

I. ARTYKUŁY

JERZY J. PARYSEK

ROLA LOKALNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM I PRZESTRZENNYM GMIN

I. WPROWADZENIE

Podsumowując 25-letni okres działalności samorządów terytorialnych szczebla gminnego, warto przyjrzeć się aktualnym i potencjalnym zadaniom tych struktur społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego, dopełniając w sumie dość ogólną ocenę stanu zbiorem propozycji działania, ale i pewnych uwag krytycznych.

Zmiana warunków ustrojowych po 1989 r. sprawiła, że wraz z upodmiotowieniem społeczeństwa pojawiła się w Polsce nowa kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego, jakim jest gospodarka lokalna, której podmiotem zostały odrodzone samorządy lokalne szczebla gminnego. Wprawdzie gospodarka lokalna rozwinęła się w Europie Zachodniej nieco wcześniej, jako odpowiedź na kryzys gospodarki regionalnej, niewytrzymującej konkurencji z tendencjami globalnymi i jako wynik poszukiwania nowych dróg rozwojowych, jednakże możliwość jej urzeczywistnienia jest zawsze uwarunkowana obecnością podmiotów, którymi są samorządy terytorialne¹. Samorządy stały się faktycznym gospodarzem terenu, odpowiedzialnym za warunki życia ludności (zabezpieczenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, tj. społeczności lokalnych) na terenie gminy, co zapisane zostało w ustawie o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.² Z ustawy tej wyprowadzić także można dwa konkretne zadania, a mianowicie odpowiedzialność za rozwój społeczno-gospodarczy gminy i za jej zagospodarowanie przestrzenne, choć to ostatnie zadanie nakłada na władze gminy w sposób jednoznaczny ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.

Poza odrodzeniem się struktur samorządu terytorialnego innym ważnym czynnikiem rozwoju gospodarki lokalnej w Polsce było wprowadzenie rynko-

¹ E. J. Blakely, *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Sage Library and Social Research 168, London 1989; P. Roberts, *Local economic development: alternative forms of local and regional policy for the 1990s*, w: L. Albrechts et al. (eds.), *Regional Policy at the Crossroads: European Perspectives*, Jessica Kingsley Publ., London 1989, s. 170-179.

² Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95 (dalej jako: ustawa o samorządzie gminnym). W wersji pierwotnej była to ustawa o samorządzie terytorialnym (z 8 marca 1990 r.).

wego modelu gospodarki, w ramach którego podstawowym elementem prowadzonej działalności gospodarczej stało się samodzielne przedsiębiorstwo gospodarcze, poszukujące dla swojej działalności odpowiednich warunków w konkretnym miejscu.

Jasne jest zatem, że bez zmian ustrojowych nie byłoby możliwości podjęcia tej nowej kategorii rozwoju społeczno-gospodarczego, jakim jest gospodarka lokalna, która w niniejszym opracowaniu rozumiana jest bardziej szeroko, niżli się to zwykle przyjmować, także bowiem w wymiarze przestrzennym. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie roli lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym gminy, w jej zagospodarowaniu przestrzennym, rewitalizacji obszarów zdegradowanych, a w przypadku samorządów miejskich – także w realizacji polityki miejskiej. Należy jednak mieć na względzie to, że autonomiczna polityka miejska w Polsce w zasadzie nie istnieje, a ramy prawne rewitalizacji znajdują się aktualnie w fazie dyskusji.

Gospodarka lokalna i gospodarka przestrzenna są, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, tak silnie ze sobą powiązane, że trudno sobie wyobrazić ich rozłączne potraktowanie. Każda decyzja dotycząca rozwoju społeczno-gospodarczego ma bowiem swoją lokalizację przestrzenną i przestrzenne uwarunkowanie³.

Treść niniejszego artykułu będzie przede wszystkim odbiciem poglądów jej autora, ukształtowanych na płaszczyźnie wieloletnich kontaktów z lokalnymi strukturami samorządu, od ich powstania aż do chwili obecnej, w większości prezentowanych w opublikowanym dorobku naukowym.

I jeszcze jedno. W niniejszej pracy przyjmuje się, zgodnie z zapisem ustawy o samorządzie gminnym, że „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”, w imieniu której władzę sprawuje rada gminy oraz jej zarząd z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta. Oznacza to zatem, że rola samorządu lokalnego w rozwoju odnoszona będzie do zadań i działań wybranych władz gminy⁴.

II. ZADANIA SAMORZĄDU GMINNEGO W DZIEDZINIE ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Spośród wielu zadań, jakie na mocy ustawy o samorządzie gminnym ma i powinien realizować gminny samorząd terytorialny, jedno jest szczególnie ważne. Jest to inicjowanie, organizowanie, koordynowanie i wspieranie działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Obowiązek ten zapisany generalnie został jako podejmowanie działań na rzecz zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty (społeczności lokalnej) oraz załatwianie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym⁵. Obowiązek taki wynika jednak, jak się wydaje, niezależnie od obowiązującego prawa, także z natury samorządu lokalnego, który tworzy ogół

³ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, WN UAM, Poznań 1997; idem, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, WN UAM, Poznań 2005.

⁴ Rozdz. 1, art. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁵ Rozdz. 2, art. 6 ustawy o samorządzie gminnym.

mieszkańców gminy. Samorządu będącego zarazem gospodarzem terenu gminy odpowiedzialnym za jej rozwój oraz standard życia mieszkańców.

Wymienione w ustawie o samorządzie gminnym zadania dotyczące zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych (wspólnoty) należą do tzw. wyłącznych zadań własnych gminy i obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, 4) zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, 5) lokalnego transportu zbiorowego, 6) ochrony zdrowia, 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, 8) gminnego budownictwa mieszkaniowego, 9) edukacji publicznej, 10) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury, 11) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, 12) targowisk i hal targowych, 13) zieleni gminnej i zadrzewień, 14) cmentarzy gminnych, 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, 16) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, 17) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej, 18) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, 19) promocji gminy, 20) współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz 21) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁶.

Z prowadzeniem gospodarki lokalnej bezpośrednio lub pośrednio wiąże się cały szereg innych zadań, które – podobnie jak wymienione powyżej – należą do wyłącznej właściwości gminy. Chodzi tu zwłaszcza o: 1) uchwalanie budżetu gminy jako podstawowego źródła finansowego zasilania podejmowanych przez gminę działań, 2) uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego będących narzędziem prowadzenia polityki przestrzennej oraz planów zagospodarowania przestrzennego, tworzących pewien model rozwoju przestrzennego gminy oraz narzędzie sterowania rozwojem przestrzennym, będących jednocześnie obowiązującym mieszkańców i podmioty gospodarcze przepisem gminnym, 3) uchwalanie programów gospodarczych, jednostkowych lub składających się na strategię rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, 4) podejmowanie uchwał w sprawach: majątkowych, podatkowych, zaciągania pożyczek, podejmowania działalności inwestycyjnej, zaciągania zobowiązań, tworzenia i likwidacji przedsiębiorstw, przejmowania zadań od administracji rządowej, współdziałania z innymi gminami itp.⁷

Można także wyróżnić wiele innych zadań na rzecz rozwoju gospodarczego gminnej jednostki terytorialnej i miejscowej społeczności, które jednak bardziej wynikają z natury (istoty) samorządu terytorialnego niżli z obowiązującego prawa. Jednak w zasadzie nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby takie zadania podejmować, właśnie mając na względzie zaspokojenie zbiorowych potrzeb

⁶ Rozdz. 2, art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

⁷ Art. 18 ustawy o samorządzie gminnym.

społeczności lokalnej. Do takich zadań zaliczyć m.in. można: 1) podejmowanie różnego rodzaju inicjatyw i zadań rozwojowych; 2) stymulowanie rozwoju przez wprowadzenie stosownych ułatwień i udogodnień; 3) podejmowanie działań promocyjnych, udostępnianie lokalnych zasobów, stosowanie ulg, zachęt, udzielanie subsydiów itp.; 4) identyfikację lokalnych potrzeb społecznych i lokalnych zasobów, które mogą określić kierunki i zakres działań na rzecz rozwoju; 5) przyciąganie inwestorów oraz pozyskiwanie środków, które mogą służyć rozwojowi lokalnemu; 6) tworzenie własnych funduszy stymulacji i wspierania rozwoju lokalnego; 7) tworzenie struktur organizacyjnych rozwoju lokalnego, w ramach których prowadzona będzie, w miarę kompletna i kompleksowa, obsługa podmiotów rozwoju lokalnego, od informacji wstępnej począwszy, a na ocenach efektów społecznych i ekonomicznych prowadzonej działalności skończywszy; 8) rozwój kooperacji z udziałem miejscowych, istniejących i uruchamianych zakładów produkcyjnych oraz usługowych; 9) tworzenie przedsiębiorstw lokalnych (komunalnych) z udziałem kapitału lokalnego; 10) tworzenie przestrzeni pracy, inkubatorów przedsiębiorczości i innych tego rodzaju placówek inicjujących rozwój; 11) utworzenie lokalnego systemu kształcenia, dokształcania, doskonalenia zawodowego, uzupełniania wykształcenia, przekwalifikowania itp.⁸

Lista wymienionych powyżej zadań jest długa i bogata, a większość z nich może być dość jednoznacznie pojmowana jako działania na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Jest jasne, że wymienionych powyżej zadań nie można realizować w sposób doraźny i oderwany od siebie. Dotyczą one bowiem wszystkie kształtowania warunków życia w lokalnym środowisku, jakie tworzy gospodarka, zwłaszcza jej potencjał i struktura, poziom rozwoju społecznego i stopień zaspokojenia potrzeb społecznych oraz zagospodarowanie przestrzenne gminy. Z tych też powodów działania prowadzące do realizacji wyżej wymienionych celów zapisane są zazwyczaj w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Strategia, jako dokument określający cele rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, jest zwykle opracowywana (na zlecenie lub w ramach własnych zespołów ds. strategii) i uchwalana przez radę gminy, jednak nie ma ona charakteru obligatoryjnego. Pozostaje jednak pewnego rodzaju kategorią programu rozwoju gospodarczego, będącą (zgodnie z zapisem ustawy) zadaniem własnym gminy. Strategia – jako dokument jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy jest dokumentem kierunkowym, kompleksowym i perspektywicznym, a zatem nastawionym na rozwiązanie najważniejszych problemów rozwoju. Jeśli jednak ma przynieść mieszkańcom gminy spodziewane efekty, to jako program rozwoju musi być nie tylko efektem pracy takiego czy innego zespołu projektowego, ale przede wszystkim wspólnym dziełem władz gminy oraz społeczności lokalnej, czyli samorządu gminnego. Społeczności, której nie są obce problemy rozwoju gospodarczego i społecznego, jakości lokalnego środowiska oraz standardu i poziomu życia. Można śmiało skonstatować, że jedynie osadzenie procesu budowy strategii w lokalnym środowisku życia gwarantuje trafność sformułowania celów oraz adekwatność zadań służących ich osiągnięciu. To mieszkańcy

⁸ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*.

gminy wskazać powinni niezaspokojone potrzeby oraz dręczące ich problemy, określić przyjmowane i uznawane systemy wartości – i na tej podstawie określić swoje: cele, dążenia, pragnienia, aspiracje, które następnie znajdą odzworowanie w sformułowanych w strategii celach rozwoju. Co więcej, mieszkańcy gminy powinni określić hierarchię tych celów odnośnie do jakości lokalnego środowiska życia, w którym pragną żyć i pracować⁹.

Należy z całą mocą podkreślić, że żadna strategia nie wskaże drogi rozwiązania wszystkich nękających mieszkańców i władze gminy problemów. Nie uczyni tego, gdyż może i musi koncentrować się jedynie na sprawach najważniejszych (strategicznych). Powinna być przy tym programem realnym, tj. formułować cele, które mogą zostać osiągnięte, i proponować rozwiązania, które są możliwe do przyjęcia w danych warunkach. Oznacza to jednocześnie, że nie może być zbiorem pobożnych życzeń lub katalogiem mniej lub bardziej fantastycznych marzeń. Jednakże zarówno pobożne życzenia jak i marzenia mogą, a nawet powinny, być źródłem przemyśleń i refleksji, niezbędnych w procesie zarysowywania wizji gminy i wyznaczania podstawowych celów strategicznego charakteru. Z fantastycznych i wręcz nieprawdopodobnych pomysłów wynikają często oryginalne i nietuzinkowe rozwiązania, przynoszące nadszpodziewanie dobre efekty. Realność założeń strategii nie może, co jest oczywiste, oznaczać zamknięcia się jedynie w realiach dnia dzisiejszego. Troska o efektywność podjętych zadań i zastosowanych rozwiązań, właściwą koordynację działań, zmniejszenie ryzyka, lepsze wykorzystanie zaangażowanych zasobów, sprawność realizacji procesów itp. wymaga przyjęcia właściwej strategii, głównie takiej, z której założeniami identyfikuje się społeczność lokalna, przede wszystkim z tego względu, że brała udział w jej opracowaniu¹⁰.

Strategia rozwoju lokalnego jest specyficznym programem rozwojowym, a tym, co ją odróżnia od innych strategii rozwoju gospodarczego, jest lokalny punkt widzenia, tj. odniesienie jej założeń do skali małej jednostki terytorialnego podziału kraju, będącej i lokalnym, terytorialnym systemem społecznym, i lokalnym środowiskiem życia miejscowej ludności. Specyficzną jej cechą jest także to, że za podstawę określania kierunków rozwoju gminy przyjmowane są, z jednej strony, miejscowe zasoby rozwojowe, a z drugiej – potrzeby społeczności lokalnej (tzw. rozwój endogeniczny). Z punktu widzenia rozwoju ważne jest zatem to, aby władze gmin dysponowały aktualnymi strategiami rozwoju, i to zwłaszcza takimi, w których powstaniu miała swój znaczący udział społeczność lokalna. Dlatego to w proces budowy i realizacji strategii włączone powinny zostać wszystkie najważniejsze podmioty gospodarcze i społeczne gminy, zwłaszcza zaś samorząd lokalny, miejscowa ludność, lokalne podmioty gospodarcze, szeroko pojmowane organizacje społeczne, a także lokalni oraz zewnętrzni w stosunku do gminy inwestorzy.

Mimo 25 już lat funkcjonowania w Polsce odrodzonych samorządów gminnych gospodarka lokalna wydaje się ciągle zadaniem nowym, którego podjęcie i efektywna realizacja zależeć będzie od wielu czynników, w tym przede wszystkim od: zrozumienia istoty i sensu rozwoju lokalnego, chęci działania w tym

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

zakresie, wiedzy i pomysłowości podmiotów tej gospodarki, zasobów umożliwiających rozwój oraz niezaspokojonych potrzeb społecznych rozwój tej pobudzających i ukierunkowujących, a także od zgromadzenia odpowiednich środków finansowych, skupienia ludzi wokół idei rozwoju lokalnego, stworzenia właściwego klimatu społecznego takiego rozwoju, efektywności działania istniejących struktur organizacyjnych rozwoju lokalnego itp. Podstawową strukturą organizującą w tym procesie będzie jednak zawsze samorząd terytorialny i żaden inny podmiot nie jest w stanie się z tej roli dobrze wywiązać.

III. ZADANIA SAMORZĄDU GMINNEGO W DZIEDZINIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Zgodnie z polskim systemem prawnym za gospodarkę przestrzenną – rozumianą jako gospodarowanie przestrzenią i gospodarowanie w przestrzeni – odpowiadają władze jednostek wszystkich szczebli terytorialnego podziału kraju, jakkolwiek jednostki poszczególnych poziomów wyposażone zostały w inny zakres kompetencji. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa jednak samorząd gminy, który uznać można za podstawowe ogniwo polskiego systemu gospodarki przestrzennej. Przesądzają o tym kompetencje, które w języku prawniczym określa się mianem władztwa planistycznego, czyli prawo do dysponowania przestrzenią i zagospodarowania tej przestrzeni (zgodnie z zapisem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.)¹¹. Władze gminy, jako faktyczny gospodarz terenu, biorą zatem w swoje ręce także sprawy dotyczące użytkowania przestrzeni (terenu), czyli gospodarki przestrzennej. To z posiadanego przez gminę władztwa w zakresie dysponowania przestrzenią wynika jej podmiotowość, zarówno w zakresie przeznaczenia terenu na różne formy użytkowania, jak i ustalenia zasad zagospodarowania terenu (władztwo planistyczne). W tym względzie można mówić o wyłączności gminy, żadna inna bowiem jednostka samorządu terytorialnego ani też żadna jednostka administracji rządowej nie posiada takich kompetencji¹². Już na początku ustawy o planowaniu znajdujemy zapis, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie, czego narzędziem jest uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także przeznaczanie terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy, co jest zawarte w zapisach także uchwalanych przez radę gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie tych dwóch wspomnianych, uchwalanych przez radę gminy dokumentów prowadzona jest gospodarka przestrzenna w gminie, aczkolwiek charakter i rola każdego z tych dokumentów są inne. Studium uwarunkowań i kierunków

¹¹ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717 (dalej jako: ustawa o planowaniu).

¹² Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2002; J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*.

zagospodarowania przestrzennego jest w zasadzie dokumentem, na podstawie którego prowadzona jest (i powinna być) polityka przestrzenna na terenie gminy¹³. Jak z samej nazwy wynika, podstawowa treść tego dokumentu obejmuje wskazanie na uwarunkowania oraz wynikające z tych uwarunkowań kierunki zagospodarowania przestrzennego. Jest to dokument obligatoryjny dla władz gminy (studium musi zostać uchwalone przez radę gminy), jakkolwiek na podstawie tego dokumentu nie można podejmować (wydawać) żadnej decyzji dotyczącej zagospodarowania przestrzennego gminy lub zmiany w tym zagospodarowaniu. Jest to dokument kierownictwa wewnętrznego umożliwiający, jak to napisano powyżej, prowadzenie polityki przestrzennej. Nie pełni jednak roli dawnego planu ogólnego (ustawodawca nie przewidział takiego dokumentu), który był zapisem ogólnej koncepcji zagospodarowania przestrzennego gminy (modelem pewnej, docelowej struktury przestrzennej czy ładu przestrzennego). Studium, mimo że nie jest aktem prawa lokalnego, ma jednak stosunkowo duże znaczenie dla tworzenia innych dokumentów mających moc prawną, prowadzą one bowiem do zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, a którymi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Otóż w studium wskazane muszą zostać te obszary gminy, dla których opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest obligatoryjne, a ponadto zapisy tychże planów muszą być zgodne z treścią studium. Treść studium oraz tryb jego uchwalania zostały dość ściśle zapisane we wspomnianej ustawie o planowaniu przestrzennym¹⁴.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest natomiast tym dokumentem, który stanowi prawną podstawę prowadzenia gospodarki przestrzennej, będąc aktem prawa lokalnego¹⁵. Jest przede wszystkim modelem zagospodarowania przestrzennego gminy, jakie zamierza się osiągnąć w określonym horyzoncie czasowym, a konkretnie – modelem stanu ładu przestrzennego, jaki zamierza się uzyskać¹⁶. Ład przestrzenny traktowany jest bowiem niemal powszechnie jako główny cel gospodarki przestrzennej. Jest pojmowany jako taki stan organizacji przestrzennej (zagospodarowania), który odzwierciedla kryteria racjonalności społecznej. Racjonalności budowanej na prawach funkcjonowania przyrody, zasadach, regulach i normach działania społeczności oraz zasadach funkcjonowania gospodarki¹⁷.

Swoją podmiotowość w zakresie gospodarki przestrzennej, a także gospodarza terenu wykonują także władze gminne, wydając decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest to w gruncie rzeczy rozwiązanie kuriozalne, przeczące istocie planowania przestrzennego, mającego być narzędziem zaprowadzenia ładu przestrzennego. Ta administracyjna droga prowadząca do zabudowy i zagospodarowania terenu (tj. ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania), która miała być stosowana jedynie w wyjątko-

¹³ Rozdz. 2, art. 9-13 ustawy o planowaniu.

¹⁴ Rozdz. 2 ustawy o planowaniu.

¹⁵ Art. 14-20 ustawy o planowaniu.

¹⁶ J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*.

¹⁷ Z. Chojnicki, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN 1990, nr 146, s. 203-219; J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*.

wych sytuacjach, stała się bieżącą praktyką lokalnych władz, a jej efektami są brak zrównoważenia rozwoju i chaos przestrzenny. Warunki, jakie spełnić musi podmiot występujący z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, są takie, że praktycznie każdy teren może zostać zagospodarowany na dowolny cel, a odrzucenie lub pozytywne załatwienie wniosku jest jedynie wynikiem subiektywnej interpretacji zarówno warunków, jak i zakresu ich spełnienia. Co więcej, odrzucenie przez władze gminy wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania jest teoretycznie niemożliwe, mając na uwadze warunki, jakie „spełnić musi” teren będący przedmiotem decyzji administracyjnej. Trudno sobie bowiem wyobrazić zamiar zabudowania czy zagospodarowania terenu, gdy nie uwzględnia się tzw. dobrego sąsiedztwa (innymi słowy, kiedy ten zamiar wywoła konflikt powstały na tle zagospodarowania), kiedy nie jest możliwy dostęp do drogi publicznej, gdy nie ma sieci infrastruktury lub nie ma planów jej powstania, kiedy wymagana jest zmiana dotychczasowego przeznaczenia terenu (najczęściej jego tzw. odrolnienie lub odleśnienie) oraz gdy zabraniają tego odrębne przepisy¹⁸. Niestety podobnie negatywną rolę odgrywają opracowywane na zlecenie inwestorów i dla wskazanego terenu miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, niebiorące pod uwagę całości układu przestrzennego gminy, a jedynie realizujące doraźne cele konkretnego podmiotu. W ten sposób o zagospodarowaniu przestrzennym gminy faktycznie nie decydują jej władze, a inwestorzy, deweloperzy budownictwa mieszkaniowego, właściciele nieruchomości, spekulanci gruntami, konsorcja projektowo-budowlane oraz osoby wpływowe. Niestety władze lokalne zawsze są w stanie znaleźć uzasadnienia wydania decyzji o warunkach zabudowy, którymi zazwyczaj są: troska o rozwój (nowy podmiot gospodarczy), zmniejszenie poziomu bezrobocia (nowe miejsca pracy), zwiększenie wpływów budżetowych (nowi mieszkańcy, nowe podmioty gospodarcze), podniesienie poziomu konkurencyjnego gminy (większy potencjał), czyli w sumie zabezpieczenie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Tak więc chaos w zagospodarowaniu przestrzennym gminy pozostaje często efektem krótkowzrocznej polityki jej władz, braku zrozumienia sensu interesu ogólnospołecznego, a niekiedy także, niestety, funkcjonowania w patologicznych układach lub pokusy korupcyjnej.

Mimo dużej i prawnie zagwarantowanej suwerenności gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego mają miejsce i takie sytuacje, w których ta suwerenność jest ograniczona. Wynika to z faktu, że każda gmina jest także częścią konkretnego województwa oraz częścią kraju. Tworząc zatem koncepcję zagospodarowania własnego obszaru oraz przyjmując i realizując kierunki polityki przestrzennej, musi uwzględniać: „koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju” oraz „plan zagospodarowania przestrzennego województwa”, w skład którego wchodzi. Treści zawarte w wyżej wymienionych dokumentach są dla gminy wiążące, a zatem gmina jest związana ich ustaleniami.

Władze gminy w swoich opracowaniach planistycznych powinny także uwzględnić ustalenia innych dokumentów dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego kraju czy województwa (strategie) oraz planów, programów, koncepcji, dotyczących rozwoju konkretnych dziedzin gospodarki Polski. Tylko

¹⁸ Rozdz. 5, art. 60 i 61 ustawy o planowaniu.

wtedy tworzone studia i plany zagospodarowania przestrzennego osadzone zostaną w realiach sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej kraju oraz regionu, w skład którego wchodzi dana gmina.

Gospodarka przestrzenna jest niezwykle ważną i odpowiedzialną dziedziną działania władz lokalnych, zwłaszcza kiedy efekty tych działań na trwałe zmieniają zagospodarowanie przestrzenne i zabudowę gminy. Przestrzeń gminy jest niezwykle cennym zasobem, który łatwo jest utracić w wyniku nieprzemyślanych decyzji. Ma bowiem do siebie to, że jej zmiany często pozostają nieodwracalne i że podejmowane działania restytucyjne, jeśli są możliwe, to pociągają za sobą poważne koszty. Warto także pamiętać i o tym, że obszar gminy jest wspólną własnością jej mieszkańców, a ład przestrzenny – wspólnym dobrem, wartością i interesem mieszkańców. To z tych właśnie względów każda decyzja o zagospodarowaniu przestrzennym musi być wpisana w ogólnospołeczny interes, skoro samorząd lokalny posiada nadane wyjątkowe uprawnienie, którym jest władztwo planistyczne¹⁹.

IV. REWITALIZACJA MIAST I OBSZARÓW WIEJSKICH

Innym ważnym zadaniem dotyczącym i rozwoju społeczno-gospodarczego, i gospodarki przestrzennej, z którym zmierzyć się muszą władze gminy, jest rewitalizacja miast i obszarów wiejskich. Będzie to szczególnie ważne zadanie w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, w ramach której na rewitalizację zamierza się przeznaczyć co najmniej 25 mld zł ze środków unijnych.

Rewitalizacja jest problemem, który wymaga natychmiastowego rozwiązania, substancja materialna polskich miast i wsi, w tym także ta o historyczno-kulturowych wartościach, ulega bowiem ciągłej degradacji fizycznej, której często towarzyszy degradacja (deprywacja) społeczna. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy (nierozwiązany problem) jest brak regulacji prawnych dotyczących rewitalizacji. W krajach Europy Zachodniej rewitalizacja, zwłaszcza miast, prowadzona jest na podstawie odpowiednich regulacji prawnych, w których przewidziano także, sprzyjające temu procesowi, ułatwienia finansowe czy wręcz finansowe wsparcie. Brak w Polsce takich rozwiązań sprawia, że proces rewitalizacji nie nabrał, jak dotychczas, właściwego tempa i właściwych rozmiarów. Mimo tych niekorzystnych warunków wiele samorządów terytorialnych opracowuje jednak programy rewitalizacyjne i pomimo trudno-

¹⁹ J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*; Z. Niewiadomski, op. cit.; J. Parysek, *Urban development policy of the European Union and the discretionary nature of Polish spatial planning*, w: P. Churski, W. Ratajczak (eds.), *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, Part I, KPZK PAN, *Studia Regionalia* 27(1), 2010, s. 172-184; A. Billert, *Planowanie przestrzenne a polityka. Trzecia droga do trzeciego świata*, w: T. Ossowicz, T. Zipser (red.), *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej, Biblioteka Urbanisty 9, Warszawa 2006; A. Jędraszko, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*, Biblioteka Urbanisty 13, Urbanista, Warszawa 2008.

ści, zwłaszcza natury prawnej oraz finansowych i organizacyjnych, przystępując do ich realizacji. Podejmowanie sensownych działań rewitalizacyjnych stało się możliwe jednak dopiero po 1989 r., kiedy zmieniły się warunki ustrojowe, wraz z którymi pojawił się faktyczny gospodarz terenu, tj. samorząd terytorialny, na co już zwracano uwagę w tym opracowaniu. W ramach realizacji celu, jakim jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, mieści się, jak należy sądzić, troska o jakość lokalnego środowiska życia, której zapewne nie określają zdegradowane i zaniedbane: budynki mieszkalne, obiekty fabryczne, tereny komunikacyjne, powojaskowe, nadbrzeża, rezydencje i dwory szlacheckie, folwarki, parki, historyczne układy urbanistyczne itp. Rzeczywistość jest jednak taka, że w nawale różnych innych ważnych problemów, które rozwiązać musiały (i muszą) władze samorządowe, i przy ograniczonych zasobach finansowych rewitalizacja schodziła zawsze na dalszy plan. Dziś w obliczu planowanych regulacji prawnych i finansowego wsparcia podejmowanie działań rewitalizacyjnych staje się realnie zarysowującym się zadaniem dla władz gminnych, nie tylko miejskich.

W terminologii stosowanej w Polsce „rewitalizacja” oznacza ponowne zagospodarowanie obszarów zdegradowanych, choć w literaturze obcej występuje jednak wiele różnych nazw opisujących tego rodzaju działania czy procesy, jak choćby „regeneracja”, „odnowa”, „rehabilitacja”, „rekonstrukcja”, a nawet „ponowy rozwój”²⁰. W istocie rzeczy rewitalizacja jest kompleksowym procesem organizacyjnym i inwestycyjnym, prowadzącym do ożywienia zdegradowanych czy zaniedbanych terenów. Jest także definiowana jako proces odwrócenia niekorzystnych procesów, jakie toczą się w miastach i na obszarach wiejskich, a których efektem jest fizyczny, ekonomiczny i społeczny upadek pewnych obszarów. Podkreśla się jednak, że proces ten podejmowany jest przede wszystkim w sytuacji, w której działanie sił rynkowych nie przynosi spodziewanych efektów. Z tych też względów podmiotami rewitalizacji są przede wszystkim firmy sektora prywatnego, jednak często współdziałające z sektorem publicznym²¹. Ten zbiór celowo i świadomie podejmowanych działań, które mają w końcowym efekcie zmienić oblicze współczesnych jednostek osadniczych, „przywracając życie” dysfunkcyjnym obszarom (choć nie tylko), jest procesem uruchamianym dla uzyskania zmian przestrzenno-funkcjonalnych zdegradowanych obszarów, prowadzących do ich

²⁰ J. McCarthy, *Reconstructing, regeneration and re-imagining: the case of Rotterdam, „Cities”* 15(5), 1998, s. 337-344; S. Kaczmarek, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar rozwoju miast*, Wyd. UŁ, Łódź 2001; T. Kaczmarek, *Rewitalizacja miast w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, w: A. Billert (red.), *Nowoczesne zarządzanie rozwojem miast*, Collegium Polonicum UAM Poznań w Ślubicach. Projekt Tempus – PHARE „Nowoczesne zarządzanie rozwojem miast”, Ślubice 1991, s. 106-114; H. Roberts, H. Sykes, *Urban Regeneration: A Hand Book*, Sage Publ. Ltd., London 2008; J. Parysek, *The postwar rebuilding and renewal of historic towns in Poland: dilemmas and problems*, w: R. C. L. Gonzales (ed.), *Urban Changes in Different Scales: Systems and Structures*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela 2006, s. 711-724.

²¹ A. Adair et al., *The financing of urban regeneration*, „Land Use Policy” 17(2), 2000, s. 147-156; C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: the importance of context and path dependence*, „Progress in Planning” 75(1), 2011, s. 1-52.

ożywienia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do zaprowadzenia ładu przestrzennego, poprawy estetyki i funkcjonowania tych terenów itp. Zrewitalizowane obszary bez wątpienia poprawiają jakość lokalnego środowiska życia, estetykę miejsc zamieszkania i pracy, dostarczają nowych, atrakcyjnych powierzchni użytkowych oraz mieszkań, na wyższy poziom podnoszą *milieu* miejscowości, zwiększając ich konkurencyjność, przyciągają inwestorów i mieszkańców, otwierają nowe możliwości rozwojowe, podnoszą poziom bezpieczeństwa mieszkańców itp.

Planując, podejmując czy też prowadząc proces rewitalizacji, uwzględnić należy wiele jego istotnych aspektów, w tym zwłaszcza prawnych, organizacyjnych, ekonomicznych, społecznych, urbanistyczno-architektonicznych, ekologicznych, przestrzennych, technicznych, technologicznych i zapewne jeszcze innych. Od tego, jak wymienione aspekty zostaną określone i jak będą rozumiane, a także w jakim stopniu uwzględnione, zależy i przebieg samego procesu, i uzyskane efekty. Jest bowiem także w Polsce wiele przykładów zarówno efektywnego i funkcjonalnego zagospodarowania zdegradowanego terenu, jak i niezbyt udanych prób takowych działań. W obecnej sytuacji polskie lokalne władze samorządowe powinny być gotowe do rychłego podjęcia działań rewitalizacyjnych. Co więcej, uruchomienie procesu rewitalizacji w wielu przypadkach rysuje się jako pilna konieczność. Szybkiej i kompleksowej rewitalizacji wymagają m.in.: 1) staromiejskie obszary historycznej zabudowy, 2) kamieniczna zabudowa mieszkaniowa z XIX i początków XX w., 3) przyfabryczne osiedla mieszkaniowe z tego samego okresu, 4) osiedla bloków mieszkaniowych z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, 5) tzw. obszary poprzemysłowe, 6) zdegradowane tereny magazynowo-składowe, 7) nieużytkowane tereny i obiekty pokomunikacyjne, 8) zdegradowane tereny portowe i nadbrzeży rzecznych, 9) tereny opuszczone przez wojsko, 10) tereny substandardowych osiedli mieszkaniowych, 11) rezydencje pałacowo-parkowe i dworki szlacheckie, 12) folwarki, 13) obiekty sakralne, zwłaszcza zespoły klasztorne, 14) parki podworskie, 15) stare, zabytkowe cmentarze, 16) zabytkowe układy urbanistyczne miast i wsi, 17) inne zdegradowane tereny. W wielu przypadkach efektem rewitalizacji będzie zachowanie dla przyszłych pokoleń obiektów dziedzictwa kultury materialnej. Nie ulega więc kwestii ten fakt, że zasadniczą rolę w podejmowaniu i realizacji projektów rewitalizacji odegrać muszą lokalne władze samorządowe, i to na tej zasadzie, że są one gospodarzem terenów wraz z konsekwencjami takiej roli. Zadaniem władz lokalnych będzie zatem podejmowanie inicjatyw, opracowywanie programów, organizowanie, koordynowanie oraz wspieranie podejmowanych prac rewitalizacyjnych²².

Oceniając postęp polskiej rewitalizacji oraz aktualną sytuację (końcowa faza prac nad ustawą rewitalizacyjną, nowa perspektywa finansowa UE ze środkami przeznaczonymi na rewitalizację) założyć można, że przyszłość rewitalizacji miast i wsi w Polsce zależeć będzie przede wszystkim (nie ignorując innych czynników) od opracowania, przyjęcia i konsekwentnej rea-

²² J. Parysek. *Rewitalizacja miast w Polsce. Wczoraj, dziś i może jutro*, Studia Miejskie [praca w druku], Opole 2015.

lizacji polityki rewitalizacyjnej, prowadzonej w oparciu o kompleksowe regulacje prawne. Obecnie rewitalizacja nie jest ani priorytetem działań władz państwowych, ani zadaniem własnym samorządów gminnych. Obok braku wspomnianych już regulacji prawnych nie ma, wynikających pośrednio z tego typu regulacji: narzędzi planistycznych, rozwiązań organizacyjnych, technik prowadzenia rewitalizacji, metod negocjacji oraz osiągania porozumień społecznych, a także krajowego (państwowego) programu wsparcia podejmowanych działań²³. Rewitalizacja nie została ponadto w Polsce wpisana ani w politykę miejską, która praktycznie nie istnieje, ani w politykę regionalną, ani w procedury planowania przestrzennego. Nie wykształcono modeli partnerstwa publiczno-prywatnego dla procesów rewitalizacji, w zasadzie nie ma konsorcjów specjalizujących się w kompleksowej realizacji projektów rewitalizacyjnych oraz brak finansowych zachęt do uczestnictwa w realizacji projektów rewitalizacyjnych. Aby być skuteczna, rewitalizacja musi być świadomą ingerencją publiczną w procesy rozwoju jednostek osadniczych, uwzględniającą jednocześnie aspekty społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, techniczne, przestrzenno-funkcjonalne, urbanistyczno-architektoniczne, historyczne, organizacyjne i inne. Jednocześnie rewitalizacja musi być efektem współdziałania rynku i sektora publicznego i – jako istotny składnik – włączona w procesy reurbanizacji²⁴. Mimo braku środków w podejmowanych działaniach rewitalizacyjnych kluczowa rola przypadać musi lokalnym władzom samorządowym, które z mocy obowiązującego prawa są faktycznym gospodarzem terenu odpowiadającym zarówno za zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców, jak i za rozwój gospodarczy, społeczny oraz przestrzenny. Z tych też powodów władze te powinny mieć prawo ingerowania w mechanizmy rynkowe, mieć możliwość ograniczania prawa własności oraz blokowania spekulacji gruntami, odrzucania inwestycji niezgodnych z programami i celami rewitalizacji, a także mieć możliwość kierowania środków na rewitalizację zdegradowanych terenów oraz powstrzymania ucieczki kapitału inwestycyjnego z terenów przewidzianych do rewitalizacji²⁵. Zadaniem władz lokalnych jest także przyciąganie inwestorów na tereny wymagające rewitalizacji, a tym samym uzyskanie możliwości rozwiązywania problemów fizycznych, ekonomicznych, społecznych i ekologicznych obszarów zdegradowanych, co przynieść powinno poprawę jakości życia na tych obszarach oraz powrót mieszkańców na zrewitalizowane tereny²⁶.

Pewną nadzieję na uruchomienie, w znaczącym wymiarze, procesu rewitalizacji rodzi przygotowywana ustawa rewitalizacyjna, za czym jednoznacz-

²³ A. Billert, *Polityka rozwoju i rewitalizacji miast w Polsce na tle standardów unijnych w zakresie planowania*, Urbanistyka INFO (zlikwidowany portal internetowy), 2010.

²⁴ J. Parysek, *Rewitalizacja miast*; idem, *Suburbanizacja i reurbanizacji, dwa bieguny polskiej urbanizacji*, w: J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008, s. 261-286; J. Parysek, L. Mierzejewska, *Życie miasta: studium Poznania. Infrastruktura miejska*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2014.

²⁵ A. Billert, *Polityka rozwoju*.

²⁶ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, op. cit.

nie opowiadają się władze polskich miast, reprezentowane przez Związek Miast Polskich. Inną nadzieję daje, jak to już podkreślono, nowa perspektywa finansowa UE, w ramach której przewidziano możliwości finansowania projektów rewitalizacyjnych ze środków unijnych. W ramach finansowania polityki spójności ze środków przewidzianych dla Polski wstępnie wydzielono na ten cel kwotę 25 mld zł. Realne potrzeby finansowe oszacować można co najmniej na kwotę dwukrotnie większą, choć zapewne nie całość finansowego wsparcia stanowić powinny środki unijne. W procesie rewitalizacji partycypować bowiem muszą podmioty prywatne, mieszkańcy oraz – co jest oczywiste – władze samorządowe, przede wszystkim lokalne, ale także regionalne oraz krajowe.

Trudno jest w obecnej chwili ocenić, jaki kształt przyjmie planowana ustawa rewitalizacyjna. Założenia tej ustawy pozwalają jednak dostrzec pewne pozytywne zamiary w tym względzie. Chodzi tu przede wszystkim o: uregulowanie problemów rewitalizacji w ramach jednego aktu prawnego, określenie podmiotów realizujących projekty rewitalizacyjne, uznanie rewitalizacji za zadania własne gminy oraz za realizację celów publicznych, określenie warunków i zasad partycypacji społecznej oraz współpracy w rewitalizacji, uznanie gminnych programów rewitalizacyjnych za strategię działań interwencyjnych na obszarach zdegradowanych, wpisanie rewitalizacji w politykę przestrzenną oraz wyznaczenie specjalnych stref rewitalizacji, dla których ustanowione zostaną odrębne regulacje prawne. Ponadto zakłada się, że w ramach rewitalizacji realizowane będą także cele polityki mieszkaniowej oraz prowadzona efektywna gospodarka nieruchomościami. Dość enigmatycznie przedstawione zostały natomiast mechanizmy i narzędzia realizacji procesów rewitalizacyjnych, zwłaszcza ekonomiczno-finansowe. Rewitalizacja jest procesem kosztownym i z tych względów szczególnie ważne jest przyjęcie takich rozwiązań w sferze jej finansowania, które zwiększą zakres partycypacji różnych podmiotów w tym procesie²⁷. Z jednej strony chodzi o zestaw udogodnień, ulg i zachęt dla potencjalnych uczestników tego procesu, a z drugiej – o finansowe wsparcie z budżetu centralnego działań podejmowanych przez władze lokalne, szczególnie w przypadku programów rozwiązujących problemy społeczne oraz obejmujących rewitalizację wartościowych, historycznych układów urbanistyczno-architektonicznych miast i obszarów wiejskich. Jest to ważne, nie w każdym bowiem przypadku rewitalizacja może i powinna być przedsięwzięciem biznesowym.

Takie są perspektywy a zarazem nadzieje na to, że rewitalizacja będzie dla konkretnych obszarów nie tylko czynnikiem ich dalszego rozwoju i promocji, ale także narzędziem prowadzącym do poprawy jakości życia, zaprowadzenia ładu przestrzennego, poprawy estetyki oraz zachowania dla przyszłych pokoleń dziedzictwa kultury materialnej mieszkańców. Może być także ważnym składnikiem rozwoju zrównoważonego, zwłaszcza wtedy, kiedy uwzględnione zostaną wszystkie jej najważniejsze aspekty.

²⁷ *Założenia ustawy o rewitalizacji* – wersja z listopada 2014 r.

V. POLITYKA MIEJSKA I JEJ CELE

W Polsce w 2013 r. było 913 jednostek osadniczych mających status miejski. Z tych też względów do zadań samorządu lokalnego o charakterze prorozwojowym (w tym przypadku władz miejskich) zaliczono politykę miejską, która jako autonomiczne działanie właściwie w Polsce nie istnieje, choć konieczność jej formułowania jest bezsporna. Wynika to przede wszystkim z potrzeb, jakie generują problemy rozwoju współczesnych miast, ale również z polityki regionalnej Unii Europejskiej, w skład której wchodzi polityka miejska, a te zaś Polska, jako kraj członkowski, powinna realizować.

Na początku XXI w. na znaczeniu zyskiwać zaczął prezentowany przez Komisję Europejską pogląd o specyficznej sytuacji współczesnych miast europejskich (choć – jak się wydaje – nie tylko europejskich). Te jednostki osadnicze (miasta), będąc generatorem rozwoju społeczno-gospodarczego regionów i krajów, stają się jednocześnie miejscem nagromadzenia się wielu, różnej natury problemów²⁸. Co więcej, jako miejsca koncentracji podmiotów działalności społeczno-gospodarczej oraz infrastruktury komunalnej miasta ponoszą nie tylko koszty własnego rozwoju i funkcjonowania, ale także koszty obsługi mieszkańców obszarów sąsiadujących. Są to przede wszystkim koszty rozbudowy i funkcjonowania szeroko pojmowanej infrastruktury miejskiej, obsługującej nie tylko mieszkańców miasta (funkcje endogeniczne), lecz także mieszkańców obszarów oddziaływania (funkcje egzogeniczne) oraz koszty rozbudowy potencjału gospodarczego, którego składowe przyczyniają się nie tylko do zwiększenia ilości produkowanych dóbr i świadczonych usług, lecz także oferują nowe miejsca pracy, w tym również dla mieszkańców terenów podmiejskich. Taka właśnie sytuacja współczesnych miast, zwłaszcza tych największych, legła u podstaw formułowania zasad i zadań polityki miejskiej Unii Europejskiej²⁹.

Współcześnie politykę miejską należy kojarzyć przede wszystkim z działaniami na rzecz wykorzystania czynników rozwoju, jakie drzemia w poszczególnych miastach. Jest to polityka władz lokalnych, której celem, a właściwie efektem, powinien być rozwój gospodarczy miasta oraz poprawa jakości środowiska i warunków życia mieszkańców miasta (*intraurban*)³⁰. Wyrażany

²⁸ Por. Dokumenty Komisji Europejskiej po nazwą *Karta lipska i Zielona karta spójności terytorialnej*: European Commission, European Urban Knowledge Network, *Leipziger Charter on Sustainable European Cities*, 2007; European Commission, DG Regional Policy, *Green Paper on Territorial Cohesion*, Brussels 2008.

²⁹ J. Parysek, *Urban policy in the context of contemporary urbanisation processes and development issues of Polish cities*, „Journal of Urban and Regional Analysis” 2(2), 2010, s. 33-44; idem, *Rozwój miast a polityka miejska w Polsce po 1989 roku*, w: S. Ciok, P. Migoń (red.), *Przekształcenia struktur regionalnych. Aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze*, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2010, s. 117-132.

³⁰ J. Friedmann, *A spatial framework for urban policy: new directions, new changes*, w: *What Policies for Globalizing Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda*, OECD Club de Madrid, Madrid 2007, s. 74-93; A. Harding, *Globalization, spatial economic change and urban policy*, w: *What Policies for Globalizing Cities?*, s. 44-73; W. Hutton, *Building successful cities in the knowledge economy: the role of “soft policy” instruments*, w: *What Policies for Globalizing Cities?*, s. 125-159; *Urban policy*; idem, *Rozwój miast*.

jest przy tym pogląd, że pomyślność miasta i jego bogactwo zawsze wynikać będą z istniejących aktywów i stopnia ich wykorzystania. Do aktywów miasta (czynników) mających wpływać na jego rozwój zalicza się m.in.: 1) mieszkańców z ich wiedzą i kwalifikacjami, 2) stopień zorganizowania społeczności lokalnej, 3) dziedzictwo kultury materialnej, życie kulturalne oraz walory środowiska miejskiego, 4) poziom rozwoju intelektualnego i poziom kreatywności mieszkańców, 5) zasoby przyrodnicze, 6) jakość środowiska oraz 7) jakość infrastruktury miejskiej³¹. Wykorzystanie tych czynników zależne będzie przede wszystkim od: 1) poziomu i fazy rozwoju urbanizacji, 2) poziomu i fazy rozwoju ekonomicznego oraz 3) relacji między polityką miejską a innymi programami rozwojowymi (zwłaszcza sektorowymi), realizowanymi na terenie miasta³². O rozwoju miasta będą decydować także i inne czynniki, takie jak: 1) wielkość miasta, 2) relacje danego miasta z innymi miastami, 3) budowane strategie nawiązujące do dotychczasowego rozwoju miasta oraz jego silnych, ale także i słabych stron, 4) polityka społeczna i ekonomiczna oparta na twardych i „miejskich” czynnikach i instrumentach rozwoju oraz 5) *tipping point*³³.

W literaturze polskiej polityka miejska jest najczęściej rozumiana jako (1) działania władz miejskich związane z planowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego miasta³⁴ lub jako (2) działania samorządu miejskiego w dziedzinie zarządzania rozwojem miasta, wraz z ewolucją podejścia do sprawowania władzy³⁵. Zwraca się także uwagę na dwa wyraźne wymiary polityki miejskiej, a mianowicie: 1) polityczny i 2) planistyczno-decyzyjny. Wymiar polityczny oznacza przede wszystkim prowadzenie takiej polityki, która uzyskując aprobatę mieszkańców, pozwoli partii politycznej będącej przy władzy przedłużyć społeczny mandat jej sprawowania³⁶. Jest to klasyczne podejście klientcko-patronackie³⁷. Wymiar planistyczno-decyzyjny polityki miejskiej oznacza podejmowanie takich działań, które: 1) zapewnią dalszy rozwój bazy ekonomicznej miasta, 2) doprowadzą do uzyskania przewagi konkurencyjnej, 3) zapewnią jak najlepsze warunki obsługi ludności oraz jak najwyższy standard życia mieszkańców, 4) przyciągną do miasta poważnych inwestorów, 5) podniosą poziom atrakcyjności i konkurencyjności miasta oraz wzrost jego znaczenia jako ośrodka gospodarczego, kulturalnego, naukowo-technicznego, chętnie odwiedzanego przez interesantów i przybyszów oraz wybieranego jako miejsce zamieszkania i pracy³⁸. Oczywiście istnieje konieczność uzyskania zbieżności politycznego i planistyczno-decyzyjnego wymiaru polityki miejskiej, co często wiąże się z problemem – trudnym w polskich wa-

³¹ J. Friedmann, op. cit.

³² Ibidem.

³³ W. Hutton, op. cit.

³⁴ M. Grochowski, *Polityka miejska a kształtowanie struktury przestrzennej miasta metropolitalnego (przypadek Warszawy)*, Prace i Studia Geograficzne 35, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2005, s. 71-86.

³⁵ P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4(22), s. 5-25.

³⁶ M. Grochowski, op. cit.

³⁷ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*.

³⁸ M. Grochowski, op. cit.; J. Parysek, *Urban policy*; idem, *Rozwój miast*.

runkach do rozwiązania – odpolitycznienia polityki miejskiej (właściwie życia społecznego w ogóle).

Choć w niniejszym opracowaniu stwierdzono, że autonomicznie prowadzona polityka miejska w zasadzie w Polsce nie istnieje, to jednak pewne zapisy w przyjmowanych dokumentach rozwojowych można uznać za podejmowanie tego rodzaju inicjatyw. Elementy polityki miejskiej szczebla lokalnego (*intraurban*) są niekiedy zawarte w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego oraz w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (miasta). Mimo tego stwierdzić można, że polityka miejska w wymiarze terytorialnym, jak dotychczas, nie była: 1) polityką autonomiczną, 2) realizowana w sposób zintegrowany, 3) prowadzona systemowo w układzie hierarchicznym jednostek terytorialnego podziału kraju, 4) potraktowana priorytetowo. Nie była także, co jest oczywiste, prowadzona w wymiarze ponadnarodowym³⁹.

Polityka miejska powinna być realizowana na trzech poziomach organizacji terytorialnej państwa: krajowym (polityka państwa), regionalnym i lokalnym⁴⁰. Celem polityki miejskiej państwa powinno być przede wszystkim eliminowanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego miast oraz poprawa warunków i jakości życia mieszkańców. Podstawowym narzędziem działania państwa powinny zaś być regulacje prawne i związane z tymi regulacjami materialne wsparcie podejmowanych działań. Nadrzędnym celem tej polityki powinno być wyznaczenie, w ramach krajowego systemu osadniczego, podstawowych kierunków czy też strategii rozwoju miast. Dla realizacji tego celu potrzebne są jednak stosowne regulacje prawne, które określą warunki i sposoby rozwiązywania problemów rozwoju i funkcjonowania miast, a także finansowe wsparcie realizacji celów tej polityki, np. „ustawa o miastach”⁴¹. Na poziomie regionalnym polityka miejska powinna być skoncentrowana na realizacji polityki miejskiej w konkretnym regionie. Szczebel ten powinien zatem być pewnego rodzaju pomostem między prowadzoną przez państwo polityką międzymiejską (*interurban*) a polityką wewnątrzmiejską (*intraurban*), prowadzoną na szczeblu lokalnym.

Dla samorządów lokalnych ten ostatni z wymienionych – szczebel polityki miejskiej jest najważniejszy. To w konkretnym mieście ujawniają się bowiem problemy jego funkcjonowania oraz rozwoju, które powinny zostać rozwiązane, i tam też ma miejsce integracja polityki międzymiejskiej (państwa, władz regionalnych) i wewnątrzmiejskiej (władz lokalnych). Sformułowane i przyjęte założenia i kierunki polityki wewnątrzmiejskiej, jeśli mają przynieść konkretne efekty (dopóki ustawodawca nie przewidzi innego rozwiązania), muszą zostać wpisane w strategię rozwoju społeczno-gospodarczego, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także w plany (konceptje) zagospodarowania przestrzennego poszczególnych miast, zwłaszcza że to przecież konkretne miasto boryka się z określonymi problemami, które musi

³⁹ J. Parysek, *Urban policy*; idem, *Rozwój miast*.

⁴⁰ Idem, *Rozwój miast*.

⁴¹ Ibidem.

jakoś rozwiązać⁴². Celem polityki wewnątrzmięskiej powinno być jednak nie tylko zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego miasta jako całości i zaspokojenie zbiorowych potrzeb jego mieszkańców, co zostało zapisane w ustawie o samorządzie gminnym, ale także rozwiązanie wewnętrznych problemów obejmujących takie zagadnienia, jak: zróżnicowany poziom i zróżnicowane warunki życia oraz obsługi ludności, różna dostępność przestrzenna usług, degradacje materialna substancji miejskiej i infrastruktury komunalnej, niedorozwój infrastruktury technicznej i społecznej, niezbilansowany rynek pracy, ubóstwo i patologie społeczne, zróżnicowane warunki ekologiczne, zagrożenie bezpieczeństwa osób i mienia, a także to, co na szczęście nie dotyczy jeszcze miast polskich, tj. problemy etniczne i rasowe oraz inne⁴³. Wymienione powyżej problemy mogą mieć charakter całościowy, tj. dotyczyć miasta jako całości, lub też ujawniać się tylko na niektórych terenach miejskich (obszary problemowe). Lokalna polityka miejska powinna także określać generalne kierunki rozwoju przestrzennego miasta, w tym ogólny model struktury przestrzenno-funkcjonalnej, oraz wyznaczać tereny inwestycyjne. Niestety realizację tego celu właściwie uniemożliwia brak ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego miast, których to dokumentów nie przewidział ustawodawca. W ramach polityki miejskiej powinny także zostać wskazane preferencje rodzajowe potencjalnych inwestycji, a także zawarty powinien być zapis dotyczący realizacji projektów rewitalizacyjnych, dopóki tych spraw nie ureguluje, obecnie dyskutowana, ustawa rewitalizacyjna⁴⁴.

VI. ZAKOŃCZENIE

Z pobieżnie dokonanej analizy dość jednoznacznie wynika bogactwo zadań, jakie w sferze rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego mają do wykonania władze lokalne. Zadania te są podejmowane i realizowane, zarówno te bezwzględnie obligatoryjne (narzucone zapisami prawa), jak i te, których podjęcie dyktuje natura samorządu lokalnego jako reprezentanta ogółu mieszkańców, odpowiedzialnego nie tylko za zabezpieczenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, ale także za poprawę jakości życia i poziomu obsługi, jakość lokalnego środowiska życia oraz ład przestrzenny zagospodarowania oraz za zabezpieczenie efektywnego wykorzystania lokalnych czynników rozwoju.

Dziś po 25 latach doświadczeń, mimo braku odpowiednich lub istnienia nie najlepszych regulacji prawnych, a także problemów finansowych, samorządy lokalne potrafią coraz lepiej rozwiązywać sprawy rozwoju gminy. Dziś już nie trzeba nikogo przekonywać, jak jeszcze przed kilkunastu laty, do posiadania

⁴² R. Atkinson, *Measuring gentrification and displacement in Greater London*, „Urban Studies” 37(1), 2000, s. 149-165; R. Domański, *Ewolucyjna gospodarka przestrzenna*, Wyd. UEP, Poznań 2012; J. Parysek, *Urban policy*; idem, *Rozwój miast*.

⁴³ L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony miasta: Aspekty poznawcze i praktyczne*, WN UAM, Poznań 2009.

⁴⁴ J. Parysek, *Rewitalizacja miast*.

aktualnej strategii rozwoju, do pokrycia całego obszaru gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, do opracowywania lokalnych programów rewitalizacji i podejmowania takich prac, mimo niesprzyjających warunków. Samorządy miast odczuwają jednak potrzebę określenia prawnych ram polityki miejskiej, o czym świadczą i podejmowane działania legislacyjne, i organizowane konferencje, będące forum wypracowywania zasad polityki miejskiej. Mimo osiągnięć i powodów do zadowolenia nie można jednak stwierdzić, że problemy rozwoju gmin nie istnieją. Istnieją tak samo jak problemy rozwoju regionów, kraju, Unii Europejskiej czy współczesnego świata, każda z gmin jest bowiem częścią tej globalizującej się całości.

W zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego władze samorządowe muszą uwierzyć w to, że dysponują zasobami rozwojowymi, które powinny zostać wykorzystane na rozwój. W związku z tym powinny budować ambitne z uwagi na cele, ale jednocześnie realne, strategie rozwoju społeczno-gospodarczego, najlepiej własnymi siłami przy wsparciu środowisk naukowych, które wyznaczą kierunki rozwoju gmin, a ich realizacja przyniesie poprawę jakości życia oraz podniesie poziom konkurencyjności gminy.

W zakresie rozwoju przestrzennego powinny posiadać aktualne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz dążyć do pokrycia całego obszaru gminy miejscowymi planami zagospodarowania. Powinny uwierzyć w to, że realizacja polityki przestrzennej za pomocą decyzji administracyjnych (ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania) prowadzi donikąd. Powinny przy tym mieć świadomość tego, że przestrzeń jest zasobem, który łatwo utracić przez błędy w polityce przestrzennej, a ład przestrzenny dobrem ogólnospołecznym, wartością i interesem, o które należy się w sposób szczególny troszczyć. To władze samorządowe muszą być jedynym podmiotem decyzji przestrzennych (nie deweloperzy, właściciele nieruchomości, majątkowi i gruntowi spekulanci oraz konsorcja budowlano-przemysłowe), podejmowanych w interesie społeczności lokalnej, z pełną świadomością ich konsekwencji, choć zła ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może stanowić pokusę odejścia od tej zasady i zwykłej uczciwości działania.

Rewitalizacja jest problemem czekającym na stopniowe rozwiązanie. Podjęte przez władze lokalne, w nawiązaniu do nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, działania przygotowawcze mogą przyczynić się do rychłego nadrobienia zaległości w tym zakresie. Oznacza to przede wszystkim przygotowanie się do opracowywania lokalnych programów rewitalizacji lub wręcz podejmowanie się takich zadań. Zrewitalizowane obszary będą dodatkowym czynnikiem rozwoju oraz poprawy jakości lokalnego środowiska życia. Nie można być zaskoczonym, kiedy w „unijnej kasie” otwarty zostanie dostęp do środków na rewitalizację.

Nie trzeba nikogo przekonywać co do tego, że potrzebna jest realizacja polityki miejskiej, dzięki której rozwiązać będzie można najbardziej palące problemy miast. Póki nie pojawią się odpowiednie regulacje w tym zakresie, polityka miejska powinna zostać wpisana zarówno w strategię rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i w pozostałe dokumenty rozwojowe gminy, tj. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz lokalne programy rewitaliza-

cji. Polityka miejska państwa musi zostać przyjęta, a wraz z nią środki na jej realizację, a jednym z warunków szybkiego dostępu do nich będzie prawdopodobnie posiadanie zapisów takiej polityki. Warto o tym pamiętać.

Okres 25 lat działalności samorządów lokalnych oznacza stopniowy wzrost ich dojrzałości i racjonalności działania. Są jednak pewne grzechy działania, których konsekwencje sprawiają, że nie jest tak dobrze, jak mogłoby być.

Jednym z najpoważniejszych jest grzech upartyjnienia działań samorządowych dotyczących, niestety, także rozwoju. Tego rodzaju zachowania opcji politycznych sprawujących władzę muszą przejść do historii. Sprzyjać temu może zmiana ogólnego modelu sprawowania władzy, w którym podstawą wszelkich działań będzie jedynie interes ogólnospołeczny. Wymaga to przede wszystkim przejście od zarządzania do współrządzenia, czyli od *government* do *governance*, co zawsze oznacza dążenie do uzyskania konsensusu⁴⁵. Innym grzechem jest niski poziom uspołecznienia procesów decyzyjnych dotyczących także rozwoju. Mieszkańcy miast i gmin muszą uwierzyć w to, że ich głos jest ważny i ma ostateczny wpływ na decyzje, a władze samorządowe muszą mieć świadomość tego, że nie można podejmować żadnych decyzji bez społecznego ich poparcia. Debaty i negocjacje powinny stać się codzienną praktyką sprawowania władzy. Literatura w tym zakresie podaje wiele możliwych rozwiązań⁴⁶. Jeszcze innym grzechem działań lokalnych samorządów terytorialnych jest klientcko-patronacki model sprawowania władzy, mający zresztą związek z upartyjnieniem działalności samorządów. W takim modelu grupa sprawująca władzę za swój podstawowy cel działania uznaje obdarowywanie społeczności lokalnej posiadanymi dobrami i środkami materialnymi, a także składanie jej obietnic w zamian za poparcie podczas wyborów i w działaniu. Taki typ działania władz samorządowych spotyka się w niektórych krajach. Wydaje się jednak, że lepiej swoją rolę wypełni władza lokalna typu ekonomiczno-rozwojowego. Podstawowym zadaniem samorządów działających w tym modelu jest promocja gminy i jej rozwój gospodarczy. Rozwojowi bardziej też sprzyja model samorządu państwa dobrobytu, który zorientowany jest na całokształt problematyki rozwojowej gminy, ze zwróceniem szczególnej uwagi na rozwój usług publicznych, co prowadzi do podniesienia na wyższy poziom konsumpcji zbiorowej⁴⁷. Niestety tak się jednak nieszczęśliwie składa, że polskie samorzady terytorialne reprezentują raczej, najmniej korzystny dla rozwoju lokalnego, typ klientcko-patronacki niżli bardziej sprzyjające rozwojowi dwa pozostałe⁴⁸.

⁴⁵ J. Parysek, A. Tölle (eds.), *Urban Development and Urban Governance*, Quaestiones Geographicae 26 B, WN UAM, Poznań 2007; P. Swianiewicz, op. cit.; J. Parysek, *Urban policy*; idem, *Rozwój miast*.

⁴⁶ P. Healey, *Planning through debate: the communicative turn to planning theory*, „Town Planning Review” 63(2), 1992, s. 143-162; P. Healey, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, London 1997; D. Martin, E. McCann, M. Purcell, *Space, scale, governance and representation: contemporary geographical perspectives on urban politics and policy*, „Journal of Urban Affairs” 25(2), 2003, s. 113-121; N. Bradford, *Place matters and multi-level governance: perspectives on a new urban policy paradigm*, „Policy Option” 25(2), 2004; P. Swianiewicz, op. cit.; J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*.

⁴⁷ M. Goldsmith, *Local government*, „Urban Studies” 29(3/4), 1992, s. 393-410.

⁴⁸ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalne*.

Bardzo wstydlivy zestaw grzechów w działaniu stanowią bez wątpienia: zaniechanie działań w interesie ogólnospołecznym, doraźny charakter podejmowanych decyzji, funkcjonowanie w układach interesów indywidualnych, uleganie naciskom zewnętrznym, prywatnie, także brak wiedzy, lenistwo, arogancja oraz pokusa korupcyjna. Nie są to zapewne grzechy często popełniane, ale i popełniania tych należy się wystrzegać.

Grzechów w działaniach samorządów lokalnych jest zapewne więcej (kto jest bez grzechu?) i można się nad nimi zastanowić, świętując srebrny jubileusz odrodzenia samorządności lokalnej, wzbudzić szczery żal i postanowić poprawę. Nawet jeśli jest dobrze, to zawsze może być lepiej. Lepiej dla mieszkańców naszych miast i gmin, także lepiej dla tych, których obdarzono społecznym zaufaniem.

prof. dr hab. Jerzy J. Parysek
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
parys@amu.edu.pl

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SOCIO-ECONOMIC AND SPATIAL DEVELOPMENT OF COMMUNES AND MUNICIPALITIES

Summary

As a result of the changes in Poland's political system after 1989, self-government has regained agency as administrative entity and is now obliged to satisfy the collective needs of local communities. There is a list of the basic tasks vested in local self-government and they generally involve taking care of socio-economic and spatial development. To accomplish these goals, local government authorities work out strategies of socio-economic development, prepare studies of the conditions and directions of spatial development, and draw up local development plans. However, because of inadequate legal regulations, especially those concerning spatial economy, and sometimes also due to a poor understanding of the tasks, it frequently happens that entities in control of the changes are not local authorities, as should be the case, but investors, property owners, housing construction developers, design-construction consortia, or all kinds of speculators. Another urgent task before local authorities (the legal regulations of which are still being drawn up) is revitalisation of the degraded parts of towns and rural areas. Urban policy cannot be of no interest to the local authorities of Polish towns, since it became obligatory when Poland joined the European Union. And yet, there are no legal regulations in this field either. For the last twenty-five years, Polish local self-government has gained in maturity, has strengthened its position as manager of its areas, and has performed its tasks ever better. This, however, does not mean that there is no room for further improvement. The activity of self-government structures needs de-politicising, giving priority to general social interests, socialising the development-related decision-making process, and departing from the client-patron model of exercising power.