

ROCZNIK

Zbiór publikacji z 2023 roku

Raporty i analizy ekspertów



CENTRUM
ANALIZ
LATARNIKA



Szanowni Czytelnicy,

oto w Waszych rękach spoczywa dorobek publicystyczny roku 2023 Centrum Analiz Latarnika (CAL) – think tanku, którego celem jest podnoszenie kwestii istotnych dla samorządów oraz Polski lokalnej. Rocznik 2023 stanowi zbiór tekstów odnoszących się w swej treści do wskazanego wyżej celu działania CAL i zawiera analizy dotyczące takich tematów, jak: prawo, architektura, historia czy sztuczna inteligencja. Mam nadzieję, iż treść Rocznika będzie stanowiła inspirującą dawkę wiedzy dla samorządowców oraz wszystkich osób, dla których ważny jest temat Polski lokalnej.

Z życzeniami przyjemnej lektury,
Kamil F. Ratajczyk,
Dyrektor Centrum Analiz Latarnika

Redakcja: Kamil Ratajczyk

Skład: Tomasz Wójcik

ISBN: 978-83-970485-0-8

Centrum Analiz Latarnika

Kalisz 2023



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**



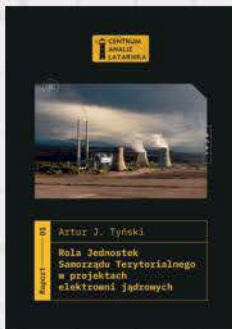
Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Rządowy Program
Rozwoju Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030

PROO

**SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU
ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO**



Artur J. Tyński
**Rola Jednostek Samorządu Terytorialnego
w projektach elektrowni jądrowych**

7



Dr Adrian Misiejko
**Niczym taksówka czy daleko do szosy?
Organizacja autobusowego transportu
zbiorowego w gminach**

21



Tomasz Bojanowski
**Analiza wybranych aspektów
przestępczości w ujęciu geograficznym na
przykładzie Polski**

33



Magdalena Nawrocka
Średnie miasta - żywe miasta?

49



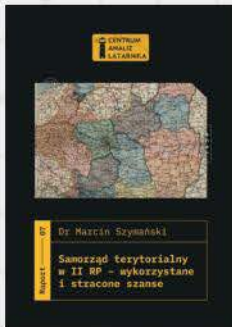
Jarosław Bieliński
**Korzystniej razem czy osobno? -
Rola współprac jednostek samorządu
terytorialnego w realizowaniu projektów
funkcjonalnych i rozwojowych**

67



Maciej Antczak
Sztuczna inteligencja w miastach

81



Dr Marcin Szymański
**Samorząd terytorialny w II RP -
wykorzystane i stracone szanse**

93

Magdalena Nawrocka

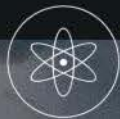
**Czy nowelizacja przepisów o planowaniu i
zagospodarowaniu przestrzennym poprawi wygląd i
funkcjonowanie gmin?**

105

Magdalena Nawrocka

Mieszkać dobrze - czy to możliwe w Kaliszu?

111



#CAL

Raport — 01

Artur J. Tyński

**Rola Jednostek
Samorządu Terytorialnego
w projektach
elektrowni jądrowych**

Autor:

Artur J. Tyński

Skład:

Tomasz Wójcik

Wykorzystano materiały CC autorstwa:

Petar Avramoski, Pins Of Maps

Centrum Analiz Latarnika

Kalisz 2023

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: [LatarnikKaliski.pl/analizy](https://latarnikkaliski.pl/analizy)



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Rządowy Program
Rozwoju Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROO

**SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU
ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO**

Spis treści

Zielona Europa atomowa	10
Polska perspektywa	12
Wymiar planistyczny i strefy ochronne	13
Łącznik między inwestorem, a mieszkańcami	16
Korzyści	17



Autor

Artur J. Tyński – prawnik specjalizujący się w obsłudze podmiotów z sektora energetycznego, Koordynator Klastrow Energii w XOOG Klastry Energii P.S.A., specjalista Instytutu Jagiellońskiego ds. polityk klimatycznych, doktorant w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Źródło: orcid.org/0000-0002-1220-5930

1

Zielona Europa atomowa

Przyczynkiem do ukształtowania samorządu terytorialnego w Polsce była Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, która stworzyła jednostki samorządu terytorialnego, jako najbliższy codzienności obywateli poziom administracyjny władzy wykonawczej państwa². Niewątpliwie znaczny wpływ na uzyskanie odrębnej tożsamości, a także na dynamiczny rozwój, który cechował wybrane gminy miało przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (dalej: UE) w dn. 1 maja 2004 r. Najistotniejszy wpływ UE na jednostki samorządu terytorialnego miało dostosowanie polskich przepisów do brukselskich regulacji, a także włączenie w krąg beneficjentów Funduszy Europejskich³. W związku z tym, w sytuacji, gdy polityką gospodarczą UE został Europejski Zielony Ład (*European Green Deal*), to w sposób naturalny samorządy zaczęły ciężać w kierunku ochrony środowiska, a także przeciwdziałaniu zmianom klimatu⁴.

Europejski Zielony Ład jest holistycznym programem gospodarczym, obejmującym zasięgiem swojej ingerencji sektory: rolnictwa, transportu, produkcji, finansów, badań naukowych, a także budownictwa, to fundamentalna część niniejszej polityki klimatycznej dotyczy sektora energetycznego. Wynika to z faktu, że ponad 75 proc. emisji gazów cieplarnianych produkowanych na obszarze Unii Europejskiej pochodzi z produkcji i wykorzystywania energii elektrycznej⁵. Energii elektrycznej, której z uwagi na specyfikę czwartej rewolucji przemysłowej gospodarka będzie potrzebowała coraz więcej. Nadrzędnymi celami Europejskiego Zielonego Ładu są osiągnięcie:

- Emisji gazów cieplarnianych na poziomie zerowym do 2050 r. (liczonych netto);
- Oddzielenia wzrostu gospodarczego od zużywania zasobów naturalnych;
- Sprawiedliwej transformacji, co oznacza wyrównania komfortu życia w różnych częściach Unii Europejskiej.

Wyzwaniu zwiększenia zapotrzebowania na energię elektryczną, przy jednoczesnym ograniczaniu źródeł emisyjnych, wiąże się obecnie z wyłącznie dwoma możliwymi odpowiedziami: odnawialnymi źródłami energii, a także energetyką jądrową. Polityka UE względem odnawialnych źródeł energii jest tematem niewzbudzającym większych emocji. Wyraźne

1 Jedną z serii „ustaw samorządowych”, do których należy dodać także Ustawę z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i Ustawę z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim.

2 Ł. Zima, *Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie Województwa Podkarpackiego*, [w:] Rocznik Administracji Publicznej 2016/2, Kraków 2016

3 Tamże, s. 331-332

4 Najczęstszym przykładem takiej działalności są projekty parasolowe związane z redystrybucją środków finansowych w celu zakupu fotowoltaiki, pomp ciepła i termomodernizacji. Ponadto warto odnotować coraz dojrzsze i ambitniejsze projekty realizowane przez JST w zakresie energetyki i klimatu, jak np.: powoływanie przez gminy wiejskie spółdzielni energetycznych (wg KOWR w Polsce funkcjonuje 10 spółdzielni energetycznych, a wg KRS następuje rejestracja kolejnych 51 spółdzielni energetycznych), a przez gminy miejskie i powiaty klastrów energii.

5 European Environment Agency: Datahub 07.2023

poparcie UE dla odnawialnych źródeł energii znalazło swoje uzewnętrznienie w dokumentach strategicznych dotyczących energetyki słonecznej⁶, energetyki wiatrowej⁷ i technologii wodorowych⁸, europejskich regulacjach w tym zwłaszcza Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁹, a także Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. W końcu aż 35 proc. Funduszy Europejskich w obecnej perspektywie finansowej jest przeznaczona na rozwój odnawialnych źródeł energii i inwestycji towarzyszących, którym celem jest przeciwdziałanie zmianom klimatycznym.

Równolegle, z uwagi na politykę krajową prowadzoną przez rządy Niemiec, Austrii, Danii, Luksemburga i Portugalii, a w pozostałych państwach w efekcie narracji prowadzonej przez Partię Zielonych energetyka jądrowa nie cieszyła się popularnością proporcjonalną do tej z okresu połowy XX wieku. Antyatomowe narracje były prowadzone w oparciu o lęk europejskich społeczeństw po katastrofach w Czarnobylu i Fukushima, natomiast ich skutkiem było ograniczenie rozwoju energetyki jądrowej w Unii Europejskiej¹⁰. Pomimo wspomnianych nastrojów należy pamiętać, że współpraca wokół rozwoju energetyki jądrowej, była jednym z podstawowych spoiw dla późniejszej Unii Europejskiej, czego zewnętrzną oznaką był Traktat z dn. 25 marca 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej¹¹, a od pewnego czasu ponownie energetyka jądrowa nabiera popularności. Na poziomie wspólnotowym oznaką tego jest taksonomia zrównoważonego finansowania, która zalicza do wspieranych inwestycji także elektrownie jądrowe¹². Natomiast na poziomie państw narodowych, przychylnie technologią energetyki jądrowej są: Francja, Czechy, Litwa, Polska, Rumunia, Bułgarii, Słowacja, Słowenia, Węgry, Szwecja i Włochy. W wymienionych państwach planowane są projektu budowy lub rozbudowy tradycyjnych elektrowni jądrowych, a także nowatorskich elektrowni modułowych opartych o technologie SMR. Duży wpływ na proatomową zmianę miała rosyjska inwazja na Ukrainę z dn. 24 lutego 2022 r., która poprzez ograniczenie dostaw rosyjskiego gazu do europejskich gospodarek przekreśliła możliwość traktowania gazu ziemnego, jako przejściowego paliwa w ramach transformacji energetycznej. Międzynarodowa Agencja Energetyczna w opublikowanym tydzień po rozpoczęciu inwazji planie zmniejszenia zależności UE od rosyjskiego gazu jako jeden z kroków proponowała przedłużenie pracy pięciu reaktorów, których wyłączenie

6 European Commission: EU Solar Energy Strategy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0221&from=EN>, [dostęp: 20.06.2023]

7 European Commission: Offshore renewable Energy: https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/offshore-renewable-energy_en, [dostęp: 20.06.2023]

8 European Commission: Hydrogen: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en, [dostęp: 20.06.2023]

9 (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.) dalej: Dyrektywa 2019/944

10 Jednak wciąż energetyka jądrowa odpowiada za ok. 12-13 proc. łącznej wyprodukowanej energii dla unijnej gospodarki (wliczając także paliwa dla pojazdów mechanicznych); patrz: European Environment Agency: Datahub 07.2023.

11 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej jest jednym z tzw. „Traktatów Rzymskich”, czyli umów międzynarodowych podpisanych przez Francję, Niemcy, Włochy, Belgię, Niderlandy i Luksemburg, w skutek których zostały także powołane: Europejska Wspólnota Gospodarcza, Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne, Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Bank Inwestycyjny.

12 Rada i PE za ujęciem energii jądrowej i gazu w taksonomii: <https://www.gov.pl/web/klimat/rada-i-pe-za-ujciem-energii-jadrowej-i-gazu-w-taksonomii>, [dostęp: 20.06.2023]

było planowane na lata 2022–2023 (trzech w Niemczech i dwóch w Belgii). Mogłoby to, wraz z przywróceniem do pracy reaktorów serwisowanych we Francji, i uruchomieniem nowego reaktora w Finlandii, zmniejszyć zapotrzebowanie na gaz o kilkanaście miliardów m³ (ok. 10% obecnego importu z Rosji do UE)¹³.

2 Polska perspektywa

Krajowe ramy transformacji energetycznej są wyznaczone przez Politykę energetyczną Polski do 2040 r. (dalej: PEP2040). Dokument powstały w oparciu o Europejski Zielony Ład zakłada trzy filary, tj. Sprawiedliwą transformację, Zeroemisyjny system energetyczny i Dobrą jakość powietrza¹⁴. Rozwój energetyki jądrowej jest przyporządkowany jako jeden z zadań mieszczących się w filarze budowy zeroemisyjnego systemu energetycznego (obok morskiej energetyki wiatrowej i społeczności energetycznych). Według PEP2040 w Polsce powinno powstać 6 bloków elektrowni jądrowej, z czego pierwszy blok powinien być uruchomiony w 2033 r. i mieć moc od 1 do 1,6 GW. Docelowo w 2043 r. energetyka jądrowa powinna posiadać bloki jądrowe o mocy od 6 do 9 GW¹⁵. W PEP2040 nie zostają wymienione elektrownie jądrowe oparte o SMR.

Inaczej sytuacja wygląda w Programie Polskiej Energetyki Jądrowej, który obok tradycyjnych reaktorów, wymienia SMR, jako alternatywę umożliwiającą odbudowanie obecnie wyłączanych emisyjnych źródeł energii. Jednocześnie z uwagi na skalę SMR i niedojrzałość tej technologii, nie jest ona brana pod uwagę przy realizacji rządowego programu jądrowego¹⁶.

Rządowy program jądrowy jest realizowany przez spółkę celową Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o. we współpracy z amerykańsko-kanadyjskim Westinghouse Electric Company LLC. Pierwsza elektrownia jądrowa ma stanąć w sołectwie Kopalino w gminie Choczewo w powiecie Wejherowskim na terenie Województwa Pomorskiego. Drugi projekt realizowany pod oficjalnym parasolem państwowym jest przedsięwzięcie Polskiej Grupy Energetycznej S.A. i ZE PAK S.A. we współpracy z koreańskim KHNP Ltd. Druga elektrownia jądrowa ma stanąć w Koninie w Województwie Wielkopolskim. Obydwa wspomniane projekty dotyczą elektrowni jądrowych w tradycyjnym ich rozumieniu, czyli w oparciu o duże reaktory jądrowe.

W ostatnich latach wiele podmiotów w Polsce ogłaszało rozpoczęcie współpracy w sprawie małych, modułowych reaktorów jądrowych. Z pośród wszystkich przedstawionych deklaracji, dwa projekty są jakkolwiek bliższe ewentualnej realizacji. Są to projekt Orlen S.A. i Synthos Green Energy S.A.

¹³ Polski Instytut Spraw Zagranicznych, Perspektywy uniezależnienia się UE od rosyjskiego gazu, <https://www.pism.pl/publikacje/perspektywy-uniezaleznienia-sie-ue-od-rosyjskiego-gazu>, [dostęp: 20.06.2023]

¹⁴ Polityka energetyczna Polski do 2040 r., s. 5

¹⁵ PEP2040, s. 58-60

¹⁶ Program Polskiej Energetyki Jądrowej, s. 14

z GE Hitachi Nuclear Energy LLC. na budowę reaktorów BWRX-300, a także projekt KHGM Polska Miedź S.A. z NuScale Power LLC. Na budowę VOYGAR SMR. Polskie ustawodawstwo reguluje budowę obiektów jądrowych w dwóch ustawach Ustawie z dn. 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe i Ustawie z dn. 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

3

Wymiar planistyczny i strefy ochronne

W myśl nowelizacji z dn. 13 kwietnia 2023 r. dla ustawy z dn. 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, pierwszym kamieniem milowym, który ma zostać osiągnięty przez inwestora jest uzyskanie decyzji zasadniczej. Decyzja zasadnicza określa parametry¹⁷ inwestycji w zakresie budowy elektrowni jądrowej i jest ona warunkiem niezbędnym do uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, na co inwestor ma dziesięć lat¹⁸.

Decyzja lokalizacyjna jest poprzedzona wydaniem opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: Prezesa PAA) nt. wstępnego raportu lokalizacyjnego i zachowuje ona moc prawną na okres dziesięciu lat od momentu wydania. Równoległe do postępowania o decyzje lokalizacyjną, inwestor może prowadzić w reżimie prawa budowlanego postępowanie o pozwolenie na budowę, w ramach prawa wodnego postępowanie o zgodę wodnoprawną, a w ramach prawa atomowego postępowanie o zezwolenie na budowę obiektu jądrowego¹⁹.

Wniosek o decyzje lokalizacyjną składa się z ogólnej charakterystyki planowanej inwestycji, w skład której wchodzi informacje dotyczące zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także inne potrzeby dotyczące uzbrojenia terenu i zagospodarowania odpadów, a także określenie parametrów technicznych inwestycji i jej wpływu na środowisko naturalne²⁰. Kluczowym elementem

17 W szczególności: planowana łączna moc zainstalowana, planowany okres eksploatacji, wskazanie gmin, na których obszarze proponuje się lokalizację inwestycji, planowana technologia reaktorowa, opis struktury właścicielskiej wnioskodawcy, opis znaczenia inwestycji w ramach krajowego zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło, opis technologii przewidzianych do przetwarzania uranu lub toru, opis technologii składowania odpadów promieniotwórczych oraz planowana pojemność składowiska odpadów promieniotwórczych, opis planowanego sposobu finansowania inwestycji.

18 Ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, art. 3a-3f

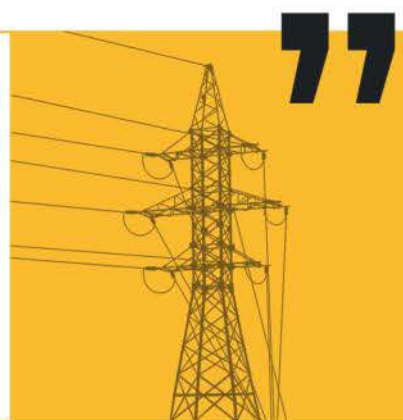
19 Zezwolenie na budowę obiektu jądrowego wydane przez Prezesa PAA musi poprzedzać pozwolenie na budowę w myśl prawa budowlanego. Warunki wodnoprawne obowiązują przez pięć lat od momentu wydania.

20 Jako załączniki do wniosku dołączana jest decyzja zasadnicza, opinia operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, opinia ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, ministra właściwego do spraw geologii, ministra właściwego do spraw klimatu, ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw rybołówstwa, ministra właściwego do spraw środowiska, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, dyrektora właściwego urzędu morskiego, właściwego organu administracji geologicznej, właściwych organów w sprawie ochrony gruntów rolnych i leśnych, właściwego komendanta PSP, dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwego zarządcy drogi, właściwego zarządcy terenów kolejowych, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Dyrektora Parku Narodowego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

wniosku lokalizacyjnej jest wykaz nieruchomości, na których planuje się zlokalizowanie inwestycji²¹. Załącznikiem do wniosku o decyzje lokalizacyjną są także opinie wójtów (burmistrzów, prezydentów) gmin, na terenie których realizowana jest inwestycja i to m.in. na podstawie materiałów przedstawionych przez samorząd terytorialny zależy, czy inwestycja będzie mogła zostać zrealizowana.

W momencie wszczęcia postępowania o ustalenie lokalizacji inwestycji, obowiązek bezpośredniego zawiadomienia zainteresowanych stron, stoi po stronie Wojewody. Wśród niniejszych stron ustawa wymienia: wnioskodawcę, właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem, właściwe miejscowo organy, a pozostałe strony w drodze obwieszczenia. Równolegle Gmina ma obowiązek poinformowania mieszkańców poprzez stronę internetową gminy²².

Postępowanie lokalizacyjne wyposaża gminy w narzędzie wpływu na treść decyzji lokalizacyjnej, niezbędnej dla budowy elektrowni jądrowej.



W kontekście lokalizacji elektrowni jądrowej, należy pamiętać o obszarze ograniczonego użytkowania wokół obiektów jądrowych, które są analogiczne do obszarów ograniczonego użytkowania w myśl prawa ochrony środowiska²³. Obszar ograniczonego użytkowania przy każdej inwestycji w obiekty jądrowe jest ustalany indywidualnie przez Prezesa PAA²⁴. W ramach procesu ustalania Państwowa Agencja Atomistyki prowadzi analizę przez pryzmat bezpieczeństwa jądrowego, oceniając następujące problemy:

- Skutki zewnętrznych zdarzeń występujących w obszarze budowy;
- Charakterystyka terenu i środowiska naturalnego;
- Dopuszczalna dawka skuteczna 0,3 mSv otrzymana przez osobę z ludności na granicy strefy zamkniętej w okresie jednego roku podczas normalnej eksploatacji elektrowni jądrowej;
- Gęstość zaludnienia i przestrzenna dyslokacja ludności oraz inne charakterystyki zewnętrznych obszarów poza terenem elektrowni jądrowej²⁵.

21 Ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, art. 4

22 Ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, art. 6

23 Prawo atomowe, art. 36f

24 Tamże

25 J. Kubowski, *Uwarunkowania lokalizacji elektrowni jądrowych*, s. 3: www.nuclear.pl/publikacje/pliki/uwarunkowania.pdf, [dostęp: 28.06.2023]

W efekcie analizy powyższych czynników następuje podział obszaru ograniczonego użytkowania na trzy strefy bezpieczeństwa, które według zaleceń i wytycznych Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (dalej: MAEA) dzielą się następująco:

Strefa zamknięta	Strefa ochronna	Strefa objęta planem awaryjnym
Promień 500 m liczony od komina wentylacyjnego	Promień 5 km liczony od strefy zamkniętej	Promień 16 km liczony od strefy ochronnej

Strefa zamknięta zawiera bariery składające się na tzw. „obronę w głąb”, mającą na celu przeciwdziałanie wydostawaniu się substancji promieniotwórczych z paliwa jądrowego. W przypadku reaktora AP1000, który ma zostać wybudowany w Gminie Chorzewo przez Westinghouse, „obrona w głąb” składa się z czterech części. Pierwszym jest koszulka elementu paliwowego (średnica elementu paliwowego to ok. 9mm, natomiast grubość koszulki sięga 0,6 mm). Drugim elementem są ścianki ciśnieniowego zbiornika reaktora (sięgające ok. 200 mm). Trzecim elementem jest osłona betonowa reaktora (sięgająca ok. 900 mm)²⁶. Czwartym elementem jest gazoszczelna, stalowo-betonowa obudowa (sięgająca ok. 1,5 m). Strefa zamknięta okala opisany system zabezpieczeń i znajduje się pod wyłączną kontrolą właściciela elektrowni jądrowej. W ramach strefy zamkniętej zabronione jest stałe zamieszkanie. Jak już wyżej zostało wskazane, MAEA sugeruje, aby promień strefy zamkniętej mierzył 500 m, natomiast warto zaznaczyć, że w Indiach norma strefy zamkniętej to promień nie mniejszy niż 1,5 km, natomiast w Rosji są to aż 2 km. W Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Indiach oraz Rosji dopuszczalna dawka skuteczna wynosi 1 mSv, gdy w Polsce 0,3 mSv, więc możliwe, że polskie strefy zamknięte będą charakteryzowały się dużym promieniem²⁷.

Strefa ochronna jest położona za strefą zamkniętą, a na jej obszarze obowiązują szczególne środki bezpieczeństwa dotyczące kontroli nad rozlokowaniem i gęstością zaludnienia, sposobów użytkowania ziemi i zasobów wodnych, a także rozmieszczenia sieci komunikacyjnych. W strefie ochronnej obowiązuje plan ewakuowania i według wytycznych Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej zabrania się lokalizowania w strefie ochronnej szpitali z liczną obsługą, a także zagęszczania zabudowy mieszkaniowej. Liczba stałych mieszkańców nie powinna przekraczać 200 osób²⁸.

26 Tamże

27 Tamże

28 Tamże

Strefa objęta planem awaryjnym to obszar, którego granice zewnętrzne są położone w promieniu ok. 20 km od komina wentylacyjnego, dla którego opracowywany jest plan działań w sytuacjach awaryjnych. W strefie objętej planem awaryjnym obowiązują szczególne zasady powiadamiania mieszkańców o powstałych zagrożeniach, a także przygotowuje się personel pogotowia ratunkowego do oceny skali ewentualnych zagrożeń i możliwości ograniczenia negatywnych skutków wypadków²⁹.

Jak już zostało wspomniane, obszary ograniczonego użytkowania są każdorazowo indywidualnie określone przez Prezesa PAA, w związku z lokalną specyfiką terytorialną i demograficzną. Niemniej warto podkreślić, aby samorząd terytorialny jeszcze na etapie wydawania opinii w związku z postępowaniem lokalizacyjnym odniósł się do wytycznych MAEA i zaznaczył swoje oczekiwania dotyczące obszarów ograniczonego użytkowania, ponieważ mają one kluczowy wpływ na przyszłą planistykę, a także przeznaczenie i wartość nieruchomości.

4

Łącznik między inwestorem, a mieszkańcami

Samorząd terytorialny, w tym zwłaszcza samorząd gminny pełni funkcje łącznika pomiędzy inwestorem, a mieszkańcami. W szczególności uzewnętrznia się to w działaniach edukacyjnych i informacyjnych. Powinny one obejmować swoim zasięgiem całą lokalną społeczność, co w myśl Prawa atomowego oznacza gminy, na których terenie realizowana będzie inwestycja, a także gminy, których granice znajdują się w odległości nie większej niż 15 km od granic nieruchomości, na której jest realizowana inwestycja³⁰. W kompetencjach jednostki samorządu terytorialnego znajduje się powołanie Gminnych Punktów Informacyjnych, a także czynna współpraca z Lokalnym Komitetem Informacyjnym i Lokalnym Centrum Informacyjnym.

Gminy zajmują centralną pozycję w kontakcie między inwestorem, a mieszkańcami. Służą temu Gminne Punkty Informacyjne, Lokalne Komitety Informacyjne i Lokalne Centra Informacyjne.



Gminny Punkt Informacyjny powinien prowadzić działalność z zakresu realizacji gminnej strategii informacyjnej, edukacyjnej i promocyjnej

²⁹ Tamże

³⁰ Prawo atomowe, art. 39l

w zakresie energetyki jądrowej³¹. W szczególności ma obowiązek informowania lokalnej społeczności o dochodach gminy z tytułu podatku od nieruchomości. Lokalne Centrum Informacyjne jest powoływane przez inwestora nie później niż z dniem złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego. Wśród zadań Lokalnego Centrum Informacyjnego znajduje się agregowanie, analizowanie i promowanie informacji na temat pracy elektrowni jądrowej, bezpieczeństwa jądrowego, a także ochrony radiologicznej. Lokalne Centrum Informacyjne jest zobowiązane do współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego³². Natomiast w skład Lokalnego Komitetu Informacyjnego wchodzi przedstawiciele mieszkańców (łącznie muszą być pełnoletni i korzystać z pełni praw obywatelskich) i przedstawiciele gmin. Przedstawiciele mieszkańców zgłaszają chęć udziału w Lokalnym Komitecie Informacyjnym w urzędzie gminy. Natomiast przedstawiciele samorządów terytorialnych są wyznaczani przez wójtów (burmistrzów, prezydentów) po jednym na każdą z gmin, na terenie której zlokalizowana będzie elektrownia jądrowa³³. Lokalny Komitet Informacyjny ma za zadanie zapewnić społecznie akceptowalny monitoring nad inwestycją, informować mieszkańców o działalności inwestora i reprezentowanie społeczności lokalnej wobec organów inwestora. Lokalny Komitet Informacyjny ma prawo wyznaczenia ze swego grona osób, w liczbie nie większej niż pięciu, które będą uprawnione do wstępu na teren elektrowni jądrowej. Ma także prawo do wglądu w dokumenty dotyczące działalności prowadzonej z wykorzystaniem elektrowni jądrowej. Obsługę administracyjno-organizacyjną komitetu oraz finansowanie jego działalności zapewnia gmina właściwa miejscowo dla obiektu energetyki jądrowej³⁴. Wynika z tego, że gminy zajmują kluczową pozycję w dialogu pomiędzy inwestorem, a mieszkańcami.

5 Korzyści

Lokalizacja elektrowni jądrowej generuje korzyści dla jednostki samorządu terytorialnego. Podstawową korzyścią są podatki odprowadzane przez operatora elektrowni jądrowej do lokalnego budżetu. Na podstawie obliczeń brytyjskiego EY'a, a jednocześnie uwzględniając warunki roku 2022 Ministerstwo Klimatu i Środowiska szacują wpływ w wysokości:

31 Prawo atomowe, art. 39o

32 Prawo atomowe, art. 39m

33 Prawo atomowe, art. 39n

34 Tamże

Jednostka samorządu terytorialnego	Szacowane roczne wpływy z podatków	
	Podatek od nieruchomości	CIT
Gmina lokalizacyjna	275 mln zł	25 mln zł
Sąsiednie gminy do równego podziału	275 mln zł	-
Powiat lokalizacyjny	-	5 mln zł
Województwo lokalizacyjne	-	50 mln zł

Źródło: Materiał informacyjny dla jednostek samorządu terytorialnego.

Do tego należy dodać ciężkie do oszacowania korzyści podatkowe generowane przez PIT w związku ze stworzeniem wysokopłatnych miejsc pracy. Szczególnie warto podkreślić, że mowa o miejscach pracy, które nie mogą zostać przeniesione poza gminę w długim okresie pracy elektrowni jądrowej. Inwestycje towarzyszące budowie elektrowni jądrowej dodatkowo przyczyniają się do powstawania pośrednich miejsc pracy, a także podnoszą poziom życia lokalnej społeczności i zwiększają możliwość powstawania nowych działalności gospodarczych, które nie są bezpośrednio związane z samą elektrownią jądrową. Wśród inwestycji wymienianych w Programie Polskiej Energetyki Jądrowej jako niezbędne znajdują się nowe odcinki dróg, linie kolejowe, konstrukcje morskie do rozładunku elementów wielkogabarytowych i sieci wodno-kanalizacyjne³⁵.

³⁵ Polski Instytut Ekonomiczny, *Ekonomiczne aspekty inwestycji jądrowych w Polsce – wpływ na biznes, rynek pracy i społeczności lokalne*, Warszawa 2022, s. 19

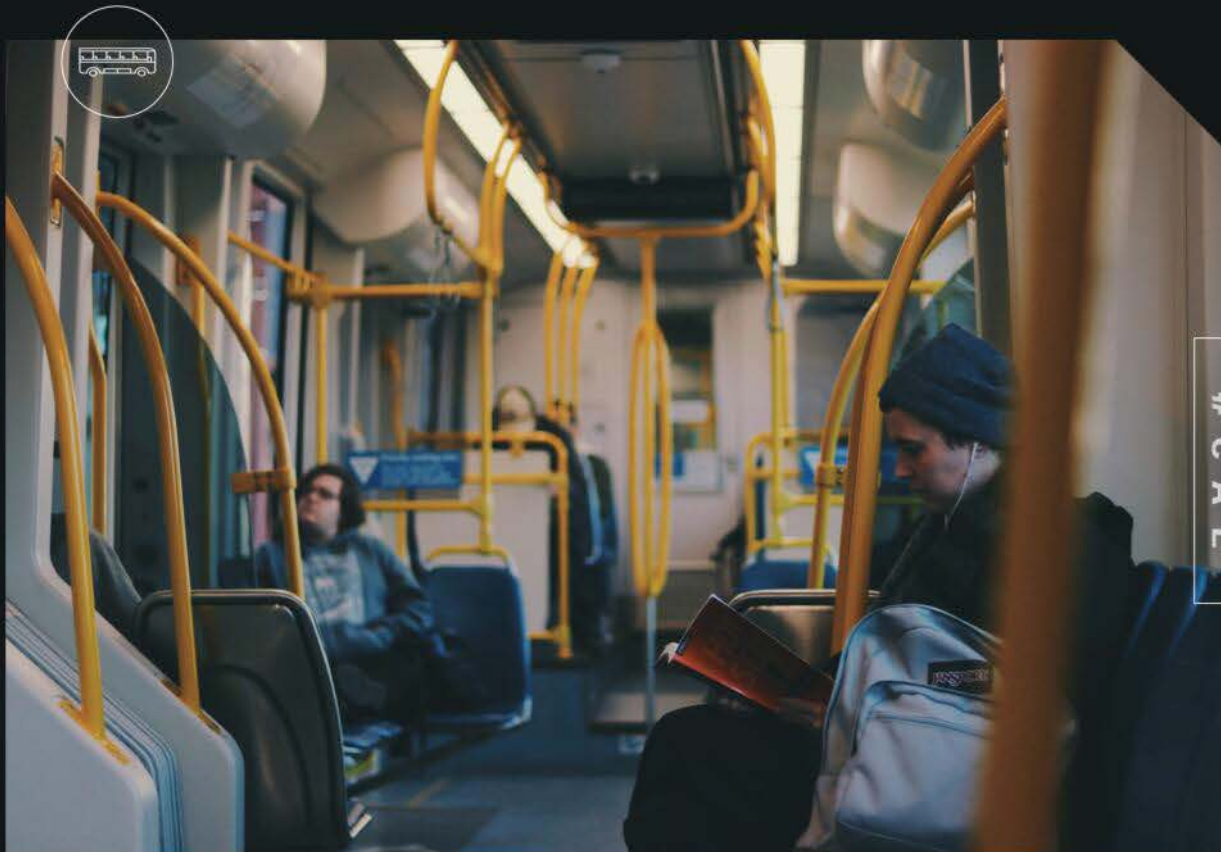
Bibliografia

Literatura:

- J. Kubowski, *Uwarunkowania lokalizacji elektrowni jądrowych*, www.nuclear.pl/publikacje/pliki/uwarunkowania.pdf, [dostęp: 28.06.2023]
- Polski Instytut Ekonomiczny, *Ekonomiczne aspekty inwestycji jądrowych w Polsce – wpływ na biznes, rynek pracy i społeczności lokalne*, Warszawa 2022
- Polski Instytut Spraw Zagranicznych, *Perspektywy uniezależnienia się UE od rosyjskiego gazu*, <https://www.pism.pl/publikacje/perspektywy-uniezależnienia-sie-ue-od-rosyjskiego-gazu>, [dostęp: 20.06.2023]
- Ł. Zima, *Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie Województwa Podkarpackiego*, [w:] *Rocznik Administracji Publicznej 2016/2*, Kraków 2016

Źródła:

- Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
- Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim
- Ustawa z dn. 29 listopada 2000 r. – Prawo Atomowe
- Ustawa z dn. 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących
- Polityka energetyczna Polski do 2040 r.
- Program Polskiej Energetyki Jądrowej
- Dyrektywa z dn. 11 grudnia 2018 r. nr 2018/2011
- Dyrektywa z dn. 5 czerwca 2019 r. nr 2019/944
- European Environment Agency: Datahub 07.2023
- European Commission: EU Solar Energy Strategy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0221&from=EN>, [dostęp: 20.06.2023]
- European Commission: Offshore renewable Energy: https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/offshore-renewable-energy_en, [dostęp: 20.06.2023]
- European Commission: Hydrogen: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en, [dostęp: 20.06.2023]
- Rada i PE za ujęciem energii jądrowej i gazu w taksonomii: <https://www.gov.pl/web/klimat/rada-i-pe-za-ujeciem-energii-jadrowej-i-gazu-w-taksonomii>, [dostęp: 20.06.2023]



#CAL

Raport — 02

Dr Adrian Misiejko

Niczym taksówka czy daleko do szosy? Organizacja autobusowego transportu zbiorowego w gminach

Autor:
Dr Adrian Misiejko

Skład:
Tomasz Wójcik

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
Wahyakup, Alexander Isreb

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2023

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: LatarnikKaliski.pl/analizy



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Wprowadzenie	24
Podstawowe zasady organizacji transportu zbiorowego	25
Finansowanie publicznego transportu zbiorowego	28
Co dalej?	30
Podsumowanie	30



Autor

Dr Adrian Misiejko – prawnik, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, konsultant w Dr Ziemski & Partners Kancelaria Prawna w Poznaniu. Specjalizuje się w prawie administracyjnym, w szczególności ustroju samorządu terytorialnego i gospodarki komunalnej.

Problemy z dostępem do transportu zbiorowego od dłuższego czasu są przedmiotem debaty publicznej. Takie hasła jak „wykluczenie transportowe” przebiły się do mediów i stanowią przedmiot mniej lub bardziej wnikliwych analiz. Dlaczego wiele samorządów w ogóle nie zapewnia przewozów dla swoich mieszkańców?

1

Wprowadzenie

Mimo licznych kontrowersji związanych z relacjami rząd – samorząd, konstytucyjną podstawą ustroju Rzeczypospolitej niezmiennie pozostaje zasada decentralizacji. Samorządy wszystkich szczebli wykonują ogromną liczbę zadań publicznych, bazując na – w ich ocenie – często nieadekwatnych środkach finansowych (własnych lub uzyskiwanych z transferów z „centrum”). Są to cele różne, takie jak edukacja, drogi publiczne, sport czy kultura. Jasne jest zatem, że przy podejmowaniu decyzji politycznych o zakresie i sposobach realizacji poszczególnych zadań konkurują ze sobą czynniki prawne, finansowe, polityczne i inne. Ma to duże znaczenie dla problematyki organizacji przewozów, która jest przedmiotem tej analizy. Z prawnego punktu widzenia publiczny transport zbiorowy stoi bowiem „niżej” niż szereg innych zadań realizowanych przez samorządy – formalnie jest on zadaniem dobrowolnym. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zadania własne dzielą się na obowiązkowe i pozostałe (dobrowolne, fakultatywne). I tak np. utrzymanie gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest zadaniem obowiązkowym. Gmina musi zorganizować odbiór i zagospodarowanie śmieci odbieranych ze swego terenu, a właściciele nieruchomości muszą z reguły uiszczać za to comiesięczną opłatę. Z mniejszym lub większym trudem gminy utrzymują więc system – nawet jeżeli naruszane są ustawowo przewidziane standardy.

W przypadku transportu zbiorowego jest inaczej. Zadaniem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na jej obszarze. Analogicznie zadania – choć o szerszym zakresie – przypisano powiatowi i województwu. Nie zostały jednak określone jako obowiązkowe oraz nie ustalono dla nich minimalnych standardów. W konsekwencji do zasady to gmina, powiat czy województwo same decydują o tym, czy i jakie przewozy dla mieszkańców zostaną zorganizowane (albo nie)¹.

Jednak nawet w ramach tej ogólnej swobody ustawodawca wprowadza pewne obowiązki szczególne; zwłaszcza w odniesieniu do dowożenia uczniów do szkół przez gminy, a ostatnio – także transportu wyborców do

¹ Nie mogą natomiast wkraczać w swoją własność, a więc np. powiat nie powinien sam z siebie finansować przewozów, których organizację zastrzeżono dla gminy (i odwrotnie).

lokali wyborczych. Nic więc dziwnego, że dla niektórych (wielu?) władarzy wysokiej jakości transport dostępny dla mieszkańców to mrzonka lub jedynie perspektywa dodatkowych wydatków, odciągających środki od oświaty czy sportu.

Swoboda w podejmowaniu decyzji dotyczy zarówno gmin miejskich, jak i wiejskich. To okoliczności faktyczne, a nie prawo, wymuszają na miastach organizowanie skomplikowanych systemów transportu publicznego. Teoretycznie zatem duże miasta mogłyby zrezygnować z przygotowywania i finansowania przewozów w aktualnym kształcie (obejmującym niekiedy kilka rodzajów środków transportowych), jednak w praktyce trudno to sobie wyobrazić.

2

Podstawowe zasady organizacji transportu zbiorowego

Wykonywanie zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego przez gminę (będącą, zgodnie z terminologią ustawową, „organizatorem publicznego transportu zbiorowego”²) regulowane jest w wielu aktach prawnych, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. Wymieniając tylko niektóre z nich, należy wskazać na unijne rozporządzenie 1370/2007³ oraz ustawę o publicznym transporcie zbiorowym⁴. Tworzą one swoisty „kręgosłup” regulacji, kształtując zasady organizowania przewozów i zasady ich finansowania. Ich uzupełnieniem są m.in. ustawy o transporcie drogowym⁵ oraz uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁶, a także rozporządzenie w sprawach rozkładów jazdy⁷. Przepisy te tworzą dość skomplikowaną mozaikę i ich zrozumienie (a następnie stosowanie) wymaga pewnego wysiłku.

Podstawową formą zapewnienia przewozów na rzecz mieszkańców jest publiczny transport zbiorowy – powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. Wiele ustaw odnosi się właśnie do tego pojęcia. Są to przewozy, z których potencjalnie może skorzystać każdy zainteresowany. Muszą odbywać się z wykorzystaniem istniejącej sieci przystanków komunikacyjnych lub dworców, na których powinny widnieć aktualne rozkłady jazdy. Jeżeli wymogi te nie są spełnione (przykładowo, gdy do przewozu uprawnione są tylko pewne kategorie osób, jak pracownicy określonej spółki), wówczas przewozy te odbywają się na innych zasadach.

2 Podobnie w ramach swojej właściwości organizatorem może być powiat lub województwo albo związki jednostek samorządu terytorialnego.

3 Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.Urz.UE. L 315/1 ze zm.)

4 Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.)

5 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.)

6 Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 295)

7 Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202)

Upraszczając, można stwierdzić, że przewozy autobusowego publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy mogą być realizowane na trzy sposoby:

- jako prywatna działalność komercyjna, bez powiązań umownych z gminami,
- jako działalność podmiotów prywatnych zakontraktowanych przez gminę lub gminy,
- jako działalność podmiotów samorządowych.

Prywatny przedsiębiorca może zatem realizować swoją działalność, licząc na wpływy z biletów, dotacje za stosowanie ulg ustawowych (o czym dalej) czy zyski z dodatkowej działalności (np. obsługą wycieczek). Musi uzyskać odpowiednie zezwolenie i stosować się do wymogów przewidzianych zarówno w nim, jak i w aktach prawa. Nie ma jednak obowiązku przyjmowania zleceń od podmiotów samorządowych. Jeżeli władze gminy uznają, że działalność podmiotów prywatnych zaspokaja potrzeby mieszkańców (albo że po prostu nie chcą lub nie mogą wydatkować środków publicznych na transport), wówczas mogą poprzestać na wydawaniu odpowiednich zezwoleń, administrowaniem przystankami czy przyjmowaniem potrzebnych aktów prawa miejscowego⁸.

Działalność komercyjna ze swej istoty nie obejmuje wszystkich obszarów, na których występują potrzeby transportowe. W konsekwencji, jeżeli samorząd uznaje, że konieczne jest aktywne zaangażowanie w organizację publicznego transportu zbiorowego, może uczynić to poprzez zawarcie umów z istniejącymi już podmiotami lub utworzeniem własnej spółki, lub samorządowego zakładu budżetowego. Podmiot, który na podstawie umowy z samorządem realizuje przewozy użyteczności publicznej, to operator publicznego transportu zbiorowego. Zawarcie umowy z operatorem⁹ powinno następować tylko w ramach właściwości gminy, a więc – co do zasady – w odniesieniu do przewozów realizowanych na jej terytorium. Sposobów, w jakie kształtuje się umowy oraz wynagrodzenie za tego rodzaju usługi, jest wiele, ale do typowych należą:

- zorganizowanie przetargu i zapewnienie określonego wynagrodzenia za każdy tzw. wozokilometr wykonany przez np. podmiot prywatny, który przetarg wygrał;
- bezpośrednio powierzenie świadczenia usług własnej spółce gminnej¹⁰, która otrzyma rekompensatę za realizowane i nieopłacalne (z komercyjnego punktu widzenia) przewozy.

Z punktu widzenia pasażera istotny jest raczej standard przewozów (cena biletu, tabor, częstotliwość) niż struktura właścicielska wykonawcy. Jednak zwłaszcza w większych samorządach wybór formy realizacji transportu zbiorowego jest kluczowy choćby z punktu widzenia sposobu prowadzenia wieloletnich inwestycji (w tym starań o środki zewnętrzne na tabor czy też świadczenia innych usług komunalnych, które mogą być przecież

⁸ Regulujących np. zasady korzystania z samorządowych przystanków lub wprowadzających przepisy porządkowe.

⁹ Operatorem może być również samorządowy zakład budżetowy, z którym nie zawiera się umowy (jest bowiem jedynie wyodrębnioną strukturą w ramach gminy).

¹⁰ A więc np. takiej, którą utworzyła sama gmina, będąca jednocześnie właścicielem 100% udziałów.

powierzone jednej gminnej spółce) albo zainteresowania ograniczeniem poziomu zadłużenia samej gminy (które w pewnej mierze może zostać „przerzucone” na spółkę).

Swoboda organizatorów skutkuje tym, że poziom zaspokojenia potrzeb transportowych może być bardzo różny nawet w jednostkach o podobnym potencjale. Średniej wielkości gmina miejsko-wiejska może w ogóle nie zapewniać przewozów użyteczności publicznej, jeżeli jej władze uznają, że oferta przewoźników komercyjnych jest wystarczająca. Równocześnie podobna gmina w innym województwie może dysponować już własną spółką „autobusową”, która gwarantuje rozbudowaną ofertę transportu między obszarami wiejskimi i siedzibą gminy, obsługując takie atrakcje jak szkoły, szpital czy miejsca odpoczynku. Tym bardziej mogą różnić się takie uwarunkowania jak: gęstość wykorzystywanej sieci przystankowej (i ich standard), ceny biletów czy dostępność przewozów w dni inne niż robocze.

Samorządy wybierają również różne sposoby wykonywania zadań obowiązkowych. Gminne dowozy szkolne mogą odbywać się zarówno w ramach publicznego transportu zbiorowego (wówczas najczęściej na potrzeby dzieci wykupowane są bilety, które zostają im następnie przekazane), jak i w ramach specjalnych przewozów zamkniętych (określanych w ustawie o transporcie drogowym jako przewozy regularne specjalne)¹¹. Na szczególnych zasadach odbywają się dowozy dzieci niepełnosprawnych¹².

Poza tym samorządy próbują niekiedy stosować rozwiązania nietypowe, ukierunkowane na oszczędności lub możliwie najlepsze zaspokojenie lokalnych potrzeb. Zalicza się do nich autobusy na telefon¹³ czy indywidualne dowozy zapewniane seniorom.



Samorządy mogą podjąć współpracę celem optymalizacji kosztów lub wykorzystania już istniejącego potencjału¹⁴. Umożliwia to przekroczenie domyślnej właściwości ograniczonej granicami poszczególnych jednostek i wydatkowanie środków publicznych zgodnie z prawem. Następuje to poprzez zawieranie odpowiednich porozumień międzygminnych lub tworzenie związków między jednostkami samorządu terytorialnego. Obecnie szczególnie popularne jest tworzenie związków powiatowo-gminnych¹⁵, umożliwiających uzyskiwanie korzystnych warunków

11 Dostępnych tylko dla uczniów i ich opiekunów.

12 Według aktualnego orzecznictwa gminy mogą być obowiązane do zapewnienia dowozu uczniów niepełnosprawnych nawet poza swoje granice, jeżeli jest to uzasadnione.

13 W tym systemie autobusy kursują wyłącznie wówczas, gdy odpowiednie zapotrzebowanie zostanie zgłoszone przez osoby zainteresowane transportem. Te ostatnie mogą zrobić to z odpowiednim wyprzedzeniem (np. wykorzystując aplikację mobilną lub dzwoniąc na wskazany numer telefonu), w konsekwencji czego w określonych godzinach i na wyznaczonych przystankach pojawi się pojazd. Można uznać to za mariaż tradycyjnego transportu zbiorowego i taksówek.

14 To ostatnie choćby wówczas, gdy gmina miejska dysponuje sprawnie funkcjonującą spółką przewozową, a sąsiednie gminy nie chcą inwestować w utworzenie własnych podmiotów.

15 Zrzeszających co najmniej jedną gminę i powiat, choć oczywiście tych członków może być więcej.

finansowania działalności przewozowej. Natomiast na części obszaru województwa śląskiego utworzono – jak dotąd jedyny w Polsce – związek metropolitalny. Również on jest aktywnym „graczem”, organizującym niektóre linie transportowe.

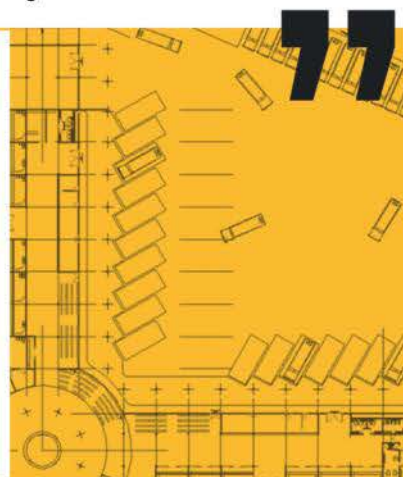
Na obszarach aglomeracji podejmowane są – niekiedy skuteczne – próby integracji publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez gminy z przewozami kolejowymi, dla których organizatorem są województwa. Umożliwia to np. podróżowanie koleją w granicach miast w ramach biletu komunikacji miejskiej.

3

Finansowanie publicznego transportu zbiorowego

Sposób finansowania przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego uzależniony jest od ich charakteru. Te komercyjne muszą okazać się opłacalne w oparciu o należności uzyskiwane z biletów. Jednak w przypadku przewozów użyteczności publicznej – zarówno miejskich, jak i pozamiejskich – trudno wyobrazić sobie sytuację, w której oferowany jest szeroki zakres usług i jednocześnie mogą się one samofinansować. Ciężar ich utrzymania spoczywa zatem na organizatorach. Można spotkać się z różnymi modelami finansowania przewozów użyteczności publicznej, jednak zazwyczaj oparte są one o środki własne organizatora, wpływy z biletów oraz – ewentualnie – dopłaty za stosowanie ulg ustawowych oraz dopłaty z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych.

Obecny system finansowania samorządów nie przewiduje stałych subwencji na organizowanie publicznego transportu zbiorowego skierowanych wprost do gmin. Nie oznacza to jednak, że państwo w ogóle nie wspiera tego rodzaju przewozów. Model wsparcia centralnego różni się zależnie od tego, czy mamy do czynienia z komunikacją miejską, czy też z pozostałą¹⁶.



W przypadku przewozów poza komunikacją miejską (np. na terenie gminy wiejskiej) podstawową formą wspierania transportu zbiorowego są dopłaty związane z refundacją tzw. ulg ustawowych. W różnych ustawach wprowadzono przywileje dla wybranych grup pasażerów (np. uczniów

¹⁶ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. komunikacja miejska to gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo:

a) miasta i gminy,

b) miast, albo

c) miast i gmin sąsiadujących

– jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego, a także metropolitalne przewozy pasażerskie.

czy osób niepełnosprawnych), pozwalające na zakup biletów tańszych niż wynika z podstawowego cennika danego przewoźnika lub operatora. Zarówno prywatni, jak i samorządowi przewoźnicy mają obowiązek uwzględniania tych uprawnień, jednak z możliwością uzyskania z budżetu państwa kwot odpowiadających różnicy między wartością sprzedanych biletów standardowych a ulgowych. Nierzadko owe dopłaty stanowią istotną motywację do podjęcia działalności na określonych liniach (a także mogą wpływać na ogólną wysokość cen biletów zwłaszcza tam, gdzie najczęstszymi pasażerami są osoby uprawnione do ulg).

Natomiast w ramach komunikacji miejskiej ustawodawca nie przewiduje dotowania przewozów ulgowych (również samych ulg ustawowych jest zdecydowanie mniej, a kluczowe dotyczą przede wszystkim studentów)¹⁷. Jednak samorządy, które organizują takie przewozy, miały jak dotychczas zdecydowanie więcej możliwości uzyskania dofinansowania na zakup nowoczesnego taboru, w tym elektrycznego czy wodorowego.

W ostatnich latach dyskusje na temat transportu zbiorowego prędeż czy później dotyczą tematu Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Pod tą dość długą nazwą kryje się mechanizm wspierania samorządów i ich związków, zainteresowanych aktywnym organizowaniem publicznego transportu zbiorowego. Choć w medialnym odbiorze Fundusz funkcjonuje jako program „przywracania pekaesów”, sensem jego istnienia jest wspieranie samorządów. Nie finansuje on zatem bezpośrednio funkcjonowania publicznych lub prywatnych spółek przewozowych, lecz umożliwia uzyskiwanie przez samorządy (lub ich związki) dopłat do kosztów ponoszonych w związku ze zorganizowaniem publicznego transportu zbiorowego.

Jednak środki przewidziane w ramach Funduszu, nie gwarantują przyznania wsparcia wszystkim zainteresowanym samorządom lub ich związkom. Dopłaty mogą otrzymać te, które uzyskają najwięcej punktów w kolejnych naborach. Należy podkreślić, że Fundusz jest skierowany tylko do organizatorów publicznego transportu zbiorowego, a więc przewozów regularnych dostępnych dla wszystkich zainteresowanych – nie obejmuje zamkniętych przewozów szkolnych. Z tego też powodu część kursów przeznaczonych wcześniej wyłącznie dla uczniów „otworzono” dla innych zainteresowanych. Paradoksalnie takie działania nie zawsze mogą być uznane za godne naśladowania, gdyż przekształcone przewozy szkolne, wciąż realizowane jedynie w godzinach funkcjonowania szkół, mogą być nieatrakcyjne z punktu widzenia innych (niż uczniowie) pasażerów.

Natomiast wszelkiego rodzaju przewozy, które nie mają charakteru publicznego transportu zbiorowego – nie spełniają ustawowej definicji – pozbawione są bezpośredniego wsparcia poza samorządem. Oczywiście nie wyklucza to kreatywnego starania się o dofinansowanie ich realizacji ze środków zewnętrznych, jeżeli w danym czasie tego rodzaju mechanizmy funkcjonują.

¹⁷ Więcej na temat uwarunkowań związanych z (nie)finansowaniem komunikacji miejskiej w artykule dostępnym na portalu Latarnik Kaliski: „Jak regulacja prawna wpływa na organizację transportu zbiorowego wokół miast?”, <https://latarnikkaliski.pl/jak-regulacja-prawna-wplywa-na-organizacje-transportu-zbiorowego-wokol-miast/> [dostęp: 12.08.2023 r.]

4 Co dalej?

W ostatnich miesiącach doszło do uchwalenia kilku ważnych zmian w ustawach dotyczących transportu zbiorowego. Przede wszystkim anulowano część zmian, które pierwotna wersja ustawy u.p.t.z. „planowała” wprowadzić. Upraszczając, można stwierdzić, że prowadzi to do utrzymania obecnego modelu, w którym możliwość uzyskiwania dopłat za stosowanie ulg ustawowych będą miały zarówno podmioty prywatne, działające bez umów z samorządami, jak i przedsiębiorcy, którzy takie umowy zawarli, albo podmioty samorządowe. Jest to duża (choć od dawna spodziewana) zmiana, pozwalająca w krótkiej perspektywie na utrzymanie dostępności do przewozów dla uprzywilejowanych grup pasażerów. Ustawa oczekuje na podpis prezydenta. Inne zmiany dotyczą m.in. poszerzenia zakresu ulg ustawowych czy ochrony prawnej niektórych pracowników transportu.

Niektórzy eksperci stawiają postulaty dalej idącej zmiany przepisów i nałożenia na samorzady obowiązku organizowania transportu zbiorowego o określonym standardzie. Jest to postulat kuszący. Trzeba mieć jednak na uwadze, że istotą samorządu terytorialnego jest jego samodzielność. Jeżeli w odniesieniu do wszystkich zadań wprowadzone zostaną sztywne wymogi, wówczas automatycznie pojawia się pytanie o środki, które muszą być zapewnione na ich realizację. Możemy oczywiście zapisać w ustawie, że np. każda gmina ma utrzymać sztywnie określoną, minimalną sieć szkół czy placówek ochrony zdrowia, ale bez skierowania odpowiedniego strumienia pieniędzy skończy się to albo zaprzestaniem realizacji innych zadań (tj. tych, w odniesieniu do których nie wprowadzono minimalnych standardów), albo paraliżem samorządów, niebędących w stanie utrzymać odpowiednich kadr.

5 Podsumowanie

Samorząd ma wiele instrumentów, by stworzyć i utrzymać sprawny transport – zarówno na obszarze miast i aglomeracji, jak i poza nimi. Kluczową kwestią pozostają pieniądze oraz polityczne priorytety władarzy. W dużych miastach możliwe jest ukształtowanie usług umożliwiających łączenie tradycyjnych i mniej oczywistych sposobów zapewniania mobilności przez gminę lub jej spółki. Jednak w przypadku uznania przez wójtów (burmistrzów) i radnych, że organizacja przewozów jest potrzebna, stworzenie „tradycyjnego” systemu od podstaw jest realne także w wielu z tych gmin, w których dotychczasowa oferta przewozowa jest znikoma lub wręcz żadna. Może to nastąpić równocześnie z sięgnięciem po finansowanie zewnętrzne. Nie musi to również oznaczać działania w pojedynkę. Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że możliwe jest utworzenie sprawnie funkcjonujących związków transportowych lub mechanizmów opartych o porozumienia międzygminne.

Bibliografia

Literatura:

- M. Czerliński, M. Wolański, *Zrównoważony rozwój mobilności w polskich aglomeracjach – wyzwanie dla rządu czy samorządów?*, „Studia BAS” 2022/3(71)
- K. Grzelec, K. Hebel, O. Wyszomirski, *Zarządzanie zbiorowym transportem miejskim w warunkach polityki zrównoważonej mobilności*, Gdańsk 2020
- A. Misiejko, *Publiczny transport zbiorowy. Przewodnik dla organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020
- M. Wolański i in., *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi*, Warszawa 2016
- K. Ziemiński, A. Misiejko (red.), *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Poznań 2016

Źródła:

- Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.Urz.UE. L 315/1 ze zm.)
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.)
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.)
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 295)
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz. U. z 2018 r. poz. 202)



#CAL

Raport — 03

Tomasz Bojanowski

**Analiza wybranych
aspektów przestępczości
w ujęciu geograficznym
na przykładzie Polski**

Autor:
Tomasz Bojanowski

Skład:
Tomasz Wójcik

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
Richard Zeid, Faruk Tokluoğlu

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2023

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: LatarnikKaliski.pl/analizy



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Wprowadzenie	36
Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw	37
Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw o charakterze kryminalnym	39
Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw przeciwko mieniu	40
Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw drogowych	41
Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu	42
Miasta w Polsce z największą liczbą wypadków drogowych	44
Miasta w Polsce z największą liczbą ofiar śmiertelnych na skutek wypadków drogowych	45
Miasta w Polsce z największą liczbą rannych na skutek wypadków drogowych	45
Podsumowanie	46



Autor

Tomasz Bojanowski – Magister prawa, doktorant w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w dyscyplinie nauk prawnych. Współpracownik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji - menedżer ds. działalności online. Doświadczenie zawodowe zdobywał w Rządowym Centrum Legislacji i Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości Główny obszar zainteresowań: prawo i postępowanie karne, ochrona praw człowieka, prawo międzynarodowe i prawo konstytucyjne.

1

Wprowadzenie

Zagadnienie przestępczości powinno być co do zasady przedmiotem analiz nauk prawnych, kryminalistyki i kryminologii¹. W związku ze wzrostem przestępczości oraz silnym dążeniem władz do zapobiegania i przeciwdziałania temu zjawisku, należy zauważyć, że przestępczość badana jest także przez przedstawicieli nauk ekonomicznych², pedagogicznych³, psychologicznych⁴ etc. Rozwój nauki daje szerokie możliwości analiz zjawiska przestępczości. Szczególną uwagę należy zwrócić na opracowania o charakterze interdyscyplinarnym, które posiadają największą wartość praktyczną oraz teoretyczną.

Przedmiotowa analiza wykorzystuje metodę właściwą dla nauk prawnych oraz kryminalistyki. W związku z tym we wprowadzeniu zostaną przedstawione rozwój kryminalistyki oraz podstawowe teorie kryminalistyczne.

Zdecydowany wzrost przestępczości nastąpił w XIX i XX wieku, co było konsekwencją wielu zmian społecznych oraz rozwoju nauki. Jedną z najistotniejszych jest rozwój miast, a w efekcie migracja ludności ze wsi do miast. To przyczyniło się do alienacji społecznej i wzrostu anonimowości potencjalnych przestępców. Ogromny wpływ miały także kryzysy gospodarcze oraz pogorszenie sytuacji materialnej ludności. Niniejszy proces wymusił na władzach publicznych podjęcie konkretnych decyzji, które miały służyć zapobieganiu i przeciwdziałaniu, a także ściganiu przestępców.⁵

Z pomocą przyszła nauka kryminalistyki, którą można zdefiniować jako naukę o taktycznych zasadach i sposobach oraz o technicznych metodach i środkach rozpoznawania i wykrywania prawnie określonych, ujemnych zjawisk społecznych, a w szczególności przestępstw i ich sprawców oraz udowadniania istnienia lub braku związku pomiędzy osobami i zdarzeniami, a także zapobiegania przestępstwom i innym niekorzystnym, lecz prawnie relewantnym zjawiskom. Nauka ta zajmuje się również strategią przewidywania i przyszłego rozpoznawania oraz zwalczania tych zjawisk, zwłaszcza poprzez zapobieganie ich powstawaniu i rozwojowi.⁶

Kryminologia dzieli się na trzy działy: etiologię przestępczości i zjawisk ze sfery patologii życia społecznego, symptomatologię przestępczości i zjawisk ze sfery patologii życia społecznego i wiktymologię. Na potrzeby niniejszej analizy niezbędną będzie ta pierwsza, która pozwala wyjaśnić przyczyny i uwarunkowania przestępczości.

Etiologia wymienia następujące koncepcje dotyczące przyczyn i uwarunkowań przestępczości:

1 D. T. Herbert, *Crime and place: an introduction*, [w:] D. J. Evans, D. T. Herbert (red.), *The Geography of Crime*, Routledge, Londyn, Nowy York 1989, s. 1

2 G. S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, «Journal of Political Economy» 78/1968, s. 169-217

3 B. Karwat, Uwarunkowania zachowań przestępczych, *Nauka, Polityka, Kultura, Społeczeństwo*, Artykuł naukowy, 2007

4 B. Holyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 911-915

5 T. Hanausek, *Kryminalistyka – zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 14

6 Tamże

- Biologiczne – przyczyny i uwarunkowania przestępczości tkwią wyłącznie w czynnikach biologicznych np. dziedziczenie przez sprawców cech przestępczych człowieka pierwotnego; uszkodzenia mózgu w życiu płodowym; atypowy układ chromosomów; czynniki chorobowe wynikające ze schorzeń psychicznych; zaburzenia osobowości wrodzone lub nabyte; zmiany zachodzące w mózgu.
- Socjologiczne – przyczyny i uwarunkowania przestępczości leżą w czynnikach społecznych zaznaczających się silnie w środowisku, w którym żyje człowiek, a zwłaszcza w warunkach jego wychowania mowa tu m.in. o negatywnych zjawiskach społecznych (ubóstwo, bezrobocie) lub pozytywnych np. nadmiar dóbr materialnych.
- Mieszane – zasada się na połączeniu koncepcji biologicznych i socjologicznych. Wynika z tego, że człowiek może urodzić się z pewnymi predyspozycjami biologicznymi, które aktywują się dopiero w określonych uwarunkowaniach społecznych, co jest bezpośrednią przyczyną popełnienia przestępstwa.
- Sytuacyjne – zgodnie z tą koncepcją za przyczynę przestępczości należy uznać sytuację człowieka, w której znalazł się w danej chwili.⁷

Na tej podstawie należy stwierdzić, że trafna jest wieloczynnikowa koncepcja etiologii przestępczości. Niemożliwe byłoby oparcie się tylko o jedną koncepcję w analizie przyczyn tego zjawiska.

Niniejszy wstęp o charakterze teoretycznym ma wprowadzać do tematu i prezentować możliwe przyczyny występowania przestępczości. W dalszej części artykułu autor nie zamierza nawiązywać do przedstawionych koncepcji. Będzie wskazywał jedynie na potencjalne przyczyny wysokiego poziomu przestępczości na danym obszarze.

Przedmiotem niniejszej pracy jest analiza wybranych aspektów przestępczości w ujęciu geograficznym. Autor przedstawi dane dotyczące kilku rodzajów przestępstw w wybranych miastach oraz wyprowadzi na tej podstawie wnioski. Należy w tym miejscu wskazać, że literatura dysponuje wachlarzem danych, które można omówić, i w tej analizie niemożliwe jest przedstawienie każdego ujęcia. Autor zamierza omówić zatem najnowsze dostępne dane przedstawione przez Główny Urząd Statystyczny oraz wybranymi raportami i literaturą.

2

Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw

Na początku głównej części analizy należy przedstawić kilka definicji. Po pierwsze pojęcie przestępstwa. W polskim systemie prawnym brak jest legalnej definicji tego zjawiska. Jednak najprościej rzecz biorąc, za przestępstwo należy uznać każde zachowanie stypizowane w przepisie karnym, który znajduje się w Kodeksie Karnym lub ustawie szczególnej. Będą to zatem czyny (zachowania) zawinione i społecznie szkodliwe (w

⁷ M. Kwiek, *Etiologia przestępczości z perspektywy teorii historii życia*, Kraków 2020

stopniu większym niż znikomy), zabronione pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.⁸

W przypadku przestępstwa stwierdzanego sytuacja jest bardziej klarowna. Komenda Główna Policji proponuje, aby rozumieć ten termin jako „zdarzenie, co do którego w zakończonym postępowaniu przygotowawczym potwierdzono, że jest przestępstwem (zbrodnią lub występkiem ściganym z oskarżenia publicznego, w tym także przestępstwem skarbowym, objętym postępowaniem przygotowawczym zakończonym, w wyniku którego potwierdzono zaistnienie czynu zabronionego)”.⁹

Poza liczbą stwierdzonych przestępstw przedstawiony zostanie także wskaźnik wykrywalności, czyli „stosunek liczby przestępstw wykrytych (łącznie z wykrytymi z podjęcia umorzenia) przez ogólną liczbę przestępstw stwierdzonych, powiększoną o liczbę przestępstw wykrytych po podjęciu postępowań umorzonych w roku ubiegłym lub latach poprzednich – wyrażony w procentach”.¹⁰

W analizie nie będzie omawiany aspekt wzrostu przestępczości. Niemniej, gdyby osoby zainteresowane przedmiotową analizą chciały porównać zaprezentowane dane do zestawień z lat poprzednich, muszą zwrócić uwagę na kwestię zmiany sposobu gromadzenia danych, która nastąpiła w 2013 roku. Od tego momentu Komenda Główna Policji do przestępstw stwierdzonych zalicza również czyn karalny nieletniego, co do którego sąd rodzinny wydał w postępowaniu w sprawie nieletniego decyzję o jego zakończeniu, stwierdzając popełnienie przez nieletniego czynu karalnego, będącego przestępstwem ściganym z oskarżenia publicznego.¹¹

Z uwagi na ograniczone ramy opracowania analiza będzie omawiała jedynie 10 miast, które posiadają najwyższy wskaźnik przestępstw stwierdzonych.

Jako ciekawostkę należy potraktować fakt, że media zestawienie miast, w których popełniono najwięcej przestępstw, nazywają rankingiem najniebezpieczniejszych polskich miast. Oczywiście jest to wyznacznik poziomu bezpieczeństwa, ale należy zwrócić uwagę na rodzaje przestępstw (gospodarcze, kryminalne, etc.).

Lp.	Nazwa miasta	Liczba przestępstw	Wskaźnik wykrywalności	Województwo
1.	Mysłowice	359,3	98%	śląskie
2.	Wąbrzeźno	94,0	96%	kujawsko-pomorskie
3.	Grajewo	87,6	98%	podlaskie
4.	Rajgród	87,6	98%	podlaskie
5.	Szczuczyn	69,0	82%	podlaskie

8 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, z późn. zm.

9 <https://statystyka.policja.pl/download/20/232288/Uwagiidefinicje.docx> [dostęp 22.08.2023 r.]

10 Tamże

11 „W latach 1999-2012 czyn zabroniony nieletniego i nieletni, który się go dopuścił, rejestrowany był w chwili zakończenia postępowania przygotowawczego i przekazania materiałów do sądu rodzinnego bez względu na rozstrzygnięcie w sprawie. W 2013 roku czyn karalny i osoba nieletnia były ewentualnie rejestrowane dopiero po uzyskaniu informacji zwrotnej z sądu o sposobie rozstrzygnięcia. Od 2014 roku policja nie prezentuje informacji o czynach karalnych nieletnich” <https://statystyka.policja.pl/download/20/232288/Uwagiidefinicje.docx> [dostęp 22.08.2023 r.]

6.	Katowice	67,8	89%	śląskie
7.	Nowy Sącz	67,8	89%	małopolskie
8.	Gołdap	53,7	96%	warmińsko-mazurskie
9.	Włocławek	51,8	80%	kujawsko-pomorskie
10.	Sopot	49,2	65%	pomorskie

Źródło: Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw stwierdzonych na 1000 mieszkańców (W oparciu o dane GUS dla powiatów z 2022 roku) https://www.polskawliczbach.pl/miasta_z_najwieksza_liczba_przestepstw [dostęp 20.08.2023 r]

Należy wyróżnić kilka obszarów, gdzie jest najwięcej stwierdzonych przestępstw – województwa: podlaskie (przestępczość wynikająca z bliskości granicy z Białorusią), małopolskie i kujawsko-pomorskie (wysoki wskaźnik przestępstw gospodarczych).



Zdecydowany prym w rankingu wiodą Mysłówice prawie 360 przestępstw stwierdzonych. Drugie Wąbrzeźno ma 94 przestępstwa. Trzecie Grajewo to prawie 88 przestępstw stwierdzonych.

Co ciekawe, w miastach znajdujących się w czołówce przeważa przestępczość gospodarcza. W większych miastach takich jak: Katowice, Nowy Sącz i Sopot znaczny udział stanowią przestępstwa kryminalne. Przestępstwa drogowe mają za to znikomy udział w ogólnej strukturze przestępstw stwierdzonych.

3

Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw o charakterze kryminalnym

Nie istnieje jedna wiążąca definicja przestępstwa kryminalnego. Główny Urząd Statystyczny (Polska w liczbach) starał się definiować przestępstwo kryminalne jako zwykłe przestępstwo, w oparciu o definicję wynikającą z Kodeksu Karnego – jednak należy uznać to za metodologicznie niepoprawne, ponieważ wtedy ta definicja będzie absorbowała każde przestępstwo np. gospodarcze. Niemniej na podstawie tego zestawienia można uznać, że przestępstwo kryminalne to każde inne przestępstwo niż gospodarcze i drogowe. Zaliczyć do nich należy m.in. pobicie, napaść, rozbój.

Lp.	Nazwa miasta	Liczba przestępstw	Wskaźnik wykrywalności	Województwo
1.	Jelenia Góra	34,0	66%	dolnośląskie
2.	Sopot	31,8	58%	pomorskie
3.	Legnica	29,3	48%	dolnośląskie
4.	Świętochłowice	28,0	76%	śląskie

5.	Chocianów	26,5	70%	dolnośląskie
6.	Polkowice	26,5	70%	dolnośląskie
7.	Przemków	26,5	70%	dolnośląskie
8.	Wrocław	25,6	39%	dolnośląskie
9.	Katowice	25,6	64%	śląskie
10.	Lubań	49,2	47%	dolnośląskie
11.	Świeradów-Zdrój	24,4	47%	dolnośląskie
12.	Leśna	24,4	47%	dolnośląskie
13.	Olszyna	24,4	47%	dolnośląskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw stwierdzonych na 1000 mieszkańców” (W oparciu o dane GUS dla powiatów z 2022 roku) https://www.polskawliczbach.pl/miasta_z_najwieksza_liczba_przestepstw_o_charakterze_kryminalnym [dostęp 20.08.2023 r]

W przestępstwach kryminalnych dominują dwa województwa – dolnośląskie i śląskie. W przedstawionym zestawieniu znajduje się za to tylko jedno miasto z innego regionu – Sopot.

Na tej liście zaczynają się pojawiać duże miasta, w których popełnianych jest wiele przestępstw, a poziom wykrywalności jest niski np. Wrocław i Legnica.

Niniejsze zestawienia stanowi o problemie z przestępczością kryminalną, co potwierdzają inne badania dotyczące powrotu do przestępstwa, że województwa byłego zaboru pruskiego tj. dolnośląskie, śląskie, ale także wielkopolskie, opolskie i zachodniopomorskie są zagrożone wysokim poziomem przestępczości kryminalnej.¹²

4

Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw przeciwko mieniu

Główny Urząd Statystyczny definiuje przestępstwo przeciwko mieniu jako przestępstwo, które godzi w mienie prywatne. Do osobnej grupy zalicza przestępstwa przeciwko tzw. mieniu społecznemu.



Zgodnie z Kodeksem karnym do przestępstw przeciwko mieniu prywatnemu należy zaliczyć odpowiednio: kradzież (Art. 278); kradzież z włamaniem (Art. 279); rozbój (Art. 280); kradzież rozbójnicza (Art. 281); wymuszenie rozbójnicze (Art. 282); przywłaszczenie (Art. 284); uruchomienie impulsów telefonicznych (Art. 285); oszustwo (Art. 286); oszustwo komputerowe (Art. 287); zniszczenie mienia ruchomego (Art. 288); zabór pojazdu w celu krótkotrwałego użycia (Art. 289); kradzież drzewa z lasu (Art. 290); paserstwo umyślne (Art. 291);

¹² Powrotność do przestępstwa w latach 2009 – 2015, Warszawa 2017, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,3502,12.html> [dostęp 22.08.2023 r.]

paserstwo nieumyślne (Art. 292); paserstwo programu komputerowego (Art. 293). W definicje przestępstwa przeciwko mieniu wchodzi typy kwalifikowane tych przestępstw.

Lp.	Nazwa miasta	Liczba przestępstw	Województwo
1.	Włocławek	37,6	kujawsko-pomorskie
2.	Katowice	33,3	śląskie
3.	Legnica	27,9	dolnośląskie
4.	Jelenia Góra	27,9	dolnośląskie
5.	Wrocław	24,6	dolnośląskie
6.	Słupsk	24,1	pomorskie
7.	Sopot	24,1	pomorskie
8.	Chocianów	23,1	dolnośląskie
9.	Polkowice	23,1	dolnośląskie
10.	Przemków	23,1	dolnośląskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw stwierdzonych na 1000 mieszkańców” (W oparciu o dane GUS dla powiatów z 2022 roku) https://www.polskawliczbach.pl/miasta_z_najwieksza_liczba_przestepstw_przeciwko_mieniu [dostęp 20.08.2023 r]

W przypadku przestępstw przeciwko mieniu prym wiedzie województwo dolnośląskie – aż sześć z dziesięciu to miasta z tego województwa. Ponownie w czołówce znajdują się większe miasta – Legnica, Katowice, Wrocław, Jelenia Góra, Słupsk, Sopot. Przyczyną takiego wskaźnika przestępczości w tych województwach może być ich wysoki poziom rozwoju.

Niespodziewanie pierwsze miejsce w rankingu zajął Włocławek. Na drugim znajdują się Katowice, a na trzecim Legnica. Należy wskazać, że w tym zestawieniu powtarzają się miasta, które zajmują czołowe miejsca w rankingu przestępstw kryminalnych.

5

Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw drogowych

Pojęcie przestępstwa drogowego definiuje art. 177 Kodeksu karnego. W celu zobrazowania tej definicji należy przytoczyć aktualne brzmienie tego przepisu:

§ 1. Kto, naruszając, chociażby nieumyślnie, zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, powoduje nieumyślnie wypadek, w którym inna osoba odniosła obrażenia ciała określone w art. 157 § 1, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli następstwem wypadku jest śmierć innej osoby albo ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 3. Jeżeli pokrzywdzonym jest wyłącznie osoba najbliższa, ściganie przestępstwa określonego w § 1 następuje na jej wniosek.

Nie ma mowy o przestępstwie w przypadku, gdy obrażenia będące skutkiem wypadku drogowego lub rozstrój zdrowia będą krótsze niż 7 dni. Wtedy mamy do czynienia z przestępstwem.

Lp.	Nazwa miasta	Liczba przestępstw	Województwo
1.	Chocianów	4,9	dolnośląskie
2.	Polkowice	4,9	dolnośląskie
3.	Przemków	4,9	dolnośląskie
4.	Goleniów	4.4	zachodniopomorskie
5.	Maszewo	4.4	zachodniopomorskie
6.	Nowogard	4.4	zachodniopomorskie
7.	Stepnica	4.4	zachodniopomorskie
8.	Gryfów Śląski	4,3	dolnośląskie
9.	Lubomierz	4,3	dolnośląskie
10.	Lwówek Śląski	4,3	dolnośląskie
11.	Mirsk	4,3	dolnośląskie
12.	Wleń	4,3	dolnośląskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw stwierdzonych na 1000 mieszkańców” (W oparciu o dane GUS dla powiatów z 2022 roku) https://www.polskawliczbach.pl/miasta_z_najwieksza_liczba_przestepstw_drogowych [dostęp 20.08.2023 r]

Na początku analizy przestępstw drogowych należy wskazać, że ich wykrywalność oscyluje wokół 98-100%, dlatego w tym przypadku zrezygnowano z prezentacji tego zjawiska. Taki wskaźnik wynika z istoty tych spraw tj. dowodem potwierdzającym popełnienie przestępstwa jest zazwyczaj uszczerbek na zdrowiu trwający dłużej niż 7 dni.

W zestawieniu znowu wiodące miejsca zajmują miejscowości z województwa dolnośląskiego, tj. 1 i 8 miejsca ex aeqo. W pierwszej trójce znajdują się dobrze już znane Chocianów, Polkowice i Przemków. Niespodzianką jest reprezentacja zachodniopomorskiego.

6

Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu

Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu zostały stypizowane w odrębnym rozdziale Kodeksu karnego. Należy tu wskazać na: zabójstwo (Art. 148); dzieciobójstwo (Art. 149); zabójstwo eutanatyczne (Art. 150); namowa i pomoc do samobójstwa (Art. 151); przerwanie ciąży za zgodą kobiety (Art. 152); przerwanie ciąży bez zgody (Art. 153); śmierć kobiety ciężarnej jako następstwo aborcji (Art. 154); nieumyślne spowodowanie śmierci (Art. 155); ciężki uszczerbek na zdrowiu (Art. 156); średni i lekki uszczerbek na zdrowiu (Art. 157); uszkodzenie prenatalne (Art. 157a); bójka i pobicie (Art. 158); użycie w bójce i pobiciu niebezpiecznych przedmiotów (Art. 159); narażenie na niebezpieczeństwo (Art. 160); narażenie na zarażenie (Art. 161); nieudzielenie pomocy (Art. 162).

Lp.	Nazwa miasta	Liczba przestępstw	Województwo
1.	Sopot	1,1	pomorskie
2.	Gorzów Wielkopolski	1,1	lubuskie
3.	Zakopane	1,0	małopolskie
4.	Zambrów	0,9	podlaskie
5.	Sejny	0,9	podlaskie
6.	Boguszów-Gorce	0,8	dolnośląskie
7.	Jedlina-Zdrój	0,8	dolnośląskie
8.	Szczawno-Zdrój	0,8	dolnośląskie
9.	Głuszycza	0,8	dolnośląskie
10.	Mieroszów	0,8	dolnośląskie
11.	Goleniów	0,8	zachodniopomorskie
12.	Maszewo	0,8	zachodniopomorskie
13.	Nowogard	0,8	zachodniopomorskie
14.	Stepnica	0,8	zachodniopomorskie
15.	Dobra	0,8	zachodniopomorskie
16.	Łobez	0,8	zachodniopomorskie
17.	Resko	0,8	zachodniopomorskie
18.	Węgrzyno	0,8	zachodniopomorskie
19.	Gryfice	0,8	zachodniopomorskie
20.	Płoty	0,8	zachodniopomorskie
21.	Trzebiatów	0,8	zachodniopomorskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw stwierdzonych na 1000 mieszkańców” (W oparciu o dane GUS dla powiatów z 2022 roku) https://www.polskawliczbach.pl/miasta_z_najwieksza_liczba_przestepstw_przeciwko_zyciu_i_zdrowiu [dostęp 20.08.2023 r]

W zestawieniu miast, gdzie stwierdzono najczęściej przestępstw przeciwko zdrowiu, pojawiają się nowe pozycje. Na dwóch pierwszych miejscach znajduje się Sopot i Gorzów Wielkopolski, a na miejscu trzecim Zakopane.



Dwóch przedstawicieli ma województwo podlaskie – Zambrów i Sejny. Tym razem w zestawieniu prym wiodą miasta z województwa zachodniopomorskiego, jest ich aż 10 w zestawieniu. Szeroką reprezentację ma także dolnośląskie – 5 reprezentantów.

Z uwagi na różny charakter tych miast ciężko wskazać na czynniki, które stanowią o wysokiej liczbie tych przestępstw, ponieważ motywacja do ich popełnienia nie jest w żaden sposób determinowana geograficznie.

7

Miasta w Polsce z największą liczbą wypadków drogowych

Niniejsza analiza nie dotyczy ściśle przestępstwa, a wypadków drogowych. Niemniej często wypadek jest związany z popełnieniem przestępstwa lub wykroczenia drogowego, dlatego autor zdecydował się omówić także ten aspekt.

W zaproponowanym przez Główny Urząd Statystyczny rozumieniu, a także stosowanie definicji Komendy Głównej Policji, za wypadek drogowy należy uznać zdarzenie mające miejsce w ruchu lądowym, spowodowane poprzez nieumyślne naruszenie zasad bezpieczeństwa obowiązujących w tym ruchu, którego skutkiem jest śmierć jednego z uczestników lub obrażenia ciała powodujące naruszenie czynności narządu ciała, lub rozstrój zdrowia trwające dłużej niż 7 dni.

Co istotne wszelkie omawiane dane dotyczące wypadków mają swoje źródło w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK) i pochodzą z 2021 r.

Lp.	Nazwa miasta	Liczba wypadków	Wypadki na 100 tys. mieszkańców	Liczba mieszkańców	Województwo
1.	Łódź	915	137,0	664 071	łódzkie
2.	Kraków	745	95,4	782 137	małopolskie
3.	Warszawa	702	39,2	1 795 569	mazowieckie
4.	Wrocław	503	78,4	642 687	dolnośląskie
5.	Poznań	477	89,9	529 410	wielkopolskie
6.	Gdańsk	383	81,4	470 621	pomorskie
7.	Szczecin	341	86,0	395 513	zachodniopomorskie
8.	Rzeszów	238	119,9	198 609	podkarpackie
9.	Częstochowa	195	90,3	214 342	śląskie
10.	Radom	168	80,7	206 946	mazowieckie

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw stwierdzonych na 1000 mieszkańców” (W oparciu o dane GUS dla powiatów z 2022 roku) https://www.polskawliczbach.pl/miasta_z_najwieksza_liczba_wypadkow_drogowych [dostęp 20.08.2023 r]

Najwięcej wypadków ma miejsce w największych polskich miastach. Prym wiedzie tutaj Łódź, przed Warszawą i Krakowem. Jest to spowodowane zarówno rozwiniętą infrastrukturą drogową, liczbą pojazdów, jak i zwiększonym ruchem.

W przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców Łódź nadal zajmuje pierwsze miejsce, lecz na drugie wskakuje Rzeszów, a na trzecie Częstochowa.

8

Miasta w Polsce z największą liczbą ofiar śmiertelnych na skutek wypadków drogowych

Lp.	Nazwa miasta	Ofiary śmiertelne	Ofiary śmiertelne na 100 tys. mieszkańców	Liczba mieszkańców	Województwo
1.	Warszawa	42	2,3	1 795 569	mazowieckie
2.	Łódź	15	2,2	664 071	łódzkie
3.	Poznań	14	2,6	529 410	wielkopolskie
4.	Kraków	12	1,5	782 137	małopolskie
5.	Kielce	10	5,2	191 448	świętokrzyskie
6.	Wrocław	10	1,6	642 687	dolnośląskie
7.	Zgorzelec	9	30,5	29 253	dolnośląskie
8.	Szczecin	9	2,3	395 513	zachodniopomorskie
9.	Gdańsk	9	1,9	470 621	pomorskie
10.	Częstochowa	8	3,7	214 342	śląskie
11.	Lublin	8	2,4	336 339	lubelskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw stwierdzonych na 1000 mieszkańców” (W oparciu o dane GUS dla powiatów z 2022 roku) https://www.polskawliczbach.pl/miasta_z_najwieksza_liczba_ofiar_wypadki_drogowe [dostęp 20.08.2023 r]

Należy wskazać, że statystyka dotycząca wypadków drogowych jest ściśle powiązana z liczbą wypadków śmiertelnych. Tutaj także przeważają wielkie ośrodki miejskie.

W przypadku liczb bezwzględnych na czele znajduje się Warszawa przed Łodzią i Poznaniem. Jednak, jeśli spojrzymy na liczbę ofiar śmiertelnych na 100 tys. mieszkańców, to zachodzą tutaj pewne zmiany. Na pierwszym miejscu znajduje się Zgorzelec, na drugim Kielce, a trzecim Częstochowa.

Szczególną uwagę należy zwrócić na pozycję Zgorzelca – jest to najmniejsze miasto w zestawieniu i posiadające największy i wyraźnie odstający od reszty wskaźnik liczby ofiar śmiertelnych przypadających na 100 tys. mieszkańców – aż 31 ofiar, czyli prawie 6 razy więcej od drugich w tym zestawieniu Kielce.

9

Miasta w Polsce z największą liczbą rannych na skutek wypadków drogowych

Lp.	Nazwa miasta	Liczba wypadków	Wypadki na 100 tys. mieszkańców	Liczba mieszkańców	Województwo
1.	Łódź	1079	161,5	664 071	łódzkie
2.	Kraków	779	99,8	782 137	małopolskie
3.	Warszawa	752	41,9	1 795 569	mazowieckie

4.	Wrocław	549	85,6	642 687	dolnośląskie
5.	Poznań	548	103,3	529 410	wielkopolskie
6.	Gdańsk	417	88,6	470 621	pomorskie
7.	Szczecin	394	99,4	395 513	zachodniopomorskie
8.	Rzeszów	280	141,1	198 609	podkarpackie
9.	Częstochowa	235	108,8	214 342	śląskie
10.	Radom	218	104,8	206 946	mazowieckie

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Miasta w Polsce z największą liczbą przestępstw stwierdzonych na 1000 mieszkańców” (W oparciu o dane GUS dla powiatów z 2022 roku) https://www.polskawliczbach.pl/miasta_z_najwieksza_liczba_rannych_wypadki_drogowe [dostęp 20.08.2023 r]

Omawiane zestawienie także jest powiązane z liczbą wypadków w ogólnym ujęciu i liczbą wypadków śmiertelnych. Nadal w zestawieniu przewijają się największe miasta w Polsce.

Na czele znajduje się Łódź przed Krakowem i Warszawą. Jeśli chodzi o przeliczenie na 100 tys. mieszkańców, to także niechlubne pierwsze miejsce zajmuje Łódź przed Rzeszowem i Częstochową.

10 Podsumowanie

Przedmiotowa analiza nie ma charakteru kompleksowego – dotyczy wybranych zagadnień przestępczości w ujęciu kryminologicznym i prawnym. Autor zdecydował się na takie przedstawienie zagadnienia z uwagi na dostępność i aktualność źródeł.

W tym miejscu należy wskazać, że istnieją prace, które kompleksowo podchodzą do analizy przestępczości w ujęciu geograficznym, ale nie opierają się one o najnowsze dane, a jeśli już tak jest, to dotyczą sektorowych zagadnień lub wybranego typu przestępstw. Wynika to z trudności związanej z pozyskaniem informacji. Najbardziej wiarygodnymi danymi dysponuje Komenda Główna Policji. W przypadku analiz opierających się o inne dane należy zweryfikować ich źródło oraz pochodzenie.

Dla kontrastu zdawkowo należy omówić zestawienia znajdujące się w pozycji „Geografia Występku i Strachu” z 2008 r. Wybrane typy przestępstw co do zasady są popełniane w województwach zachodnich tj. dolnośląskie, śląskie, zachodniopomorskie, jednak wyodrębniając Warszawę (jako obszar Komendy Stołecznej Policji), także plasuje się ona w czołówce. Na drugim biegunie znajdują się województwa: świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie i małopolskie.¹³

Trochę inaczej wygląda kwestia zgłaszalności przestępstw, co można powiązać z karnością oraz ufnością społeczeństwa. Tutaj prym wiodą województwa wschodnie i centralne – podkarpackie, świętokrzyskie, łódzkie. Z kolei najmniej zgłoszeń występuje w wielkopolskim, śląskim i w Warszawie.

¹³ A. Siemaszko (red.), *Geografia występku i strachu – Polskie badanie przestępczości 2007*

Z kolei, jeśli chodzi o zadowolenie z działania służb, to najwyższe było one w województwach – warmińsko-mazurskim i kujawsko-pomorskim, a najniższe w wielkopolskim i łódzkim. Trzeba mimo wszystko pamiętać, że omawiane dane pochodzą z 2008 r., więc należy je traktować historycznie i porównawczo.

Ponadto w najnowszym Atlasie Przedsiębiorczości zaprezentowano dane aktualne na 2019 r., z których wynika, że najwięcej przestępstw stwierdzonych na 100 tys. mieszkańców jest w województwach; zachodniopomorskim, lubuskim i dolnośląskim, a najmniej w podlaskim i podkarpackim.

Co ciekawe, autorzy dostrzegli wzrost przestępczości w latach 2017-2019, względem poprzedniego badania. Zauważono tendencję wzrostową w przypadku przestępstw internetowych.¹⁴

Podsumowując, co do zasady najwięcej przestępstw, które obejmują powyższe zestawienia, jest popełnianych w miastach zachodniej Polski. Należy wskazać, że badanie zaprezentowane w najnowszym Atlasie Przestępczości potwierdzają niniejszą tezę.¹⁵

W przypadku przestępstw drogowych oraz liczby wypadków, rannych oraz ofiar śmiertelnych istnieje wyraźny związek pomiędzy liczbą ludności a liczbą omawianych zdarzeń. Im większe natężenie ludności na danym obszarze, tym większe ryzyko wystąpienia przestępstwa drogowego oraz konsekwencji, które z tego wynikają.

Wspomniana powyżej teza może być także trafna w przypadku ogólnej struktury przestępczości. Z danych zawartych w Atlasie Przestępczości 6 wynika, że województwa wschodnie cechują się niskim poziomem przestępczości i niską gęstością zaludnienia (z wyjątkiem Warszawy i okolic oraz innych miast wojewódzkich).¹⁶

Należy bacznie śledzić strukturę przedstawionych powyżej przestępstw i zjawisk. W Polsce stale zachodzą zmiany społeczne, ekonomiczne i kulturowe, co ma niewątpliwy wpływ na omawiane zestawienia. Być może za kilka lat geografia wybranych przestępstw ulegnie drastycznym zmianom. Istotne jest, aby służby zdawały sobie sprawę z zagrożeń, były wyposażone w odpowiednie uprawnienia i narzędzia, a także odpowiednio reagowały na zachodzące zmiany.

14 Tamże

15 B. Gruszczyńska, M. Marczewski, A. Siemaszko, P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, J. Klimczak, *Atlas Przestępczości 6*, Warszawa 2021

16 Tamże

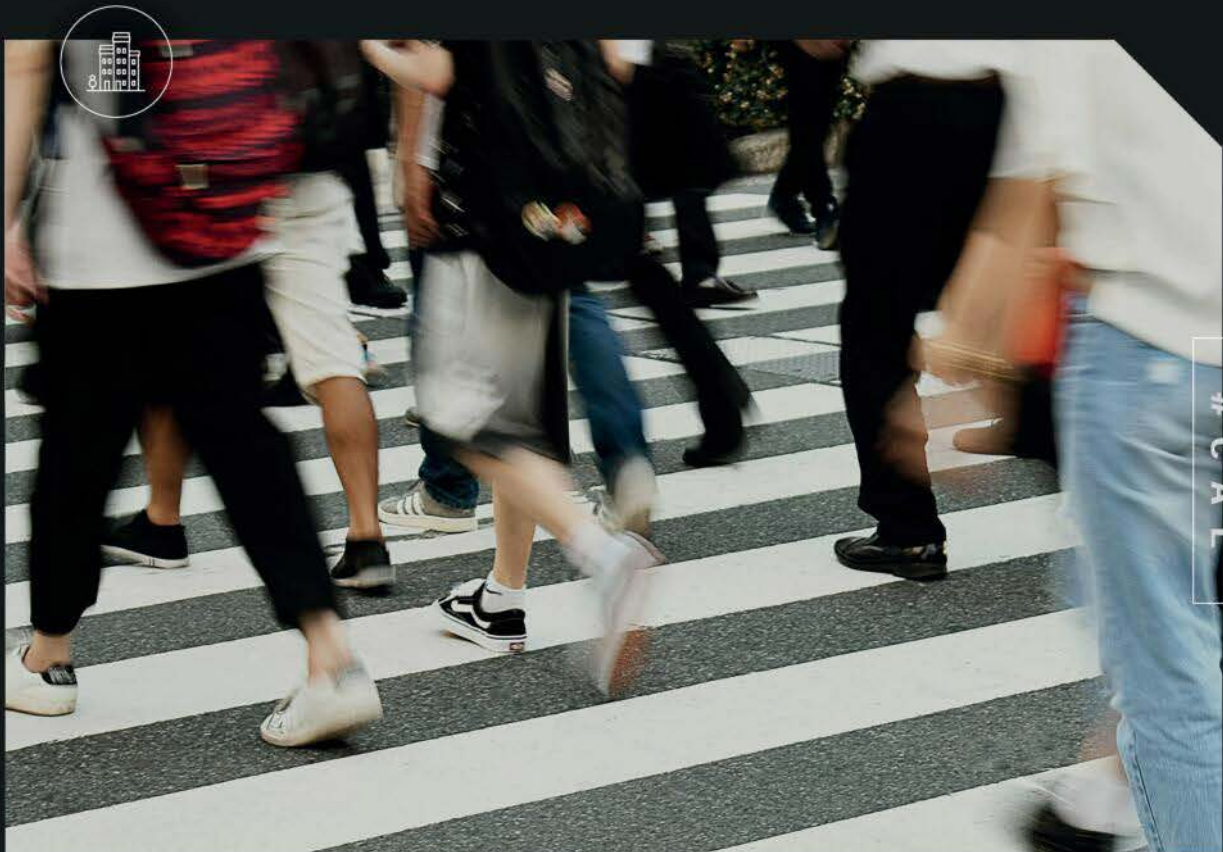
Bibliografia

Literatura:

- D. T. Herbert, *Crime and place: an introduction*, [w:] D. J. Evans, D. T. Herbert (red.), *The Geography of Crime*, Routledge, Londyn, Nowy York 1989
- G. S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, «*Journal of Political Economy*» 78/1968
- B. Karwat, *Uwarunkowania zachowań przestępczych*, Nauka, Polityka, Kultura, Społeczeństwo, Artykuł naukowy, 2007
- B. Holyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009
- T. Hanausek, *Kryminalistyka – zarys wykładu*, Warszawa 2008
- M. Kwiek, *Etiologia przestępczości z perspektywy teorii historii życia*, Kraków 2020
- A. Siemaszko (red.), *Geografia występku i strachu – Polskie badanie przestępczości 2007*
- B. Gruszczyńska, M. Marczewski, A. Siemaszko, P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, J. Klimczak, *Atlas Przestępczości 6*, Warszawa 2021

Źródła:

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, z późn. zm.
- <https://statystyka.policja.pl/download/20/232288/Uwagiidefinicje.docx> [dostęp 22.08.2023 r.]
- Powrotność do przestępstwa w latach 2009 – 2015, Warszawa 2017, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,3502,12.html> [dostęp 22.08.2023 r.]



Magdalena Nawrocka

Średnie miasta - żywe miasta?

Autor:
Magdalena Nawrocka

Skład:
Tomasz Wójcik

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
Chris Barbalis, Made by Made

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2023

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: LatarnikKaliski.pl/analizy



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści	Znaczenie skali	52
	Historyczny potencjał	53
	Docenimy klasyczny kwartał	54
	Rola ludzkiej twarzy	56
	Aktywne, miękkie krawędzie	58
	Oddzieleni	61
	Śródmieścia dla ludzi	63
	Trudne dziedzictwo i nowe możliwości	64



Autorka

Magdalena Nawrocka – magister inżynier architekt i magister historii sztuki. Studiowała również na École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes. Redaktorka Latarnika Kaliskiego, autorka prelekcji, artykułów popularnonaukowych i publicystycznych z zakresu architektury i urbanistyki.

“W średnich miastach nie szarpiesz się, nie szastasz.
Spokojem tchną przedziwnym średnie miasta.
Miejscowości tych nie jestem entuzjasta,
ale przyznam jakiś urok jest w tych miastach.”

Grzegorz Turnau

Czy w Polsce „żyją” tylko metropolie? Coraz częściej mówi się, że tak, a społeczna postawa względem miast średnich i mniejszych wydaje się taka, jak w piosence Grzegorza Turnaua – nie do końca entuzjastyczna. Średnie i małe ośrodki wyludniają się, a ich mieszkańcy migrują za granicę lub do większych aglomeracji. Według analizy Państwowej Akademii Nauk aż 122 z 255 średnich miast w Polsce grozi marginalizacja i zjawiska kryzysowe – tracą one swoje funkcje, a sytuacja społeczno-gospodarcza jest w nich niekorzystna.¹ Śródmieścia pustoszeją, odwiedzanie ich staje się nieprzyjemne, poczucie bezpieczeństwa maleje, a lokale i punkty usługowe upadają. „Miastom takim jak Wałbrzych czy Jelenia Góra grozi w najbliższych latach spadek ludności nawet o 40%” – apelowano w ramach Kongresu Małych i Średnich Miast.² Na zjawisko to wpływa wiele czynników: lepsza oferta pracy, edukacji i usług w metropoliach, mniejsza atrakcyjność inwestycyjna w średnich miastach, nierównomierne przestrzenne wspieranie rozwoju ośrodków oraz wiele, wiele innych. Jako główne problemy średnich i małych miast wskazuje się jednak również te związane z przestrzenią – rozproszone i nieefektywne osadnictwo oraz pogarszający się stan zabudowy centrów. W jaki sposób wyżej wymienione problemy możemy starać się rozwiązywać i jak bardzo na „życie” miasta wpływają architektura i urbanistyka? I czy mogą one przyczynić się do tego, aby dane miasto „ożyło”?

1 Znaczenie skali

Co sprawia, że miasto, rozpatrywane tutaj jako konglomerat ulic i budynków, funkcjonuje dobrze i „żyje”? Na to pytanie odpowiedzi szukało wielu badaczy, począwszy od połowy XX wieku, my jednak skupmy się najbardziej na obserwacjach Jana Gehla – duńskiego architekta i urbanisty, którego badania oraz bazujące na nich późniejsze analizy i konsultacje odmieniły setki miast na całym świecie. Wieloletnie obserwacje zachowań ludzi przebywających w różniących się od siebie przestrzeniach publicznych pozwoliły wyznaczyć kryteria oceny ich jakości i czynniki wpływające na to, czy odwiedzający chętnie pojawiają się w nich lub nie, a w efekcie – czy dana okolica tętni życiem, czy raczej sprawia wrażenie wymarłej i przygnębiającej.

¹ <https://samorzad.pap.pl/kategoria/praca/122-miast-srednich-tracacych-funkcje-spooleczno-gospodarcze>

² <https://www.miasta.pl/aktualnosci/male-i-srednie-miasta-wiecej-szans-niz-zagrozen>

David Slim, dyrektor kreatywny w studio Gehl Architects i autor książki „Miasto życzliwe”, zwraca uwagę, że niezbędne do dobrego działania miasta czynniki to odpowiednia gęstość i różnorodność przestrzeni. Dzięki nim dzielnice ośrodków stają się wygodne i jednocześnie ciekawe dla ich użytkowników i mieszkańców. Fizyczna bliskość rozmieszczenia potrzebnych nam funkcji w danym mieście czy dzielnicy pozwala nie tylko na wygodniejsze załatwianie codziennych spraw, ale i ułatwia tworzenie się relacji. Współdzielenie zasobów, korzystanie z tych samych przestrzeni, o ile są one dostępne i atrakcyjne, przekłada się na budowanie więzi z otoczeniem i lokalnej tożsamości. Co więcej, czas, jaki zaoszczędzimy na tym, że potrzebne nam funkcje skupione są blisko siebie i nie wymagają od nas dodatkowej komunikacji, poświęcić możemy na inne wartościowe czynności – spędzanie czasu z bliskimi czy odpoczynek.

Odpowiednia skala jest czynnikiem, który niewątpliwie wyróżnia mniejsze miasta na tle dużych aglomeracji. Metropolie dokuczają bowiem swoją wielkością, anonimowością i czasem, jaki przeznacza się w nich na komunikację z punktu A do B. W małych miasteczkach i wsiach na bezosobowość natomiast nie narzekamy, lecz brakuje nam często wrażeń – różnorodności, nieoczekiwanych możliwości, które daje zagęszczenie ludności i spontaniczne, losowe spotkania. W średnich czy mniejszych miastach nie znajdzie się często, co prawda każdego możliwego kierunku studiów czy kursu tańca, ale nierzadko nie brakuje w nich teatrów, siłowni, muzeum czy większych supermarketów. Narzekamy niekiedy, że w średnim mieście „wszyscy się znają”, ale to nie do końca prawda – nie sposób jest poznać każdą osobę w kilkudziesięciu tysięcznym ośrodku. Jednocześnie dojazd do pracy, szkoły czy w odwiedziny u rodziny zajmuje nam niekiedy nawet kilka czy kilkanaście minut. Taka mieszanka czynników sprawia, że w teorii średnie miasta wydają się idealne do tego, aby prowadzić w nich spokojne, zrównoważone, ale i ciekawe życie. W teorii. Bo w praktyce, posługując się przykładem z Wielkopolski, według portalu Polska w Liczbach, w 2022 roku saldo migracji wewnętrznych dla Kalisza wynosiło -382. Według danych GUS, w 2050 roku stutysięczny jeszcze niedawno ośrodek posiadać ma tylko 79 tysięcy mieszkańców.³ Dlaczego więc średnie miasta umierają na naszych oczach? I czy architektura i urbanistyka może być czynnikiem, który przyczyni się do ich uratowania?

Bo czy naprawdę średnie miasta są tak wygodne i przyjemne jak wynikałoby z teoretycznego spojrzenia na ich skalę? Jak zwykle, diabeł tkwi w szczegółach.

2

Historyczny potencjał

XX wiek przyniósł architekturze i urbanistyce zmiany – powiedzieć duże, to jakby nie powiedzieć nic. Tak jak bowiem przez poprzednie tysiąclecia style i prądy w architekturze rozwijały się systematycznie,

³ <https://www.polskawliczbach.pl/Kalisz>

korzystając i szeroko nawiązując do wcześniejszych epok, modernizm postanowił zerwać z nimi wszystkimi. Całkowicie zrezygnowano z detalu, ozdób czy stylizacji – od teraz budynki miały być maszynami do mieszkania i do zaspokajania podstawowych potrzeb każdej warstwy społecznej. Temu samemu służyć miała urbanistyka. Rewolucja przemysłowa, gwałtowny przyływ ludzi do miast, rozwój fabryk zatrudniających setki robotników sprawił, że miasta stały się ciasne, zanieczyszczone i niezdrowe dla ich mieszkańców. W reakcji na tak niekorzystne warunki, w pierwszych dekadach XX wieku całkowicie odcięto się więc od historycznej logiki tworzenia miast i osiedli. Plan voisin (1925) czy Ville radieuse (1930) Le Corbusiera stworzono według założeń zupełnie innych niż wcześniej – zatopione w bujnej, rozległej zieleni wysokościowce miały przynieść mieszkańcom wygodne, higieniczne życie wśród natury.⁴ Lata jednak mijały i okazało się, że niewielkie zagęszczenie, oddalenie od sąsiadów i usług, „rozlanie” jednostki, jaką jest miasto, powoduje głównie wzrost przestępczości, alienację mieszkańców od siebie nawzajem oraz niedrożności komunikacyjne. Wtedy z powrotem zaczęto doceniać historyczne miasta, ich odpowiednią gęstość, bliskość funkcji i ludzkiego towarzystwa oraz sposób, w jaki je konstruowano. Jane Jacobs, autorka „Śmierci i życia wielkich miast Ameryki” jako pierwsza apelowała o to, by nie przeceniać standardowego planowania opartego głównie na wytyczaniu ulic na desce kreślarskiej – nawoływała do wychodzenia na ulice i analizowania tego, co w miastach działa, a co nie. Po niej przyszli tacy badacze jak Christopher Alexander, William H. Whyte czy wspomniany już wcześniej Jan Gehl. Okazało się, że dawne miasta posiadają wiele zalet, które w pewnym momencie historii przestano doceniać. Historyczne ośrodki, czyli takie, w których najczęściej mieszkamy w Polsce, większość z nich posiada przecież rodowód sięgający kilkuset lat.

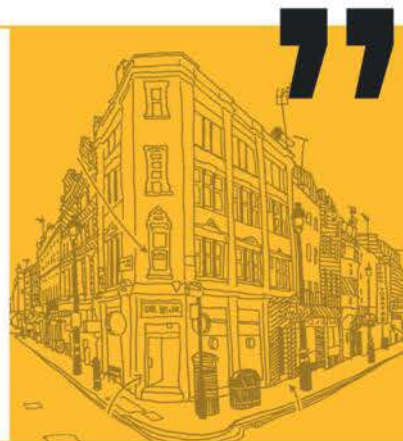
3

Doceńmy klasyczny kwartał

Miasta historyczne powstawały przez wieki i często spontanicznie – tam, gdzie handlarze rozkładali się z towarem, powstawał plac, a następnie budynek targowy. To stanowi o ich potencjale, bo znacznie bardziej niż w przypadku wielu współczesnych realizacji dostosowywano je do potrzeb ludzkich, możliwości oraz ograniczeń ludzkiego ciała i psychiki. Przykładem rozwiązania, które świetnie do nich przystaje, jest klasyczny, śródmiejski kwartał. W średniowiecznych miastach wytyczano ulice, które następnie wypełniano ściśle przylegającą do siebie zabudową. Rozwiązanie to sprawdzało się przez setki lat, a zbiorowe budownictwo w innych formach (np. w układzie liniowym) zaczęło powszechnie powstawać dopiero w latach 20. Dzisiaj do koncepcji kwartału coraz częściej się wraca, a nowe osiedla znowu przyjmują formy zamknięte, wyposażone w wewnętrzne dziedzińce.

⁴ M. Kostrzewska, *Miasto europejskie na przestrzeni dziejów. Wybrane przykłady*, <https://arch.pg.edu.pl/documents/174968/51761959/skrypt%206.pdf>

Co w kwartałach jest takiego niezwykłego? Chociażby ich wysokość, najczęściej około czterech lub pięciu kondygnacji – jest ona komfortowa dla człowieka, nie przytłacza, nie oddziela zbytnio od otoczenia mieszkańców najwyższych pięter, pozwala więc pozostać w kontakcie ze znajdującą się poniżej ulicą.



Posługując się przykładem wielkopolskiego Kalisza, możemy zauważyć, że budynki wzdłuż głównej osi historycznego miasta, ulicy Śródmiejskiej, posiadają najczęściej około czterech pięter – nieco wyższy parter i trzy kondygnacje powyżej. Wysokości budynków w bocznych ulicach również utrzymują przyjemną dla człowieka skalę.

Zamknięty kwartał posiada także cechę, która idealnie przystaje do ludzkich potrzeb – dzieli najbliższą nam przestrzeń na sferę cichą, osobistą oraz na tą głośniejszą, publiczną. Posiada bowiem wewnętrzną część o ograniczonym obszarze, chronioną, kontrolowaną, wywołującą poczucie prywatności i bezpieczeństwa. Oprócz tego zawsze cechuje go też publiczny front, w założeniu różnorodny i ciekawy. W założeniu, bo jak dobrze wiemy, w przestrzeni wielu polskich śródmieść stare miasta niekoniecznie sprawiają wrażenie żywych i frapujących. Podwórkom również daleko do kreowania wrażenia spokojnych, przyjaznych przestrzeni, gdzie mieszkańcy mogą odpoczywać i integrować się wzajemnie. Zamiast tego ich wnętrza wypełniają parkingi, zniszczone betonowe nawierzchnie, kontenery na odpady – częściej pełnią one funkcje zaułków, w które wielu z nas obawiałoby się zabłądzić po zmroku.

Nie zawsze jednak tak się dzieje. W wielu rejonach Europy w historycznych kwartałach na nowo zaczyna się pojawiać życie – tak jak w śródmiejskiej dzielnicy Christianhavn w Kopenhadze, która, mimo iż położona blisko głównej miejskiej arterii, oferuje mieszkańcom nie tylko ruchliwe sklepiki, punkty usługowe czy restauracje, ale też zadrzewione, ciche wewnętrzne podwórka, gdzie porozstawiano ławki, stoły i huśtawki dla dzieci. Świetnym przykładem jest także posiadające ok. 130 tys. mieszkańców Berno. Układ starego miasta powstał tam między XII a XV w. i pozostał zasadniczo niezmienny do dzisiejszych czasów. Kwartały o wysokości około 4-5 pięter posiadają prywatne dziedzińce oraz arkadową część zewnętrzną, która tworzy promenadę wygodną dla odwiedzających przy każdej pogodzie. Przestrzeń jest urozmaicona i zhierarchizowana – przy głównych ulicach usytuowano sieciowe sklepy czy supermarkety, węższe uliczki mieszczą natomiast mniejsze lokale i rodzinne biznesy. Użytek zrobiono także z piwnic (znajdują się w nich np. bary) czy najwyższych kondygnacji (restauracje na dachu, miejsca noclegowe dla turystów). W inteligentny sposób wykorzystano i uwypuklono walory kilkusetletniej, zabytkowej tkanki miejskiej.



Wnętrze kwartału w kopenhaskim Christianhavn, fot. Google Maps

Sposób, w jaki historycznie wznoszone były miasta w Polsce, jest taki sam jak w Danii czy Szwajcarii – jedno spojrzenie z góry na Kalisz, Ostrów Wielkopolski, Gniezno czy Inowrocław ukazuje nam układ śródmieść składających się z kwartałów. Ich wysokości są standardowe, kamienice posiadają harmonijne podziały, a różnorodność kompozycji fasad nie pozwala na nudę. Wiele rynków czy ulic w Polsce posiada wygodne, arkadowe podcienia – znajdziemy je chociażby w Bielsku-Białej, Jeleniej Górze, Oleśnicy, Kłodzku czy w Jaworze. Nie potrzebujemy zatem budować od nowa „lepszych” osiedli na obrzeżach, które dodatkowo wywabiają mieszkańców z centrów. To docenienie i zmiana naszych śródmieść, zachęcenie do nich, praca nad ich bezpieczeństwem czy wzbogaceniem o odpowiednią infrastrukturę dla mieszkańców jest krokiem, pozwalającym nam wykorzystać potencjał, który już posiadamy.

W jaki sposób zatem do śródmieść zachęcać, jak je ożywiać i wzbogacać? Jak sprawić, żeby przestały być one puste, nieciekawe i niebezpieczne?

4 Rola ludzkiej twarzy

Psychologiczna zasada społecznego dowodu słuszności traktuje o tym, jak bardzo skłonni jesteśmy robić to samo, co inni ludzie. Jeżeli mamy do wyboru dwie restauracje, bardziej skłonni będziemy, aby zasiąść przy stoliku w takiej, w której już stołuje się sporo osób niż w tej, która świeci pustkami. Zasada ta działa również w przypadku miast – w tych, które tętnią życiem, pojawiają się coraz to nowe osoby, natomiast do odwiedzania czy wprowadzania się do ośrodków, w których „nic się nie dzieje”, kolejki chętnych się już nie ustawiają.

Efekt błędnego koła sprawia, że trawione problemami miejscowości stają się jeszcze mniej popularne, a ich atmosfera jeszcze bardziej posępnieje.

Co zatem sprawia, że mamy poczucie, że dane miasto „żyje”? Powróćmy w tym momencie do badań Jana Gehla, który udowodnił, że najważniejszym czynnikiem wpływającym na to czy miasto wydaje nam się żywe, jest ilość ludzi na ulicach oraz sposób, w jaki spędzają oni tam czas. Jan Gehl przez dekady obserwował, liczył i analizował liczbę oraz zachowania osób odwiedzających przestrzenie publiczne. Okazało się, że niebagatelnym czynnikiem wpływającym na wrażenie doświadczania „życia” w danym miejscu jest sposób korzystania z niego i prędkość poruszania się jego użytkowników. Inne wrażenie sprawiają przechodnie szybko przemykający z punktu A i B, odmiennie flaneur, który spaceruje, cieszy się pogodą i ogląda miejskie witryny, a jeszcze inne – osoby, które w okolicy zatrzymują się, przystając na krótką pogawędkę, siadając na ławce lub w ogródku kawiarni, szalejąc na placu zabaw albo w skateparku.



Życie w przestrzeni publicznej Kalisza w letni wieczór

Gehl zwracał też uwagę na odpowiednie zagęszczenie przechodniów, posługując się metaforą sali wykładowej: „Jeśli spodziewasz się stu studentów na wykładzie, zamów salę na pięćdziesiąt osób. Pomieszczenie napełni się szybko i każdy pomyśli, że to bardzo ważny wykład (...) W odwrotnej sytuacji – gdy w trzystuosobowej sali pojawi się trzydziestu studentów – każdy się zastanawia, dlaczego pozostałym chciało się przyjść”.⁵ Wielkie, puste przestrzenie kojarzą nam się bowiem z anonimowością, natomiast te mniejsze i odpowiednio wypełnione wzmagają poczucie miejskiego „ciepła” i intensywności ludzkich kontaktów. Im więcej osób cieszących się z miejskiego „tu i teraz”, tym większe prawdopodobieństwo, że przestrzeń wyda nam się przyjazna, ciekawa i również zdecydujemy się spędzić w niej czas.

5 J. Gehl, *Miasta dla ludzi*, s. 51

Wiemy już zatem, że do danej okolicy przyciągają nas najbardziej inni ludzie. Co jednak zrobić, jeśli w naszym mieście tych ludzi nie ma? Dzięki badaniom Gehla udało się udowodnić, że nasze zachowania nie są przypadkowe i wyszczególnić czynniki architektoniczno-urbanistyczne, które sprawiają, że chętniej pojawiajemy się w danej przestrzeni oraz elementy, które od danej okolicy nas odstrasza.

5 Aktywne, miękkie krawędzie

Co więc zachęca nas do danej przestrzeni? Przede wszystkim liczy się to, co widzimy i czego doświadczamy w momencie spędzania czasu w danym miejscu. Niebagatelnym czynnikiem, który może nadać okolicy przyjemnej, atrakcyjnej atmosfery lub odwrotnie, wytworzyć posępny, przygnębiający klimat, są partery budynków. Okna, ciekawe witryny, różnorodne fasady sprawiają, że ulica wydaje nam się ciekawsza i żywsza. Sam spacer interesującym ciągiem dostarcza różnorodnych bodźców, a wnętrza lokali i mieszczące się w nich usługi dostarczają często jedyne powodów, aby w ogóle się w danej okolicy pojawić. „Miękkie krawędzie”, jak nazywa je Gehl, zachęcają do chodzenia pieszo i zatrzymywania się w poszczególnych punktach. Łatwe wchodzenie i wychodzenie z lokalu na parterze usprawnia nam dostęp, więc zwiększa się prawdopodobieństwo skorzystania z danej usługi spontanicznie. Silniejsza aktywność ludzka w danej okolicy, więcej „oczu otwartych na ulicę” wzmacnia nie tylko samo poczucie bezpieczeństwa, ale i realne bezpieczeństwo jej użytkowników.



Miękka krawędź w postaci lokalu wyposażonego w ogródek i przeszkloną witrynę

Aktywne, miękkie granice między budynkami a ulicami kreować można w każdej skali i na niezliczoną ilość sposobów. Najmniejsze, najprostsze rozwiązania stanowią ławki ustawione pod kamienicą czy blokiem, stoiska rozłożone przy ścianach budynków, kioski przy skrzyżowaniach czy niewielkie dostępne tylko przez okno lodziarnie lub punkty z kawą. Większą skalą charakteryzują się restauracje z ogródkami pod gołym niebem, sklepy albo biura z otwartymi witrynami, warsztaty, punkty usługowe (np. fryzjer lub kosmetyczka) czy siłownie, gdzie ćwiczące osoby wyglądają przez okno, biegając na bieżni. Wszystkie te funkcje, im bardziej otwarte w stronę miasta (np. poprzez duże przeszklenia) czy wręcz wchodzące w jego tkanę (jak stoliki kawiarni wystawione na zewnątrz), tym większe budują w nas wrażenie spędzania czasu w okolicy frapującej i dynamicznej.

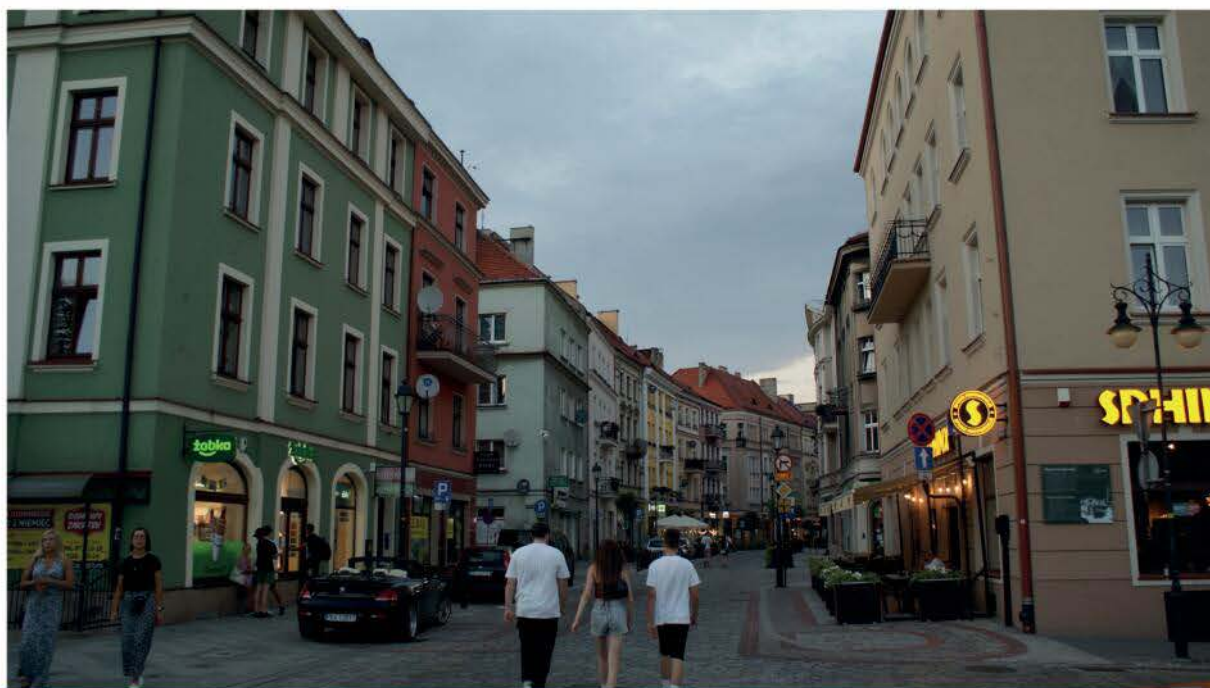
W średnich miastach bywa z tym różnie. Na przykładzie Kalisza stwierdzić można, że aktywne partery z pewnością tam są, choć nie zawsze w wystarczającej liczbie. Za najbardziej atrakcyjne uznać można główne osie miasta przechodzące przez Rynek – ulicę Śródmiejską czy Kanonicką. Fronty kamienic sprawiają tam wrażenie “aktywnych”, przechodzień podziwiać może witryny sklepów, odpocząć na przewidzianych wzdłuż chodnika ławkach, wejść do restauracji i latem zjeść kolację pod chmurką. W ciepły, letni weekend w centrum pojawiają się przechodnie, którzy spacerują, siedzą na ławkach, spożywają posiłki w punktach gastronomicznych. Gorzej robi się jednak zimą, w środku tygodnia, kiedy to śródmieście świeci pustkami.



Różnorodny ciąg ulicy Śródmiejskiej w Kaliszu

Z Kaliszem porównajmy mniejszy, bo liczący ok. 70 tys. mieszkańców Ostrów Wielkopolski. Na samym Rynku udział gastronomii wydaje się większy niż w Kaliszu, być może ze względu na liczniejszą liczbę wystawionych na zewnątrz ogródków. Przestrzeń wzbogacają ławki, klomby oraz drzewa. Dla pieszych dostępne są też stojaki rowerowe. W bocznych ulicach dominują raczej punkty usługowe, można zauważyć duży udział witryn w parterach.

Jako inny przykład podać można rynek wałbrzyski. Zdecydowanie brakuje tutaj ogródków gastronomicznych, co sprawia, że rynek sprawia wrażenie opustoszałego – udział pustej przestrzeni wyłożonej kostką wydaje się tu zbyt duży. Znajdująca się na środku fontanna stanowi element, który może zaintrygować, dobrym pomysłem jest też skupienie ławek pod niewielkimi drzewkami. Nadmierny udział wolnej przestrzeni i handlu, a zbyt mały gastronomii może powodować pustoszenie tej przestrzeni w weekendy. Rynek w Wałbrzychu sprawia wrażenie opisanej wcześniej trzystuosobowej sali, do której zaproszono tylko trzydziestu studentów.



Ulica Śródmiejska w Kaliszu i jej użytkownicy

Na ile zatem przestrzeń w średnich miastach zachęca nas, a na ile odstrasza? Czy same śródmieścia są dla nas atrakcyjne pod kątem architektonicznym lub urbanistycznym? Zauważyć możemy wiele wad, lokali gastronomicznych zbyt mało, ale przy głównych ulicach fasady wcale nie są zupełnie milczące i puste, a śródmieścia wydają się oferować, nieidealną może, ale nie najgorszą też różnorodność.

W czym więc jeszcze kryje się problem mniejszych miast? Dlaczego, kiedy pogoda przestaje dopisywać, nagle z miast znikają ludzie? Trudności z pewnością wynikają, przynajmniej częściowo, z niedostatecznej gęstości „zaludnienia” śródmieść – z ogólnej, zmniejszającej się liczby mieszkańców w danym mieście przy jednoczesnym rozlewaniu się go na wiele rozproszonych dzielnic, które przenoszą środek ciężkości z centrów na okoliczne osiedla. Jednocześnie śródmieścia oferują nieco zbyt mało atrakcji i klimatycznych okolic, w których mielibyśmy ochotę spędzać czas. W wielu miejscach również czynniki kulturowe i społeczne sprawiają, że zwyczaj „wychodzenia do miasta” istnieje w zbyt małym stopniu, a wolny czas spędza się w prywatnych domach.

6

Oddzieleni

Istnieje jednak jeszcze jeden czynnik, który wpływa na zjawisko „pustoszenia” centrów miast. Jest nim komunikacja. Jak już wcześniej wspomniano, w badaniach udowodniono, że aby miasto wydawało się żywe, muszą zaludniać je osoby pozostające w danej przestrzeni lub poruszające się po niej z odpowiednio niską prędkością. Oznacza to, że jeśli wybierzemy przedostanie się do punktu docelowego pieszo, rowerem bądź komunikacją miejską, zarówno my doświadczymy wtedy w większym stopniu obecności innych ludzi, jak i inni ludzie bardziej odczują energię naszego pojawienia się w okolicy. Jak pisze David Slim: „Chodzenie umożliwia najżywszą reakcję na to, co dzieje się wokół nas i nawiązywanie największej liczby kontaktów”.⁶ Chodząc lub jadąc rowerem, mamy całkowitą kontrolę nad swoim ruchem. Przejeżdżając obok kwaciarni, gdzie zobaczymy ładne tulipany czy cukierni, z której wydobywa się zapach ciastek, możemy spontanicznie zatrzymać się i skorzystać z danej usługi.



Aktywny front lokalu przyciągający użytkowników, Kalisz

Nie jest to możliwe, kiedy poruszamy się samochodem. Nie ulega więc wątpliwości, że auto, wygodny przecież i użyteczny wynalazek, posiada również drugą stronę medalu – przyczynia się do wyludniania się ulic w miastach. Jeśli nowe dzielnice miast projektowane są tak, aby wygodnie było poruszać się przez nie na czterech kółkach, ale niekoniecznie już na własnych nogach, przechodnie prędzej wybiorą samochód niż spacer. Odległości w rozlewających się miastach się zwiększają, funkcje w mieście rozpraszają, komunikacja zajmuje coraz więcej czasu. A o ile śródmieścia

6 D. Slim, *Miasto życzliwe. Jak kształtować miasto z troską o wszystkich*, s. 134

projektowane były jeszcze w ludzkiej, kameralnej skali, to dzielnice powstałe przez ostatnie dziesięciolecia już niekoniecznie.

Kiedy ruch samochodowy i jego przepustowość staje się najważniejszym czynnikiem w planowaniu przestrzennym i urbanistycznym, spacer nagle okazuje się zbyt czasochłonnym i męczącym przedsięwzięciem. W dzisiejszych miastach piesi w wielu miejscach nadkładać muszą drogi w nielogiczny sposób, a długość spaceru zwiększa się ze względu na rozległe skrzyżowania i konieczność przepuszczenia jadących w wielu kierunkach samochodów. Dzisiaj odchodzi się już całe szczęście od przepoławiających śródmieścia tras W-Z i ich pochodnych, a dookoła miast pojawiają się obwodnice. Wszyscy jednak dobrze wiemy, ile czasu spędzić musimy, czekając na światło zielone, szczególnie jeśli na trasie mijamy kilka większych przejść dla pieszych. Osoby poruszające się na własnych nogach zmuszane są też często do przemierzania przestrzeni nieprzyjemnych albo nawet niebezpiecznych – poboczy niewyposażonych w chodniki, odstraszaających nieprzyjemnym zapachem przejść podziemnych, długich arterii ze ślepych fasadami, wzdłuż których drzewa policzyć można na palcach jednej ręki. Nawet jeśli chodniki istnieją, to często ich szerokość jest po prostu zbyt mała, aby daną ulicę wzbogacić o inną funkcję niż tylko komunikacyjną i pozwolić na usytuowanie w danym miejscu ogródka restauracji czy niewielkiego stoiska usługowego. Kto zresztą chciałby jeść obiad w towarzystwie spalin i pojazdów prujących zaraz obok z prędkością 50 km/h? Komu chciałoby się wspinać po schodach, a potem schodzić nadziemną kładką, jeśli ten wysiłek nie jest w danej chwili niezbędny?



Przejście podziemne pod Aleją Wojska Polskiego, Kalisz

Sprawia to, że jako piesi omijamy okolice, w których nikt nie zadbał o to, aby stały się one atrakcyjne dla kogokolwiek innego niż dla kierowców. Wybieramy zamiast śródmieścia galerie handlowe, do których łatwo jest dojechać, a spacer odkładamy na później. Reszta użytkowników,

poruszających się wolniej niż standardowy pieszy w młodym wieku, jest często w jeszcze gorszej sytuacji. W miastach brakuje ścieżek rowerowych, a wyspy ulokowane na środku jezdni są często zbyt wąskie, aby postawić na nich rower. Starsze osoby być może w śródmieściu znajdą ławki, na których odpoczną w razie potrzeby, ale czy jest to możliwe wzdłuż kaliskiej Alei Wojska Polskiego? Miasto, jeśli nie jest projektowane lub dostosowywane do potrzeb wszystkich grup mieszkańców, będzie zniechęcało ich do wychodzenia poza najbliższą sobie okolicę, a przynajmniej wychodzenia poza nią pieszo.

I tym razem posłużmy się przykładem Kalisza. W śródmieściu prędkość poruszania się aut jest ograniczona, a drogi wyłożone zabytkową kostką, ale parkujące samochody zabierają dużo miejsca, które można byłoby przeznaczyć dla pieszych. Udział przestrzeni publicznych zmniejsza się też z powodu dużej liczby parkingów, które zajmują miejsce w centrum. Dostanie się do niego, nie zawsze jest też łatwe – brak obwodnicy koncentruje dużą ilość szybkiego ruchu na znajdującej się ok. 600 metrów od Rynku Alei Wojska Polskiego. W Kaliszu, jak w wielu podobnych miastach, dominuje poruszanie się po mieście prywatnymi autami.

7 Śródmieścia dla ludzi

Jak pokazują jednak przykłady wielu państw, miasta można zmieniać tak, żeby dostosowywać je dla pieszych. Poszerzenie chodników, zmniejszenie udziału ruchu kołowego w centrum, usunięcie pasa drogi na rzecz ścieżki rowerowej – są to zabiegi, które wyprowadziły na nowo życie w wiele miast. Kopenhaga jest tu sztandarowym przykładem, bo tam eksperyment z ulicą Strøget przeprowadzono już w latach 60. Ulicę zamknięto wtedy dla ruchu samochodowego i mimo że renowacji nie poddano wtedy ani jednego budynku, odnotowano wzmożenie się ruchu pieszego o 35%, a handel w okolicy pobudził się znacznie już w pierwszym roku po zmianie jej charakteru. Istnieje też wiele innych tego typu miejsc na świecie. Kensington High Street w Londynie przeprojektowano tak, aby na środku znalazło się miejsce na stojaki rowerowe – ażył ten ułatwia przechodzenie przez ulicę na tyle, że od czasu wprowadzenia go spadła liczba wypadków. Ciekawy zabieg stanowi również zamykanie danej ulicy dla aut tylko w określonych godzinach – tak jak przy Naka-dori w Tokio, gdzie w czasie pory obiadowej wjazd aut jest niemożliwy, aby restauracje mogły skorzystać z powierzchni jezdni i ustawić tam stoliki. Posługując się podobną logiką, przebudowano takie miasta jak: Sydney (rozwinęto sieć komunikacji pieszej, ulepszono dla nich ulice, główną ulicę i położone wzdłuż niej place uznano za kręgosłup miasta), Nowy York (Times Square kiedyś aż w 89% stanowił przestrzeń nie dla turystów, ale dla samochodów!), Fryburg czy Brighton.



Zatłoczona ulica Strøget, Kopenhaga

Nie tylko największe metropolie zdecydowały się na zmianę priorytetów i uczynienie swoich przestrzeni bardziej atrakcyjnymi dla pieszych. Hiszpańska Pontevedra (licząca ok. 80 tys. mieszkańców) już w 2007 roku zamknęła centrum dla samochodów, poszerzyła chodniki i rozwinęła sieć miejskich placów. Dwa lata później wprowadzono tam strefy ograniczonej prędkości (30 km/h). Pontevedra stała się dzięki temu przyjaźniejsza, bezpieczniejsza i znacznie czystsza (emisja CO₂ zmniejszyła się tam o 70%), co sprawiło, że zyskała międzynarodowy rozgłos. Do niewielkiego, szwajcarskiego Zermatt (tylko 5 tys. mieszkańców) w ogóle nie dostaniemy się samochodem – auto zostawić musimy poza miastem i wjechać do niego pociągiem. Ma to na celu ochronę okolicznej przyrody, jak również uniknięcie negatywnych skutków używania aut.⁷ 117-tysięczna Brugia także zdecydowała się pozostać wierna ludzkiej skali, rozwijając sieć infrastruktury pieszej i rowerowej i przekierowując ruch samochodowy poza centrum.⁸

8 Trudne dziedzictwo i nowe możliwości

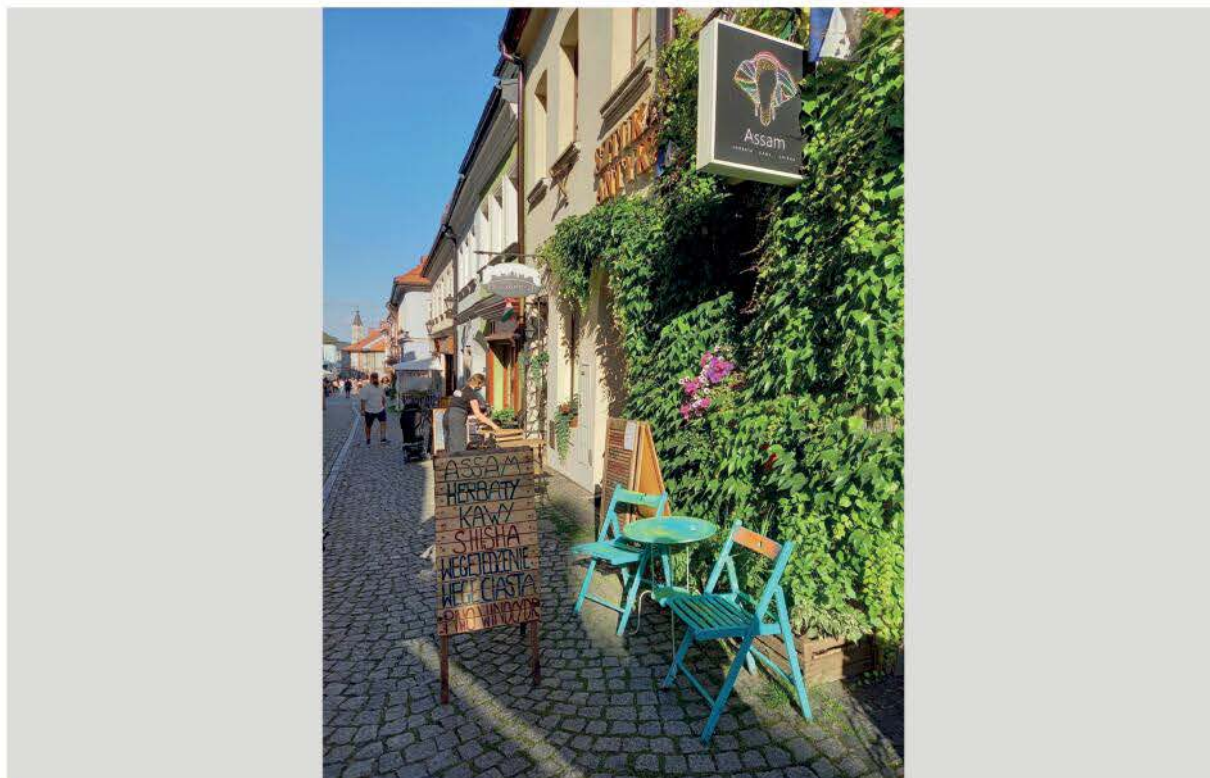
Przykładów podawać można wiele i stanowią one niezliczoną skarbnicę inspiracji. Każde miasto, każde państwo jednak posiada odmienną charakterystykę i wszystkie inspiracje należy potem odnieść do różnorodnych warunków lokalnych. Miasta małe i średnie w Polsce napotykają bowiem na pokaźną liczbę przeciwności losu. Transformacja, przemiany ustrojowe, reforma administracyjna z 1998 roku spowodowały zmianę struktury zatrudnienia, upadek zakładów przemysłowych, a w

⁷ <https://discerningcyclist.com/car-free-cities-around-the-world/>

⁸ <https://www.polisnetwork.eu/news/bruges-in-the-spotlight-a-transport-transition-tour/>

efekcie biedę, bezrobocie i potężne problemy społeczne. Przykładem może być Włocławek, gdzie po 1989 r. funkcjonowanie zakończyły zakłady produkcji fajansu, Zakłady Celulozowo-Papiernicze (zatrudniające jeszcze w 1994 roku 3500 osób) czy tamtejszy Ursus, którego kosztem uratowano fabrykę warszawską.⁹ Na tym przykładzie widać, jak w Polsce rozkładane są akcenty i że największy nacisk kładzie się u nas na rozwój największych aglomeracji. Najważniejsze instytucje publiczne skupione są w Warszawie – w przeciwieństwie do Szwajcarii, Szwecji czy nawet Gruzji, gdzie lokuje się je tak, aby rozwój różnych części kraju następował równomiernie.¹⁰ Młodzi wyjeżdżają z mniejszych miast nie tylko z powodu niewystarczającej oferty usługowej – głównym czynnikiem jest tu praca i edukacja, za którymi podąża się do większych ośrodków i później już nie wraca. Społeczeństwo mniejszych miast się więc się starzeje, a gęstość zaludnienia spada.

Problemów mniejszych miast nie da się zatem oczywiście rozwiązać wyłącznie architekturą i urbanistyką. Nie zmienia to jednak faktu, że stanowią one czynniki, które przyczyniają się do tworzenia miejsc, w których mieszka się chętnie i z przyjemnością.



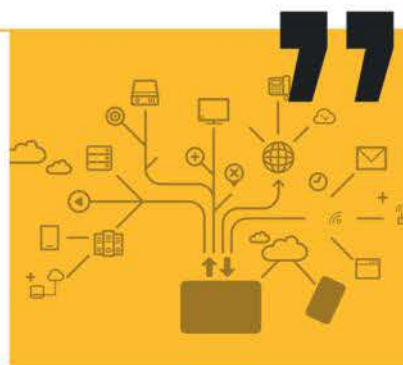
Klimatyczny kącik w centrum Bielska-Białej

W XXI wieku polskie średnie i mniejsze miasta zmuszone są zatem do poszukiwania nowego pomysłu na siebie. Znalezienie go jest bardzo często wypadkową odpowiedniego położenia czy atrakcyjnych warunków przyrodniczych – tak jak w Bielsku-Białej, swój potencjał czerpiącej walorów Beskidów czy z bliskiej odległości do granicy czeskiej i słowackiej. Jej przykład pokazuje jednak, że nie tylko metropolie potrafią w Polsce funkcjonować prężnie – warto więc czerpać inspiracje ze sposobu jej funkcjonowania.

⁹ P. Witwicki, *Znikająca Polska*, s. 81

¹⁰ F. Springer, *Miasto archipelag. Polska mniejszych miast*

Trzecia dekada nowego tysiąclecia otwiera nowe możliwości przed mniejszymi ośrodkami - coraz bardziej rozpowszechnioną pracą zdalną, atrakcyjniejsze ceny nieruchomości w mniejszych miastach czy zwiększające się przeludnienie metropolii.



Być może wykorzystanie ich, wraz z inteligentnym rozwijaniem miejskiej infrastruktury, pomoże średnim miastom w większej mierze wykorzystać swój potencjał. Miejmy nadzieję, że tak właśnie będzie.

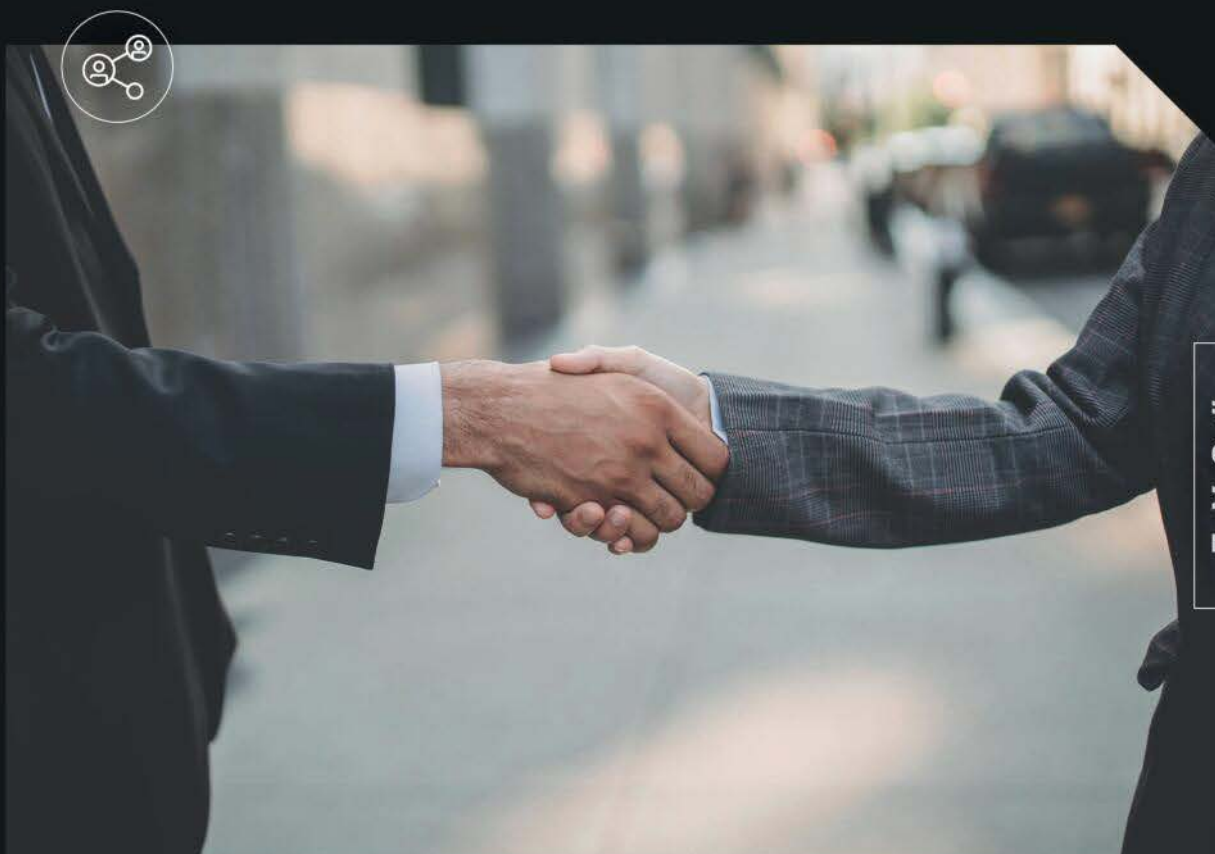
Bibliografia

Literatura:

- M. Kostrzewska, *Miasto europejskie na przestrzeni dziejów. Wybrane przykłady*, <https://arch.pg.edu.pl/documents/174968/51761959/skrypt%206.pdf>
- J. Gehl, *Miasta dla ludzi*
- J. Gehl i B. Svare, *Jak studiować życie w przestrzeni publicznej*
- J. F. P. Rose, *Dobrze nastrojone miasto*
- D. Slim, *Miasto życzliwe. Jak kształtować miasto z troską o wszystkich*
- F. Springer, *Miasto archipelag. Polska mniejszych miast*
- P. Witwicki, *Znikająca Polska*

Źródła:

- <https://samorzad.pap.pl/kategoria/praca/122-miast-srednich-tracacych-funkcje-spoeczno-gospodarcze>
- <https://www.miasta.pl/aktualnosci/male-i-srednie-miasta-wiecej-szans-niz-zagrozen>
- <https://www.polskawliczbach.pl/Kalisz>
- <https://discerningcyclist.com/car-free-cities-around-the-world/>
- <https://www.polisnetwork.eu/news/bruges-in-the-spotlight-a-transport-transition-tour/>



Jarosław Bieliński

**Korzystniej razem czy osobno?
- Rola współprac jednostek
samorządu terytorialnego w
realizowaniu projektów
funkcjonalnych i rozwojowych**

Autor:

Jarosław Bieliński

Skład:

Tomasz Wójcik

Wykorzystano materiały CC autorstwa:

Rali Setiadi, Ketut Subiyanto, PaliGraficas, Style Graphic

Centrum Analiz Latarnika

Kalisz 2023

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: LatarnikKaliski.pl/analizy



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Wprowadzenie	70
Samorząd w Polsce i jego podziały	71
Formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego	73
Centrum Wsparcia Doradczego jako pomoc dla obszarów zagrożonych stałą marginalizacją	76
Podsumowanie i konkluzje	78



Autor

Jarosław Bieliński – Student Gospodarki Przestrzennej na studiach II stopnia na Uniwersytecie Warszawskim na specjalizacji zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym na rzecz zrównoważonego rozwoju. Był członkiem Rady Młodych 11 sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach 2022 roku. W ramach działalności Rady pełnił funkcje koordynatora projektów edukacyjnych. Obecnie jest członkiem Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem III kadencji. Swoje doświadczenie zawodowe zbierał między innymi w Instytucie ADN, Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej oraz szeregu NGO. Od maja 2023 roku Prezes Fundacji Biegun Rozwoju.

1

Wprowadzenie

Temat postawiony w tytule raportu zmusza do refleksji nad kwestią współprac. Współdziałanie w dążeniu do osiągnięcia zakładanych celów powinno stanowić rdzeń działań, które zmierzają ku rozwojowi. Mimo zachodzących zmian na tej płaszczyźnie w wielu aspektach działalności społecznej, gospodarczej czy międzyludzkiej, tak wciąż jest wiele mechanizmów do poprawy. Działalność samorządowa czy też jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na najniższym, gminnym szczeblu, soczewkują większość zachowań społecznych oraz działań administracyjnych prowadzonych przez organy centralne państwa. Potrzebę współdziałania wyczuwa każdy człowiek instynktownie. Dopiero w późniejszym etapie rozwoju nabywamy doświadczeń, powodujących, że wspólna praca na rzecz większego celu wiąże się zagrożeniami, które w finalnym rozrachunku mogą doprowadzić do niezrealizowania założeń. W ten sposób podejmujemy, bardzo często nieracjonalne, ale zapewniające nam komfort psychiczny, decyzje o próbie działania samodzielnie, na własną rękę. Przez to możemy czuć większy ciężar odpowiedzialności na swoich barkach, jak i niedokładnie analizując zadanie, które przed sobą stawiamy, możemy się porywać z tak zwaną motyką na słońce. Przenośnia ta w języku polskim nie powstała z próżni, a obrazuje sytuacje, w których to podejmujemy się pracy nad tematem, zdecydowanie przerastającym naszą wiedzę i kompetencje, ale również coraz częściej zasoby czasowe. Nie inaczej jest we współpracach pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. O ile ciężko mówić o komforcie psychicznym organów administracji, który by wynikał z poczucia władzy i kontroli nad realizowanym zadaniem, tak obawa o osiągnięcie zysków, które nie będą ani przewyższały, ani nawet nie będą równe włożonemu kapitałowi oraz poświęconemu czasowi na realizację konkretnych zadań. Dodatkowo w każdego typu współpracach może dochodzić do tak zwanej jazdy na gapę przez jedną ze stron, interesariuszy podejmowanych działań. Identycznie może to się odbywać w przypadku działań i projektów realizowanych w różnego rodzaju sformalizowanych i niesformalizowanych partnerstwach organów jednostek samorządu terytorialnego. Powody takiego procederu mogą być różne i nie zawsze ta problematyka rozbija się jedynie o brak chęci do współpracy. Zróżnicowanie w wielkości obszarowej oraz liczbie mieszkańców w jednostkach samorządu terytorialnego powoduje brak równowagi w potencjale zarządczym, administracyjnym i przede wszystkim finansowym administracji, która to zgodnie z prawem znajduje się na tym samym poziomie podziale administracyjnym. Przykładem, który może obrazować dysproporcje pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego typu i szczebla, może być porównanie gminy Dubicze Cerkiewne w powiecie hajnowskim w województwie podlaskim, która to liczy około 1350 osób, z gminą Długołęka w powiecie wrocławskim w województwie dolnośląskim, która to liczy około 42 900 mieszkańców¹. W momencie, gdy posiadamy

¹ Dane Banku Danych Lokalnych GUS za rok 2022 [<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>] (Dostęp

wiedzę, że znaczna część dochodu samorządów terytorialnych w Polsce pochodzi z wpływów z podatku od osób fizycznych (PIT)², to dostrzegamy różnicę w potencjale ekonomicznym gmin, które czysto teoretycznie są tego samego typu jako gminy wiejskie, a jednocześnie przez zakres kompetencji, które wchodzą w ich zadania własne czy też zlecone, powinny zapewniać te same usługi dla swoich mieszkańców. Oczywiście te różnice byłyby jeszcze wyraźniejsze, gdybyśmy zestawiali ze sobą gminy bez rozróżnienia na ich typy. Jednym z remediów na zapewnianie usług publicznych, które mają świadczyć jednostki samorządu terytorialnego dla swoich mieszkańców, są różnego rodzaju współpracy terytorialne. Na łamach tego tekstu postaram się przedstawić przykłady współprac terytorialnych oraz zadań, które są dzięki nim realizowane. Chociaż, z uwagi na formę artykułu, tematyka jest ograniczona jedynie do współprac krajowych, które mają na celu działania na rzecz rozwoju czy też dostarczania usług publicznych na rzecz mieszkańców danego obszaru. Z kronikarskiego obowiązku muszę wspomnieć, że nie są to jedyne formy współprac, które nawiązują się pomiędzy samorządami. Polskie samorzady nawiązują współpracy na zasadach wymiany doświadczeń czy też dążenia do wspólnych celów, takich jak ograniczanie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery np. Warszawa w ramach inicjatywy C40 Cities. Ponadto, polskie samorzady mają możliwość zrzeszania się w korporacje samorządowe, które to mają za zadanie wypracowywać rozwiązania niezbędne z punktu widzenia danych jednostek samorządu terytorialnego (dobrym przykładem jest tutaj Unia Metropolii Polskich, która to zrzesza 12 największych miast w Polsce), a w następnych krokach lobbować u przedstawicieli prawodawstwa w Polsce za ich wprowadzeniem. Najczęściej wykorzystywaną płaszczyzną do debaty na linii samorządowcy – Rada Ministrów jest wykorzystywany specjalistyczny organ, jakim jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Stąd też zakres współprac w administracji samorządowej jest tematem obszernym, który należy dzielić na mniejsze odcinki. Dzięki temu można przybliżyć złożoność tej konstrukcji, która to jest dosyć często pomijana w dyskursie o samorządach terytorialnych. Warto przy tym pamiętać, że w polityce, również tej samorządowej, nikt nie pozostaje samotną wyspą.

2

Samorząd w Polsce i jego podziały

By w pełni rozpocząć omawianie typów współprac i partnerstw, które zachodzą w administracji samorządowej, należy chociaż w skrócie przybliżyć to, czym tak naprawdę jest samorząd terytorialny i na jakie części on dzieli się w Polsce. Najczęściej spotykaną, podręcznikową polską definicją samorządu terytorialnego jest ta przedstawiona przez profesora Chmaja:

„Samorząd to zazwyczaj ustanowiony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami, samodzielnie i niezależnie

3.10.2023 r.)

2 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. – o dochodach jednostek samorządu terytorialnego tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, z późn. zm.

zawiadywanie swoimi sprawami w zakresie administracji publicznej, a także samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym”.³

W tej definicji pełnej prawniczego języka ukrywają się kompetencje, które są najważniejszym czynnikiem składowym administracji samorządowej z perspektywy zwykłego mieszkańca. Jednak, żeby kompetencje, rozumiane również jako usługi publiczne świadczone przez administrację samorządową, były realizowane w taki sposób, aby zaspokajać zapotrzebowanie płynące ze strony osób zamieszkujących dany obszar, należy w odpowiedni sposób ulokować ośrodki uchwałodawcze i wykonawcze różnych szczebli administracji samorządowej. Dlatego też w Polsce mamy trójstopniowy podział administracji samorządowej.



Jednostki, które są na tym samym szczeblu, oczywiście różnią się od siebie różnymi uwarunkowaniami, jak na przykład społeczne czy gospodarcze (zróżnicowanie w liczbie mieszkańców jednostek samorządu gminnego wskazywałem już we wstępie), tak jednak łączy ich wspólny zakres kompetencyjny. W podziale kompetencji pomiędzy różne szczeble kluczową jest zasada subsydiarności, zwana też zasadą pomocniczości. Pojawiła się ona po raz pierwszy w dokumencie, od którego datujemy powstanie znanej nam w obecnym kształcie Unii Europejskiej. Traktat z Maastricht, bo o nim mowa, który wszedł w życie w 1992 roku, zwany również traktatem o Unii Europejskiej, stanowi podwaliny pod funkcjonowanie prawne Unii Europejskiej, ale również współprac pomiędzy różnymi szczeblami administracji samorządowej, a nawet na zasadach współpracy pomiędzy administracją centralną i samorządową. Ale czym tak naprawdę jest zasada subsydiarności? Zasada subsydiarności w kontekście samorządów terytorialnych odnosi się do koncepcji, w której decyzje i kompetencje są przekazywane na jak najniższy możliwy szczebel administracji publicznej, tj. na poziom samorządów lokalnych lub regionalnych, o ile nie jest to absolutnie konieczne, aby decydować na wyższym szczeblu, czyli centralnym rządzie. W przypadku polskich uwarunkowań jak najwięcej kompetencji przekazuje się na szczebel samorządu gminnego. Głównym celem tej zasady jest promowanie lokalnej autonomii i umożliwienie społecznościom lokalnym większej kontroli nad swoimi sprawami. Zasada subsydiarności w administracji samorządowej przejawia się za pomocą:

- Przeniesienia odpowiedzialności za realizację zadań, które mogą być bez ryzyka ich niewypełnienia przeniesione na lokalny poziom oraz

³ M. Chmaj, *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 1997

bezpośrednio dotyczą spraw mieszkańców zamieszkujących dany teren. Przykładami zadań realizowanych na szczeblu lokalnym mogą być:

- Kwestie organizacji edukacji wczesnoszkolnej czy podstawowej (w przypadku samorządu gminnego w Polsce) oraz ponadpodstawowej (która to wchodzi już w kompetencje samorządu powiatowego).
- Organizacji odbioru i zarządzania odpadami komunalnymi.
- Organizacji lokalnego transportu zbiorowego.
- Rozbudowy i administracji sieci drogowej (zgodnie z podziałem na kategorie dróg) oraz dostarczania mediów do zabudowań mieszkalnych i gospodarczych.
- Uwzględniania lokalnej specyfiki i folkloru, które przekładają się na zróżnicowanie na poziom zapotrzebowania na poszczególne usługi publiczne. Dzięki temu zasoby mogą zostać spożytkowane w efektywniejszy i elastyczniejszy sposób. Takie podejście może szybciej przeciwdziałać i reagować na sytuacje kryzysowe, które mogą wystąpić na terenie podległym administracyjnie danej jednostce samorządowej.
- Pełnienia funkcji kontrolnej w stosunku do administracji i władzy centralnej.

Warto zaznaczyć, że zasada subsydiarności nie oznacza, że wszystkie kompetencje zawsze powinny pozostawać na poziomie samorządów lokalnych. Istnieją dziedziny, które wymagają koordynacji na szczeblu krajowym lub międzynarodowym, takie jak obrona narodowa czy polityka zagraniczna. Jednak w miarę możliwości i tam, gdzie to uzasadnione, zasada subsydiarności ma na celu umożliwienie jak największej niezależności i autonomii samorządom terytorialnym w zarządzaniu ich sprawami.

3

Formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego

Efektywność realizacji zadań publicznych wymaga wykroczenia poza ramy swoich własnych granic administracyjnych. Ze względu na kwestie ekonomiczne samorządy, w szczególności te o mniejszej bazie mieszkańców, a w konsekwencji mniejszym budżecie, są zmuszone do współpracy ze sobą bądź jednostkami większymi. Współprace te mogą przybierać zarówno różne formy funkcjonalne, jak i prawne. Najprostszą formą współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego są umowy bilateralne. Dotyczą one głównie zaspokajania zapotrzebowania na usługi publiczne, które wynikają wprost z podziału kompetencji. Tak jak wspominałem we wcześniejszym rozdziale, jedną z kompetencji samorządu gminnego jest zapewnienie organizacji kształcenia na poziomie podstawowym dla osób zamieszkujących w danych granicach administracyjnych⁴. Jednak sama ustawa nie reguluje tego, w jaki sposób zapewnianie takiej usługi ma się odbywać. Stąd też wiele mniejszych jednostek szczebla gminnego decyduje się na nawiązywanie umów z sąsiednimi gminami, które dysponują odpowiednią bazą do prowadzenia szkół podstawowych, przedszkoli, a nawet

⁴ Ustawa z dnia 13 marca 1990 r. – o samorządzie gminnym tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, z późn. zm.

żłobków. Oczywiście każda dodatkowa osoba korzystająca z usług generuje dodatkowy koszt. Jednostki większe, które podejmują się współpracy z gminami, niemogącymi zapewnić takiej usługi na swoim terenie, wiadomo, że nie będą tego robić pro bono jedynie w imię dobrej współpracy. Koszty świadczenia tego typu usług dla mieszkańców poza swoją gminą pokrywa „rodowita” jednostka samorządu gminnego. Najczęściej spotykanym sposobem rozliczania się pomiędzy samorządami jest wystawianie faktur za zrealizowaną usługę, która nie odbiega od tego, co znamy z relacji pomiędzy firmami, funkcjonującymi w sektorze prywatnym⁵.

Jednak współpracy bilateralne pomiędzy jedynie dwoma jednostkami samorządu terytorialnego nie są jedynymi, które występują w polskiej przestrzeni administracyjnej.

Przykładem oddolnej inicjatywy, która może zrzeszać różnych interesariuszy spraw lokalnych, są Lokalne Grupy Działania (LGD). W tej instytucji zrzesza się przedstawiciele społeczności lokalnej, sektora publicznego, organizacji pozarządowych i biznesu.



Często uczestniczą w nich rolnicy, mieszkańcy, lokalni przedsiębiorcy, organizacje kulturalne, instytucje edukacyjne i inne. Jeśli mówimy o sektorze publicznym, to w skład Lokalnych Grup Działania wchodzi przedstawiciele więcej niż jednego samorządu terytorialnego. Uczestnikami działań w ramach LGD nie muszą być jedynie jednostki gminne, ale również powiatowe. W ramach funkcjonowania Lokalne Grupy Działania zajmują się zadaniami związanymi z realizacją projektów ponadlokalnych, które skupiają się na rozwoju danego obszaru. Mogą również starać się o pozyskiwanie środków zewnętrznych, głównie unijnych, na zadania związane z rozwojem i promocją swojego obszaru. Lokalne Grupy Działania służą jako forma do realizacji polityki rozwojowej obszarów wiejskich w ramach podejścia „LEADER”, które opiera się na włączaniu mieszkańców wsi i terenów wiejskich w procesy decyzyjne na danym obszarze. Narzędzie to wykorzystywane jest przez Unię Europejską dłużej niż Polska znajduje się w jej strukturach administracyjnych. Samo pojęcie „LEADER” jest skrótowcem pochodzącym z języka francuskiego, a w przetłumaczeniu na język polski jego rozwinięcie brzmi „powiązania pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju gospodarczego „obszarów wiejskich”.

Formą współprac, które są podejmowane w celu maksymalizacji zysków z realizacji przedsięwzięć, również są współpracy, zawiązujące się w celu realizacji „Zintegrowanych Inwestycji Strategicznych”. Ogólnie rzecz biorąc, partnerstwa terytorialne pozwalają na skuteczniejsze zarządzanie zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi, ponieważ integrują różne zainteresowane strony i promują podejście oparte na współpracy. Dzięki

⁵ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011

temu projekty ZIT mogą lepiej odpowiadać na konkretne potrzeby i wyzwania danego obszaru terytorialnego, co przyczynia się do osiągnięcia spójności i zrównoważonego rozwoju. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne mają za zadanie skupiać się na realizacji działań, które w swoich założeniach mają promowanie zrównoważonego rozwoju. W takich przypadkach środki finansowe na realizację projektów często pochodzą z wielu źródeł, na przykład dotacje ze środków krajowych, środki pochodzące z europejskich funduszy takich jak Europejski Fundusz Społeczny czy Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego aż po środki własne samorządów terytorialnych skupionych w ramach ZIT-u.

Jednak nie tylko obszary, które klasyfikujemy jako stricte wiejskie, zawierają ze sobą szerzej zakrojone współpracy, wykraczające poza ramy podziału administracyjnego. Wyróżnikiem współpracy na obszarze funkcjonalnym miasta są czynniki społeczne, ekonomiczne, kulturalne i infrastrukturalne, których kierunek ciężenia jest skupiony wokół silnego (a przynajmniej względnie silnego) ośrodka miejskiego. Współpraca terytorialna w ramach tych obszarów ma na celu zwiększenie efektywności działań, zaspokojenie wspólnych potrzeb i wyzwań, oraz poprawę jakości życia w regionie. Można tu dostrzec pewien wspólny odnośnik do obszarów wiejskich, który jest zbliżony do założeń współpracy w ramach Lokalnych Grup Działania. Typowymi formami współpracy terytorialnej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych są:

- Porozumienia międzygminne na obszarze funkcjonalnym: miasta i gminy w okolicy miasta mogą zawierać porozumienia w celu wspólnego rozwiązywania problemów i inwestowania w infrastrukturę. Przykładem może być porozumienie w zakresie gospodarki odpadami lub transportu publicznego.
- Wspólne planowanie przestrzenne: miasta i gminy w obszarze funkcjonalnym mogą wspólnie planować zagospodarowanie przestrzenne, aby uniknąć nieefektywnego wykorzystania ziemi i konfliktów w planowaniu.
- Wspólne planowanie strategiczne: jednostki samorządu gminnego, które to znajdują się w ramach Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego, mogą planować wspólnie strategie rozwoju całego obszaru oraz dążyć do realizacji założeń strategii.
- Wspólne projekty inwestycyjne: miasta i gminy mogą łączyć swoje zasoby i inwestować wspólnie w projekty infrastrukturalne, takie jak budowa nowych dróg, mostów, linii kolejowych czy portów.
- Wspólne dostarczanie usług publicznych: dla usług o charakterze regionalnym, takich jak opieka zdrowotna, edukacja czy kultura, miasta i gminy mogą łączyć swoje zasoby w celu zapewnienia bardziej efektywnego dostępu do tych usług.

Inicjatywy rozwojowe i granty: miejskie obszary funkcjonalne mogą starać się o granty i środki finansowe na projekty rozwojowe, które przyczyniają się do wzrostu gospodarczego i poprawy jakości życia mieszkańców. Obszary funkcjonalne mogą realizować projekty w ramach Zintegrowanych Inwestycji Strategicznych.

Przykładem, który można z pewnością pokazywać jako dobrze funkcjonujący obszar funkcjonalny miasta, jest MOF Warszawy. W chwili pisania tego artykułu toczą się prace w ramach grup eksperckich oraz interesariuszy z organizacji pozarządowych nad opracowaniem strategii rozwoju, której dokładny tytuł brzmi „Strategia rozwoju metropolii warszawskiej do 2040 roku”. Sam obszar funkcjonalny został wyodrębniony statystycznie z całego województwa mazowieckiego w 2018 roku, dzięki czemu uwolniono potencjał rozwojowy NUTS2⁶ „mazowiecki regionalny”, który dotychczas był hamowany poprzez zawyżane przez Warszawę i jej najbliższą okolicę, dochody dla całego województwa mazowieckiego. Na mocy tego wyodrębnienia powstała przestrzeń do zacieśniania więzi pomiędzy jednostkami znajdującymi się w ramach warszawskiego MOF-u. Pole do wspólnych działań i realizacji ich tak, aby były one jak najefektywniejsze, jest bardzo duże. W skład stowarzyszenia Metropolia Warszawa, które zostało powołane na potrzeby realizacji zadań dla całego obszaru funkcjonalnego stolicy, wchodzi łącznie 76 jednostek samorządu terytorialnego (70 gmin oraz 6 powiatów).

Chociaż to nie jest kompleksowy przegląd wszystkich form współprac terytorialnych, które są dopuszczone prawem w Polsce oraz są stosowane praktycznie, tak już po tych kilku przykładach można się pokusić o stwierdzenie, że możliwości realizacji wspólnych działań są w bardzo duże, a z uwagi na kapitałochłonność oraz niezbędne zasoby merytoryczne, przede wszystkim w gabinetach i biurach jednostek samorządu terytorialnego, tak wiele słabszych bytów samorządowych, bez nawiązywania współprac, mogłoby sobie nie poradzić z realizacją bardziej złożonych czy kosztownych działań. Działania, które to w pierwszej kolejności mają przynosić korzyści dla mieszkańców zamieszkujących dany obszar administracyjny.

4

Centrum Wsparcia Doradczego jako pomoc dla obszarów zagrożonych stałą marginalizacją

Kolejnym przykładem współprac terytorialnych między jednostkami samorządu terytorialnego są działania w ramach różnych edycji projektu Centrum Wsparcia Doradczego. Ze względu na specyfikę obszarów, których to dotyczą, zdecydowałem się projekt ten opisać szerzej oddzielnie. Ale dlaczego ten projekt jest inny niż te projekty, instrumenty, możliwości, które zostały opisane w rozdziale wcześniej? Otóż projekt ten jest wyjątkowy w polskiej skali z uwagi na fakt, że bezpośrednim rezultatem przejścia całej drogi projektowej nie było uzyskanie dofinansowania na konkretną inwestycję, a wsparcie merytoryczne jednostek samorządu terytorialnego o słabszym potencjale ekonomicznym i merytorycznym w opracowaniu wspólnej strategii rozwoju dla całego partnerstwa. Wyjątkowość projektu polegała również na tym, że większość obszarów, które zostały

⁶ Zgodnie z nomenklaturą Unii Europejskiej kraj dzieli się na jednostki statystyczne o charakterze ogólnokrajowym (NUTS1), regionalnym (NUTS2 - w przypadku Polski na 17 jednostek. 16 województw oraz wydzielony statystycznie region stołeczny, oraz NUTS3 - podział na podregiony. W przypadku Polski 73 jednostki statystyczne NUTS3) a następnie na jednostki lokalne (LAU - local administrative units).

zakwalifikowane do realizacji tego projektu to obszary zagrożone stałą marginalizacją zgodnie z nomenklaturą przyjętą przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, które to od listopada 2019 roku do chwili tworzenia tego opracowania, było właściwe do spraw rozwoju regionalnego. Obszary zagrożone stałą marginalizacją zostały określone mianem „OSI”, czyli obszarów strategicznej interwencji⁷. W związku z dostrzeżeniem zagrożenia pogłębiających się różnic pomiędzy obszarami wymagającymi dodatkowej uwagi w kierunku realizacji działań rozwojowych a resztą kraju podjęto decyzje o realizacji projektu, który miał te różnice niwelować. Obecnie można podsumować jedynie program pilotażowy, trwający 18 miesięcy od września 2020 roku. Dzięki współpracy i dążeniu do zdiagnozowania silnych i słabych stron poszczególnych partnerstw, dzięki zaangażowaniu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz ekspertów ze Związku Miast Polskich, 38 partnerstw, które były rozlokowane w 15 województwach, miało okazję wypracować wspólną wizję i strategię rozwoju. O skali samego przedsięwzięcia mogą mówić liczby, które jak na dotychczasowe inicjatywy administracji centralnej właściwej dla spraw rozwoju regionalnego, mogą robić wrażenie. W ramach 38 partnerstw współpracowało razem 333 gminy, 33 powiaty i 15 województw. W pracach uczestniczyło ok. 80 ekspertów, którzy sporządzili 100 wstępnych analiz wykonalności. Partnerstwa łącznie przygotowały 141 projektów o mniejszej skali. Natomiast kluczową kwestią, o którą chodziło w realizacji tego projektu, było przygotowanie strategii terytorialnych oraz zarysów wniosków o dofinansowanie. Niewątpliwie za realizację założonych celów, można określić fakt, że każde partnerstwo, które wzięło udział w pierwszej edycji projektu, opracowało zindywidualizowaną pod siebie i w oparciu o swoje mocne i słabe strony strategię oraz zarys wniosków o dofinansowanie. Od maja 2022 roku realizowane są dalsze etapy projektu, jednak one obejmują już 76 partnerstw, w których ponad 800 samorządów jest zrzeszonych i razem pracują nad bolączkami, dotyczącymi ich na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Fakt tego, że bezpośrednio za tym projektem nie była schowana tak zwana część marchewkowa, za którą można uznawać bezpośrednie dofinansowania na realizację konkretnych działań i pomysłów inwestycyjnych, może napawać optymizmem.

Obszary, które podlegają ciągłej presji marginalizacji, uzyskały platformę do wymiany doświadczeń oraz know-how, jak razem współpracować, w najbliższym czasie będą mogły zasypywać różnicę pomiędzy nimi a resztą kraju.



I chociaż trzeba mieć świadomość, że nawet najlepsza strategia ma to do siebie, że sama nic nie osiągnie, a jedynie jej realizacja może prowadzić do długofalowych korzyści, tak z pilną uwagą wszystkie razem i każde z

⁷ P. Śleszyński, J. Barański, M. Degórski, T. Komornicki, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych. Prace Geograficzne nr 260*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego. Warszawa 2017

osobna partnerstwo należy bacznie obserwować. W miejscach, którym dotychczas administracja centralna nie poświęcała aż tak dużo uwagi, może narodzić się modelowa współpraca na równych zasadach, którą dotychczas mogliśmy obserwować jedynie w ośrodkach o dużym kapitale finansowym oraz bogatym zapleczu merytorycznym.

5

Podsumowanie i konkluzje

Pokazując mechanizmy oraz formy prawne, dzięki którym to polskie samorzady mogą razem współpracować, możemy dostrzec pewną właściwość. W kontekście współprac najczęściej przewijały się aspekty ekonomiczne, które to przemawiały za łączeniem sił do realizacji zakładanego, wspólnego celu. Na poziomie lokalnym przykładowym wspólnym celem może być zagospodarowanie odpadów. Remedium na taką bolączkę może być wybudowanie spalarni śmieci, które to jest kapitałochłonne. Natomiast najczęściej same koszty wybudowania inwestycji nie są determinantą do tego, aby odstąpić od realizacji pomysłu. Jednak koszty utrzymania i dostarczenie odpowiedniej ilości surowca do takiej inwestycji, będzie odgrywało ważną rolę. Dzięki takim współpracom samorzady mogą w sposób racjonalny zagospodarowywać swój kapitał na realizację inwestycji oraz podnoszenia jakości świadczonych usług publicznych. Spalarnia w tej sytuacji jest jedynie przykładowym obrazem tego, że współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego najczęściej się opłaca każdej ze stron. Ponadto, dzięki zaangażowaniu się przez jednostki samorządu terytorialnego w działalność inicjatyw oddolnych takich jak Lokalne Grupy Działania administracja samorządowa rozwija potencjał, który drzemie w mieszkańcach i społeczeństwie obywatelskim.

Chociaż ta praca skupiła się głównie na współpracy krajowej oraz na realizacji projektów, po których może powstać coś namacalnego, tak nie można zapominać również o partnerstwach z jednostkami samorządu terytorialnego za granicami naszego kraju, o współpracy w ramach korporacji samorządowych czy też różnego rodzaju inicjatywach, które mogą się skupiać jedynie na wymianie doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy urzędnikami zatrudnionymi w administracji samorządowej. Konkludując kwestie podawane w tym artykule, nie sposób jednoznacznie stwierdzić, że współpraca zawsze się opłaca. Jedyną kwestią, która bardzo często rujnuje działalność na rzecz wspólnego dobra i poprawy jakości życia oraz świadczonych usług, są cechy ludzkie, determinujące sympatie i antypatie pomiędzy osobami decyzyjnymi na różnych szczeblach i w różnych organach administracji publicznej. Jednak patrząc na ogół możliwości nawiązywania współprac, które to prowadzą do podnoszenia jakości życia mieszkańców (a każdy władarz i urzędnik również jest mieszkańcem) w momencie pojawienia się możliwości realizacji zadania wspólnie, zamiast próbować walczyć samodzielnie, należałoby usiąść do wspólnego stołu, aby się zastanowić, czy to może polepszyć stan świadczonych usług na danym obszarze terytorialnym.

Bibliografia

Literatura:

- M. Chmaj, *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 1997
- P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011
- P. Śleszyński, J. Barański, M. Degórski, T. Komornicki, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych. Prace Geograficzne nr 260*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego. Warszawa 2017

Źródła:

- Dane Banku Danych Lokalnych GUS za rok 2022 [<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>] (Dostęp 3.10.2023 r.)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. – o dochodach jednostek samorządu terytorialnego tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 marca 1990 r. – o samorządzie gminnym tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, z późn. zm.



#CAL

Raport — 06

Maciej Antczak

Sztuczna inteligencja w miastach

Autor:
Maciej Antczak

Skład:
Tomasz Wójcik

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
Mungang Kim, TheDigitalArtist

Centrum Analiz Latarnika Kalisz 2023

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: LatarnikKaliski.pl/analizy



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Spis treści

Dlaczego sztuczna inteligencja jest tak przydatna?	84
Inteligentny System Transportowy – usystematyzować chaos	85
Sztuczna inteligencja w komunikacji miejskiej	86
Inteligentne parkingi	87
Optymalizacje systemów energetycznych i oświetleniowych z wykorzystaniem AI	87
Gospodarka odpadami – AI posegreguje śmieci?	88
Wykrywanie ukrytych wycieków wody	89
Integracja miejskich systemów AI z danymi mieszkańców	89
Czy sztuczna inteligencja zastąpi partycypację obywatelską?	90



Autor

Maciej Antczak – Wiceprzewodniczący Kaliskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego kadencji 2022-2025. Od 2020 r. publicysta portalu Latarnik Kaliski. Absolwent ekonomii przedsiębiorstwa na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, student ekonomii w Szkole Głównej Handlowej. Były wiceprezes Zarządu Głównego Stowarzyszenia KoLiber (2019-2020) i były prezes oddziału Kalisz (2019-2020). W latach 2022-2023 wiceprezes Forum Organizacji Pozarządowych Ziemi Kaliskiej.

Za sprawą ChataGPT sztuczna inteligencja weszła do mainstreamu. Termin *machine learning* (ang. uczenie maszynowe) był odmieniany przez wszystkie przypadki w programach publicystycznych i artykułach prasowych. Zwiększone możliwości sztucznej inteligencji rozpowszechniały teorie o rewolucji AI, która całkowicie odmieni życie gospodarcze całego świata. Nie sposób zatem nie przeanalizować, w jaki sposób sztuczna inteligencja może zmieniać podejście do polityki miejskiej? Jak miejscy decydenci mogą wykorzystywać narzędzia AI, aby zarządzać procesami funkcjonującymi w samorządach?

1

Dlaczego sztuczna inteligencja jest tak przydatna?

Sztuczna inteligencja jest narzędziem wpisującym się w ideę *smart city*, która opiera się na wykorzystywaniu technologii do zarządzania miastem. Zgodnie z najnowszymi założeniami smart city, technologie należałoby wykorzystywać do usprawniania życia mieszkańców i funkcjonowania w zgodzie z miejskimi systemami. Nie powinny one być technologicznymi eksperymentami wyabstrahowanymi od realnych potrzeb społeczności¹. Samorządowcy za to powinni zawsze z tyłu głowy mieć ryzyko popadnięcia w *aquaparkozę*², czyli tworzenie prawie nikomu niepotrzebnych, przeskalowanych i generujących koszty gadżetów. Tyczy się to także narzędzi AI, które ze względu na ich rewolucyjny i innowacyjny charakter, są z natury ryzykownymi inwestycjami, pochłaniającymi nierzadko duże koszty.

Sztuczna inteligencja daje szerokie możliwości w zakresie zarządzania dużymi bazami danych, które nie byłyby przetwarzalne przez jednego człowieka, a nawet całe systemy biurokratyczne. Wielość informacji, będąca wyzwaniem dla ludzi (ale także tradycyjnych programów komputerowych ze względu na rozmiary baz), dzięki wykorzystaniu AI staje się możliwa do skondensowania i przedstawienia w formie przydatnych urzędnikom, decydentom oraz mieszkańcom statystyk.

Dostęp do niedostępnych wcześniej zasobów informacji pozwala na racjonalne podejmowanie decyzji, nie w oparciu o intuicję, założenia teoretyczne czy eksperymenty, lecz na podstawie danych empirycznych zbieranych przez systemy miejskie wykorzystujące sztuczną inteligencję³.



1 Dominiak B., *Inteligentne miasta trzeciej generacji*, „Warsaw Smart City”, 02.03.2016, <https://smartcityforum.pl/artukul/inteligentne-miasta-trzeciej-generacji/> (dostęp 14.11.2023)

2 Termin autorski oparty o modę na inwestycje w aquaparki realizowane w wielu gminach z unijnych środków tuż po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

3 Bokhari S. A. A., Myeong S., *Use of Artificial Intelligence in Smart Cities for Smart Decision-Making: A Social Innovation Perspective*, „Sustainability”, tom 14, nr 2, 2022

Pozwala to personalizować działania samorządu, unikając prostego kopiowania jeden do jednego rozwiązań z innych ośrodków, lecz dostosowywać rozwiązania do spływających z systemu AI faktycznych danych z miasta.

Ważne jest, aby dane zbierane dzięki sztucznej inteligencji nie były wykorzystywane tylko przez urzędników. Warto udostępniać je zainteresowanym mieszkańcom czy przedsiębiorcom, którzy na ich bazie mogą tworzyć innowacje społeczne.

2

Inteligentny System Transportowy – usystematyzować chaos

Sztuczna inteligencja odgrywa ważną rolę w funkcjonowaniu tzw. ITS-u, czyli inteligentnego systemu transportowego. ITS to połączenie systemów sterowania ruchem, czujników, kamer, aktualizowanych aplikacji oraz tablic informacyjnych itp., które umożliwiają chociażby dostosowywanie sygnalizacji świetlnej do aktualnej sytuacji na drodze. System obciążony jest bardzo dużą ilością danych spływających z miejskich dróg, w związku z czym konieczne jest wykorzystywanie do jego obsługi sztucznej inteligencji przetwarzającej tysiące informacji na sekundę. Systemy ITS funkcjonować mogą na modelach przewidujących ruch w danym czasie na bazie informacji historycznych oraz aktualnych danych z innych części miasta, wykorzystując kamery monitoringu, czujniki i skanery identyfikacji radiowej. W ramach funkcjonowania *smart city* wykorzystywane są także drony, które swoim zasięgiem kamery mogą obejmować istotne dla systemu ITS arterie miasta⁴.

W najnowszych modelach systemów ITS⁵ wdraża się *deep learning* (ang. uczenie głębokie), które jest podkategorią uczenia maszynowego. Polega ono na uczeniu się systemu poprzez doświadczenie⁶. W modelu Ge L. *et al.*, zmiennymi, oprócz danych z kamer monitoringu, są także ograniczenia prędkości, pasy ruchu, warunki pogodowe czy dni świąteczne, co dodatkowo wzmacnia dokładność modelu, ale i komplikuje jego funkcjonowanie, co jest jednak sterowalne dzięki *deep learning*. Jak wskazują autorzy opracowania, przed nimi jeszcze wiele usprawnień całości systemu, co zwiastuje dalszy progres w zakresie dokładności modelu.

System ITS funkcjonuje chociażby w Bydgoszczy. Opiera się on na współpracy podsystemów: sterowania ruchem, zarządzania transportem publicznym, monitoringu wizyjnego, naprowadzania pojazdów na drogi alternatywne, informacji parkingowej. Podsystemy integruje aplikacja w Centrum Sterowania Ruchem. Dzięki całemu systemowi, bydgoskie tramwaje posiadają priorytet przy przejeździe przez skrzyżowania⁷.

4 Rawat B. *et al.*, *AI Based Drones for Security Concerns in Smart Cities*, "Aptisi Transactions on Management", tom 7, nr 2, s. 125- 130

5 Ge L. *et al.*, *Global Spatial-Temporal Graph Convolutional Network for Urban Traffic Speed Prediction*, "Applied Sciences", tom 10, nr 4, 2020

6 Uczenie głębokie różni się od uczenia maszynowego, jak sama nazwa wskazuje, głębokością węzłów sieci neuronowych, ich wielowarstwowością. Pozwala to na bardziej rozbudowaną analizę danych spływających z systemu ITS.

7 Sprint, *ITS w Bydgoszczy*, <https://sprint.pl/pl/realizacje/its-bydgoszcz> (dostęp 14.11.2023)

Kamery monitoringu wykorzystywane w ramach systemów ITS mogą skanować tablice rejestracyjne samochodów, aby dzięki temu śledzić trasę i czas przejazdu danego auta⁸.



Pozwala to przeanalizować, którymi drogami porusza się kierowca i dzięki zebraniu obszernych danych statystycznych dociec, jak wygląda najczęściej wybierana trasa z miejsca A do B, wliczając w to różne istotne z punktu widzenia analizy punkty pośrednie. Jest to ważne z perspektywy śledzenia reakcji kierowców na wprowadzane przez administrację samorządową zmiany na drogach, takie jak dodawanie dodatkowych pasów ruchu, zwężanie jezdni, budowa nowych dróg, rond czy sygnalizacji świetlnych. Na przestrzeni miesięcy można też sprawdzić, czy dana zmiana spowodowała, że trasa jest wybierana częściej czy rzadziej przez kierowców. Łącząc tę analizę z analizą linii autobusowych, można poszukiwać korelacji pomiędzy potencjalnym spadkiem ruchu samochodowego na danej trasie i ewentualnym wzrostem liczby pasażerów autobusów (np. w związku z wprowadzeniem buspasów).

3

Sztuczna inteligencja w komunikacji miejskiej

Wykorzystanie AI w transporcie może być pomocne również przy tworzeniu rozkładów jazdy autobusów, które można opracowywać dzięki badaniu natężenia ruchu oraz na podstawie informacji na temat ich przepełnienia. Dzięki upowszechnieniu się płatności bezgotówkowych w autobusach oraz elektronicznego czytnika kart, przewoźnicy mają możliwość uzyskania bieżących danych na temat przepełnienia pojazdów. Co istotne, aby dobrze zaplanować rozkład jazdy, trzeba brać pod uwagę także inne czynniki, takie jak chociażby korki i związane z nimi autobusowe spóźnienia w jednym rejonie miasta, które mogą mieć wpływ na dostępność linii w innym rejonie. Dowodzi to temu, iż występuje w tym przypadku korelacja przestrzenno-czasowa, którą znacznie prościej rozwiązać, wykorzystując *deep learning*⁹. Analiza danych w czasie rzeczywistym daje też możliwość skorzystania z dodatkowych autobusowych kursów, które można uruchamiać w celu rozładowania ponadnormatywnego ruchu dostrzeżonego przez system oparty o AI. Podobnie jak w modelu analizy natężenia ruchu samochodowego, tak i w przypadku zarządzania ruchem autobusowym, możliwe jest dodanie dodatkowych scenariuszy, takich jak mniejsze i większe wydarzenia społeczno-kulturalne czy zwiększony ruch turystyczny¹⁰.

8 Bharadiya J.P., *Artificial Intelligence in Transportation Systems A Critical Review*, "American Journal of Computing and Engineering", tom 6, nr 1, s. 39

9 Liu P. et al., *Improved Spatio-Temporal Residual Networks for Bus Traffic Flow Prediction*, "Applied Sciences", tom 9

10 *Ibidem*

4 Inteligentne parkingi

Istotnym transportowym udogodnieniem, które wykorzystuje mechanizmy sztucznej inteligencji oraz Internetu Rzeczy, są inteligentne parkingi. W wielu miastach znalezienie miejsc parkingowych jest niezwykle trudne. Dzieje się tak tym bardziej dlatego, że ze względu na trendy ograniczania ruchu samochodowego w mieście, ich liczba jest często zmniejszana na rzecz pieszych. Długotrwałe poszukiwanie parkingu wiąże się z irytacją kierowców, generowaniem niepotrzebnego ruchu, a co za tym idzie emisją dodatkowych spalin i hałasu. Inteligentne parkingi są odpowiedzią na te problemy, gdyż dzięki sensorom lub obrazowi z monitoringu wskazują liczbę wolnych miejsc parkingowych w danych lokalizacjach, co skraca czas kierowcy poświęcany na ich poszukiwanie. Ponadto, dają także możliwość wprowadzania dynamicznie zmieniających się cen za parkowanie, które rosłyby w sytuacji wysokiego obłożenia parkingów i spadały przy dużej liczbie wolnych miejsc.

Kilkumiesięczne testy na parkingu w amerykańskim Angle Lake z wykorzystaniem kamer monitoringu pozwoliły na osiągnięcie 95% dokładności w zakresie określania liczby wolnych miejsc parkingowych na bazie obrazu wideo transmitowanego na żywo. Wpływ na niepełną dokładność miały głównie warunki pogodowe – krople deszczu pojawiające się na kamerze czy blask słońca¹¹.

5 Optymalizacje systemów energetycznych i oświetleniowych z wykorzystaniem AI

AI może być wykorzystywane także w inteligentnej sieci energetycznej (ang. *smart grid*), która jest odejściem od technologii elektromechanicznej na rzecz sieci sterowanych w pełni elektronicznie. Pozwala to na monitorowanie procesów w czasie rzeczywistym i na przepływ danych między urządzeniami oraz systemami. W konsekwencji AI może z wyprzedzeniem wykrywać potencjalne usterki, prognozować ewentualne przeciążenia sieci i deficyty mocy czy oceniać poziom stabilności sieci oraz samodzielnie podejmować działania optymalizacyjne, które zapobiegają zaburzeniom funkcjonowania systemu bądź nadmiernemu zużyciu energii. Co więcej, magazyny energii mogą być dostosowane do prognoz AI, optymalizując tym samym zużycie prądu w czasie. Niestabilność odnawialnych źródeł energii zależnych od warunków atmosferycznych (jak np. fotowoltaika bądź fermy wiatrowe) powoduje, że szczególnie trudno planować funkcjonowanie sieci energetycznych. Systemy AI mogą uwzględniać aktualną i prognozowaną pogodę, godzinę, porę roku czy ruch turystyczny, co pozwala lepiej

¹¹ Ke R. et al., *A Smart, Efficient, and Reliable Parking Surveillance System with Edge Artificial Intelligence on IoT Devices*, "IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems", 2020

planować przyszłe działania, aby uniknąć *black outów*¹². Dzięki *smart grid* możliwe jest także udostępnianie odbiorcom w czasie rzeczywistym ceny energii (w zależności od jej stopnia wykorzystywania w danym czasie w całej sieci), co pozwoliłoby zaoszczędzić na rachunkach za prąd mieszkańcom czy przedsiębiorcom¹³.

Z siecią energetyczną w miastach powiązany jest system oświetlenia ulicznego, który również może być optymalizowany w wielu samorządach przez sztuczną inteligencję. Podobnie jak w przypadku innych systemów, AI w systemach oświetlenia ulicznego analizuje ruch pieszych, ruch samochodowy, dane historyczne czy pogodę¹⁴. W miastach znane są systemy funkcjonujące w oparciu o czujniki ruchu. W ostatnich latach zaproponowano chociażby wykorzystanie oświetlenia LED z regulacją koloru – przy braku/niskim ruchu zmienia się kolor i natężenie światła, które traci w ten sposób nieco na jakości, lecz równocześnie znacząco spada zużycie energii przez lampę¹⁵. Z użyciem AI do sterowania oświetleniem wykorzystać można nie tylko czujniki ruchu, ale także prognozy ruchu na podstawie różnych zmiennych w modelu, m.in. obrazów z kamer monitoringu, co jest rozwiązaniem tańszym niż czujniki ruchu montowane przy każdej lampie¹⁶.

6

Gospodarka odpadami – AI posegreguje śmieci?

Obserwowany w ostatnich latach wzrost produkcji śmieci wymusza na decydentach podejmowanie działań w celu lepszego zarządzania gospodarką odpadami. Dzięki wykorzystaniu czujników wagowych bądź ultradźwiękowych, nadajnikom GPS lokalizującym kontenery na śmieci oraz w wyniku zintegrowania tych danych w jednym spójnym systemie, możliwe jest optymalne ułożenie tras śmieciarek docierających do miejsc, gdzie kontenery są pełne bądź prawie pełne¹⁷. Co więcej, na rynku pojawiają się już roboty zdolne do segregowania odpadów w sortowniach bądź nawet w pojemnikach na śmieci. Rozpoznają one typ odpadu i decydują, do której przegrody winien on trafić. Tego typu systemy funkcjonują już chociażby w hiszpańskiej Katalonii¹⁸.

12 Omिताomu O. A., Niu H., *Artificial Intelligence Techniques in Smart Grid: A Survey*, "Smart Cities", nr 4, 2021, s. 548-568

13 Billewicz K., *Smart Grid - rozwój Smart Grid w Polsce musi przyspieszyć! Czym jest Smart Grid?*, "Murator Plus", 29.03.2022, <https://www.muratorplus.pl/technika/elektroenergetyka/smart-grid-czym-jest-rozwoj-smart-gridd-w-polsce-aa-r5i2-VCUz-FhBu.html> (dostęp 14.11.2023)

14 De Paz J. F. et al., *Intelligent system for lighting control in smart cities*, "Information Sciences", tom 372, 2016, s. 241-255

15 Afshari S., et al., *Modeling and control of color tunable lighting systems*, "Energy and Buildings", tom 68, część A, 2014, s. 242-253

16 De Paz J. F. et al., s. 254

17 Khan I. R., Alam M., Razdan A., *Smart Garbage Monitoring System using IoT*, "SSRN Electronic Journal", 2021

18 Newseria, *Sztuczna inteligencja usprawni recykling. Wyposażone w kamery kosze rozpoznają typ odpadu i odpowiednio je posortują*, 21.07.2021, <https://innowacje.newseria.pl/news/sztuczna-inteligencja,p73105973> (dostęp 14.11.2023)

7

Wykrywanie ukrytych wycieków wody

Polscy naukowcy, Izabela Rojek oraz Jan Studziński, zajęli się problematyką wycieków z sieci wodociągowych, które można wykrywać przy pomocy algorytmu stworzonego na bazie sztucznej inteligencji. Szczególną uwagę przywiązali do wycieków ukrytych, związanych z przestarzałą infrastrukturą podziemną, które są szczególnie kosztowne dla samorządów. Wyciek ukryty jest trudny do zidentyfikowania ze względu na przeciekanie wody bezpośrednio do gruntu, stąd obserwowany jest jej ubytek, lecz nie wiadomo, w którym miejscu. Autorzy w swojej pracy wskazują, iż jednym z rozwiązań jest stworzenie gęsto rozmieszczonego monitoringu na całej sieci i obserwacja, czy przepływ wody (jej ciśnienie) jest tożsamy ze standardowym. Jest to jednak rozwiązanie kosztowne. Propozycją polskich naukowców jest zatem stworzenie systemu opartego o AI oraz sieci neuronowe, którego skuteczność w trakcie badań teoretycznych okazała się lepsza od tradycyjnych metod, lecz nie została jeszcze przetestowana w warunkach rzeczywistych¹⁹.

8

Integracja miejskich systemów AI z danymi mieszkańców

Miasta, w których funkcjonują podsystemy budujące *smart city*, spotykają się z wyzwaniem zintegrowania urządzeń wykorzystujących technologię różnych producentów, która nie jest ze sobą kompatybilna. Co jednak nie może dziwić, ten problem także można rozwiązać z wykorzystaniem AI, a konkretnie w ramach Internetu Rzeczy opartego o sztuczną inteligencję i technologię semantyczną (AI-SIoT). Zdaniem autorów jednego z opracowań²⁰ dot. AI-SIoT, w przyszłości możliwe jest zintegrowanie danych ze *smart* domów czy samochodów, aby powiązać systemy miejskie z danymi dotyczącymi pojedynczych użytkowników. Można by dzięki temu szacować poziom zużycia energii w poszczególnych częściach miasta czy, w przypadku połączenia z pojazdami, korygować działanie systemów ITS w oparciu o dane dotyczące planowanych tras przejazdu czy tempa poruszania się pojazdów. Można wyobrazić sobie także, że system AI-SIoT miałby dostęp również do kamer w lokalach restauracyjnych bądź sklepach, na podstawie czego można by określić szczegółowo stopień wypełnienia lokalu/sklepu i wybrać się w dane miejsce w momencie, kiedy będzie tam mniej tłoczno. Oczywiście te koncepcje wiążą się także z ograniczeniami w postaci prawa do prywatności i niechęci obywateli do udostępniania tak szczegółowych danych systemowi kontrolowanemu pośrednio przez polityków.

19 Rojek I., Studziński J., *Detection and Localization of Water Leaks in Water Nets Supported by an ICT System with Artificial Intelligence Methods as a Way Forward for Smart Cities*, "Sustainability", tom 11, 2019

20 Guo K. et al., *Artificial Intelligence-Based Semantic Internet of Things in a User-Centric Smart City*, "Sensors", nr 18, 2018

9

Czy sztuczna inteligencja zastąpi partycypację obywatelską?

Sztuczna inteligencja, mimo swoich niewątpliwych zalet, ma kilka wad. Jedną z nich, w przypadku zarządzania miastem w oparciu o systemy AI, jest ograniczanie roli człowieka w procesie podejmowania decyzji. Skoro sztuczna inteligencja na podstawie obszernych baz danych jest w stanie *de facto* sama realizować wiele zadań, które niegdyś były domeną ludzi, to wśród decydentów może kształtować się przekonanie, że codzienna rozmowa z obywatelami nie jest konieczna. Wszak obywatele nie mają tak rozbudowanej wiedzy o samorządzie, jak operująca na danych sztuczna inteligencja. Jest to jednak myślenie błędne. Przede wszystkim współczesne teorie polityki miejskiej zaznaczają niezwykle istotną rolę partycypacji w procesie zarządzania samorządem. Wsłuchiwanie się w głos ludzi, organizowanie konsultacji czy debat jest bardzo ważnym elementem aktywizowania mieszkańców i budowania wśród nich poczucia współodpowiedzialności za lokalną ojczyznę. Ponadto, często statystyki w skali makro mogą nie ujmować problemów w skali mikro, z którymi borykają się na co dzień mieszkańcy.

Sztuczna inteligencja daje narzędzia, lecz jedynie usprawnia w ten sposób istniejące systemy techniczne. Nie należy zapominać przy tym o wadze relacji społecznych, które są bardzo ważnym elementem skoncentrowanej na człowieku polityki miejskiej.



Stąd tak ważne jest, aby systemy oparte o AI łączyć z partycypacją społeczną oraz inicjatywą lokalnych elit w zakresie wizji drogi, którą powinno podążać miasto.

Bibliografia

Literatura:

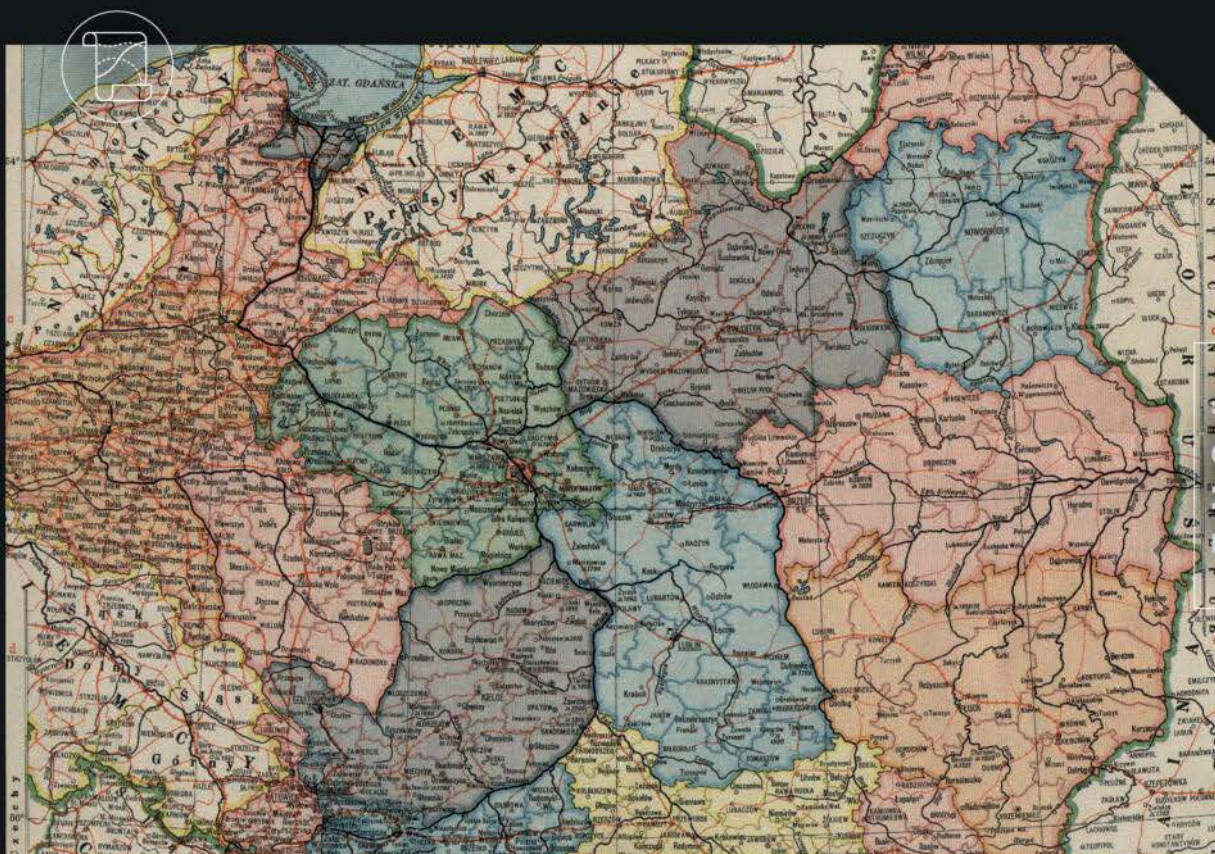
- Bharadiya J.P., *Artificial Intelligence in Transportation Systems A Critical Review*, "American Journal of Computing and Engineering", tom 6, nr 1, s. 35-45
- Bokhari S. A. A., Myeong S., *Use of Artificial Intelligence in Smart Cities for Smart Decision-Making: A Social Innovation Perspective*, "Sustainability", tom 14, nr 2, 2022
- De Paz J. F. et al., *Intelligent system for lighting control in smart cities*, "Information Sciences", tom 372, 2016, s. 241-255
- Ge L. et al., *Global Spatial-Temporal Graph Convolutional Network for Urban Traffic Speed Prediction*, "Applied Sciences", tom 10, nr 4, 2020
- Guo K. et al., *Artificial Intelligence-Based Semantic Internet of Things in a User-Centric Smart City*, "Sensors", nr 18, 2018
- Ke R. et al., *A Smart, Efficient, and Reliable Parking Surveillance System with Edge Artificial Intelligence on IoT Devices*, "IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems", 2020
- Khan I. R., Alam M., Razdan A., *Smart Garbage Monitoring System using IoT*, "SSRN Electronic Journal", 2021
- Liu P. et al., *Improved Spatio-Temporal Residual Networks for Bus Traffic Flow Prediction*, "Applied Sciences", tom 9
- Omitaomu O. A., Niu H., *Artificial Intelligence Techniques in Smart Grid: A Survey*, "Smart Cities", nr 4, 2021, s. 548-568
- Rawat B. et al., *AI Based Drones for Security Concerns in Smart Cities*, "Aptisi Transactions on Management", tom 7, nr 2, s. 125-130
- Rojek I., Studziński J., *Detection and Localization of Water Leaks in Water Nets Supported by an ICT System with Artificial Intelligence Methods as a Way Forward for Smart Cities*, "Sustainability", tom 11, 2019

Źródła:

- Billewicz K., *Smart Grid - rozwój Smart Grid w Polsce musi przyspieszyć! Czym jest Smart Grid?*, "Murator Plus", 29.03.2022, <https://www.muratorplus.pl/technika/elektroenergetyka/smart-grid-czym-jest-rozwoj-smart-gridd-w-polsce-aa-r5i2-VCUz-FhBu.html> (dostęp 14.11.2023)
- Dominiak B., *Inteligentne miasta trzeciej generacji*, „Warsaw Smart City”, 02.03.2016, <https://smartcityforum.pl/artukul/inteligentne-miasta-trzeciej-generacji/> (dostęp 14.11.2023)
- Newseria, *Sztuczna inteligencja usprawni recykling. Wyposażone w kamery kosze rozpoznają typ odpadu i odpowiednio je posortują*, 21.07.2021, <https://innowacje.newseria.pl/news/sztuczna-inteligencja,p73105973> (dostęp 14.11.2023)
- Sprint, *ITS w Bydgoszczy*, <https://sprint.pl/pl/realizacje/its-bydgoszcz> (dostęp 14.11.2023)



CENTRUM
ANALIZ
LATARNIKA



07

Raport

Dr Marcin Szymański

**Samorząd terytorialny
w II RP – wykorzystane
i stracone szanse**

Autor:

Dr Marcin Szymański

Skład:

Tomasz Wójcik

Wykorzystano materiały CC autorstwa:

Made

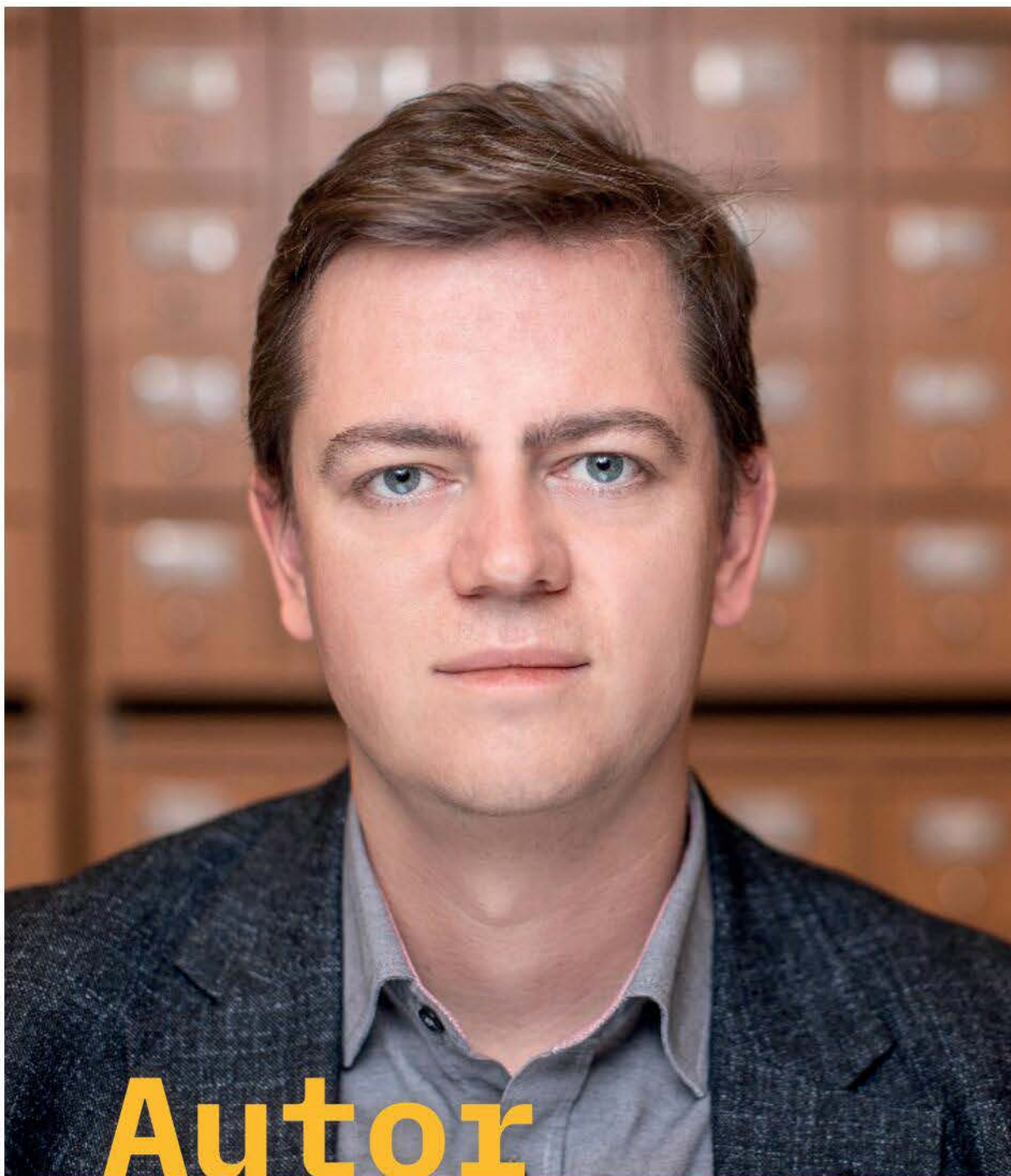
Centrum Analiz Latarnika

Kalisz 2023

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: LatarnikKaliski.pl/analizy



**SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU
ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO**



Autor

Dr Marcin Szymański – historyk, pracownik Katedry Historii Polski Najnowszej Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalizuje się w historii społecznej i gospodarczej Polski XX wieku, autor licznych książek i artykułów naukowych i popularnonaukowych (m.in. książek *Polskie Piwo. Biografia*; *Łódź na wodach dziejów*; *Fabrykanci* (wraz z B. Torańskim)). Muzealnik, autor i współautor wystaw czasowych i stałych (m.in. Muzeum Miasta Łodzi, Centralne Muzeum Włókiennictwa).

Fot. B. Kałużny (UŁ)

Odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 roku to jedno z najważniejszych wydarzeń w historii tego kraju. Przed Polakami stanęła wtedy życiowa szansa na odbudowę własnej struktury państwowej i zyskania podmiotowości na arenie międzynarodowej. Jak wiemy, wybuch II wojny światowej zahamował ten proces na wiele lat, a druga połowa XX wieku przyniosła zupełnie inne realia. Faktycznie II Rzeczypospolitej przyszło funkcjonować w niesprzyjających okolicznościach zewnętrznych, był to kraj biedny, o wielkich kontrastach społecznych i gospodarczych. Częściowo udało się te problemy przezwyciężyć, częściowo nie. Niektóre wydarzenia jednak rzucają cień na historię tego młodego państwa – mam na myśli zamach majowy z 1926 roku, kiedy stronnictwo polityczne związane z Józefem Piłsudskim przejęło władzę w sposób siłowy z postulatem naprawy państwa (stąd potoczna nazwa tego ruchu – Sanacja). Faktycznie stronnictwo to utrwaliło problematyczne rozwiązania prawne oraz wprowadziło nowe. Najważniejszymi cechami tego systemu było autorytarne sprawowanie rządów przy jednoczesnym ukróceniu praktyk demokratycznych. Brak organów doradczych, fachowców prowadził do stagnacji społecznej i gospodarczej. Dość powiedzieć, że Polska dopiero w 1939 roku osiągnęła poziom produkcji przemysłowej z roku 1914¹. Ponadto, udział Polski w gospodarce zmniejszył się na przestrzeni lat 1918-1939. Siłą rzeczy przekładało się to na niski poziom życia i zacofanie w wielu dziedzinach.

W XX wieku w Europie upowszechniła się idea samorządu terytorialnego. Sama koncepcja pojawiła się dość późno – dopiero następstwa rewolucji francuskiej i rozlanie się po kontynencie jej idei sprawiły, że w kręgach władzy centralnej rozpoczęto poważne dyskusje na temat delegowania części kompetencji związanych z władzą lokalną na nowe struktury, specjalnie w tym celu powołane. Wśród istotnych kamieni milowych na tym polu wymienić należy francuską ustawę o gminach z 1789 roku, która wprowadzała wybieralność władz samorządowych, traktowanych odtąd jako czwarta władza, co zostało rozwinięte w konstytucji z 1791 roku. Zwycięski marsz Napoleona po Europie eksportował nowe idee. Samorząd był świetnym narzędziem do rozwiązywania lokalnych problemów, dbania o jakość życia mieszkańców, a równocześnie budował poczucie odpowiedzialności za swoją okolicę. W II Rzeczypospolitej również pojawił się samorząd, już na samym początku jej trwania. Czy Polacy umieli wykorzystać to użyteczne narzędzie? Czy samorząd był w stanie wpływać na miejscową rzeczywistość? Czy II RP wykorzystała szansę na stworzenie sprawnej administracji lokalnej? W niniejszym szkicu spróbuję odpowiedzieć na te pytania.

Sprawa organizacji samorządu w II Rzeczypospolitej doczekała się dość licznej literatury, nie ma więc sensu powtarzać wszystkich zawiłości i meandrów ich funkcjonowania, które zostały już solidnie opracowane². W niniejszym szkicu chciałbym jedynie przytoczyć podstawowe fakty, które zaważyły na bardzo skromnych osiągnięciach w zakresie poprawy życia mieszkańców

1 K. Badziak, *Trudna niepodległość. Rozważania o dorobku ekonomiczno-społecznym II Rzeczypospolitej* [w:] *O suwerenność państwową i narodową*, red. S. Pytlas, H. Siemiński, Łódź 1999, s. 53

2 Zob. m.in. M. Łapa, *Sto lat samorządu, sto lat niepodległości*, Łódź 2018; M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010; R. Szwed, *Samorządowa Rzeczypospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002

miast, miasteczek i wsi, bo o to przecież chodzi w polityce komunalnej³. Idea samorządu terytorialnego była jednym z najważniejszych tematów dotyczących Polaków już w czasach zaborów, a więc przed I wojną światową. W późniejszym czasie przepisy pruskie zostały rozbudowane, a od połowy XIX wieku istniały w zaborze pruskim rady miejskie i magistraty, pod koniec wieku wprowadzono też samorządy gminne. W latach 60. tegoż wieku wprowadzono samorząd w Galicji. Tam był rozwinięty najlepiej ze wszystkich ziem polskich, co więcej, mieściły się tam największe możliwości kształcenia przyszłych kadr dla niepodległego państwa polskiego. Najgorsza pod tym względem sytuacja panowała w Królestwie Polskim, będącym częścią Rosji. W wyniku represji po powstaniu styczniowym istniejące struktury rozwiązano. Aż do I wojny światowej istniał jedynie samorząd wiejski, który jednak miał niewielkie kompetencje ze względu na pilny nadzór ze strony naczelnika ziemskiego.

Wyraźne zmiany w zakresie samorządu zaszły już w czasie I wojny światowej. Znaczne części ziem polskich były okupowane przez Niemców, co wiązało się też z przeniesieniem pewnych koncepcji na okupowany obszar. Chociaż niemiecka okupacja była dotkliwa, bo wiązała się przecież z uciskiem politycznym i gospodarczym, bandyckimi wręcz rekwizycjami na cele wojenne, to w dużym stopniu wpłynęła pozytywnie na budowę polskich struktur administracyjnych – z jednej strony poprzez stworzenie Rady Regencyjnej, a więc namiastki władzy w Królestwie Polskim, ale też wprowadzenia wyborów do rad miejskich. W ten sposób mieszkańcy okupowanych polskich miast mogli zająć się rozwiązywaniem palących, lokalnych problemów. Oczywiście zezwolenie na takie działanie ze strony władz okupacyjnych było podyktowane pragmatyzmem – po prostu zdejmowało te obowiązki z władz okupacyjnych.

Odrodzenie Rzeczypospolitej wiązało się z burzliwymi wydarzeniami politycznymi, głównie na polu ostrej walki o władzę. Podobnie w zakresie organizacji państwa - o ile koncepcja państwa demokratycznego była bliska większości stronnictw politycznych, to szczególnie w zakresie tego, jak miałyby ono wyglądać, były już przedmiotem wielu sporów.



Dwie główne koncepcje, w dużym uproszczeniu, to naturalistyczna i państwowa. Pierwsza zakładała, że lokalne władze mają naturalne prawo do zajmowania się swoimi sprawami, natomiast druga odnosiła się do ścisłych ram państwowych, w jakich powinien funkcjonować taki samorząd⁴. Co ciekawe, większość ugrupowań politycznych uważały władze terytorialne

³ A. Ginsbert Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1984, s. 11

⁴ Zob. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006; R. Stawicki, dz. cyt., s. 7

za istotny element w zarządzaniu państwem. Chociaż faktycznie najwięcej miejsca w swoich postulatach poświęcała mu Polska Partia Socjalistyczna, to również Polskie Stronnictwo Ludowe i Zjednoczenie Ludowo-Narodowe widziały ideę samorządności lokalnej jako istotną.

Warto przypomnieć tu stanowisko prezydenta Łodzi, Aleksego Rzewskiego, związanego z PPS. W 1920 roku opublikował ważny tekst, w którym wskazywał na konieczność zaciągania pożyczek przez miasto w celu przeprowadzania inwestycji komunalnych. Wskazywał też na celowość przejmowania instytucji użyteczności publicznej, często będących w rękach prywatnych, na rzecz władz miasta. Wskazywał tutaj na potrzebę zerwania z poprzednim okresem, gdy władze samorządowe nie mogły zaciągać poważnych pożyczek, nie były też w stanie angażować się w ambitne przedsięwzięcia, zostawiając je kapryśnej inicjatywie prywatnej. Chodziło o kluczowe kwestie jak wodociągi, kanalizację, elektryfikację, gazownictwa czy transport tramwajowy i kolejowy⁵. Nie rozstrzygając, czy instytucje w gestii władz samorządowych to dobry pomysł, Rzewski zaznaczył potrzebę zyskania przez władze lokalne samodzielności i podmiotowości, co miało być warunkiem do prowadzenia skutecznej polityki.

Na początku najważniejsze było stworzenie ram prawnych – w listopadzie 1918 roku powołano rady gminne, a w lutym 1919 roku samorząd miejski, którego organami były rada miejska i magistrat⁶. Dodatkowo powołano sejmiki i wydziały powiatowe. Były to rozwiązania tymczasowe, właściwe na czas budowy struktur państwowych. Dodać należy, że kompetencjami kontrolnymi wobec wymienionych struktur dysponowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Kolejnym krokiem było uwzględnienie zagadnienia samorządowego w konstytucji z marca 1921 roku (od daty uchwalenia nazywanej marcową). Zadeklarowano tam, że polski model administracji będzie realizowany na gruncie decentralizacji i delegowania licznych kompetencji na samorząd terytorialny⁷.

Niestety, prace nad nowym ujednoliconym kształtem władzy samorządowej w II Rzeczypospolitej nie zostały zakończone.

Władze sanacyjne po zamachu majowym nie były skłonne do delegowania obowiązków na władze terytorialne. Co więcej, tendencje do centralizacji władzy przejawiały się wręcz w ograniczaniu kompetencji tych struktur na rzecz „ręcznego” sterowania z Warszawy, a konkretnie z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.



5 A. Rzewski, *Świadczenia wojenne*, „Dziennik Zarządu Łodzi” 1920, nr 1, s. 1

6 DPPP, 1918, nr 18, poz. 48; DPPP, 1919, nr 13, poz. 140

7 Perypetie związane z kształtowaniem się województw i organizacją władz wojewódzkich z tym związaną zostały opisane m.in. w: R. Stawicki, dz. cyt., s. 11-12; J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2010

Zostało to wyrażone w rozporządzeniu z 1928 roku⁸, na jego podstawie stosowano się do zasady, że jedyne zadania należące do samorządu terytorialnego to te, które zostały mu zlecone bezpośrednio. Innymi słowy – samorząd terytorialny miał się stać przedłużeniem władzy wykonawczej.

Dopiero w 1933 roku zunifikowano przepisy dotyczące władz samorządowych poszczególnych szczebli (poza wojewódzkimi). W ustawie wprowadzono jednolity system, który stał się podstawą sprawowania władzy lokalnej. W pięcioprzymiotnikowych wyborach mieszkańcy poszczególnych gmin, powiatów i miast wybierali swoich przedstawicieli na pięcioletnie kadencje. Co jednak istotne, starości mianowani byli przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a burmistrzowie i prezydenci stojący na czele rad miejskich byli faktycznie organami wykonawczymi władz rządowych. Ograniczenie kompetencji samorządu terytorialnego zostało przypieczętowane konstytucją z 1935 roku, tzw. kwietniową, która generalnie miała charakter centralizacji władzy w wielu aspektach. Docelowo samorządy miały być przedłużeniem władzy wykonawczej. Oznaczało to, że wszystkie istotne decyzje musiały być przynajmniej konsultowane przez władze centralne.

Dość charakterystyczny jest przykład Łodzi, gdzie poparcie dla obozu sanacyjnego nie było nigdy dominujące – Rada Miejska kilka razy była rozwiązywana, a premier używał nawet policji, by zyskać wpływ na władzę w mieście⁹. Co więcej, w 1933 roku w miejsce prezydenta powołany został komisarz rządowy, który został wprowadzony z powodów rzekomej niegospodarności poprzednich władz. Tak naprawdę był to jedynie pretekst, by podporządkować sobie miejscowe życie polityczne, zgodnie z ideą i praktyką centralizacji państwa.

Widać wyraźnie, że pod kątem politycznym samorząd nie rozwinął się satysfakcjonująco – co więcej, w 1933 roku dokonał się wręcz regres. Przyjrzyjmy się więc zagadnieniom finansowym. Chociaż organizacja i kompetencje samorządów są i były niezwykle istotne, to nie da się prowadzić żadnej sensownej polityki komunalnej bez odpowiednich środków. Warto poświęcić kilka słów na temat warunków, w jakich przyszło funkcjonować władzy terytorialnej w czasach II Rzeczypospolitej. Konieczne jest tutaj wyjaśnienie, jak działał system pieniężny w tym okresie. Można podzielić go na trzy główne etapy: 1918-1923, 1924-1936 i 1936-1939. W pierwszym z nich Polska dysponowała częściowo suwerennym systemem walutowym o charakterze fiducjarnym. Obowiązującą walutą była wtedy marka polska, emitowana przez Polską Krajową Kasę Pożyczkową. Niestety, okres ten charakteryzował się wysoką inflacją. Z czasem przerodziła się ona w hiperinflację, będącą złożonym procesem, który dało się wytłumaczyć jedynie częściowo nadmierną emisją pieniądza na cele budżetowe¹⁰. W każdym razie polityka samorządów w początkowym okresie wyznaczała dość ambitne cele, co było częściowo możliwe, ale zostało sparaliżowane poprzez hiperinflację w roku 1923. Waloryzacja wynagrodzeń urzędników, niemożność zawarcia umów z podmiotami trzecimi i załamanie wpływów

8 Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86

9 Zob. J. Wałdoch, *Wybory samorządowe w międzywojennej Łodzi w cieniu agresywnej polityki obozu rządzącego*, „*Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*” 2018, nr XXI, s. 211 i n.

10 Zob. L. He, *Hyperinflation. A world history*, Nowy Jork 2018, s. 254

do lokalnych budżetów, to tylko niektóre z problemów, które w tym czasie wystąpiły.

Początek drugiego okresu został wyznaczony poprzez cezurę reform walutowych i skarbowych Władysława Grabskiego. Faktycznie zatrzymały inflację, jednak wprowadziły system walutowy, który utrudniał wzrost gospodarczy. Otóż nowa waluta, złoty polski, została oparta o złoto (później również dewizy). Polska nie dysponowała znacznymi zasobami tego kruszcu, wobec czego obieg pieniądza był z definicji ograniczony. Można było oczywiście ustalić pokrycie takiej waluty na niskim poziomie, ale zrobiono zupełnie odwrotnie – złoty polski miał pokrycie kruszcowe na poziomie bliskim 30%. Polski system gospodarczy nie dysponował zatem odpowiednim zasobem pieniądza, co utrudniało wzrost gospodarczy. System ten miał charakter deflacyjny – ceny danego koszyka dóbr spadały rok do roku. Stanowiło to barierę nie do przewyciężenia dla większości polskich przedsiębiorców. Kolejnym elementem systemu był fiskalizm, a więc wysokie podatki zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie. Wreszcie, system bankowy. Powstał Bank Polski w formie spółki akcyjnej, który dysponował wyłącznym prawem emisji pieniądza. Dodatkowo istniał Bank Gospodarstwa Krajowego, który teoretycznie miał zajmować się wspieraniem sektora prywatnego i samorządowego, jednak jego rola była dość ograniczona ze względu na skromne możliwości finansowe. Faktycznie nie powstała w II RP żadna instytucja, będąca „bankiem banków”, a więc gwarantująca ich swobodną działalność. W omawianym okresie banki nie mogły również kreować depozytów, a co za tym idzie, ich możliwości kredytowania były skromne. Kredyt był bardzo trudno dostępny i drogi, co ograniczało ruch inwestycyjny zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. W obiegu znajdowały się różnego rodzaju pieniądze zastępcze, jak weksle czy papiery wartościowe, ale było to niewystarczające do budowania wzrostu gospodarczego. Ostatni okres to czas ambitnych inwestycji państwowych, takich jak Centralny Okręg Przemysłowy, finansowany częściowo ze środków pozabudżetowych¹¹. Te działania charakteryzowały się skupieniem na jednym, dość jasno zarysowanym obszarze kraju, a co więcej, wręcz drenowały siły i środki z innych regionów¹².

Od czasów Władysława Grabskiego dominował dość staroświecki pogląd na funkcjonowanie finansów publicznych, zakładający dogmat równowagi budżetowej. W warunkach słabej, zniszczonej po I wojnie światowej gospodarki był to pogląd stanowiący realną barierę na drodze do wzrostu gospodarczego. Zrezygnowanie z dźwigni finansowych prowadziło do zacofania miast w stosunku do ośrodków w Europie Zachodniej, gdzie samorządy zaciągały pożyczki na budowę miejskiej infrastruktury. Społeczeństwo Polski było zbyt biedne, by zapewnić wpływy podatkowe na poziomie wystarczającym na realizację ambitnych celów na szczeblu zarówno lokalnym, jak i państwowym.

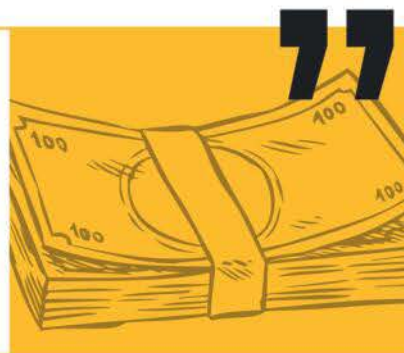
¹¹ Zob. K. Badziak, *Dominacja polityki nad gospodarką. Inwestycje ze środków gospodarki publicznej ze szczególnym uwzględnieniem lat 1936-1939, Od projektu do legendy. Centralny Okręg Przemysłowy po osiemdziesięciu latach (1937-2017)*, red. P. Grata, G. Ostasz, B. Pasterski, Rzeszów 2018, s. 75-92

¹² *O finansach II Rzeczypospolitej* zob. W. Morawski, *Od marki do złotego*, Warszawa 2008

Podstawy gospodarowania samych samorządów były bardzo słabe¹³. Co więcej, różniły się geograficznie. W dawnym zaborze austriackim od 1919 roku można było w porozumieniu z Ministrem Skarbu i za zgodą MSW wprowadzać dodatki do podatków bezpośrednich i konsumpcyjnych oraz podwyższenia podatków centralnych. Kraków i Lwów, i kilka innych ośrodków mogły nakładać własne podatki. W 1921 roku zabory austriacki i rosyjski zyskały możliwość pozyskiwania części podatku dochodowego, poboru podatku obrotowego, nakładania dodatku do podatku przemysłowego, od nieruchomości, od lokali¹⁴. Dawny zabór pruski natomiast początkowo dysponował dość dużymi możliwościami pozyskiwania funduszy, natomiast ustawa z 1921 roku skutecznie je zredukowała. Samorządy opierały odtąd swój budżet na podatkach gruntowym czy od budynków.

Podstawą dla finansów samorządowych stała się ustawa z 1923 roku¹⁵. Chociaż nie unifikowała systemu, porządkowała zagadnienia dochodów komunalnych. Według intencji ustawodawców miała mieć charakter tymczasowy, nie dotykała więc sedna problemu, jakim było rozróżnienie podatków centralnych od lokalnych. Środki, jakie zapewniała samorządom, były po prostu zbyt skromne na podejmowanie poważnych działań na rzecz poprawy jakości życia lokalnej ludności¹⁶. Nawet władze centralne były tego świadome, wobec czego co jakiś czas wydawano rozporządzenia, które miały poprawić niedopracowaną ustawę – ostatecznie obowiązującą do końca trwania II Rzeczypospolitej. Polityka władz centralnych opierała się w zasadzie na przymusie oszczędzania przez samorządy, co przybrało formy instytucjonalne w postaci specjalnych Komisji Wojewódzkich i delegatów rządowych.

Na jakie środki mogły więc liczyć samorządy? Przede wszystkim kredyty udzielane przez Ministerstwo Robót Publicznych, pożyczki od Banku Gospodarstwa Krajowego, a 10 miast mogło skorzystać z pożyczki udzielonej przez amerykańską firmę Ulen & Co.



Wiele samorządów sięgało po pożyczki zagraniczne, co było związane z brakiem dostępności kredytów we własnej walucie. Okazało się to szczególnie dotkliwe po wybuchu wielkiego kryzysu w 1929 roku. Polityka władz centralnych wobec kryzysu była w tym czasie przeciwna – kryzys objawiał się spadkiem cen i spadkiem popytu, tymczasem sanacja prowadziła politykę deflacyjną, a więc skutkującą spadkiem cen. Był to jeden z powodów, dla których kryzys w Polsce trwał dłużej niż w Europie Zachodniej. W każdym razie państwo bezwzględnie ściągało należności od władz lokalnych, a nawet nakładało nań więcej obowiązków. Nie dziwi więc

13 A. Tarnowska, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2, s. 44

14 Tamże

15 Dz.U. 1923, nr 94, poz. 747

16 A. Tarnowska, dz. cyt., s. 48

fakt, że te znajdowały się w coraz trudniejszej pozycji. Odpowiedzią na ten stan rzeczy było utworzenie Komisji Uzdrowienia Gospodarki Komunalnej. Wkrótce powstały też komisje oszczędnościowe, a później jeszcze Komisja do spraw Samorządu Terytorialnego.

Brak środków finansowych zmuszał do szukania innych rozwiązań, np. na gruncie partnerstwa publiczno-prywatnego, chociaż takie sformułowanie wtedy jeszcze nie obowiązywało. Istniały natomiast możliwości wydania koncesji podmiotowi prywatnemu na eksploatację np. wodociągu czy elektrowni w zamian za jego budowę i utrzymanie. Kilka tego rodzaju rozwiązań zaistniało w skali całego kraju, chociaż w ograniczonym zakresie. Najczęściej przybierało to formę spółki akcyjnej, w której miasto miało swoje udziały, dzięki czemu czerpało zyski z działalności tegoż przedsiębiorstwa. Przyczyny słabego rozwoju takich rozwiązań były prozaiczne. Pierwsza to słabość kapitału krajowego. Nie istniały wielkie przedsiębiorstwa z możliwością finansowania dużych przedsięwzięć, głównie z przyczyn wymienionych wyżej (słaby system bankowy i pieniężny). Oczywiście były takie za granicą, ale czy były zainteresowane inwestycjami w Polsce? Odpowiedź jest twierdząca, ale z zastrzeżeniem – na własnych warunkach. I tak koncern francuski *Batignolles* był zainteresowany budową wodociągu i kanalizacji w Łodzi, ale pod warunkiem uzyskania gwarancji rządowych na swoją inwestycję¹⁷. Kilukrotne propozycje ze strony innych firm również nie doczekały się realizacji. Z drugiej strony sprawa rozbudowy gazowni miejskiej tamże również rozbijała się o brak funduszy – receptą na to miała być współpraca z partnerem zagranicznym, do czego jednak również nie doszło. Wszystko wskazuje na to, że inicjatywy te nie były zgodne z linią polityczną sanacji, której politycy, w ślad za Józefem Piłsudskim, chcieli realizować inwestycje własnymi siłami państwowymi. Najbardziej spektakularnym przykładem takiej polityki była blokada amerykańskiego planu elektryfikacji Polski, zaproponowanego przez koncern W.A. Harrimana w drugiej połowie lat 20. Plan zakładał budowę sieci wysokiego napięcia na terenie środkowej Polski, integrację istniejących elektrowni w systemie i budowę nowych. Negocjacje zostały ucięte na szczeblu ministerialnym w 1929 roku z obawy o przejęcie kontroli nad sektorem energetycznym przez inne państwo (w tym wypadku Stany Zjednoczone). W ten sposób nie tylko stracono szansę na 100 mln dolarów, jakie mieli zainwestować Amerykanie, ale i perspektywę elektryfikacji kraju. Oczywiście odbiło się to na elektrowniach miejskich, zarządzanych w wielu przypadkach przez podmioty publiczno-prywatne, które straciły perspektywę na rozwój całego systemu. Niechęć do partnerstwa publiczno-prywatnego była widoczna przede wszystkim w kręgach władzy centralnej.

Podsumowując powyższe rozważania, samorząd terytorialny w latach 1918-1939 nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań, ale głównie z przyczyn ogólnokrajowych. Głównymi barierami rozwoju był brak woli politycznej sanacji do oddawania mu kompetencji, co prowadziło do mało efektywnej polityki komunalnej. Z drugiej strony bardzo słaby stan gospodarki i

¹⁷ M.Szymański, *Modernity – Public or Private? Water, Gas, and Electricity in Interwar Łódź and Missed Opportunities* [w:] *City of Modernity. Łódź*, red. K. Badowska, T. Cieślak, K. Pietrych, K. Radziszewska, Wiesbaden 2023, s.107 i n.

zachowawcza polityka monetarna sprawiała, że samorząd pozbawiony był środków finansowych na skuteczne działania – co więcej, władza nadrzędna przekazywała mu kolejne zadania, jednocześnie ograniczając możliwości finansowania. Zewnętrzne warunki polityczne i ekonomiczne były więc przyczyną zaprzepaszczenia szansy na rozwój tego szczebla administracji. Z drugiej strony, lokalni politycy najczęściej dość sprawnie poruszali się w danych warunkach i realizowali zadania polityki komunalnej tak, jak umieli. Dzięki temu po II wojnie światowej Polska dysponowała kadrami, którymi mogła zasilić aparat urzędniczy – niestety, na prawdziwy samorząd lokalny Polsce przyszło jeszcze czekać niemal pół wieku.

Bibliografia

Literatura:

- K. Badziak, *Trudna niepodległość. Rozważania o dorobku ekonomiczno-społecznym II Rzeczypospolitej* [w:] *O suwerenność państwową i narodową*, red. S. Pytlas, H. Siemiński, Łódź 1999
- M. Łapa, *Sto lat samorządu, sto lat niepodległości*, Łódź 2018
- M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010
- R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002
- A. Ginsbert Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1984
- A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006
- A. Rzewski, *Świadczenia wojenne*, „Dziennik Zarządu Łodzi” 1920, nr 1
- J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2010
- J. Wałdoch, *Wybory samorządowe w międzywojennej Łodzi w cieniu agresywnej polityki obozu rządzącego*, „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego” 2018, nr XXI
- L. He, *Hyperinflation. A world history*, Nowy Jork 2018
- K. Badziak, *Dominacja polityki nad gospodarką. Inwestycje ze środków gospodarki publicznej ze szczególnym uwzględnieniem lat 1936-1939, Od projektu do legendy. Centralny Okręg Przemysłowy po osiemdziesięciu latach (1937-2017)*, red. P. Grata, G. Ostasz, B. Pasterski, Rzeszów 2018
- W. Morawski, *Od marki do złotego*, Warszawa 2008
- A. Tarnowska, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2
- M. Szymański, *Modernity – Public or Private? Water, Gas, and Electricity in Interwar Łódź and Missed Opportunities* [w:] *City of Modernity. Łódź*, red. K. Badowska, T. Cieślak, K. Pietrych, K. Radziszewska, Wiesbaden 2023

Źródła:

- DPPP, 1918, nr 18
- DPPP, 1919, nr 13
- Dz. U. 1928, nr 11
- Dz.U. 1923, nr 94

Czy nowelizacja przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprawi wygląd i funkcjonowanie gmin?

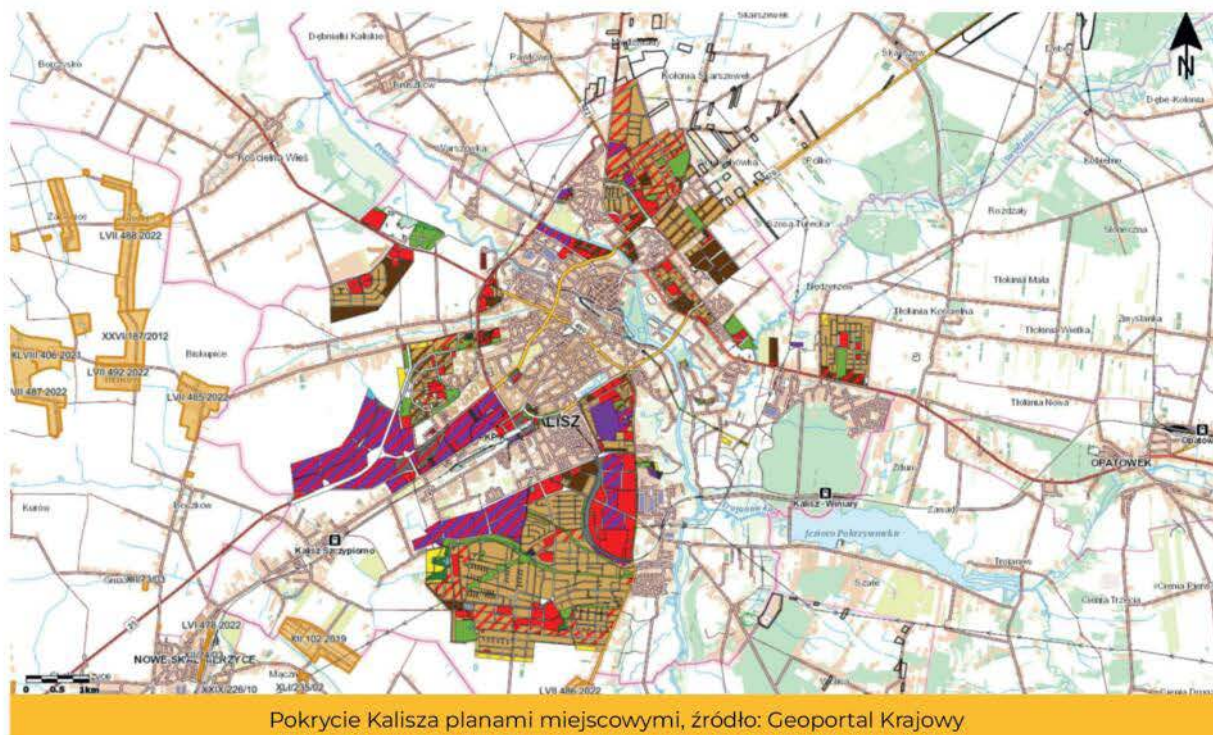
Trwają obecnie prace nad nowelizacją przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Czy nowe zasady pozwolą gminom posiadać większą kontrolę nad przestrzeganiem ładu przestrzennego na swoim terenie? Sprawdźmy.

Planowanie przestrzenne stanowi – jak pisze Jan Maciej Chmielewski – podstawowe narzędzie w prowadzeniu polityki przestrzennej, realizowanej przez władzę społeczną. Polityka ta powinna być prowadzona zgodnie ze sprecyzowaną wizją rozwojową, która to z kolei powinna być sporządzona w oparciu o analizę uwarunkowań danej przestrzeni, na bazie których sporządza się rekomendacje dotyczące podejmowanych w przyszłości działań. Samo planowanie definiuje się natomiast jako trafne przewidywanie i prognozowanie zjawisk, które poddać można następnie świadomej kontroli oraz sterowaniu. Planowanie przestrzeni, w której żyjemy powinno być zatem procesem świadomym, nie pozostawiającym wiele miejsca na przypadkową zabudowę, najczęściej bardziej szkodzącą danej przestrzeni niż ją wzbogacającą. Niestety w praktyce przestrzeń polskich miast i wsi w dużej mierze powstaje dzisiaj w chaotyczny, niezorganizowany sposób, który wpływa na to, w jaki sposób funkcjonujemy i czujemy się danym w miejscu. Dlaczego tak się dzieje?

Obecny system planowania przestrzennego w Polsce wprowadzony został początkowo w 1994 roku, potem skorygowano go ustawą z roku 2003. Do niedawna odbywało się ono na trzech poziomach – krajowym (do niedawna sporządzana na wniosek Rady Ministrów koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju), regionalnym (plan zagospodarowania przestrzennego województwa, uchwalany przez sejmik województwa) oraz gminnym. Dotąd gminy zobowiązane były do prowadzenia polityki przestrzennej poprzez obligatoryjne przygotowywanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz poprzez nieobowiązkowe wprowadzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami plany miejscowe powinny być zgodne z ustaleniami studium, ale niestety, pod koniec 2020 roku, było nimi objęte tylko 31,4 procent powierzchni kraju. Jak podaje ranking portalu wspolnota.org, aż 139 gmin nie przyjęło ani jednego MPZP. W przypadku Kalisza plany miejscowe pokrywają ok. 20% przestrzeni miasta, co ilustruje wydruk z geoportalu krajowego.

Oznacza to, że mimo złożoności systemu planowania przestrzennego w Polsce, aż 68,6 procent obszaru naszego kraju kreowana była (bądź miała szansę być kreowana) na bazie wydawanych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta decyzji o warunkach zabudowy, które mogły być – ale nie musiały – oparte o tworzone przez gminy strategie przestrzennego rozwoju.

Konsekwencje tej sytuacji znamy już wszyscy – rozległe osiedla mieszkaniowe tworzone bez towarzyszącej infrastruktury, realizacje powstające w sposób sprzyjający nie dobru mieszkańców, a interesom inwestorów, przypadkowe formy i lokalizacje obiektów handlowych, usługowych oraz innych.



Plany ogólne zamiast studium

Obecnie ma szansę się to zmienić. Nowelizacja ustawy, której projekt jest obecnie w fazie opiniowania, znieść ma obowiązek sporządzania przez gminę studium. Obszerny dokument, zawierający część dotyczącą różnorodnych uwarunkowań, jak i część poświęconą wyznaczeniu kierunków rozwoju ma zostać zastąpiony zwięzłym i szybszym do przygotowania planem ogólnym. W ramach takiego planu gmina ma określać granice danych stref planistycznych, gminne standardy urbanistyczne oraz, opcjonalnie, granice obszarów uzupełniania zabudowy i obszarów zabudowy śródmiejskiej. Co jednak najważniejsze, plan ogólny ma posiadać moc prawa miejscowego, co oznacza, że nie tylko plany miejscowe, ale i decyzje o warunkach zabudowy będą musiały przestrzegać jego ustaleń.

Czy zastąpienie studium planem ogólnym wprowadzi realną zmianę? Tutaj zdania są podzielone. Wiele podmiotów, które skorzystały z okazji sporządzenia uwag do projektu ustawy wskazuje, że docenia ogólny kierunek zmian, w którym zmierza reforma. Mówi się o tym, że plan ogólny ma szansę wyeliminować czynniki, które w największym stopniu przyczyniały się do powstawania chaotycznej zabudowy; że odpowiada na postulaty zgłaszane przez środowisko samorządowe od lat. Jednocześnie jednak zaznacza się, że ze względu na zwięzłość planu ogólnego, dużą uwagę należy poświęcić przygotowywanej obligatoryjnie strategii gminy – bez dogłębnych badań i analiz trudno mieć nadzieję na staranne i programowe wyznaczenie kierunków rozwoju. Skupmy się teraz na

założeniach planu ogólnego i na tym, jakie narzędzia dostaną gminy, aby bardziej panować nad ograniczaniem przestrzennego chaosu. Jednym z ważnych założeń nowych przepisów jest wprowadzenie gminnych standardów urbanistycznych – tych obligatoryjnych, dotyczących kształtowania zabudowy oraz fakultatywnych, związanych z dostępnością infrastruktury społecznej.

Wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej

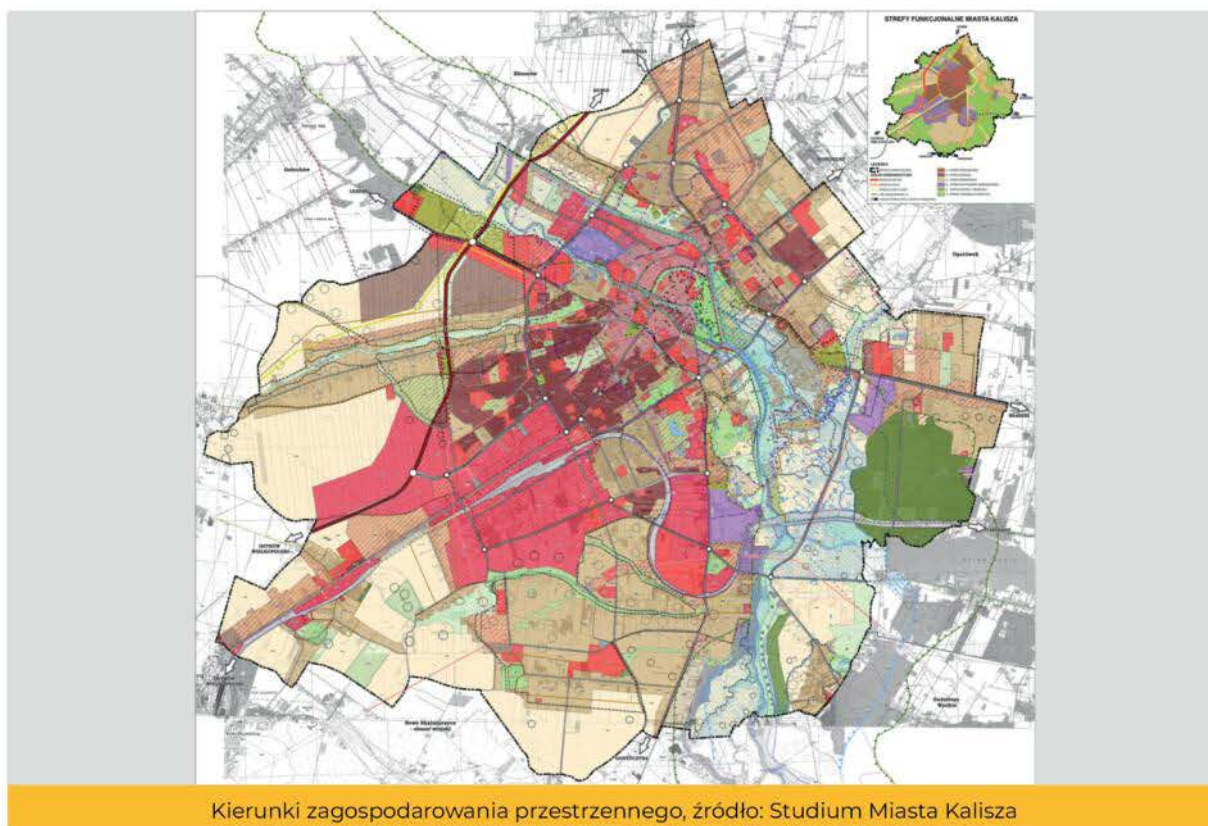
Każda z wydzielonych stref planistycznych będzie mogła być tworzona w ramach wyznaczonych przez gminę czynników. W planie ogólnym określać będzie się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, który w założeniu zapewnić ma dostęp użytkownikom danego terenu do zieleni oraz odpowiednią przepuszczalność podłoża. Jest to założenie dobre, bo część działki musi wtedy zostać przeznaczona na przestrzeń biologicznie czynną. Niestety, jak to jednak często bywa, diabeł tkwi w szczegółach – za tego typu powierzchnię uznać można również żwir, który niewiele wspólnego ma z zielenią, a pozwala inwestorowi na zmieszczenie się w wymaganych parametrach. Taki sposób rozwiązania planu zagospodarowania terenu możemy zaobserwować w Kaliszu chociażby w przypadku nowych budynków mieszkalnych przy ulicy Korczak – mimo widoku na pobliski park, same tereny inwestycji zostały wyposażone w niewielką ilość zieleni.

Maksymalna wysokość i intensywność zabudowy

Zabudowa, która powstanie na danym obszarze będzie ograniczona również takimi wskaźnikami jak wartość maksymalnej intensywności zabudowy oraz jej wysokości. Czy w takiej sytuacji miałyby szansę powstać podobne realizacje jak wielokondygnacyjne obiekty wielorodzinne wyrastające po zachodniej stronie ronda Westerplatte, zdecydowanie odróżniające się wysokością od okolicznej zabudowy i wprowadzające niesymetryczne akcenty w osiach ulicy Podmiejskiej i Alei Wojska Polskiego? Bardzo możliwe, że nie, a jeżeli tak, to znacznie bardziej prawdopodobne, że ich powstanie warunkowałaby wprowadzona w danym miejscu logika kompozycyjna, nadająca sens i kontynuację tak znaczącym kubaturom, jak wielopiętrowe budynki wysokie.

Minimalna liczba miejsc parkingowych

Dodatkowo gmina będzie mogła kształtować swoją przestrzeń określając minimalną intensywność zabudowy, minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek czy minimalną liczbę miejsc parkingowych. Ostatni zapis budzi szansę na uniknięcie tworzenia się spontanicznych połączeń losowo usytuowanych parkingów – tak jak pas miejsc postojowych przy Alei Wolności, gdzie zaparkowane auta tłoczą się wzdłuż długiej, zadrzewionej osi, zaburzając estetyczny odbiór przestrzeni, w zamierzeniu eleganckiej i reprezentacyjnej, dzisiaj niestety – sprawiającej wrażenie dość chaotycznej.



Standardy dostępności infrastruktury społecznej

Ważnym aspektem nowych przepisów jest również umożliwienie gminom wprowadzenia standardów dostępności infrastruktury społecznej. Uzasadnienie projektu ustawy szeroko opisuje korzyści płynące z wprowadzenia przez gminę podobnych ograniczeń. Mają one pomóc w zagwarantowaniu nowym inwestycjom mieszkaniowym odpowiedniej jakości, ograniczać niepożądaną rozrastanie się podmiejskich osiedli niewyposażonych w obiekty czy lokale zaspokajające podstawowe potrzeby społeczne, takie jak praca, edukacja, zakupy czy rekreacja i spędzanie wolnego czasu. Tworzenie jednorodnych osiedli, na których brakuje wyżej wymienionych funkcji generuje liczne negatywne zjawiska i koszty: ekonomiczne (dojazdy, eksploatacja pojazdów, koszty infrastruktury transportowej), zdrowotne (zanieczyszczenie środowiska, przeznaczanie zbyt długiego czasu na komunikację) czy społeczne (osłabienie relacji międzyludzkich).

Jednocześnie jednak jako gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej wyznacza się tylko takie wartości jak wymagane odległości do szkoły podstawowej i terenów zieleni publicznej. Dla podobnych placówek edukacyjnych mają one wynosić 1500 m odległości od działki ewidencyjnej do budynku szkoły (3000 m poza miastami). W przypadku Kalisza, miasta średniej wielkości, bardzo wiele nowych inwestycji spełnia te standardy – z wyjątkiem obiektów powstających na przedmieściach, ale nawet i tam rzadko kiedy odległości przekraczają 2000-2500 metrów. Zachowanie odpowiedniego dystansu do szkoły podstawowej czy zieleni publicznej to czynniki niezwykle ważne, stanowią jednak jedno z wielu składowych, dzięki którym tworzyć można zrównoważone, bogate

fragmenty tkanki miejskiej. W przypadku powstawania nowych osiedli należałoby bowiem wyposażyć je również w przystanki komunikacji miejskiej, przedszkola, drobne usługi (handlu, gastronomii i inne) czy przestrzenie i obiekty publiczne takie jak skwery, centra osiedlowe czy domy mieszkańca. Nowe przepisy, mimo obszernego uzasadnienia znaczenia społecznych standardów, takich tematów nie podejmują. Co więcej, wprowadzenie społecznych standardów dostępności jest możliwością fakultatywną – gmina może je narzucić, ale nie musi. Aspekt ten budził sporo wątpliwości wśród podmiotów, które zgłaszały uwagi do projektu nowelizacji – pojawiało się wiele opinii, że podobne standardy powinny być wprowadzane obowiązkowo. W projekcie nowej ustawy dużą uwagę poświęca się także większemu uspołecznieniu procesu planowania przestrzennego. Jednym z aspektów tego zagadnienia jest sposób prowadzenia konsultacji społecznych w przypadku tworzenia planów ogólnych. Oprócz tego nowelizacja wprowadza podstawy prawne do utworzenia Rejestru urbanistycznego – źródła danych i informacji, które miałyby być bezpłatne, jawne, transparentne i jednocześnie wiarygodne, usprawniając tym samym działanie administracji na szczeblu państwowym, samorządowym, ułatwiając partycypację społeczną i prowadzenie biznesu.

Zintegrowane Plany Inwestycyjne

Zmiany wprowadzone zostaną również do brzmienia innych ustaw, w tym tej z 11. z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Na szczególną uwagę zasługuje możliwość zawarcia, w ramach Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego (ZPI), umowy urbanistycznej, ustalonej między gminą a inwestorem. Inwestor, w zamian za umożliwienie mu zrealizowania danego projektu, w ramach podobnej umowy zobligowany będzie do wyposażenia swojego założenia w infrastrukturę wcześniej wynegocjowaną przez gminę, która następnie, po zakończeniu realizacji, stałaby się wartością gminy. Inwestor, częściowo lub nawet całkowicie ponosiłby koszty utworzenia infrastruktury towarzyszącej. Podobne przepisy pozwolą gminie na oszczędności, a jednocześnie ograniczą dążenia wielu inwestorów do maksymalizowania swoich dochodów kosztem jakości życia mieszkańców danej realizacji. Obecnie niestety znamy wiele przypadków osiedli powstających bez niezbędnej infrastruktury – chociażby bez drogi, jak to stało się w przypadku osiedla domów zabudowy bliźniaczej przy ul. 29 Pułku Piechoty w Kaliszu. Umowy urbanistyczne, mimo iż zależne od negocjacyjnych możliwości gminy, stanowią realną szansę na poprawienie warunków życia mieszkańców wielu osiedli. Co więcej, ZPI ujednolicają istniejącą już dzisiaj praktykę zawierania podobnych porozumień między gminami a inwestorami – jak na przykład w przypadkach wznoszenia hal produkcyjnych i magazynowych, kiedy to firma je realizująca zwraca się już do gmin o zgodę na wybudowanie na własny koszt drogi prowadzącej do nowopowstających obiektów.

Nowelizacja czy nowa ustawa?

Co więcej, wątpliwości budzi sposób, w jaki wprowadzane są zmiany. Przyjmują one bowiem formę nowelizacji. Jak wspomina Olga Maczasek, adwokat z Izby Adwokackiej w Łodzi, reforma jest o tyle duża, że powinna przyjąć kształt nowej ustawy. "Zmienia się cały trzon planowania przestrzennego na poziomie gminnym, pojawia się zupełnie nowy pomysł na to, jak tą przestrzenią zarządzać." – komentuje prawniczka. Wybór formy, jaką jest nowelizacja, przy tak dużej modyfikacji przepisów, utrudnia zapoznawanie się z nimi, zaburza czytelność i może wprowadzać chaos. Wprowadzenie nowej, stworzonej od początku ustawy ułatwiłoby pracę z tym aktem prawnym. Zgodnie z informacją z 23 listopada 2022 roku, projekt ustawy przekazany został Radzie Ministrów i obecnie zajmuje się nim Komitet Ekonomiczny. Czy nowe przepisy zostaną faktycznie wprowadzone? Jeśli tak, czy spowodują faktyczną, systemową zmianę, a ich założenia sukcesywnie prowadzić będą do porządkowania przestrzeni w naszym kraju? O tym przyjdzie nam przekonać się w przyszłości.

Bibliografia:

- Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- Uzasadnienie projektu ustawy
- Tabela uwag konsultacji publicznych do projektu ustawy Jan Maciej Chmielewski "Teoria i praktyka planowania przestrzennego"



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

Mieszkać dobrze – czy to możliwe w Kaliszu?

Mieszka nam się źle. W trzeciej dekadzie XXI wieku jakość obiektów mieszkalnych wznoszonych w Polsce jest niska, a ceny wysokie. Deweloperzy dyktują warunki, na które przystajemy – nie mając alternatyw, wprowadzamy się do budynków złej jakości, na osiedla budowane w szczerym polu, pozbawione towarzyszącej zieleni, usług oraz komunikacji publicznej, do źle doświetlonych, niefunkcjonalnych lokali. Lokali, za które płacimy bardzo dużo, bo ceny na rynku pierwotnym i wtórnym przekraczają dziś możliwości finansowe przeciętnego Polaka. O mieszkania komunalne starać mogą się tylko najubożsi, a okres oczekiwania na nie jest długi. Inni, nieco lepiej zarabiający, mogą ubiegać się o kredyt, ale, szczególnie dzisiaj, wielu nie jest w stanie go otrzymać. Polacy zamieszkują więc przeludnione lokale, dzieląc je z rodzicami lub współlokatorami, a opłaty za wynajem uniemożliwiają im odkładanie na wkład własny do kredytu. Czy w takich realiach jesteśmy w stanie mieszkać w dobrych warunkach?

Nie jem, bo zbieram na mieszkanie

Lubimy w Polsce mieszkać na własnym. Według danych Eurostatu ponad 84% Polaków mieszka w lokalach własnościowych. Wynajem jest w naszym kraju mało rozwinięty i uznawany raczej za rozwiązanie pośrednie, tymczasowe, poprzedzające znalezienie mieszkania własnościowego.

Obecnie nie jest jednak łatwo zakupić mieszkanie. W 2021 roku, według raportu Deloitte Property Index, statystyczny Polak, wydając całą swoją pensję na mieszkanie, musiałby na nie pracować 8 lat. Dla porównania, przeciętny Portugalczyk czy Belg potrzebował na to połowę mniej czasu – 4 lata. Dzisiaj sytuacja dodatkowo się zaostrzyła – analiza Realty Tools wskazuje, że na rynku wtórnym cena za metr kwadratowy mieszkania wynosiła w 2021 roku 7059 zł, w 2022 wzrosła do 8005 zł/m². Na rynku pierwotnym ceny wzrosły w przeciągu roku jeszcze bardziej – w 2021 było to 7890 zł/m², w 2022 – już 9144 zł/m².¹ Wystarczy skonfrontować te kwoty ze średnią krajową netto, która w 2022 plasowała się w wysokości około 4526,67 zł na miesiąc.² Minimalne krajowe wynagrodzenie to znacznie mniej, w 2022 roku – 2 209,56 zł miesięcznie na rękę.

Kaliszanie natomiast, jeszcze w 2021 zarabiali średnio około 3500-3800 złotych miesięcznie netto. W II kwartale tego samego roku za metr mieszkania z rynku wtórnego mieszkańcy Kalisza zapłacić musieli średnio 5198 zł, więcej niż w Ostrowie Wielkopolskim (4822 zł) czy w Koninie (4583 zł). Są to najwyższe, zaraz po Poznaniu (7929 zł) kwoty, które wydać musi na zakup lokalu mieszkaniec województwa wielkopolskiego. Średnia cena dla naszego województwa wyniosła wtedy 6131 zł.³ Jak możemy zatem zaobserwować, w obecnej sytuacji dla przeciętnego kaliszanina kupno

1 <https://realtytools.pl/ceny-mieszkan-w-polsce>

2 <https://www.zus.pl/-/nowe-wysokosci-skladek-na-ubezpieczenia-spoleczne-w-2022-r>

3 <https://kalisz.naszemiasto.pl/ceny-mieszkan-w-kaliszu-jednymi-z-najdrozszych-w/ar/c1-8465875>

mieszkania na własną rękę jest wydatkiem bardzo dużym lub niemożliwym nawet do poniesienia.

Co w przypadku jeśli na zakup mieszkania nas nie stać? Z definicji potrzeby osób o niewystarczających dochodach powinno zaspokajać budownictwo społeczne, czyli w Polsce komunalne lub socjalne. Lokale socjalne to w praktyce mieszkania interwencyjne, o obniżonym standardzie, nieco wyższy standard charakteryzuje natomiast lokale komunalne. Nie jest łatwo jednak takowe uzyskać. Aby starać się o mieszkanie komunalne, w 2022 roku miesięczny dochód brutto jednoosobowego gospodarstwa domowego nie mógł przekroczyć ok. 2860 zł brutto (co daje nam ok. 2200 zł na rękę przy umowie o pracę), ok. 3380 zł dla gospodarstwa jednoosobowego oraz 3070 dla gospodarstwa trzyosobowego. To jednak nie koniec, bo złożenie wniosku nie równa się od razu faktycznemu uzyskaniu mieszkania w TBS – w Polsce na podobny lokal czeka obecnie około 136 tysięcy gospodarstw domowych, a czas oczekiwania to kilka lat. A jeśli dochody danej osoby przekroczą 2860 brutto, ale wciąż nie będą wystarczające, żeby pozwolić sobie na 5198 zł za metr mieszkania? Gdzie zamieszkać ma nauczyciel (np. mianowany, zarabiający w Polsce obecnie 3597 zł brutto, czyli ok. 2700 netto), urzędnik (wg GUS statystycznie 5828,24 brutto/4300 netto w 2021 r.)⁴ czy pracownik placówki socjalnej?

I tutaj zaczyna się problem, bo nie istnieją w Polsce praktycznie rozwiązania pośrednie, odpowiadające na potrzeby osób znajdujących się w luce czynszowej, czyli takich, które nie posiadają wystarczających dochodów na kupno mieszkania finansowanego kredytem hipotecznym lub gotówką, ale jednocześnie zarabiających zbyt dużo, aby ubiegać się o mieszkanie komunalne czy socjalne. Tej części społeczeństwa pozostaje zatem wynajmowanie. Jak jednak już wcześniej wspomniano, rynek najmu w Polsce wciąż raczkuje – w porównaniu ze średnią unijną, która wynosi ok 21%, od prywatnych właścicieli mieszkanie w naszym kraju wynajmuje jedynie 3% lokatorów.⁵ Czasy są trudne, kryzys uchodźczy spowodowany wojną w Ukrainie dodatkowo zawyżył ceny i ograniczył podaż. Obecnie co czwarty najemca opłaca wynajem kwotą większą niż 40% swoich dochodów. 2/3 polskiego społeczeństwa przeznaczają na czynsz więcej niż 1/4 zarobków. Wielu Polaków zmuszonych więc zostaje do współdzielenia mieszkań – młodzi dorośli decydują się na wynajmowanie pojedynczych pokoi lub zamieszkiwanie razem z rodzicami w wielopokoleniowych gospodarstwach domowych. Gniazdowników, czyli osób w przedziale wieku od 25 do 34 lat, wciąż zamieszkujących z rodzicami jest u nas prawie 44 %, w przypadku mężczyzn liczba ta wynosi 52%. Wskaźniki te tylko częściowo tłumaczyć można zmianami kulturowymi, a problem ten dotyczy także osób starszych, dzielących mieszkanie z przedstawicielami młodszego pokolenia. Wpływa on negatywnie na poczucie dobrobytu, budowanie relacji społecznych, odsuwa w czasie decyzje o założeniu rodziny. Według danych Eurostatu, w przeludnionych lokalach mieszka obecnie 1/3 Polaków. W 2018 roku było to prawie 40% społeczeństwa, a nasz kraj plasował się na piątym od końca

4 <https://www.portalsamorzadowy.pl/praca/wynagrodzenia-i-zatrudnienie-w-administracji-samorzadowej-w-gore-oto-najnowsze-dane-gus,374247.html>

5 P. Wójcik, *Wyścig po mieszkania*, Pismo 9/2022

miejscu w porównaniu do innych państw Unii Europejskiej.⁶ Jak widać samo uzyskanie miejsca do mieszkania stanowi dzisiaj ciężki orzech do zgryzienia. Niestety jest to dopiero początek. Sam fakt posiadania mieszkania do zamieszkania to jedno, ale jakość owego budownictwa – to już zupełnie inna sprawa.

Ciasne, ale własne

Zasoby mieszkaniowe w Polsce ulegają prywatyzacji sukcesywnie od 1989 roku i obecnie polski rynek mieszkaniowy zdominowany jest przez własność prywatną. W kapitalizmie, w którym funkcjonujemy, mieszkania stanowią towar rynkowy, służący do pomnażania i akumulacji kapitału, zapewniający stały wzrost gospodarczy. Utowarowienie nieruchomości skutkuje stałym wzrostem cen. I o ile wzrost cen korzystny jest dla inwestorów czy przedsiębiorców, w tym dużej liczby Polaków, która w obecnych realiach inflacyjnych zdecydowała się na lokowanie oszczędności w nieruchomościach, o tyle rynek kreuje także ceny lokali przeznaczonych dla tej części społeczeństwa, dla której inwestycyjny aspekt istnienia nieruchomości nie ma znaczenia – znaczenie ma natomiast uzyskanie dachu nad głową, który pozwoli na funkcjonowanie w warunkach godnych, przystających do potrzeb człowieka XXI-wieku. Jeśli cenę mieszkania kreuje rynek, to dany lokal, nawet jeśli nie charakteryzuje się odpowiednią jakością architektoniczną, wart jest tyle, ile konsument jest w stanie za niego zapłacić. Problem w tym, że mieszkanie nie jest towarem, którego kupna możemy odmówić jak w przypadku chęci nabycia zbyt drogiej koszulki czy gazowanego napoju. Każdy potrzebuje przecież jakiegoś dachu nad głową.

Korzystają na tym deweloperzy. W 2012 roku 41% ogółu mieszkań (63 tysiące) oddanych do użytku wybudowanych zostało przez firmy deweloperskie. W 2021 roku deweloperom udało się zrealizować aż 142 tysiące mieszkań, 88 tysięcy domów zostało natomiast zbudowanych przez osoby prywatne. Dla porównania gminom, spółdzielniom i towarzystwom budownictwa społecznego udało się oddać do użytku jedynie 4500 lokali.⁷ Różne programy wspierające Polaków w zaciąganiu i spłatach kredytów jeszcze tylko ułatwiają zwiększanie zysku deweloperom i bankom – koniec końców, pieniądze podatników trafiają do ich kieszeni, a dopłaty potęgują utowarowienie rynku nieruchomości.⁸

Dominacja deweloperów sprawia, że mogą sobie oni pozwolić na dyktowanie warunków. Polacy, pozbawieni alternatywy, i tak mieszkania kupią. Mieszkania, które projektowane są nie w celu zapewnienia im możliwie jak najlepszych warunków życia, ale po to, aby wygenerowały jak największy zysk. Ceny rosną, jakość spada, ale gdzieś przecież mieszkać trzeba. Nawet w mikroapartamencie o powierzchni 10 lub 15 m², który w świetle prawa nie jest nawet mieszkaniem, tylko lokalem usługowym – według rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny podlegać budynki i ich usytuowanie, mieszkanie nie może posiadać mniejszej powierzchni niż 25 m². Mniejsza przestrzeń nie zapewnia bowiem warunków

6 M. Szymaniak, *Zapaść. Reportaże z mniejszych miast*

7 P. Wójcik, *Wyścig po mieszkania*, Pismo 9/2022

8 <https://oko.press/mial-byc-program-mieszkaniowy-dla-mlodych-jest-swiateczny-prezent-dla-bankow-i-deweloperow>

odpowiednich dla zdrowego funkcjonowania człowieka. Mikrokawalerki jednak wciąż są sprzedawane, powstają też nowe – bo w dzisiejszych czasach nawet taka powierzchnia na własność to już luksus. A przecież mikroapartamenty to tylko czubek góry lodowej tzw. patodeweloperki. Osiedla w szczerym polu, mikro-place zabaw, parkingi z podwójnymi miejscami postojowymi, niedoświetlone, ciasne lokale zaprojektowane na planie trójkąta, betonoza... Podobne zjawiska można by wymieniać jednym tchem. Nie jest od nich wolny również Kalisz. Za podobne dążenie do zysku kosztem jakości życia mieszkańców krytykowana jest w naszym mieście chociażby przylegająca do Proсны inwestycja o nazwie RiverSide. Jak podkreślają internauci, budynki zbyt przysunięto do rzeki (w celu uzyskania maksymalnej możliwej powierzchni użytkowej), nie pozwalając na swobodne poruszanie się wzdłuż cieku wodnego. Mimo iż projekty bulwarów ożywiających kaliską rzekę zostały przygotowane już dawno, nie wzięto ich pod uwagę. Wątpliwości budzi także organizacja ulicy Towarowej jako wąskiego, ślepo zakończonego sięgacza, który generować będzie trudności komunikacyjne.⁹ Brak usług w parterach, połączenia budynku funkcjonalnie z miastem i terenami nad rzeką to rozwiązania, które nie sprzyjają tworzeniu się wysokiej jakości tkanki miejskiej i przestrzeni do życia. W danej okolicy wąska, odizolowana ścieżka między budynkiem a wodą oraz brak otwartych na otoczenie, generujących ruch lokali może wywoływać negatywne społecznie zjawiska i wpływać na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Warto jednak równocześnie docenić fakt, że podobna inwestycja w centrum Kalisza wpisuje się w założenia miasta zwartego i dogęszczania zabudowy.



RiverSide w budowie, Kalisz, źródło: Geoportal Krajowy

Jak możemy zapobiegać wyżej opisanym zjawiskom? Przyjrzyjmy się teraz różnorodnym sposobom, na jakie rozwiązywać można wcześniej scharakteryzowane problemy mieszkaniowe.

⁹ <https://inwestycje.kalisz.pl>

Towar czy prawo?

Stwierdzeniu głoszącemu, że mieszkanie jest towarem przeciwstawia się hasło mówiące o tym, że jest ono prawem. Jak przeczytać możemy w 25. artykule Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: "Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne(...)". Czy uznanie mieszkania za prawo może mieć pozytywne skutki? Jak udowadnia nam Wiedeń, przy odpowiedniej organizacji jest to możliwe.

Wiedeń od lat przoduje w rankingach najlepszych miast do życia na świecie. W tym roku zajął po raz kolejny 1. miejsce w Liveability Ranking, wyprzedzając m.in. Kopenhagę i Zurych.¹⁰ W Wiedniu miejskie tereny mieszkaniowe (których udział w całkowitej tkance miasta wynosił w 2016 roku 25%) nie mogą podlegać wolnemu obrotowi i spekulacji, obrót gruntami i mieszkaniami nie może być źródłem zysku, a mieszkalnictwo uznawane jest za infrastrukturę publiczną. Ważne jest to, że w Wiedniu mieszkania dostępne nie są przeznaczone jedynie dla najuboższych – po przekroczeniu progu dochodowego mieszkańcy lokali miejskich nie tracą do nich prawa, a przechodzą na inny rodzaj czynszu (zwany komercyjnym), który gwarantuje miastu dodatkowe środki do budżetu, a mieszkańcom zapewnia większe poczucie bezpieczeństwa i zniechęca do zatajania dochodów.

Jednocześnie prawo do mieszkania uznawane jest również w innych krajach, takich jak Francja, Szkocja czy Kanada. Nie zawsze jednak funkcjonuje dobrze i krytykowane jest za to, że działa jedynie teoretycznie, a nie praktycznie – chociażby we Francji mieszkań dla osób w potrzebie wciąż jest za mało. Każde państwo funkcjonuje w zupełnie innych realiach i mimo iż Wiedeń zdaje się radzić sobie dobrze z własnymi wyzwaniami, w naszym kraju żyjemy na co dzień w zupełnie innej rzeczywistości. Według danych z 2014 roku, jakiś czas temu jedynie 4% nowych mieszkań stanowiły mieszkania spółdzielcze i społeczne, a tylko 1,5% mieszkania komunalne.¹¹ Upaństwowienie na tyle dużego udziału mieszkań, aby system mógł funkcjonować na zasadach austriackich, nawet jeżeli zostałyby uznane za rozwiązanie dobre, byłoby trudne do zrealizowania, szczególnie w kraju o komunistycznej historii. Istnieją jednak też inne rozwiązania, które pozwalają mieszkańcom miast wziąć odpowiedzialność za warunki mieszkaniowe w swoje ręce.

Nie taka spółdzielnia straszna

Szukając odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób w obecnych czasach mieszkać lepiej i taniej, nie można nie wspomnieć o zagadnieniu spółdzielni mieszkaniowych. Jednocześnie nie sposób nie obalić mitu, jaki funkcjonuje wokół spółdzielni w Polsce, których podstawowe rozumienie w czasach PRL opierało się na lokalach, które stanowiły własność publiczną. Czasy komunizmu całkowicie jednak wypaczyły ideę spółdzielczości, która oryginalnie z własnością państwową nie miały zbyt wiele wspólnego, ponieważ jej działanie polega na przedsięwzięciach oddolnych, a nie systemowych, związanych z polityką mieszkaniową. Na czym więc opiera się działalność spółdzielni?

¹⁰ <https://www.euronews.com/next/2022/08/09/vienna-named-the-worlds-most-liveable-city-these-five-european-cities-also-made-the-top-10>

¹¹ A. Twardoch, *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*

Spółdzielnia, według definicji encyklopedii PWN to “zrzeszenie prowadzące określoną działalność gospodarczą w interesie swych członków zobowiązanych do wpłacenia udziałów”. Jest więc działalnością dobrowolną, która, w przypadku mieszkań, ułatwić ma swoim członkom uzyskanie lokalu na satysfakcjonujących ich warunkach. Członkowie tradycyjnie rozumianej spółdzielni solidarnie odpowiadają za zobowiązania, ale też za ponoszone straty. Mieszkania należą do spółdzielni, ale spółdzielnia jest jednocześnie własnością jej członków.

W Polsce idea spółdzielczości wywodzi się od działalności Stanisława Staszica. Później, w dwudziestolecie międzywojennym, z inicjatywy Stanisława Tołwińskiego i Teodora Toepiltza powstała Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa, której celem było dostarczenie zdrowych, tanich i odpowiednio urządzonych mieszkań lokatorskich, o minimalnych powierzchniach, ale jednocześnie szerokiej ofercie pomieszczeń i przestrzeni wspólnych (pralnia, świetlica dla dzieci, sklep, łazienka) oraz zieleni. W ramach WSM powstały 24 budynki dla 5,5 tys. osób, jej działalność przerwała jednak II wojna światowa. Po 1948 roku istniejące spółdzielnie zaczęto poddawać procesowi upaństwowienia, co zupełnie zmieniło ich sposób funkcjonowania.

Dziś działanie spółdzielni regulowane jest ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Do stworzenia nowej potrzeba minimum 10 członków, a założyciele nie muszą wносить własnego kapitału. Spółdzielnia nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, co sprawia, że mieszkania spółdzielcze to alternatywa tańsza – lokale nie są obciążone kosztami zysku. Faktycznym właścicielem mieszkań pozostaje spółdzielnia, a lokator posiada do swojego miejsca zamieszkania ograniczone prawa rzeczowe – może z niego korzystać i nim rozporządzać. Jednocześnie obowiązująca ustawa znacznie ułatwia zamianę mieszkań spółdzielczych we własnościowe. W Polsce istnieje jeszcze wiele spółdzielni powstałych przed 1989 rokiem, powstaje jednak bardzo niewiele nowych.¹²

W temacie spółdzielni mieszkaniowych Kalisz ma się czym pochwalić. Spółdzielnia Mieszkaniowa „Dobrzec” zajęła w 2020 roku pierwsze miejsce w ogólnopolskim rankingu „Lider Spółdzielczości Mieszkaniowej” miesięcznika „Administrator i Menedżer Nieruchomości” w kategorii podmiotów średniej wielkości. W konkursie ocenione zostały wyniki finansowe, wysokości opłat dla mieszkańców, ich satysfakcja i poziom termomodernizacji. SM „Dobrzec”, który pokonał aż 80 współzawodniczących jednostek, zarządza lokalami mieszkaniowymi oraz użytkowymi, ale również buduje obiekty zdobywające wyróżnienia i nagrody w konkursach takich jak Mister Budownictwa. Według wiceprezes Ilony Przedwolskiej-Suchorzewskiej SM “Dobrzec” oferuje najtańsze mieszkania na rynku kaliskim, jednocześnie zachowując wysoki standard, który wyraża się w wyposażeniu takim, jak panele fotowoltaiczne czy solarne. Zasoby spółdzielni to 5700 mieszkań, 10 tys. m² powierzchni lokali użytkowych oraz 600 garaży, co sprawia, że jest to druga największa spółdzielnia w naszym mieście.¹³

¹² A. Twardoch, *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*

¹³ <https://zyciekalisza.pl/artykul/kaliska-spoldzielnia/1228032>



SM Dobrzec, inwestycja przy ul. Wojska Polskiego w Kaliszu, źródło: Geoportal Krajowy

Akcja kooperacja

Innym przykładem działań oddolnych, pozwalających na wspólne zorganizowanie się w celu pozyskania miejsca do mieszkania są grupy budowlane, inaczej zwane również kooperatywami. W takim przypadku dąży się do uzyskania mieszkania o możliwie jak najlepszym stosunku jakości do ceny. Po ukończeniu budowy tworzona jest wspólnota mieszkaniowa, lokale natomiast stają się własnością prywatną.

Ze względu na fakt, że inwestycja nie jest nastawiona na zysk, jej koszt staje się niższy – mówi się o 30% w stosunku do oferty deweloperskiej.¹⁴ Dzięki temu dążyć można do zwiększania udziału przestrzeni wspólnych, tworzenia lokali o bardziej funkcjonalnych układach i większych powierzchniach, z dostępem do zieleni czy infrastruktury takiej jak komunikacja miejska, przedszkola, szkoły czy utwardzone drogi. W przypadku kooperatyw, grupa osób zaangażowana w budowę ma większą szansę uzyskać satysfakcjonujące warunki zamieszkania – dostęp do pralni, rowerowni, wózkowni, garaży czy komórek lokatorskich w budynku. W Polsce, za sprawą grup budowlanych powstało dotychczas niewiele inwestycji, ale trend ten zyskuje na popularności. Za najbardziej znane przedsięwzięcia uchodzą Nowe Żerniki we Wrocławiu, Kooperatywa Mieszkaniowa Pomorze w Trójmieście oraz Kooperatywa Warszawska.

Grupa decydująca się na budowanie w ramach kooperatywy przechodzi przez klasyczny proces inwestycyjny, na który składa się znalezienie działki, źródła finansowania stworzenie projektu, uzyskanie pozwolenia na budowę oraz realizacja. Tego typu inicjatywa nie jest wciąż działaniem łatwym i wymaga konsultacji ze specjalistami. Często pomysłodawcami utworzenia kooperatyw są architekci. W grupie ludzi pojawiać się też mogą różnice zdań, utrudniające współpracę, dlatego zaleca się zabezpieczenie nowo

¹⁴ <http://nowezerniki.pl/idea/kooperatywy>

uformowanej grupy umową cywilno-prawną. Jednym z najtrudniejszych aspektów podobnego przedsięwzięcia jest uzyskanie źródła finansowania. Dla polskich banków grupa ludzi przystępująca do wspólnej budowy jest wciąż zjawiskiem nowym. W przypadku wrocławskich Nowych Żernik w negocjacje z bankiem zaangażował się Urząd Miasta, który uwiarygodnił całe przedsięwzięcie. Kooperatywa z Trójmiasta zetknęła się z podobnym problemem – żaden z banków komercyjnych nie był zainteresowany udzieleniem kredytu, finalnie zgodził się na to jeden z banków spółdzielczych. Nie wszędzie jednak kooperatywy muszą radzić sobie z podobnymi problemami – w Niemczech, gdzie podobne grupy budują znacznie częściej, aż sześć komercyjnych banków stworzyło specjalne produkty adresowane właśnie dla kooperatyw mieszkaniowych.¹⁵



Mieszkanie dla systematycznych

Ciekawych rozwiązań mieszkaniowych problemów nie musimy jednak szukać daleko, znaleźć je możemy bowiem praktycznie na naszym podwórku, a dokładniej – w Ostrowie Wielkopolskim. To tam Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej zdecydował się na stworzenie programu “Mieszkanie dla Systematycznych”, który realizowany jest od 2007 roku. Aby zatrzymać w Ostrowie mieszkańców znajdujących się w luce płacowej (a takie osoby często właśnie z miasta wyjeżdżają) zdecydowano się na realizację przeznaczonej dla nich inwestycji mieszkaniowej.

MZGM jest spółką miejską, ale mieszkania są lokatorskie tylko tymczasowo, do czasu ich spłacenia. Aby ubiegać się o lokal należy spełnić kilka warunków. Po pierwsze, średni miesięczny dochód na osobę powinien przekraczać kwotę netto najniższej emerytury. Po drugie, należy być zameldowanym w Ostrowie od przynajmniej pięciu lat. Po trzecie, osoba ubiegająca się o mieszkanie nie może posiadać prawa własności (lub współwłasności) do innych lokali i być

¹⁵ <http://magazynmiasta.pl/2020/12/08/tarapaty-kooperatyw-mieszkaniowych>

starszą niż czterdzieści lat. Chętnych jest dużo, więc o przyznaniu mieszkania decyduje jawnie przeprowadzone losowanie. Kiedy mieszkanie zostanie już powierzone danej osobie, zobowiązana zostaje ona do regulowania rat – do momentu aż nie zostanie ono spłacone i przejdzie na własność użytkownika.

Przez maksymalnie dwa miesiące od przyznania mieszkania najemca zwolniony zostaje z płacenia czynszu ze względu na doposażenie przez niego mieszkania, czyli m.in. wykańczanie łazienek (armatura i urządzenia) oraz podłóg. Taka możliwość została udostępniona mieszkańcom ze względu na ich chęć personalizacji lokali. Wysokość czynszu ustala Rada Miejska, jego wysokość zależy od okresu spłaty zobowiązania, który wynosi maksymalnie 30 lat.

Wykonanie obiektów zleca się w przetargach firmom zewnętrznym. Inwestycja finansowana jest ze środków własnych zakładu oraz z kredytu bankowego. Spółka taka jak MZGM dysponuje wystarczającym majątkiem (innymi nieruchomościami), by dla banku wyglądać bardziej wiarygodnie niż pojedynczy klient. Zakład rezygnuje z zysku kosztem mieszkańców – lokale mają posiadać cenę zachęcającą mieszkańców do wzięcia udziału w przedsięwzięciu. I faktycznie, zainteresowanie programem nie słabnie – w 2021 roku do programu złożonych zostało 75 wniosków, a więc ponad dwa razy więcej niż planowanych do oddania mieszkań – 32 o zróżnicowanych powierzchniach (36m², 47m², 56 m² z piwnicami oraz balkonami). W tym samym roku liczba dotychczas oddanych mieszkań wynosiła 133.¹⁶

Wspomina się także o infrastrukturze towarzyszącej obiektom wielorodzinnym – dla mieszkańców przewidziane są także rowerownie, wózkownie czy spory udział miejsc parkingowych. Jednocześnie inwestycja krytykowana jest za zbyt małą częstotliwość funkcjonowania komunikacji publicznej w najbliższym sąsiedztwie (osiedle położone jest ok 2,5 km od centrum miasta) oraz niewielką ilość drzew. Do poprawienia dobrostanu mieszkańców przyczyniłaby się również odpowiednia ilość lokali usługowych w parterach budynków.



Mieszkania dla systematycznych, Ostrów Wielkopolski, źródło: Geoportal Krajowy

16 M. Szymaniak, *Zapaść. Reportaże z mniejszych miast*

Potencjał budownictwa oddolnego

Na koniec przenieśmy się jeszcze na chwilę trochę dalej, do Zurychu. Tam bowiem powstało Kalkbeite – zrównoważona, bogata inwestycja mieszkaniowa, która stanowić może inspirację i ciekawy przykład do naśladowania. Główne założenia przedsięwzięcia, odznaczające się również w programie funkcjonalnym budynku, to maksymalizacja zrównoważenia społecznego i minimalizacja wpływu na środowisko. Ta pierwsza realizuje się m.in. poprzez zróżnicowanie społeczne – obiekty przeznaczone są dla osób znajdujących się w odmiennych sytuacjach materialnych i na różnych etapach życia, co znajduje swoje odzwierciedlenie w wielkościach i planach poszczególnych mieszkań. Część z nich przeznaczona została dla rodzin z dziećmi, inne, najczęściej mniejsze, dla seniorów czy młodych osób wchodzących w dorosłość. Czynniki za mieszkania dla młodzieży w wieku 16-26 lat jest subsydiowany.

Mieszkańcy obiektu mają do swojej dyspozycji szeroką ofertę, która uzupełnia indywidualne gospodarstwa domowe i sprzyja społecznej integracji – recepcję, małą bibliotekę, kantinę, samoobsługową kuchnię, kafeterię oraz wybór zróżnicowanych miejsc do pracy. Ze względów środowiskowych mieszkańcy zachęceni są także do korzystania ze wspólnej pralni, telewizorów oraz komunikacji miejskiej. W kompleksie przewidziano nie tylko przestrzenie dostępne dla mieszkańców – budynki otwierają się na okolice, towarzyszą im sklepy spożywcze, restauracje, kino, pensjonat, przedszkole, praktyki lekarskie i inne usługi. Zespół wyposażony został w 1500m² wspólnego tarasu na dachu budynku oraz 2500 m² publicznie dostępnego dziedzińca. Co więcej, obiekt został zrealizowany na terenie dawnej, nieużytkowanej już zajezdni tramwajowej, z inicjatywy mieszkańca Zurychu, który zwrócił się do władz z pomysłem przekształcenia niewykorzystywanego terenu na cele mieszkaniowe. Finalnie inwestycja została zrealizowana jako wspólne przedsięwzięcie miasta, spółdzielni oraz spółki komunikacji publicznej. Na początku przeprowadzono wstępne warsztaty projektowe, później konkurs architektoniczny. W cały proces zaangażowani byli nie tylko przedstawiciele spółdzielni i miasta, ale również mieszkańcy. Budynki ukończono w 2014 roku, finalnie oddano do użytku 93 mieszkania o powierzchni od 29 do 412 m². Po kilku latach działalność spółdzielni wciąż oceniana jest bardzo dobrze.¹⁷

Czy w kaliskich realiach jesteśmy w stanie zrealizować inwestycję, która chociaż w pewnym procencie dorównywałaby jakości szwajcarskiego Kalkbeite? Czekamy na Wasze opinie.

¹⁷ A. Twardoch, *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*

Bibliografia:

- P. Wójcik, *Wyścig po mieszkania*, Pismo 9/2022
- M. Szymaniak, *Zapaść. Reportaże z mniejszych miast*
- A. Twardoch, *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*
- <https://realtytools.pl/ceny-mieszkan-w-polsce>
- <https://www.zus.pl/-/nowe-wysokosci-skladek-na-ubezpieczenia-spoeczne-w-2022-r->
- <https://kalisz.naszemiasto.pl/ceny-mieszkan-w-kaliszu-jednymi-z-najdrozszych-w/ar/c1-8465875>
- <https://www.portalsamorzadowy.pl/praca/wynagrodzenia-i-zatrudnienie-w-administracji-samorzadowej-w-gore-oto-najnowsze-dane-gus,374247.html>
- <https://oko.press/mial-byc-program-mieszkaniowy-dla-mlodych-jest-swiateczny-prezent-dla-bankow-i-deweloperow>
- <https://inwestycje.kalisz.pl>
- <https://www.euronews.com/next/2022/08/09/vienna-named-the-worlds-most-liveable-city-these-five-european-cities-also-made-the-top-10>
- <https://zyciekalisza.pl/arttykul/kaliska-spoldzielnia/1228032>
- <http://nowezerniki.pl/idea/kooperatywy/>
- <http://magazynmiasta.pl/2020/12/08/tarapaty-kooperatyw-mieszkaniowych>



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

