nie została zaprezentowana na posiedzeniu rady miasta. Efekty procesu nie zostały zaakceptowane przez władze miasta. W tym przypadku konfliktu nie udało się rozwiązać. W efekcie szerokiej dyskusji i krytycznych głosów na temat projektu MPZP wstrzymano procedurę planistyczną. Niekorzystny dla wielu interesariuszy DP nie został do dzisiaj uchwalony (stan na 15 listopada 2023 r.).

## 8.8. Wnioski

Przeanalizowane dane ilościowe pozwalają wysnuć wnioski dotyczące możliwości poprawy warunków współdecydowania w planowaniu przestrzennym w małych i średnich miastach. Dzięki działaniom podjętym w ramach projektu POWER zostało przetestowanych ok. 25 technik konsultacyjnych niestosowanych dotychczas powszechnie w procedurach planistycznych. Najczęściej wykorzystywano metodę informacyjną – prostą, możliwą do wdrożenia dostępnymi narzędziami przy niewielkim zewnętrznym wsparciu merytorycznym i organizacyjnym. Szczególnie istotna okazała się metoda kreatywna, która pozwalała na wspólne definiowanie potrzeb i wypracowywanie rozwiązań minimalizujących potencjalne konflikty z udziałem mieszkańców. Techniki w ramach metody kreatywnej stosowane były w większości badanych miast. Do popularności metody badawczej, szczególnie w formule on-line, przyczyniła się pandemia COVID-19 i wdrożenie zdalnych narzędzi pracy. W mniejszych miastach okres pandemii spopularyzował korzystanie z Internetu jako narzędzia prowadzenia partycypacji społecznej. Techniki w ramach metody badawczej były często stosowaną formą pośrednią między informowaniem a warsztatami kreatywnymi, umożliwiając (często w atrakcyjny sposób) zaangażowanie mieszkańców w proces planistyczny. Zwiększenie liczby uczestników konsultacji społecznych wynikało z połączenia różnych rodzajów metod, szczególnie kreatywnych z innymi, co zostało zrealizowane w ponad 58% miast. Podsumowując, można przyjąć, że nowe techniki zostały skutecznie zastosowane w różnych warunkach lokalnych.

Badania jakościowe pozwalają na przedstawienie wniosków o skuteczności angażowania mieszkańców w konsultacje jako sposobu rozwiązywania konfliktów. Na obecnym etapie badań można stwierdzić, że procedura planistyczna rozbudowana o nowe techniki konsultacyjne pozwala na pełniejsze diagnozowanie konfliktów i umożliwia podejmowanie działań sprzyjających ich rozwiązaniu lub

minimalizowaniu potencjalnych sporów. Istotnym elementem jest także angażowanie w proces zewnętrznych ekspertów, moderatorów dyskusji czy warsztatów lub mediatora, który sprzyja budowaniu kultury wzajemnego zaufania i współpracy, co w efekcie może przyczynić się do merytorycznej dyskusji prowadzącej do złagodzenia konfliktu wokół DP/APP.

Szukając odpowiedzi na pytanie o metody skutecznego radzenia sobie z konfliktami przestrzennymi w projekcie POWER, wskazać można kilka elementów. Pierwszym była szeroka kampania informacyjna, obejmująca ogłoszenia w mediach społecznościowych, lokalnych mediach, plakaty, ulotki, czasami także w formie ogłoszeń i zwyczajowych informacji lokalnych wspólnot religijnych. Drugi element to stosowanie metod i technik konsultacyjnych opartych na rozmowie i bezpośrednim kontakcie. Szczególnie formy takie jak punkty konsultacyjne i warsztaty pozwalały na szerokie zaangażowanie mieszkańców, przekazanie informacji o planowanych rozwiązaniach oraz umożliwiały zebranie i uporządkowanie potrzeb, pomysłów i uwag. Trzeci element to zaangażowanie zewnętrznych ekspertów. Bezstronność i obiektywne podejście do sytuacji w danym mieście oraz podejmowanego problemu planistycznego przyczyniały się do uspokojenia nastrojów społecznych i dawały możliwość merytorycznej dyskusji.

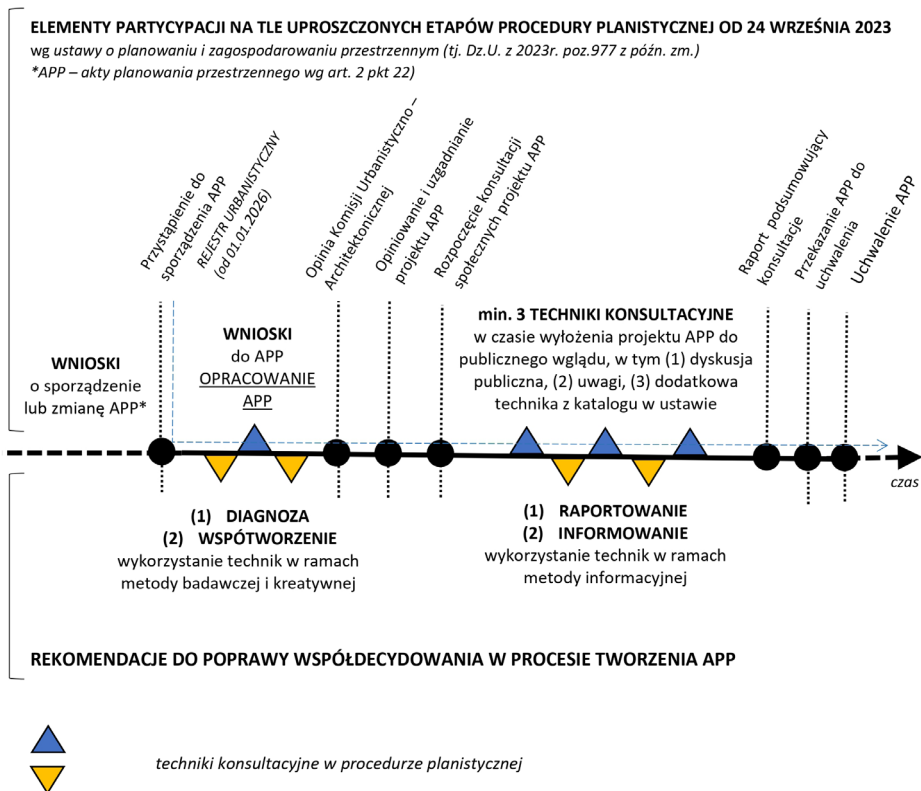
## **8.9. Rekomendacje**

Obserwacje poparte doświadczeniem zawodowym i dotychczasową pracą w obszarze poprawy jakości konsultacji społecznych, szczególnie w planowaniu przestrzennym, potwierdzają założenia projektu POWER. Istotny jest etap i sposób, na którym prowadzone są konsultacje w procedurze planistycznej, oraz odpowiedni dobór metody lub metod i technik konsultacyjnych.

Znowelizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozbudowuje metody i techniki partycypacji społecznej (rozdz. 1a uopizp) na etapie, gdy projekt APP uzyskał uzgodnienia i opinie wymagane ustawą. Jest to faza, gdy ewentualne zmiany treści APP są trudne i czasochłonne (oraz kosztowne). Autorki proponują zmianę punktu ciężkości w procesie konsultacji społecznych w procedurze planistycznej.

Procedura planistyczna powinna rozpoczynać się diagnozą, na podstawie której zostanie opracowany program konsultacji (na wzór IPK z projektu POWER) dostosowany do potencjału lokalnej społeczności i lokalnego kontekstu. Elastyczny dobór technik i narzędzi w ramach metody kreatywnej powinien być obligatoryjny na wstępnym etapie opracowania APP, a na pewno przed etapem uzgodnień i opiniowania wynikającym z uopizp. Takie planowanie i realizowanie procesu konsultacji buduje poczucie wpływu na podejmowane rozstrzygnięcia planistyczne i podnosi poczucie sprawczości interesariuszy. Wspólna praca nad rozwiązaniami przyjętymi w projektach APP sprzyja osiągnięciu konsensusu społecznego,

a uczestnicy procesu faktycznie współdecydują o rozwoju przestrzennym swojego otoczenia. Etap opiniowania i uzgadniania (wg uopizp) APP może wówczas ograniczyć się do metody informacyjnej, co oznacza transparentne i wyczerpujące raportowanie przeprowadzonych działań. Szeroki dostęp do danych i opracowań pozwoli na korekty, potencjalnie mniejsze niż w przypadku konsultowania uprzednio niedyskutowanego projektu APP. Schematyczne ułożenie rekomendowanych metod konsultacyjnych na tle procedury planistycznej pokazano na rys. 4.



**Rys. 4.** Schemat ilustrujący rekomendacje do poprawy współdecydowania w procesie tworzenia APP na tle uproszczonej procedury planistycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie wniosków z przeprowadzonych badań.

Wdrożenie rekomendacji jest zadaniem wymagającym działań na wielu płaszczyznach. Istotna jest przede wszystkim zmiana założeń partycypacji społecznej na poziomie ustawy. Największym wyzwaniem jest podniesienie kompetencji pracowników samorządowych, co zostało podkreślone w ankietach ewaluacyjnych projektu POWER (II Raport wskaźnikowy 2018). We wspomnianym raporcie wyrażona jest trafna opinia, że utrwalenie wiedzy wymaga zaangażowania

przełożonych i zarządu gmin, a także uwzględnienia czasu potrzebnego na przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji (spotkania często w godzinach zwyczajowo wolnych od pracy biurowej) w przydzielaniu obowiązków służbowych.

Każda forma wyjścia z konsultacjami „poza mury urzędu” poprawiała dostęp do informacji o toczących się procedurach planistycznych i ułatwiała udział w nich. Przyczyniła się też do przełamania bariery w komunikacji pomiędzy organami administracji a mieszkańcami przez stosowanie odpowiednich metod i technik konsultacyjnych.

Przeprowadzone badania wskazują na potrzebę ich kontynuacji, co pozwoli zweryfikować, czy i w jakim stopniu upodmiotowienie lokalnej społeczności przez zwiększenie wpływu na przestrzeń może być jednym z elementów podniesienia jakości życia w małych i średnich miastach oraz w konsekwencji zapobiegać depopulacji i negatywnym zjawiskom społecznym, ekonomicznym i środowiskowym.

Kolejność metod i technik konsultacji wg znowelizowanej uopizp zdaniem auterek najprawdopodobniej nie pozwoli na osiągnięcie celów usprawnienia partycypacji społecznej, zakładanych w toku formułowania założeń do zmiany ustawy, takich jak m.in. budowa trwałości dokumentów planistycznych i minimalizowanie konfliktów przez odpowiednią diagnozę problemów, potrzeb i wyzwań. Skuteczniejsze byłoby stosowanie schematu, metod i technik konsultacji zgodnych z wytycznymi projektu POWER, co rekomendują autorki.

## Literatura

- II Raport wskaźnikowy, 2018, *Ewaluacja wpływu EFS na osiągnięcie celów w zakresie dobrego rządzenia określonych w ramach PO WER*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Babbie E., 2019, *Badania społeczne w praktyce*, przeł. W. Betkiewicz i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ferens A. (red.), Drzewiński P., Olejnik M., 2013, *Aktywne narzędzia i techniki prowadzenia konsultacji*, [w:] *Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej – Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pańki, Katowice.
- Frankfort-Nachmias C., Nachmias D., 2001, *Metody badawcze w naukach społecznych*, przeł. E. Hornowska, Zysk i S-ka, Poznań.
- Fundacja Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych (FISE), 2013, *Elementy partycypacji*, Warszawa.
- Hajduk S., 2021, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Hausner J. (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Herbst K., 2014, *Partycypacja a prawo do miasta*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, Konferencja Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddziału

- w Warszawie oraz Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy, Warszawa.
- Kamiński A., 1970, *Metoda, technika, procedura badawcza w pedagogice empirycznej*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa.
- Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych, 2012, <https://kanonkonsultacji.fise.org.pl> (dostęp: 30.03.2023).
- Kazimierczak T., 2011, *Partycypacja publiczna – pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kodeks Urbanistyczno-Budowlany (KUB) (projekt), wersja do konsultacji społecznych z dnia 30 września 2016, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463> (dostęp: 30.03.2023).
- Kotarbiński T., 1957, *O pojęciu metody*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Mayntz R., Holm K., Hübner P., 1985, *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, przeł. W. Lipnik, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MliR), 20 sierpnia 2015, Regulamin konkursu Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Oś priorytetowa II Działanie 2.19 Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego, Konkurs nr POWR.02.19.00-IZ.00-00-004/15 na projekty ukierunkowane na wzmocnienie procesu konsultacji społecznych i monitoringu społecznego w zakresie działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa.
- Miśkowiec M., 2019, *Partycypacja w planowaniu przestrzennym*, [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna: raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2017, *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, Warszawa.
- Nowak S., 2007, *Metodologia nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Parysek J.J., 2010, *Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, [w:] W. Ratajczak, K. Stachowiak (red.), *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051> (dostęp: 14.04.2023).
- Schimanek T., 2015, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Siemiński W., 2007, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko”, 31: 35–59.
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, 19 lipca 2021 r., wersja 23, Warszawa.
- Szlenk-Dziubek D., Miśkowiec M., Dobosz-Mucha A., Goras E., 2015, *Konsultacje okiełznane. Narzędziownik*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), Warszawa.

- Sztumski J., 1984, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Śleszyński P., 2017, *Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, „Przegląd Geograficzny”, 89(4): 565–593.
- Towarzystwo Urbanistów Polskich (TUP), 2014, *Stanowisko Zarządu Głównego Towarzystwa Urbanistów Polskich w sprawie projektu założeń ustawy o rewitalizacji uwzględniające wypowiedzi członków TUP oraz członków KPZK PAN*, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. nr 16 poz. 95 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. poz. 503, 1846, 2185, 2747, z 2023 r. poz. 553).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688, 1890, 2029).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 485, z 2023 r. poz. 28).
- Zarządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie Zespołu doradczego do przygotowania założeń reformy procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego.



