

ISSN 1644-0749

ACTA SCIENTIARUM POLONORUM

Scientific journal (quarterly), issued since 2002,
whose founder and advocate is the Conference of the Rectors of Universities
of Life Sciences

Administratio Locorum Gospodarka Przestrzenna Land Administration

18(3) 2019

Lipiec – wrzesień

July – September



Bydgoszcz Kraków Lublin Olsztyn
Poznań Siedlce Szczecin Warszawa Wrocław

ACTA Scientiarum Polonorum Administratio Locorum was founded by all Polish Agricultural Universities in 2001 and it is published by University of Warmia and Mazury Publishing House.

Program Board of Acta Scientiarum Polonorum

Józef Bieniek (Kraków), Barbara Gąsiorowska (Siedlce), Wojciech Gilewski (Warszawa),
Janusz Prusiński (Bydgoszcz), Wiesław Skrzypczak (Szczecin), Krzysztof Szkucik (Lublin),
Julita Reguła (Poznań), Jerzy Sobota (Wrocław), Ryszard Źróbek (Olsztyn)

Administratio Locorum is indexed in the following databases: AGRO, PolIndex, Baz Hum, Index Copernicus

This journal is the open access and non-profit enterprise. The published papers may be collected, read and downloaded free of charge – with Author's rights reserved. We have adopted a Creative Commons licence CC BY-NC-ND (Attribution-NonCommercial-NoDerivatives).



Aim and scope

Series „Administratio Locorum” is concerned with the social, economic, geographic, legal, environmental and planning aspects of land administration. The aim of the journal is to provide an interdisciplinary platform for the exchange of ideas and information among scientists representing various disciplines, whose ideas and discoveries tribute to effective land administration. Thus, journal publishes both reviews and empirical studies presenting the results of surveys and laboratory works. Topics covered by our Authors include, i.e.: land administration, technical and social infrastructure, spatial economics, social-economic geography, land management, real estate management, rural areas, environmental protection, protection of historical buildings, spatial planning, local and regional development, sustainable development, urban studies, real estate market, transport systems, legal regulations for the land administration, and spatial management. The primary aim of the journal and its mission are to spread information and guidance relevant both for authorities responsible for the effective land administration (local, regional and central), scientists and teachers.

Four issues are published every year.

ISSN 1644-0749 (print) eISSN 2450-0771 (online)

Cover design Daniel Morzyński

Text editor Agnieszka Orłowska-Rachwał

Computer typesetting Marzanna Modzelewska

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn, Poland

e-mail: wydawca@uwm.edu.pl, www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/

Edition 85 copies. publisher's sheets 15,7; number of printed sheets 14,75

Print: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, order number 395

Editorial and Scientific Board of Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum

Editorial Board

Agnieszka Dawidowicz

Chairman, chief editor of the series
University of Warmia and Mazury
in Olsztyn, Poland

Anna Klimach

Secretary of the scientific and editorial
board
University of Warmia and Mazury
in Olsztyn, Poland
aspal.editor@wp.pl

Sebastian Kokot

Statistical editor
University of Szczecin, Poland

Thematic editors of Administratio Locorum series

Andrzej Muczyński

Property management

Michał Pietkiewicz

Law

Adam Senetra

Geography

Agnieszka Zwirowicz-Rutkowska

Geoinformation systems

Alina Źróbek-Różańska

Economics

Anna Źróbek-Sokolnik

Environment

Scientific Board

Le Thi Giang

Hanoi University of Agriculture (HUA),
Vietnam

Arturas Kaklauskas

Vilnius Gediminas Technical,
University Lithuania

Darijus Veteikis

Vilnius University, Lithuania

Alina Maciejewska

Warsaw University of Technology,
Poland

Tadeusz Markowski

University of Lodz, Poland

Ewa Siemińska

Nicolaus Copernicus University
in Torun, Poland

Nguyen Khac Thoi

Hanoi University of Agriculture (HUA),
Vietnam

Maria Trojanek

Poznan University of Economics,
Poland

Ivančica Schrunk

University of Minnesota, USA

Daniel Špírková

University of Technology in Bratislava,
Slovakia

Igor Ivan

VSB – Technical University of Ostrava,
Czech Republic

Katarzyna Siła-Nowicka

University of Glasgow, Great Britain

Jan Růžička

VŠB – TU Ostrava, Czech Republic

Olga Buzu

Technical University of Moldova,
Republic of Moldova

Uladzimir L. Shabeka

Belarusian National Technical
University, Belarus

DRODZY CZYTELNICY I AUTORZY,

Na początku pragnę podzielić się niemałym sukcesem. *Acta Scientiarum Polonorum – Administratio Locorum* są zaindeksowane w bazie *Scopus*. Sytuacja ta stawia nas wyżej w rankingu czasopism. Jeszcze w bieżącym roku znajdziemy się, według otrzymanych zapewnień Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, na zaktualizowanej liście czasopism MNiSW. Wszystkim autorom i czytelnikom pragnę podziękować za zaufanie. Dzięki Waszym wartościowym publikacjom oraz ich cytowalności jesteśmy rozpoznawani i uznani w świecie nauki. Moje podziękowania kieruję również do całej Redakcji ASPAL. Wasze zaangażowanie i ciężka praca owocuje ciągłym rozwojem czasopisma. Wszystkim gratuluję i zachęcam do dalszej współpracy.

Trzeci numer *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum* w 2019 roku obfituje w artykuły naukowe, w których przedmiotem badań są zagadnienia prawno-finansowe gospodarki przestrzennej. Zagadnienia te stanowią nieodłączną część wszystkich procesów przestrzeni prawnej.

Szczególnie zachęcam do lektury publikacji Edyty Józwiak z Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie na temat reprivatyzacji mienia osób fizycznych oraz procesów związanych z jej przeprowadzeniem. Opierając się na zagadnieniach prawnych i podatkowych, a także na sytuacji politycznej Polski, autorka przybliżyła skutki reprivatyzacji w Polsce w wymiarze jednostkowym, czyli opisała jak jej przeprowadzenie działa na pojedynczych obywateli, oraz generalnym, czyli jak to wygląda w stosunku do całej gospodarki. Autorka na przykładzie sytuacji nieruchomości położonych w Warszawie wyjaśniła znaczenie reprivatyzacji jako podstawy do budowy nowej gospodarki, jej istotę, cel oraz skutki.

Pozostając w temacie, zapraszam do lektury opracowania Anity Kwartnik-Pruc oraz Anety Mączyńskiej z Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie na temat analizy warunków wykorzystania przepisów Kodeksu cywilnego Napoleona jako podstawy wpisu w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Autorki przeanalizowały orzecznictwo Sądu Najwyższego pod kątem wskazania dokumentów oraz procedury niezbędnej do wpisu prawa własności w księdze wieczystej w oparciu o art. 713 Kodeksu Napoleona na rzecz Skarbu Państwa. Dowiodły, że dopuszczenie regulacji stanu prawnego nieruchomości na podstawie Kodeksu Napoleona przez uchwałę Sądu Najwyższego daje szansę uregulowania stanu prawnego wielu nieruchomości.

Zapraszam do zapoznania się także z pozostałymi ciekawymi artykułami. Wszystkie stanowią oryginalne opracowania naukowe poruszające istotne problemy dotyczące zagospodarowania przestrzeni w Polsce.

Wszystkim autorom dziękuję za interesujące opracowania, a czytelnikom życzę miłej lektury.



dr hab. inż. Agnieszka Dawidowicz, prof. UWM

BUDŻET OBYWATELSKI JAKO NARZĘDZIE POZNANIA PREFERENCJI SPOŁECZNYCH W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA KRAJOBRAZU

Sebastian Bernat

ORCID: 0000-0001-7224-6534

Katedra Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
al. Kraśnicka 2 CD, 20-718 Lublin, **Polska**

ABSTRAKT

Artykuł dotyczy budżetu obywatelskiego (BO), rozumianego jako jedna z form partycypacji społecznej, dzięki której mieszkańcy mogą w sposób bezpośredni (przez głosowanie) wpływać na wydatki z budżetu swojego miasta, gminy czy województwa. Celem pracy jest wykazanie, że BO jest cennym narzędziem poznania preferencji społecznych w zakresie kształtowania krajobrazu. W toku postępowania badawczego przeprowadzono ogólną analizę BO w Polsce, a następnie na przykładzie projektów wybranych w kolejnych edycjach BO Lublina rozpoznano, jakie są potrzeby mieszkańców wobec kształtowania krajobrazu ich miasta. W szczególności zwrócono uwagę na ich stosunek do poprawy estetyki miasta i roli obszarów zielonych w mieście. Wykazano, że choć wśród projektów BO zdobywających największe poparcie dominują zadania infrastrukturalne (dotyczące dróg czy sportu), to coraz większe zainteresowanie zyskują projekty związane z estetyką i zielenią.

Słowa kluczowe: krajobraz, przestrzeń publiczna, zieleń miejska, partycypacja społeczna, Lublin

WPROWADZENIE

Budżet obywatelski (BO), zwany też partycypacyjnym, jest jedną z form partycypacji społecznej, dzięki której mieszkańcy mogą w sposób bezpośredni (przez głosowanie) wpływać na wydatki z budżetu swojego miasta, gminy czy województwa. Wśród korzyści z tej inicjatywy wymienia się m.in. zwiększenie świadomości mieszkańców i poziomu edukacji obywatelskiej, wzrost poczucia identyfikacji z miejscem zamieszkania oraz współodpowiedzialności za przestrzeń czy krajobraz swojego miasta, poprawę przejrzystości i efektywności wydatkowania środków publicznych, budowanie wzajemnego zaufania między władzami i mieszkańcami, rozwiązywanie problemów konkretnych grup społecznych, np. seniorów czy młodzieży

szkolnej oraz poprawę funkcjonalności przestrzeni publicznych (Kęłowski 2013).

Budżet partycypacyjny, wprowadzony po raz pierwszy w brazylijskim mieście Porto Alegre w 1989 r., szybko zyskał uznanie na całym świecie (Pytlík 2017). Oprócz Ameryki Południowej popularny stał się także w Azji, Afryce i w Europie (w Hiszpanii, Belgii, we Włoszech, w Niemczech, we Francji, w Portugalii, Danii, Szwajcarii, Holandii i Wielkiej Brytanii). W poszczególnych krajach przybiera różne formy – modele, wyróżnić można (Sintomer i in. 2012): europejską wersję modelu z Porto Alegre, uczestnictwo zorganizowanych grup interesów, fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim, negocjacje publiczno-prawne, partycypację sąsiedzką, konsultowanie finansów publicznych.

✉ sebastian.bernat@poczta.umcs.lublin.pl

Od 2011 r. budżet partycypacyjny funkcjonuje również w Polsce (Koch i Potkański 2015). Pierwszym miastem, w którym go zastosowano, był Sopot. Rok później wprowadzono go w Łodzi i Poznaniu, a następnie w wielu innych miastach oraz w kilkudziesięciu gminach wiejskich i w czterech województwach (dolnośląskim, łódzkim, małopolskim i opolskim). Choć nadal odznacza się wieloma mankamentami (Pytlik 2017), to jednak jest ważną częścią rzeczywistości społecznej o rosnącym zainteresowaniu, formą partycypacji społecznej, której nie można zignorować. Dzięki niemu mieszkańcy miast, gmin czy województw, poprzez zgłaszanie własnych projektów i udział w wyborze projektów do finansowania, biorą odpowiedzialność za swoje najbliższe otoczenie.

Budżet obywatelski był analizowany dotychczas w różnych kontekstach. Rzadko jednak podejmowano tematykę BO w aspekcie jego oddziaływania na kształtowanie krajobrazu czy przestrzeni publicznej (Chruściński i in. 2014, Solecka i Dworniczak 2016, Skrzypczyński 2017). Warto zatem podjąć poszukiwania badawcze zmierzające do odpowiedzi na następujące pytania:

- czy krajobraz jest dostrzegany w ramach projektów wybieranych w BO?,
- czy można go wykorzystać w badaniach preferencji społecznych wobec krajobrazu?

CEL, METODY I ZAKRES PRACY

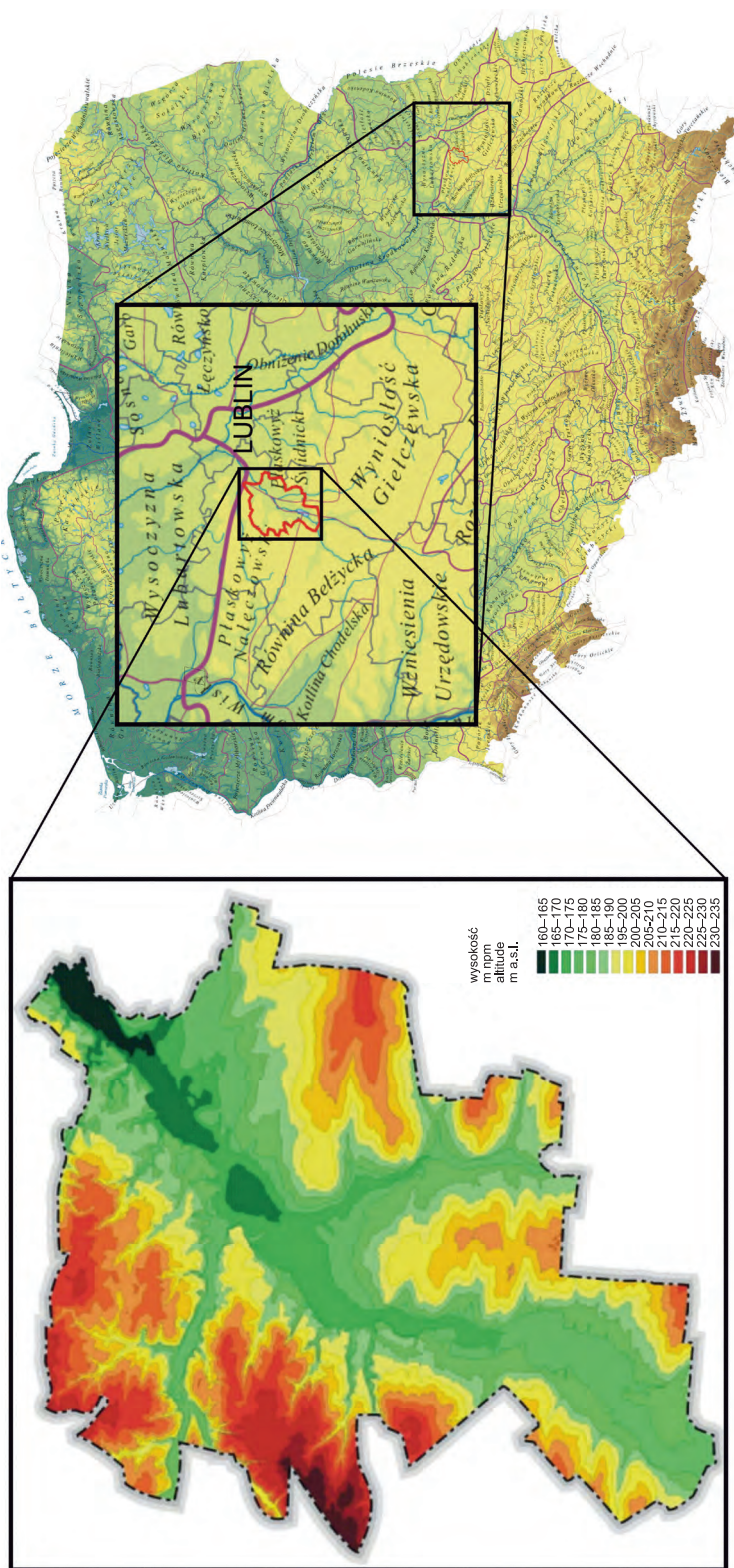
Celem pracy jest wykazanie, że BO jest cennym narzędziem poznania preferencji społecznych w zakresie świadomego oddziaływania człowieka na krajobraz mającego na celu racjonalne wykorzystanie jego zasobów oraz zmierzające do zachowania stanu krajobrazu i przeciwdziałania jego degradacji (Richling i in. 2015). W realizacji celu pracy zastosowano głównie metodę badania dokumentów i literatury oraz studium przypadków. W toku postępowania badawczego przeprowadzono ogólną analizę BO w Polsce i w Lublinie (z zestawieniem statystycznym), a następnie opisano przykładowe projekty, związane z kształtowaniem krajobrazu, wybrane w kolejnych edycjach BO Lublina. W szczególności zwrócono uwagę na stosunek miesz-

kańców do poprawy estetyki miasta i roli obszarów zielonych w mieście. Dodatkowo przeanalizowano zasady obowiązujące w kolejnych edycjach BO Lublina. Wybrano Lublin, ponieważ jest on największym miastem (około 350 tys. mieszkańców) we wschodniej Polsce, centrum administracyjnym, gospodarczym, naukowym i kulturalnym, promowanym pod hasłem „miasta inspiracji”. Dodatkowo podkreślić należy, że ze względu na bogate walory kulturowe wpisane w zróżnicowaną rzeźbę terenu (rys. 1.) Lublin jest miastem o wyjątkowych wartościach krajobrazowych przejawiających się możliwością podziwiania różnorodnych panoram.

BUDŻET OBYWATELSKI JAKO FORMA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ

Partycypacja społeczna, czyli angażowanie jak najszerzej grupy mieszkańców we wdrażanie procesu zmian, jest ważnym zadaniem uwypuklonym w „Europejskiej konwencji krajobrazowej” (2000). W dokumencie tym krajobraz jest definiowany jako „obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działalności i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Jest on uważany za kluczowy element dobrobytu całości społeczeństwa i poszczególnych jednostek, a jego ochrona i planowanie niesie obowiązki dla każdego człowieka. Krajobraz jest doświadczany powszechnie, wpływa zatem na jakość życia ludzi wszędzie tam, gdzie przebywają: w mieście i na wsi, na obszarach cennych przyrodniczo i zdegradowanych, w miejscach szczególnych i zwyczajnych, „codziennych”. Dostrzeżono, że niezbędne jest włączenie ogółu mieszkańców w działania prokrajobrazowe oraz podnoszenie świadomości społeczeństwa, organizacji prywatnych i organów publicznych w zakresie wartości krajobrazów, ich roli i wprowadzanych w nich zmian. Pamiętać jednak należy, jak zauważył J. Bogdanowski (1994), że partycypacja jest konsekwencją percepcji, od której wiedzie droga do kształtowania krajobrazu poprzez kontemplację, penetrację i partycypację.

Na ważną rolę partycypacji społecznej w kształtowaniu krajobrazu zwrócił uwagę także papież



Rys. 1. Położenie Lublina na tle regionów fizycznogeograficznych i ukształtowanie terenu
Źródło: oprac. własne na podstawie Kondrackiego (1998)
Fig. 1. Location of Lublin against the background of physico-geographical regions and terrain
Source: own study based on Kondracki (1998)

Franciszek, który w encyklice „Laudato Si” wskazał na uprzywilejowany status mieszkańców danego miejsca lub regionu (Bernat i in. 2017). Powinni mieć oni prawo do wyrażenia opinii, czego pragną dla siebie i swoich dzieci. Apeluje zatem do projektantów o uwzględnienie różnorodnych potrzeb, nie tylko estetycznych, każdej grupy społecznej w planowaniu urbanistycznym. Projekty przestrzeni miejskich mają zapewniać nie tylko satysfakcjonujące efekty wizualne, ale przede wszystkim gwarantować mieszkańcom poczucie zakorzenienia i przynależności do danego miejsca oraz umożliwiać im uczestnictwo w życiu miasta. Dlatego istotny jest wkład lokalnej społeczności w planowanie urbanistyczne, np. poprzez wyrażanie opinii o zamieszkiwanej przestrzeni.

Partycypacja społeczna w Polsce jest według Pałowskiej i in. (2012) na etapie początkowym. Z uwagi na wielorakie korzyści, które się z nią wiążą, należy zachęcać do jej stosowania. Są to m.in.: pozyskanie wiedzy o miejscu, poznanie potrzeb użytkowników, uzyskanie inspiracji projektowej, poznanie opinii o koncepcji projektanta, przeciwdziałanie konfliktom, porównanie opinii społecznej z opiniami ekspertów, zdobycie statystycznych dowodów, doskonalenie projektu, pozyskanie sprzymierzeńców i rozpoznanie przeciwników, porozumienie profesjonalistów z nieprofesjonalistami, pozyskanie akceptacji dla projektu, ograniczenie patologii w podejmowaniu decyzji, edukacja, budowanie zaufania (Pałowska i in. 2012).

Budżet obywatelski (BO) stanie się skutecznym narzędziem partycypacji społecznej, jeżeli przestrzeżanych będzie kilka kluczowych zasad:

- wiążący wynik procedury,
- przejrzystość i jawność procedury,
- otwartość i inkluzywność procesu,
- zapewnienie przestrzeni do debaty z udziałem mieszkańców,
- wspieranie aktywności mieszkańców,
- myślenie długofalowe (Standardy procesów budżetu... 2014).

Ważne jest też procesowe rozumienie BO jako składającego się z następujących etapów (Standardy procesów budżetu... 2014):

- a) przygotowania procesu („faza zero”);
- b) wypracowania zasad przebiegu budżetu partycypacyjnego;
- c) akcji informacyjno-edukacyjnej;
- d) wypracowywania i zgłaszania projektów;
- e) dyskusji nad projektami;
- f) weryfikacji projektów;
- g) wyboru projektów do realizacji;
- h) monitorowania;
- i) ewaluacji procesu.

Organizacja procesu wdrażania BO w Polsce jest podobna we wszystkich jednostkach samorządowych. Na przykładzie miast można jednak zauważyć co najmniej kilka aspektów różnicujących przyjęte rozwiązania szczegółowe. Są to m.in.: zasady alokacji środków w obrębie terytorium miasta, dopuszczalna wielkość zadań (w tym stosowane nazewnictwo grup projektów), metoda zgłaszania projektów, wiek i miejsce zamieszkania uczestników dopuszczonych do głosowania, stopień zaangażowania mieszkańców, zasady wyboru projektów (Koch i Potkański 2015). W poszczególnych miastach różna jest też pula środków przeznaczonych na realizację projektów BO. W 2018 r. w miastach wojewódzkich do dyspozycji było od 2,5 mln zł (Opole) do 61,5 mln zł (Warszawa).

Po przeglądzie literatury należy stwierdzić, że wśród projektów BO dominowały następujące mikroprojekty inwestycyjne poświęcone: drogom, chodnikom, parkingom, ścieżkom rowerowym oraz placom zabaw i ogólnodostępnym boiskom, a także boiskom szkolnym i siłowniom zewnętrznym (Tatarowska i Furmankiewicz 2018). Nieliczne projekty dotyczyły zagospodarowania podwórek, placów miejskich oraz tworzenia ogródków sąsiedzkich i zagospodarowania miejsc widokowych. Po analizie przedsięwzięć BO dla Wrocławia okazuje się, że wzrasta zainteresowanie projektami dotyczącymi terenów zieleni i rekreacji (Adamiczka 2017). Podobne prawidłowości zauważono w Łodzi. W przypadku Olsztyna zaproponowano wydzielenie „zielonego budżetu” partycypacyjnego, który zapewni mieszkańcom wpływ na tworzenie i zagospodarowanie przestrzeni zielonych w mieście (Nowak 2017). Odpowiednio wysoki BO stanowić może skuteczne narzędzie realizacji

zrównoważonego rozwoju (Burchard-Dziubińska 2016). Budżet obywatelski jest ważnym obszarem kreatywności i innowacyjności mieszkańców na rzecz środowiska i jego jakości (Bernaciak i in. 2017). Stanowiąc przestrzenną formę identyfikacji potrzeb mieszkańców, może być także impulsem procesów rewitalizacyjnych ukierunkowanych na poprawę jakości życia (Leszkowicz-Baczyński 2017). W badaniach przeprowadzonych dla Wrocławia wykazano, że zmiany proponowane przez mieszkańców w BO modyfikują krajobraz wrocławskich osiedli, dodając do niego nowe elementy, najczęściej w skali mikro (Skrzypczyński 2017).

ZASADY BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W LUBLINIE

W Lublinie budżet obywatelski (BO) funkcjonuje od roku 2014 (BO 2015). W świetle aktualnie obowiązującego regulaminu (2018)¹, do wykorzystania na cele działań zgłoszonych przez mieszkańców przeznaczonych jest 15 mln zł/rok. Projekty są klasyfikowane w dwóch kategoriach: jako projekty małe (25–300 tys. zł) i projekty duże (300,1 tys. – 1,2 mln zł) – zadania inwestycyjne, takie jak m.in. remonty, budowy lub modernizacje infrastruktury. Na projekty małe przeznaczono 9 mln zł, zaś na projekty duże 6 mln zł. Dodatkowo zagwarantowano kwotę 175 tys. zł dla każdej z dzielnic (w jednej dzielnicy można zrealizować maksymalnie dwa projekty małe i jeden duży).

Do BO można zgłaszać projekty mieszczące się w zadaniach własnych gminy lub powiatu. Należy pamiętać, że teren, na którym będą zlokalizowane musi stanowić własność gminy lub Skarbu Państwa, a realizacja wniosku powinna zamknąć się w jednym roku budżetowym. Dodatkowo musi spełniać kryterium ogólnodostępności dla mieszkańców. Jako

pomoc dla zgłaszających projekty BO przygotowano tzw. cennik miejski, w którym zawarto potencjalne koszty związane z realizacją przykładowej infrastruktury czy usług². Po przeprowadzeniu oceny formalnej projekty poddawane są głosowaniu. Głosować może każdy mieszkaniec maksymalnie na jeden duży i dwa małe projekty. Zaznaczyć też należy, że stan realizacji projektów z poprzednich edycji oraz szczegółowe dane odnośnie do aktualnej edycji dostępne są na stronach internetowych³.

Na bazie wniosków z dotychczasowych edycji BO w Lublinie, jako pierwszym mieście w Polsce, wprowadzono w 2016 r. zielony budżet obywatelski (ZBO), na który przeznaczono ponad 2 mln zł.

Procedura ZBO składa się z trzech etapów:

- naboru wniosków i oceny formalnej, w ramach której sprawdzono m.in. własność gruntów, zapisy w planie miejscowym, uzbrojenie terenu itp.;
- wyboru projektów przez zespół ekspertów: architektów krajobrazu, architektów, animatorów kultury, społeczników (siedmiu osób);
- uzgadniania niezbędnych poprawek z wnioskodawcami i zainteresowanymi mieszkańcami.

Wyróżniono następujące kryteria wyboru projektów⁴:

- udział zieleni – „powstanie zupełnie nowych terenów zieleni, renowacja zdegradowanych terenów zieleni, stopień zagospodarowania przestrzeni zielenią, uszankowanie i ochrona zieleni istniejącej, zwiększenie bioróżnorodności, wprowadzenie gatunków rodzimych, walory ekologiczne, edukacyjne, estetyczne”;
- kontekst otoczenia – „odległość od najbliższego terenu zieleni, nasycenie najbliższego terenu zielenią, nawiązanie do najbliższego otoczenia, harmonijne wpasowanie się w istniejącą przestrzeń, zgodność pomysłu z lokalizacją, a w przypadku zieleni

¹ Regulamin BO Lublina ewoluuje (jest udoskonalany) od 2015 r. Zatwierdzenie regulaminu na kolejną edycję poprzedzają konsultacje społeczne. Aktualny regulamin dostępny jest na stronie: Jaki będzie regulamin Budżetu Obywatelskiego?, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/budzet-obywatelski/aktualnoscijaki-bedzie-regulamin-budzetu-obywatelskiego,193,471,1.html>, dostęp: 12.12.2018.

² Cennik miejski, https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles_public/mieszkanicy/partycypacja/bo_2019/cennik_bo.pdf, dostęp: 12.12.2018.

³ Projekty zrealizowane, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/budzet-obywatelski/projekty-zrealizowane/>, dostęp: 12.12.2018.

⁴ Kryteria oceny projektów, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/zielony-budzet-obywatelski/kryteria-oceny-projektow/>, dostęp: 12.12.2018.

- przydrożnej – stworzenie nowych powierzchni biologicznie czynnych, poprawa wizerunku miejsca”;
- innowacyjność i pomysłowość – „sposób postrzegania zieleni w przestrzeni miejskiej, atrakcyjność, niekonwencjonalny sposób wykorzystania do wypoczynku i rekreacji, bądź dekoracji ulic (zielen przydrożna), walory kompozycyjne”;
- funkcjonalność – „zdolność zaspakajania potrzeb określonej grupy lub grup mieszkańców, wpływ na integrację społeczną potencjalnych użytkowników, propagowanie aktywności w wybranych dziedzinach”;
- liczba projektów zgłoszonych do realizacji na terenie danej dzielnicy miasta.

WYNIKI BADAŃ I DISKUSJA

W świetle przeprowadzonych analiz budżetu obywatelskiego (BO) Lublina w poszczególnych edycjach wybrano do realizacji od 23 do 44 projektów (tab. 1.). Są to głównie projekty „drogowe” (zwłaszcza w BO 2015) oraz rekreacyjno-sportowe (zwłaszcza w BO 2017) – tabela 2. Podobnie we Wrocławiu najczęstszym tematem zgłaszanych projektów w BO 2013 były ogólnodostępne miejsca rekreacyjno-sportowe i one zyskiwały największe poparcie w głosowaniu (Piotrowski i in. 2014). Z kolei projekty zagospodarowania podwórek śródmiejskich, z uwagi na niewielką liczbę bezpośrednio zainteresowanych, mają ograniczone szanse realizacji. W przypadku Lublina zauważyć

Tabela. 2. Statystyka poszczególnych edycji budżetu obywatelskiego Lublina z podziałem na kategorie

Table. 2. Statistics of individual editions of the citizens’ budget of Lublin divided into categories

Edycja BO Edition of the Citizens’ Budget	Sport Sport	Drogi Roads	Przestrzeń publiczna Public space	Projekty społeczne i inne Social projects and other
I (2015)	4	14	7	7
II (2016)	6	9	5	5
III (2017)	6	6	4	7
IV (2018)	12	17	6	9
V (2019)	16	13	7	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Aktualności...” (2018)

Source: own study based on “News...” (2018)

należy, że w 2015 r. jednym z wybranych przedsięwzięć był projekt „Podwórka na temat, czyli czarujemy przestrzeń dzielnicy Dziesiąta”. Projekt ten miał na celu przekształcenie, z udziałem mieszkańców i animatorów, sześciu zdegradowanych podwórek w atrakcyjne, estetyczne miejsca, otwarte na realizację integrujących działań sąsiedzkich, w tym artystycznych.

Wśród wybranych do realizacji projektów BO Lublina w 2018 r. był m.in. „Sensoryczny plac edukacyjny dla dzieci w różnym wieku, z interaktywną ekspozycją przybliżającą prawa fizyki, na Placu Teatralnym” (rys. 2.), inspirowany Ogrodem Doświadczeń im. Stanisława Lema w Krakowie. Mobilne, ogólnodostępne instalacje sensoryczne w sezonie letnim wzbogacają przestrzeń publiczną w centrum miasta,

Tabela. 1. Ogólna statystyka poszczególnych edycji budżetu obywatelskiego Lublina

Table. 1. General statistics of individual editions of the citizens’ budget of Lublin

Edycja BO Edition of the citizens’ budget	Liczba złożonych projektów Number of submitted projects	Liczba projektów dopuszczonych do głosowania Number of projects admitted to vote [% złożonych projektów] [% of complex projects]	Liczba wybranych projektów: M – projekty małe D – projekty duże The number of selected projects M – small projects D – large projects	Liczba głosujących ogółem Number of voters altogether
I (2015)	333	233 (70%)	M: 29, D: 3 (32)	47 115
I (2016)	210	155 (74%)	M: 19, D: 6 (25)	68 026
III (2017)	171	149 (87%)	M: 17, D: 6 (23)	73 469
IV (2018)	157	118 (75%)	M: 39, D: 5 (44)	38 672
V (2019)	223	165 (74%)	M: 39, D: 5 (44)	25 318

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Aktualności...” (2018)

Source: own elaboration based on “News...” (2018)



Rys. 2. Plac Teatralny w Lublinie z fragmentem „sensorycznego placu zabaw”

Źródło: fot. S. Bernat

Fig. 2. Theater Square in Lublin with a fragment of the “sensory playground”

Source: photo by S. Bernat



Rys. 3. „Rezerwat Dzikich Dzieci” w Lublinie

Źródło: fot. S. Bernat

Fig. 3. “Wild Children’s Reserve” in Lublin

Source: photo by S. Bernat

zaś poza sezonem są eksponowane we wnętrzach sąsiedniego Centrum Spotkania Kultur. Zaznaczyć należy, że autorem projektu jest Fundacja Krajobrazu – niezależna organizacja promująca oraz wspierająca rozwój architektury krajobrazu, a także dobre praktyki w zakresie dbania o przestrzeń i tereny zieleni⁵.

Celem tej fundacji jest także rozwój świadomości obywatelskiej w zakresie dbania o wysoką estetykę krajobrazu w skali mikro i makro, poprzez organizację warsztatów i spotkań dla mieszkańców, jako element partycypacji społecznej.

Innowacyjnym projektem realizowanym w ramach BO w 2018 r. był też „Rezerwat Dzikich Dzieci – park kreatywności i kontaktu z przyrodą” (rys. 3), nawiązujący do polskiej tradycji ogrodów jordanowskich, a bezpośrednio inspirowany ideą *Adventure playground* (przygodowych placów zabaw). Celem tej pilotażowej w Polsce inicjatywy było wydzielenie zielonej przestrzeni w centrum miasta i przystosowanie jej do kreatywnej zabawy, nastawionej na rozwój społeczny i psychomotoryczny dzieci. To one kształtują taką przestrzeń od podstaw z dostarczonych materiałów (mając do dyspozycji m.in. drewno, gwoździe,

⁵ Krajobrazu. Fundacja Przestrzeni, <http://fundacjakrajobrazu.pl/>, dostęp: 12.12.2018.

europalety, narzędzia) przez budowanie obiektów i stawianie instalacji w połączeniu z zabawą. Uczestniczą także w warsztatach pod okiem przeszkolonych animatorów oraz w koncertach i innych wydarzeniach. Z „Rezerwatu dzikich dzieci” otwartego przez sześć miesięcy (od maja do października) 2018 r. korzystali indywidualni uczestnicy i rodziny oraz grupy szkolne i przedszkolne, które odbywały tu lekcje przyrody i zajęcia konstrukcyjno-techniczne. Po sukcesie w 2018 r. w kolejnej edycji BO (2019) zgłoszono następny projekt „Rezerwatu dzikich dzieci” z nową lokalizacją na styku czterech dzielnic, w obrębie terenów zielonych doliny Czechówki, gdzie dostrzeżono jej duży potencjał w zakresie dobroczynnego oddziaływania na aktywność dzieci i rozwój postaw proekologicznych.

Terenów zielonych dotyczą także inne projekty BO (zarówno małe, jak i duże) ukierunkowane na tworzenie miejsc aktywnego wypoczynku i rekreacji dla mieszkańców Lublina, m.in.:

- „Poprawa warunków rekreacyjnych w wąwozie na Kalinie” (2016);
- „Ostatni etap budowy wąwozu Jana Pawła II” (2017);
- „Dokończenie i wyposażenie parku Jana Pawła II na Czubach: plac zabaw, plac parkour, chodniki, drogi rowerowe, oświetlenie” (2018) – rysunek 4;
- „Czuby, LSM łączy nas wąwóz – miejsce aktywnego wypoczynku i rekreacji” (2019);
- „Zielone Czuby” (2019).



Rys. 4. Park Jana Pawła II w Lublinie

Źródło: fot. S. Bernat

Fig. 4. Park of John Paul II in Lublin

Source: photo by S. Bernat

Większość z wymienionych przedsięwzięć ukierunkowana jest na zagospodarowanie „wąwozów” (suchych dolin), czyli charakterystycznych elementów krajobrazu Lublina, gdzie rzeźba terenu wyznaczyła główne rysy układu urbanistycznego miasta, zarówno w dzielnicach historycznych, jak i najnowszych, co uwidacznia się m.in. w układzie zabudowy i przebiegu ulic⁶. Ostatni z wymienionych projektów ma na celu stworzenie najlepszej do życia dzielnicy w Lublinie. Dzięki niemu w 2019 r. miały powstać m.in. dwa nowe skwery i sześć łąk kwietnych na Czubach Południowych, co ma wpłynąć korzystnie na estetykę i bioróżnorodność dzielnicy oraz przyczynić się do poprawy jakości powietrza i wzmocnienia więzi społecznych oraz zwiększenia wrażliwości ekologicznej mieszkańców. Łąka tworzy bowiem krajobraz bogaty w kolory, dźwięki i zapachy, kojarzony z beztróskim dzieciństwem, a jednocześnie pozytywnie wpływający na funkcjonowanie miejskiego ekosystemu.

W ramach BO 2018 wybrano także projekt naukowy „Czego potrzebuje Lublin”, który realizowany był przez Referat ds. strategii i analiz społeczno-gospodarczych w Wydziale Strategii i Obsługi Inwe-

⁶ Według J. Rodzoś (2010), cechą tę można uznać za element tożsamości krajobrazowej Lublina.

storów Urzędu Miasta Lublin, we współpracy z Biurem Partycypacji Społecznej. Celem projektu było poznanie opinii mieszkańców Lublina o jakości życia w mieście oraz określenie ich potrzeb i oczekiwań w zakresie modernizacji i rozwoju poszczególnych dzielnic. Pytano mieszkańców również o postrzeganie projektów, które już zrealizowano ze środków budżetu obywatelskiego. W projekcie „Czego potrzebuje Lublin?” założono tym samym szerokie konsultacje społeczne uwzględniające opinie mieszkańców Lublina w różnym wieku, reprezentujących różne grupy społeczne i pełniących rozmaite role społeczne. Na projekt składało się wiele działań badawczych, które wzajemnie się uzupełniały i wykorzystywały różne techniki badawcze.

Zaznaczyć należy, że w 2017 r. Fundacja Teren Otwarty przeprowadziła ewaluację BO Lublina (Duda-Jastrzębska. i in. 2017). Wykazano, że BO jest odpowiedzią na bieżące potrzeby i problemy na poziomie miasta, dzielnicy czy osiedla. Potrzeby rzadko są wprost artykułowane w składanych wnioskach. Skupiają się wokół braków w infrastrukturze drogowej (chodniki, ulice, parkingi, oświetlenie), rekreacyjno-sportowej (ścieżki rowerowe, boiska, place zabaw, ławki) oraz w sferze społecznej i kulturalnej. Dostrzeżono, że opisy większości projektów są niepełne. Nie wskazują bowiem jakiego problemu dotyczy projekt i co się zmieni poprzez jego realizację. Zalecono zatem wprowadzenie na etapie głosowania klasyfikacji tematycznej projektów oraz potencjalnych odbiorców. Dotychczas w wyborze projektów uczestniczyli najczęściej mieszkańcy w wieku 27–40 lat i starsi, dla których znane są zasady głosowania, zaś mniej zasady wyboru projektów do realizacji. Zauważono też, że część mieszkańców głosowała nieświadomie.

Pomysły zielonego budżetu obywatelskiego (ZBO) dotyczyły wielu aspektów funkcjonowania systemu miejskiego, m.in. nasadzeń przyulicznych, skwerów, łąk kwietnych (rys. 5), rabat, parkletów („kieszonkowych” ogródków ulicznych) – rysunek 6, mebli miejskich (donice), podwórców miejskich, parków kieszonkowych oraz ochrony zieleni istniejącej (tab. 3).

Tabela 3. Statystyka poszczególnych edycji zielonego budżetu obywatelskiego Lublina z podziałem na kategorie
Table 3. Statistics of individual editions of the citizens' green budget of Lublin divided into categories

Edycja ZBO Editions of the citizens' green budget	Liczba zgłoszonych projektów Number of submitted projects	Liczba wybranych projektów The number of selected projects	Kategorie projektów Project categories
I (2017)	107	24 (9 w pełni, 15 wybrane lokalizacje) 24 (9 – fully, 15 – selected locations)	11 nasadzeń przyulicznych 11 street planting 4 skwery 4 squares 2 meble miejskie, donice 2 city furniture, flower pots 2 parklety 2 pocket street garden 2 dokumentacje projektowe 2 project documentation 1 łąka kwietna 1 flower meadow 1 rabata 1 flowerbed 1 ochrona zieleni istniejącej 1 protection of existing greenery
II (2018)	74	16 i 3 rezerwowe 16 and 3 reserve	4 nasadzenia przyuliczne 4 street planting 4 doliny rzeczne 4 river valleys 3 dokumentacje projektowe 3 project documentation 2 skwery 2 squares 1 ochrona zieleni istniejącej 1 protection of existing greenery 1 mebel miejski 1 city furniture 1 inne 1 other
III (2019)	99	26 i 3 rezerwowe 26 and 3 reserve	6 skwery 6 squares 6 nasadzeń przyulicznych 6 street planting 4 dokumentacje projektowe 4 project documentation 4 proj. dotycz. ochrony zieleni istniejącej 4 protection of existing greenery 6 innych 6 other

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Aktualności. Zielony budżet...” (2018)

Source: own study based on “News. Green budget...” (2018)



Rys. 5. Łąka kwiatna w centrum Lublina

Źródło: fot. S. Bernat

Fig. 5. Flower meadow in the center of Lublin

Source: photo by S. Bernat



Rys. 7. Zielona sala wykładowa na Starym Mieście w Lublinie

Źródło: fot. S. Bernat

Fig. 7. Green lecture hall in the Old Town in Lublin

Source: photo by S. Bernat



Rys. 6. Parklet przy pl. Łokietka w Lublinie

Źródło: fot. S. Bernat

Fig. 6. Pocket street garden at Łokietek Square in Lublin

Source: photo by S. Bernat

W ramach ZBO 2017 najwięcej projektów dotyczyło nasadzeń przyulicznych (zielone ekrany, zielone aleje). Wówczas wybrano też projekt pierwszej łąki kwiatnej w Śródmieściu oraz pierwszej w Polsce „zielonej sali wykładowej” w obrębie Starego Miasta (park kieszonkowy „Pracownia w przestrzeni”) – rysunek 7.

Jednym z projektów ZBO 2018 był „Punkt estetyka” zrealizowany przez Fundację Krajobrazu i ukierunkowany na działania edukacyjne. Zauważyć należy, że konieczność wzmocnienia działań

edukacyjnych w BO podkreślało wielu specjalistów (m.in. Pytlik 2017). Celem projektu było opracowanie oraz przeprowadzenie programu szkoleń dla mieszkańców Lublina dotyczących estetyki i jakości terenów zieleni, a ukierunkowanych na zmianę świadomości społecznej oraz budowę postawy odpowiedzialności za krajobraz. Dodatkowo chodziło o stworzenie miejsca stałych konsultacji dla mieszkańców, w którym możliwe będzie uzyskanie porad, jak zmienić otaczającą ich przestrzeń. W ramach projektu odbyły się otwarte spotkania na osiedlach, panele dyskusyjne oraz warsztaty dla mieszkańców o bieżących problemach i możliwościach estetyzacji przestrzeni oraz wspólne spaceracje po wskazanych przez mieszkańców obszarach, celem których były wizje lokalne oraz zasugerowanie możliwych do zastosowania w danej przestrzeni rozwiązań. Zamierzeniem Fundacji Krajobrazu jest też koordynacja działań „akcyjnych” dotyczących przestrzeni publicznej, na którą brakuje kompleksowego spojrzenia, a niespójne koncepcje i realizacje prowadzą do jej degradacji.

Poza wymienionym projektem na uwagę zasługuje przygotowanie całościowej koncepcji zagospodarowania rekreacyjnego wawozu w dzielnicy Kalinowszczyzna (poprzedzone spacerami tematycznymi, śniadaniem konsultacyjnymi, wywiadami sentymentalnymi i historycznymi z użytkownikami) oraz dwa



Rys. 8. Liczba projektów zielonego budżetu obywatelskiego Lublina w poszczególnych dzielnicach

Źródło: opracowanie własne

Fig. 8. Number of projects of the Lublin Green Civil Budget in individual districts

Source: own study

projekty dotyczące doliny Czechówki (rewitalizacja, zagospodarowanie rekreacyjno-sportowe).

Do realizacji w ramach ZBO 2019 wybrano m.in. następujące projekty: „Nowe drzewa na Starym Mieście” (nasadzenia drzew w miejscach, gdzie historycznie występowały i idealnie komponowały się z otoczeniem), „Wysadzamy lubelskie ekrany” (obsadzenie pnączami ekranów akustycznych w pasach drogowych), „Lublin nad łąką przysiadł – łąki kwietne lubiana ozdoba miasta, ale także wsparcie dla pszczół i dzikich zapylaczy” (założenie łąk kwietnych wraz z działaniem edukacyjnym), „Program estetyka 2019” (kontynuacja ubiegłorocznego projektu „Punkt estetyka”), „Wąwóz pokolenia” (stworzenie koncepcji zagospodarowania terenu wąwozu). Podobnie jak w poprzednich edycjach ZBO, część projektów jest adresowana jest do konkretnych dzielnic (rys. 8), a pozostałe mają charakter ogólnomiejski.

WNIOSKI I UWAGI KOŃCOWE

W badaniach wykazano, że krajobraz jest dostrzegany w projektach wybieranych w ramach budżetu obywatelskiego (BO) Lublina. Choć wśród projektów zdobywających największe poparcie dominują zadania infrastrukturalne (dotyczące dróg czy sportu), to coraz większe zainteresowanie zyskują także programy związane z estetyką i zielenią. Wzmocnieniu działań w zakresie zieleni miejskiej służy zielony budżet obywatelski wprowadzony w Lublinie jako pierwszym mieście w Polsce. Działania w nich wybierane dotyczą m.in. dolin rzecznych i tzw. wąwozów, czyli charakterystycznych elementów krajobrazu miasta, a jednocześnie miejsc o dużym potencjale rekreacyjnym dla mieszkańców.

Budżet obywatelski można wykorzystać w badaniach preferencji społecznych wobec krajobrazu. Jest to ważne narzędzie poznania oczekiwań społecznych, m.in. w zakresie kształtowania krajobrazu. Analiza projektów BO z kilku lat pozwala rozpoznać, jak zmieniają się potrzeby mieszkańców. Budżet obywatelski umożliwia mieszkańcom wyrażenie swoich potrzeb (w tym w stosunku do krajobrazu) poprzez realizację wskazanych przez nich projektów. Skutecznie ich również angażuje w proces zarządzania

przestrzenią jako dobrem wspólnym. Konieczna jest jednak poprzedzająca zgłaszanie projektów dyskusja o potrzebach, zwłaszcza że, jak wykazano w raporcie dla Lublina, aktualnie część mieszkańców głosuje nieświadomie. Ważne jest jednak, aby BO ewoluował (był mechanizmem „uczącym się”/udoskonalanym). Dobrym przykładem jest BO Lublina (choć nie jest idealny). Ważny jest monitoring projektów i ciągła jego ewaluacja, przejrzystość i jawność procedury oraz podejście długofalowe. Konieczna jest ponadto edukacja krajobrazowa i prezentacja sukcesów BO w kształtowaniu krajobrazu. Mieszkańcy miast przyzwyczaili się bowiem do tego, że w dbałości o przestrzeni publiczną zastępują ich instytucje miejskie czy lokalni aktywiści. Powoduje to „obojętność” społeczną na jakość krajobrazu i przyzwolenie na jego degradację. Instytucje samorządowe, choćby starały się jak najlepiej, nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie z wieloma problemami dotyczącymi jakości krajobrazu (w tym terenów zieleni), dopóki nie będą miały świadomego i wyedukowanego partnera w osobie mieszkańca miasta.

Na koniec zaznaczyć należy, że konieczne jest kontynuowanie badań w zakresie oddziaływania BO na kształtowanie krajobrazu, także na przykładach innych miast. Wskazane jest też przebadanie inicjatywy BO w ciągu całego okresu jej funkcjonowania, co pozwoliłoby na uchwycenie zmian w świadomości społeczności lokalnej. Cenne byłoby też przeprowadzenie analiz porównawczych BO miast Polski z miastami z innych krajów, które zastosowały tę formę partycypacji społecznej w kształtowaniu krajobrazu.

PIŚMIENNICTWO

- Adamiczka, H. (2017). Civic budget as an instrument for meeting the needs of the citizens on the example of Wrocław. *Architektura Krajobrazu* 2, 100–115.
- Aktualności. Budżet obywatelski (News. citizens' budget), <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/budzet-obywatelski/aktualnosci/>, dostęp: 12.12.2018.
- Aktualności. Zielony budżet (News. Green budget), <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/zielony->

- budzet-obywatelski/informacje-ogolne/, dostęp (access): 12.12.2018.
- Bernaciak, A., Rzeńca, A., Sobol, A. (2017). Participatory budgeting as a tool of environmental improvements in Polish cities. *Economic and Environmental Studies* 17, 44, 893–906.
- Bernat, S., Flaga, M., Kałamucka, W. (2017). The shaping of sustainable landscape in the context of the European Landscape Convention and the Encyclical *Laudato Si'*. *Problems of Sustainable Development* 2, 123–131.
- Bogdanowski, J. (1994). Droga od percepcji do ochrony i kształtowania krajobrazu, w: *O percepcji środowiska (The way from perception to protection and shaping the landscape, in: On the perception of the environment)*. Red. J., Bogdanowski. PAN, Komitet Naukowy Przy Prezydium PAN „Człowiek i Środowisko”. *Zeszyty Naukowe* 9, 149–172.
- Burchard-Dziubińska, M. (2016). Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym – przykład Łodzi (Participatory budget as a tool for the implementation of sustainable development on local level – example of Lodz). *Studia i Prace WNEIZ US*, 46(1), 235–246.
- Chruściński, J., Palińska, I., Kazak, J. (2014). Participatory budgeting in the management of public space. *Architektura Krajobrazu* 3, 56–67.
- Duda-Jastrzębska, A, Duszyk, A., Nazaruk-Napora, M., Zirebiec, W. *Ewaluacja budżetu obywatelskiego (Evaluation of the civic budget)*. Fundacja Teren Otwarty 2017, https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/mieszkanicy/partycypacja/konsultacje_spoleczne/konsultacje_bo/ewaluacja_budzetu_obywatelskiego.pdf, dostęp: 12.12.2018.
- Europejska konwencja krajobrazowa (European Landscape Convention). (2000). Dz.U. z 29 stycznia 2006 r., nr 14, poz. 98), <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/versionsconvention/Polish.pdf>, dostęp: 12.12.2018.
- Kębłowski, W. (2013). Budżet partycypacyjny: krótka instrukcja obsługi (Participatory budget: a short instruction manual). Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Koch, A., Potkański, T. (2015). Gra o budżet. Narzędzie zwiększające partycypację w zarządzaniu miastem (Game for a budget. A tool to increase participation in city management). Centrum Rozwiązań Systemowych, Wrocław.
- Kondracki, J. (1998). *Geografia regionalna Polski (Regional geography of Poland)*. PWN Warszawa.
- Leszkowicz-Baczyński, J. (2017). Budżet obywatelski jako impuls miejskich procesów rewitalizacyjnych, w: *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne (Citizens' budget as an impulse for urban revitalization processes, in: Revitalization. Participatory approach)*. Red. D., Bazduń, M., Kwiatkowski Oficyna Naukowa, Warszawa, ss. 33–54.
- Nowak, M. (2017). Budżet partycypacyjny terenów zieleni na przykładzie miasta Olsztyna (Participatory budget of green areas on the example of the city of Olsztyn). *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum* 16(1), 29–33.
- Pawłowska, K., Staniewska, A., Konopacki (2012). *Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu. Podręcznik dobrych praktyk (Public participation in landscape protection, management and planning. Good practice guide)*. GDOŚ Kraków.
- Piotrowski, M., Dzieżyc, H., Adamczyk-Mucha, K., Walter, E., Ziemiańska, M. (2014). Analysis of the voting results from the Wrocław participatory budgeting in 2013. *Architektura Krajobrazu* 3, 68–77.
- Pytlik, B. (2017). Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy (Participatory budget in Poland. Evolution and dilemmas). *Studia z Polityki Publicznej SGH* 1(13), 103–122.
- Richling, A., Andrejczuk, W., Rudenko, L., Czechnij, W. (2015). *Słownik polsko-ukraiński oraz ukraińsko-polski podstawowych terminów i pojęć z zakresu nauki o krajobrazie (Polish-Ukrainian and Ukrainian-Polish dictionary of basic terms and concepts in the field of landscape science)*. Wyd. PSW JPII Biała Podlaska-Kijów.
- Rodzół, J. (2010). Wartości i funkcje środowiska przyrodniczego w przestrzeni miejskiej Lublina w opinii mieszkańców miasta, w: *Wartościowanie współczesnej przestrzeni miejskiej (Values and functions of the natural environment in urban space of Lublin in the opinion of city residents, in: Valuation of contemporary urban space)*. Red. M., Madurowicz. Wyd. WGiSR UW i Urząd m. st. Warszawy, Warszawa, ss. 457–466.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., Allegretti, G. (2012). Transnational models of citizen participation. The case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation* 8, 2.
- Skrzypczyński, R. (2017). Wrocław civic budget as a tool for introducing changes into the landscapes of Wrocław's neighbourhoods. *Architektura Krajobrazu* 1, 16–29.

Solecka, I., Dworniczak, Ł. (2016). Obywatele kształtują krajobraz miasta. Aspekty przestrzenne i funkcjonalne inicjatyw zgłaszanych w ramach wrocławskiego budżetu obywatelskiego 2013–2014 (Citizens shape the city landscape. Spatial and functional aspects of initiatives reported under the Wrocław citizens' budget 2013–2014). *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 443, 220–231.

Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce (Standards of participatory budgeting processes in Poland). *Pracownia Badań i Innowacji Społecznych*

„Stocznia” Warszawa 2014, <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/06/broszura-budzety-partycypacyjne.pdf>, dostęp: 12.12.2018.

Tatarowska, E., Furmankiewicz, M. (2018). “Wrocławski budżet obywatelski 2014” jako przestrzenna forma identyfikacji potrzeb inwestycyjnych w mieście (Wrocław citizens budget 2014 as a spatial form of identification of investment needs in the city). *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 504, 120–133.

CITIZENS' BUDGET AS A TOOL TO LEARN ABOUT SOCIAL PREFERENCES IN THE FIELD OF LANDSCAPE DESIGN

ABSTRACT

The article concerns the citizens' budget (BO), understood as one of the forms of social participation, thanks to which the residents can directly (by voting) influence the expenditure from the budget of their city/commune/voivodeship. The aim of the work is to demonstrate that the citizens' budget (BO) is a valuable tool to learn about social preferences in the field of landscape design. In the course of the research proceedings a general BO analysis was carried out in Poland and then, on the example of projects selected in subsequent editions of BO Lublin, the inhabitants' needs were identified in relation to shaping the landscape of their city. In particular, attention was paid to their attitude to improving the city's aesthetics and the role of green areas in the city. Analyses have shown that projects related to aesthetics and greenery are becoming more and more popular, while among the BO projects winning the greatest support, infrastructure tasks (roads, sports) dominate.

Key words: landscape, public space, urban greenery, social participation, Lublin

OCENA SKUTKÓW EKONOMICZNYCH, SPOŁECZNYCH I PRZYRODNICZYCH LIKWIDACJI ZAKŁADÓW DOLOMITOWYCH „SZCZAKOWA”

Grażyna Gawrońska¹✉, Krzysztof Gawroński², Karol Król³, Ewa Kania⁴

¹ ORCID: 0000-0001-8816-1367

² ORCID: 0000-0002-9922-7373

³ ORCID: 0000-0003-0534-8471

^{1,4} Katedra Melioracji i Kształtowania Środowiska, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
al. Mickiewicza 24/28, 30-059 Kraków, **Polska**

^{2,3} Katedra Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
ul. Balicka 253c, 30-198 Kraków, **Polska**

ABSTRAKT

Dolomit jest minerałem, który znajduje dużo zastosowań. Najczęściej jednak stosowany jest w branży budowlanej jako surowiec do produkcji cementu lub materiał do budowy dróg. Dolomity wydobywa się w kopalniach odkrywkowych. Jedną z takich kopalń były Zakłady Dolomitowe „Szczakowa” (Jaworzno, woj. śląskie, Polska). Było to przedsiębiorstwo, które dawało wiele miejsc pracy, a także przyczyniło się do rozwoju infrastruktury lokalnej.

Celem artykułu jest ocena skutków ekonomicznych, społecznych i przyrodniczych spowodowanych likwidacją zakładów. W pracy wykorzystano metodę opisowo-analityczną. Przeanalizowano dokumenty sporządzone dla badanego obszaru, w tym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, programy rewitalizacji oraz programy ochrony środowiska. Analizowano ponadto zestawienia budżetowe, dokumenty historyczne, mapy oraz publikacje w prasie lokalnej. Przedstawiono działania podjęte przez władze lokalne po likwidacji zakładów. Wykazano, że zamknięcie Zakładów Dolomitowych „Szczakowa” wywołało negatywne skutki ekonomiczne i społeczne. Jednocześnie jednak ograniczyło presję na środowisko przyrodnicze.

Słowa kluczowe: degradacja, restrukturyzacja, likwidacja, rewitalizacja, zagospodarowanie przestrzenne

WSTĘP

Czasy transformacji ustrojowej w Polsce wiązały się ze zmianą polityki z centralnie planowanej na politykę wolnego rynku (Przychodzeń 2009). Postępująca globalizacja, przestarzałe technologie

oraz niewykwalifikowana kadra nie ułatwiały walki konkurencyjnej. Procesy restrukturyzacji i likwidacji przemysłu spowodowały powstawanie obszarów poprzemysłowych (Małuszyńska i in. 2014). Tereny te, często rozległe, dobrze skomunikowane i położone blisko centrum miast, przeważnie mają specyficzne

✉ grazyna.gawronska@urk.edu.pl

cechy morfologiczne i unikalną tożsamość. Jednocześnie bywają znacząco zdegradowane i opuszczone – wymagają rewitalizacji, przywrócenia przestrzeni miastu, z odnowieniem zerwanej ciągłości i spójności tkanki miejskiej (Suchoń 2013).

Likwidacja wielu różnych przedsiębiorstw w największym stopniu dotknęła lokalne społeczności. Zaprzestanie produkcji negatywnie odbiło się także na dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wywołało to skutki, takie jak np. bezrobocie, wzrost przestępczości, brak inwestycji infrastrukturalnych, degradację osiedli przyfabrycznych, spadek cen nieruchomości, a w konsekwencji wyludnianie się dzielnic (Bieńkowska 2013, Kuźnik 2014).

Działaniem, którego celem jest zahamowanie i odwrócenie negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych związanych z restrukturyzacją przemysłu jest rewitalizacja, nierzadko stymulowana przez fundusze pozyskiwane z Unii Europejskiej. Rewitalizacja jest to proces interdyscyplinarny obejmujący budynki i dobra kultury, szeroko pojęte zagospodarowanie przestrzenne i ochronę środowiska. Celem jej jest przywrócenie do życia zdegradowanych dzielnic miasta i odnowa tkanki społecznej, a także zapewnienie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju poprzez adaptację i odpowiednie zagospodarowanie danego terenu do zmieniających się potrzeb mieszkańców. Zadaniem rewitalizacji jest poprawa warunków życia i pracy w mieście, przywrócenie ładu przestrzennego, ożywienie gospodarcze danego terenu, ochrona i zachowanie starych, często zabytkowych tkanek miasta. W wyniku tych działań następuje zmiana struktury przestrzennej i funkcjonalnej zdegradowanych obszarów (Boryczka 2016, s. 169). Na terenach poprzemysłowych rewitalizacja definiowana jest jako wielopłaszczyznowy proces naprawczy mający na celu nadanie nowych funkcji martwym tkankom miejskim (Kaczmarek 2001). Rewitalizację można podzielić ze względu na sfery, na które oddziałuje, w tym na: społeczną, przestrzenną oraz gospodarczą (Godlewska-Majkowska 2008).

Stopień w jaki przemysł wydobywczy oddziaływał na szeroko pojęte uwarunkowania lokalne, w tym społeczne, gospodarcze i środowiskowe, oraz jaki

miał wpływ na rozwój lokalny, i jakie konsekwencje przyniosła jego likwidacja, zobrazować można na przykładzie zakładów dolomitowych zlokalizowanych w Jaworznie. Celem pracy jest ocena skutków ekonomicznych, środowiskowych i społecznych likwidacji Zakładów Dolomitowych „Szczakowa”.

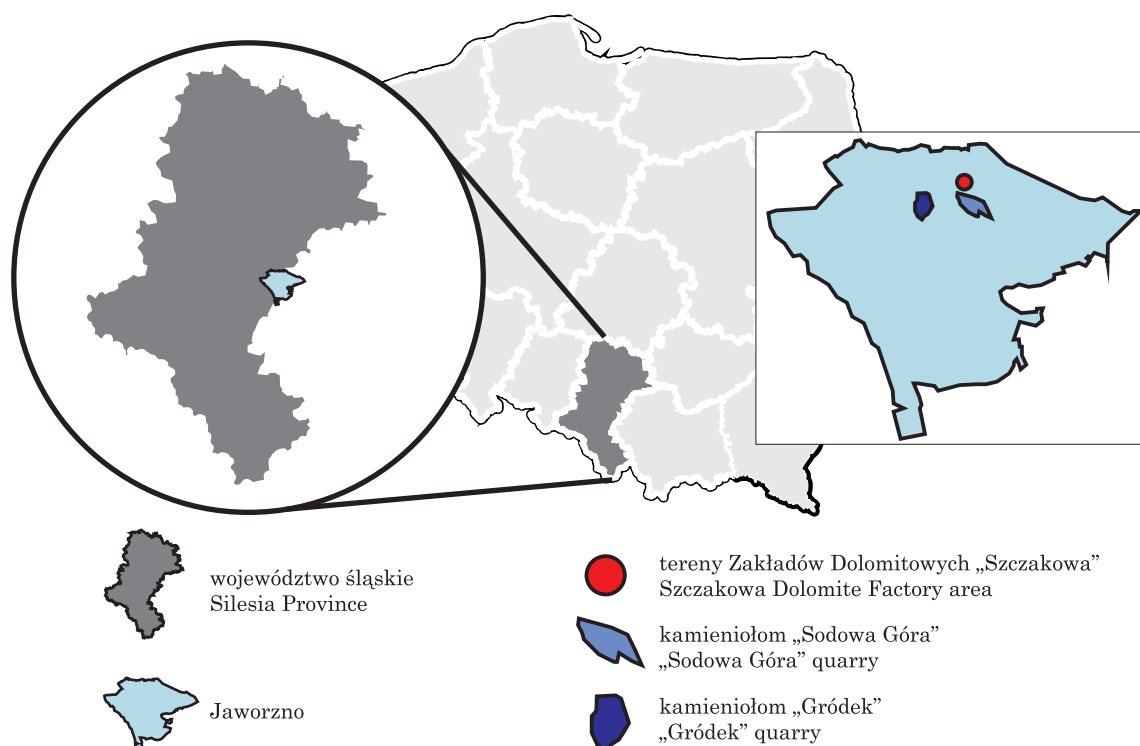
MATERIAŁY I METODY

Lokalizacja obiektu badań

W pracy wykorzystano metodę opisowo-analityczną. Analizowano wybrane dokumenty charakteryzujące obszar Jaworzna oraz Zakładów Dolomitowych „Szczakowa”, w tym: studium uwarunkowań i kierunków i zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, programy rewitalizacji i programy ochrony środowiska, a także zestawienia budżetowe, dokumenty historyczne oraz publikacje w prasie lokalnej.

Tereny poprodukcyjne Zakładów Dolomitowych „Szczakowa” (w skrócie: ZDS) zlokalizowane są w Jaworznie, w środkowo-wschodniej części woj. śląskiego (rys. 1), w mezoregionach Wyżyny Śląskiej, takich jak Wyżyna Katowicka i Pagóry Jaworznickie (Kondracki 2011). Jaworzno jest powiatem grodzkim o powierzchni 152,2 km². Miasto leży w pobliżu historycznego „trójkąta trzech cesarzy”, czyli rozlewisk rzek Białej Przemszy oraz Przemszy. Jaworzno graniczy z dziesięcioma miejscowościami i wchodzi w skład Aglomeracji Górnośląskiej, Górnośląskiego Związku Metropolitalnego „Silesia” oraz Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego z siedzibą w Gliwicach. Miejscowość wraz z Dąbrówą Górniczą, Sosnowcem, powiatem będzińskim i zawierciańskim zaliczana jest do podregionu sosnowieckiego (Studium... 2015).

Tereny poprodukcyjne ZDS zlokalizowane są w północno-wschodniej części Jaworzna, w dzielnicach Pieczyska, Szczakowa oraz Dobra. Obejmują swoim zasięgiem Sodołą Górę – 24 ha, kamieniołom „Gródek” – 18,4 ha, dawną cementownię oraz tereny należące do zakładów dolomitowych. W bezpośrednim sąsiedztwie przebiega północna obwodnica miasta.



Rys. 1. Lokalizacja obiektu badań na tle Polski (rys. poglądowy)

Fig. 1. Location of the research object on the background of Poland (illustration)

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Rewitalizacja obszarów miejskich

Słowo rewitalizacja pochodzi z języka łacińskiego, w którym *re-vita* oznacza 'przywrócenie do życia, ożywienie'. Pojęcie rewitalizacji związane jest z odnową zdegradowanych obszarów miast i ponownym włączeniem ich w proces rozwoju przestrzenno-funkcjonalnego struktur miejskich (Świerczewska-Pietras 2009, s. 173). W różnych definicjach przedstawia się rewitalizację w aspektach m.in. procesowym, zrównoważonego rozwoju, roli władz terytorialnych, zakresu partycypacji społeczeństwa w tym procesie czy też reakcji na kryzys. Istotę rewitalizacji oddaje definicja Komitetu Naukowego Projektu Instytutu Rozwoju Miast, według której rewitalizacja to: skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji prze-

strzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Rewitalizacja jest kompleksowym procesem organizacyjnym i inwestycyjnym prowadzącym do ponownego ożywienia zdegradowanych, zaniedbanych czy też dysfunkcyjnych terenów, najczęściej miejskich. Celem jej są zmiany przestrzenno-funkcjonalne danego obszaru, które zagwarantują rozwój społeczno-gospodarczy, poprawę ładu przestrzennego oraz estetyki i funkcjonalności, a także likwidację zjawisk patologicznych (Parysek 2016, s. 6). Podkreślane są także społeczne, kulturowe, historyczne, finansowe i estetyczne aspekty rewitalizacji (Prokopska i Piotrowska 2007, Parysek 2015).

Przedmiotem rewitalizacji jest przestrzeń rozumiana w sensie materialnym, ale także w wymiarze społeczno-gospodarczym jako zbiór zamieszkujących tę przestrzeń ludzi i prowadzonych przez nich działań (Pęski 1999). Zatem rewitalizacja nie powinna ograniczać się wyłącznie do przedsięwzięć interwencyjnych w sferze techniczno-remontowej, lecz powinna także obejmować zmiany funkcjonalno-gospodarcze z jednoczesnym ukierunkowaniem na ochronę wartości kulturowych i ekologicznych oraz wzrost aktywności społecznej (Figlus 2011).

Właściwie rozumiana rewitalizacja jest głębokim procesem ogólnego uzdrawiania, wprowadzania życia w wartościowe, lecz zdegradowane budynki (Domińczak 2006). Przywraca funkcjonalność obszaru zdegradowanego, nierzadko będącego przestrzenią martwą (Suchoń 2013). Może przynieść korzyści zarówno społecznościom lokalnym, jak samorządom gminnym (Czarnecka 2016). Celami rewitalizacji są na ogół przezwyciężenie kryzysu społeczno-gospodarczego na danym obszarze i zmiana jego wizerunku. Rewitalizacja odnoszona jest na ogół do przemiany zdegradowanych terenów w czterech obszarach (Strzelecka 2011):

- rozwoju gospodarczego;
- rozwoju społecznego;
- rozwoju infrastrukturalno-przestrzennego, w tym zachowania dziedzictwa kulturowego;
- poprawy środowiska przyrodniczego.

Celem rewitalizacji nie jest jedynie naprawa zdegradowanego miasta, ale także jego zrównoważony rozwój obserwowany zarówno w poprawie warunków zamieszkania, pracy, środowiska, jak i ochronie dziedzictwa kulturowego (Strzelecka 2011, s. 661). Stanowi odpowiedź na procesy degradacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej oraz wynikające z nich zjawiska kryzysowe, które odciskają piętno na przestrzeni miejskiej (Domański i Gwosdz 2010, s. 45). Rewitalizacja staje się obecnie kluczowym procesem rozwoju gmin, przeciwdziałając negatywnym zjawiskom oraz stymulując pozytywne zmiany społeczne i gospodarcze (Kurowska-Pysz 2017).

Rewitalizacja terenów przemysłowych powinna być poprzedzona zdefiniowaniem potrzeb lokalnej

społeczności, identyfikacją cennych obiektów oraz zagrożeń wynikających ze skażenia środowiska przyrodniczego. Powinna także wykorzystać potencjał terenu, na który składają się m.in. szczególne, często unikalne, obiekty budowlane i infrastrukturalne oraz specyficzna roślinność wykształcona w wyniku sukcesji (Dudzińska-Jarmolińska 2018). Dzięki rewitalizacji wyłączone z użytkowania tereny przemysłowe przestają stanowić zagrożenie dla środowiska, a poprzez zmianę sposobu zagospodarowania terenu zaczynają pełnić nowe funkcje, stając się obszarami lokalizacji nowych obiektów, w tym handlowo-usługowych, gospodarczych, edukacyjnych, społecznych, kulturowych, rekreacyjnych i turystycznych (Małuszyńska i in. 2014).

Historia Zakładów Dolomitowych „Szczakowa”

Początki przedsiębiorstwa, które w 1980 r. przekształcono w Zakłady Dolomitowe „Szczakowa”, sięgają XIX w., kiedy to w 1883 r. założono Przedsiębiorstwo Wapna i Cegieł Pierwszej Galicyjskiej Fabryki Portland Cementu w Szczakowej. Fabryka powstała na terenach wykupionych od gminy Ciężkowice (współcześnie dzielnica Jaworzna). Początkowo fabryka dysponowała trzema piecami służącymi do wypalania wapienia. Produkcję cementu uruchomiono w 1885 r. Zakład zatrudniał 200 osób, a produkcja nie była zmechanizowana. W pierwszych latach funkcjonowania przedsiębiorstwo rozwijało się dynamicznie, co przyczyniło się do rozwoju regionu (Dudzik 2012). W 1887 r. fabryka rozpoczęła działalność pod nazwą Austriackie Towarzystwo dla Fabryki Portland-Cementu.

W 1903 r. rozpoczęto budowę mieszkań dla pracowników oraz szkoły podstawowej. Zakład wykupił grunty bogate w dolomit. Rozpoczęto jego wydobywanie i przetwarzanie. W 1905 r. zakupiono obrotowy piec, jeden z najnowocześniejszych w ówczesnych czasach, a w latach 1908–1912 uruchomiono trzy kolejne piece.

Podczas pierwszej wojny światowej rozbudowano park maszynowy oraz powiększono elektrownię zakładową. Wybudowano linię kolejową oraz drogę

Szczakowa-Bukowno. Zakończono ponadto budowę kościołów w Ciężkowicach i Szczakowej oraz powołano do życia Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół”, które funkcjonuje do dziś jako dom kultury o tej samej nazwie (Karpowicz i in. 1996). W 1925 r. powstała przyzakładowa szkoła zawodowa, która kształciła ślusarzy i stolarzy. Na początku XX w. cementownia eksportowała swoje wyroby m.in. do Austrii, Szwajcarii i na Węgry. W kolejnych latach zakupiono nowe piece, a także rozwinęto eksport do Ameryki Południowej. W 1929 r. na potrzeby cementowni uruchomiono fabrykę worków papierowych oraz płyt wykonanych z drewna oraz cementu „Suprema”.

Druuga wojna światowa stanowiła okres produkcji na cele zbrojeniowe i wojenne. Okupant niemiecki, opuszczając tereny zakładów pod koniec wojny, pozostawił po sobie spustoszenie. Niemcy zabrali tabor konny, samochodowy i maszyny biurowe. Okres powojenny był czasem odbudowy zakładu. Produkcję wznowiono w lutym 1945 r. W tym samym roku rozpoczęto kształcenie w zasadniczej szkole zawodowej. W 1951 r. cementownia stała się zakładem państwowym, a od 1 stycznia 1952 r. działała jako Cementownia Szczakowa (Karpowicz i in. 1996). W 1958 r. cementownia zatrudniała 1180 osób, wytwarzała 325 tys. ton cementu oraz 84 tys. ton dolomitu. Lata sześćdziesiąte były okresem remontów i zakupu nowych maszyn. Cementownię pominięto w centralnym podziale funduszy, a produkcja zmniejszyła się z 329 tys. do 313 tys. ton cementu oraz z 80 tys. do 60 tys. ton dolomitu. W 1970 r. fabryka otrzymała fundusze, dzięki którym zakupiono nowe maszyny do pakowania i środki transportu. Był to również rok przełomowy dla kamieniołomu „Sodowa Góra”, który powiększono. Produkcja wzrosła. W 1972 r. wyniosła już 350 tys. ton cementu i 75 tys. ton dolomitu (Proksa 2001).

W 1980 r. zakłady o nazwie Cementownia Szczakowa przekształcono w Zakłady Dolomitowe „Szczakowa”. Decyzja ta była spowodowana czynnikami ekonomicznymi oraz wyczerpaniem się pokładów wapienia, który służył do wypalania klinkieru cementowego.

Zakłady Dolomitowe „Szczakowa” nie przyniosły spodziewanych zysków. Zmieniono nazwę zakładu, lecz nie zmodernizowano taboru maszyn. Wpłynęło to negatywnie na efektywność produkcji. W 1993 r. zadłużenie zakładów było większe niż ich rynkowa wartość. Przyczyniły się do tego także liczne kary finansowe nakładane z powodu zanieczyszczenia środowiska. Ostatecznie, w 1995 r., Zakłady Dolomitowe „Szczakowa” przeszły w stan likwidacji (Proksa 2001).

WYNIKI I WNIOSKI

Analiza skutków ekonomicznych

Zakłady Dolomitowe „Szczakowa” były w latach 1883–1990 największym przedsiębiorstwem w okolicy Jaworzna. W początkowym okresie działalności zatrudniały 200 pracowników (Ślusarczyk 2015). W 1954 r. zatrudnienie wynosiło 1200 osób. W ostatnich latach działalności zakładu liczba pracowników znacząco spadała. W 1992 r. zakład zatrudniał 470 osób, podczas gdy rok później ich liczbę zredukowano do 334 (Czas Dolomitów... 1993).

W Jaworznie i okolicach przemysł cementowy rozwijał się dynamicznie. Lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku przyniosły restrukturyzację przemysłu, co spowodowało nadmierne zadłużenie zakładów, a w konsekwencji ich upadłość. W 1980 r. skończyły się pokłady wapienia. W konsekwencji zmieniono profil działalności, a zakład przekwalifikowano na produkcję dolomitu. Przyczyniło się do tego także załamanie gospodarki krajowej oraz gospodarek innych państw europejskich, a także zahamowanie sektora budowlanego. Wszystko to wpłynęło na spadek eksportu. Zmianę profilu produkcji przeprowadzono bez poniesienia nakładów finansowych oraz bez modernizacji taboru maszyn. Nie zainwestowano w unowocześnienie linii produkcyjnych. Duże znaczenie miały także znaczna podwyżka cen węgla, recesja gospodarcza i przemiany gospodarcze. Powolny upadek hut i zmiany w rolnictwie doprowadziły do zmniejszenia zbytu i obniżenia wielkości produkcji.

Pracowników nie zwalniano, jednocześnie jednak nie przyjmowano nowych. Spowodowało to, że zakłady nie mogły konkurować z innymi cementowniami.

Rok 1988 można przyjąć za początek upadku wieloprzemysłowej Szczakowej. Wyburzenie dawnych fabryk było elementem zmian w regionie i zarazem wymownym znakiem końca industrialnej epoki (Lipiec 2013). Do 2003 r. w Szczakowej zamknięto wszystkie zakłady oprócz garbarni skór i kolei. Początkiem końca było ostateczne zlikwidowanie cementowni w 1993 r. (Zachuta 2004). W tym roku wartość zakładu była mniejsza niż jego zadłużenie (Ślusarczyk 2015).

Likwidacja Zakładów Dolomitowych „Szczakowa”, począwszy od 1995 r., trwała dziesięć lat. W tym czasie zredukowano zatrudnienie z 15 do trzech osób (tab. 1). Roczny wydatek na pensje zredukowano ze 150 tysięcy do 30 tysięcy złotych. Zakład w tym czasie nie odprowadzał podatków, gdyż nie generował przychodów.

Likwidację ZDS najbardziej odczuli pracownicy, którym nie wypłacono deputedatów węglowych oraz zaległych pensji. Toczące się sprawy sądowe pogorszyły kondycję ekonomiczną zakładów będących w stanie likwidacji. Środki na wypłatę zaległych pensji pozyskano ze sprzedaży terenów przyzakładowych.

Zakłady zlikwidowano, mimo że w kamieniołomie „Sodowa Góra” pozostały złoża dolomitu pżaznego i hutniczego szacowane na 21 931 tys. ton, zaś w kamieniołomie „Gródek” pozostały złoża dolomitów kruszconych i diploporowych szacowane na 23 034 tys. ton (Tokarska-Guzik i in. 2011). Złoża w kamieniołomie „Gródek” zakwalifikowano jako pokłady dolomitów przemysłowych, czyli surowców wykorzystywanych w przemyśle szklarskim i ceramicznym oraz w budownictwie. Lokalizacja ich nie powoduje ponadto konfliktów środowiskowych, co umożliwia ich wydobycie.

Dziedzictwo, w szerokim rozumieniu, składa się m.in. z materialnych aktywów, które obejmują środowisko przyrodnicze i kulturowe, krajobrazy, miejsca historyczne, zabudowania i pomniki. Dla pojedynczych osób dziedzictwo ma znaczenie indywidualne i osobiste. Dla narodów, mniejszości religijnych,

Tabela 1. Roczna zdolność produkcyjna oraz liczba zatrudnianych pracowników

Table 1. Annual production capacity and the number of employees

Lata (rok) Years (year)	Roczna zdolność produkcyjna [tys. ton cementu rocznie] Annual production capacity [thous. tons cement per year]	Liczba pracowników Number of employees
1885	6–12,5	200
1893	40	
1909	120	
1913		700
1929	150–380	
1933	240	
1939	320	1450
1945	240	1800
1954	340	1200
1958	325	
1960–1970	313–329	
1972	350	1180
1980	zaprzeszanie produkcji cementu cessation of cement production	
1992	—	470
1993	—	334
1995	—	postawienie w stan likwidacji liquidation
1996–2005	zaprzeszanie produkcji cessation of production	15 – 3 – 0

wyznaniowych i etnicznych jest dobrem wspólnotowym. Jest też wyznacznikiem obyczajowości, rozwoju społecznego, czynnikiem zachowania tożsamości. Niektórzy uważają, że dziedzictwem kulturowym jest cała spuścizna po przodkach, wszystko, co ustępujące pokolenia pozostawiają potomnym. Inni natomiast twierdzą, że jest to tylko ta spuścizna, którą następne pokolenia zaakceptowały, chcą kontynuować i przekazywać kolejnym generacjom (Nieroba i in. 2009).

Dziedzictwo kulturowe stanowi dziś z jednej strony przedmiot ochrony, z drugiej zaś ma potencjał, w tym ekonomiczny, który winien zostać wykorzystany dla przyszłego rozwoju (Purchla 2010). Inwestowanie w ochronę dziedzictwa kulturowego i jego integrację ze zrównoważonym rozwojem lokalnych

społeczności może generować dochody i stymulować rozwój przedsiębiorczości. Zakłady Dolomitowe „Szczakowa” jako obiekt dziedzictwa kulturowego ukształtowały tożsamości Jaworzna, tymczasem – „tętniący niegdyś życiem obszar obecnie świeci pustką. Rozebrano prawie wszystkie budynki. (...) osoby, które pamiętają jeszcze ruiny cementowni zadają sobie pytanie, czy rzeczywiście jedynym rozwiązaniem było zrównanie tego postindustrialnego zespołu z ziemią!? Czy nie należało poszukać inwestora, który poprzez nadanie nowej funkcji tym budynkom o ciekawej formie i architekturze nie zdołałby ich uratować” (Ślusarczyk 2015, s. 79). Pytania te pozostają bez odpowiedzi.

Analiza skutków społecznych

Zakłady Dolomitowe „Szczakowa” zapewniały dobre warunki zatrudnienia, w tym prawa do opieki zdrowotnej oraz bezpłatne mieszkania (Czas Dolomitów... 1993). Przy zakładzie powstała dzielnica Jaworzna – Pieczyska, która istnieje do dziś. Likwidacja zakładów spowodowała, że dzielnica ta, niegdyś opisywana jako „perełka” Jaworzna, stała się dzielnicą slumsów (Kraska 2005).

Likwidacja zakładów spowodowała negatywne skutki społeczne. Wiele osób straciło miejsce zatrudnienia i opuściło Jaworzno w poszukiwaniu pracy. Niektóre budynki opustoszały. Dzielnica Pieczyska stała się mało atrakcyjna. Przyczyniło się do tego bliskie położenie niedziałającej fabryki, w oddaleniu od centrum miasta i nowych miejsc zatrudnienia. Niegdyś najlepiej urządzona dzielnica w mieście – opustoszała. Likwidacja zakładów spowodowała zamknięcie szkoły zawodowej. Stan techniczny budynków zakładowych się pogorszył. Osiedle przestało pełnić funkcje usługowe i społeczne. Wzrosło bezrobocie i przestępczość. Tereny pozakładowe splądrowano, a wyposażenie fabryki rozgrabiono (Burzliwe spotkanie... 1999).

Skutki likwidacji Zakładów Dolomitowych „Szczakowa” mają swoje reperkusje do dziś. W 2003 r. obszar Pieczysk zdefiniowano jako problemowy i objęto go planem rewitalizacji. W latach 2007–2013 osiedle zakwalifikowano do obszarów, na których

występują problemy społeczne. Bezrobocie zarejestrowane w dzielnicy Pieczyska w latach 2006–2012 było największe w Jaworznie i wyniosło 11,36%. W dzielnicy tej odnotowano ponadto największe nasilenie przestępczości w mieście, a Pieczyska wskazano jako jednostkę, która wymaga wsparcia (Lokalny Program... 2018).

Analiza skutków środowiskowych

Zakłady Dolomitowe „Szczakowa” były producentem dolomitów i cementu. Produkcja ta nie pozostawała obojętna dla środowiska, co pośrednio wpłynęło na likwidację przedsiębiorstwa. Zmiana profilu produkcji, z produkcji cementu na wydobywanie i obróbkę dolomitu, stworzyła poważne problemy dla spółki. Prażenie nadawy dolomitowej w wysokich temperaturach i opalanie pyłem węglowym w przestarzałych piecach powodowało emitowanie do atmosfery pyłu surowcowego. Pył opadał z niskiego komina zakładów na pobliskie tereny, tworząc powłokę dolomitową o charakterze zasadowym, która była uciążliwa dla mieszkańców. Z przeprowadzonych badań wynikało ponadto, że pył bezpośrednio zagrażał organizmom żywym, a u ludzi powodował pylice lub reakcje alergiczne. Przestarzała technologia produkcji uniemożliwiła przestrzeganie standardów ochrony środowiska. Wynikiem tego były liczne kary pieniężne nakładane na zakład oraz zmniejszenie produkcji. Przyczyniło się to do bankructwa zakładów (Karch i Skalski 1992).

Negatywnym skutkiem działalności zakładów były także hałas oraz degradacja gleby. Zaprzestanie produkcji wyeliminowało problem hałasu, jednak zdegradowana gleba pozostała. Dopuszczalne normy skażenia gleby metalami ciężkimi, takimi jak ołów, kadm lub cynk, były na terenie ZDS w znacznej mierze przekroczone. Gleby te nie nadawały się do uprawy roślin przeznaczonych do spożycia przez ludzi i zwierzęta. Wszystko to spowodowało, że tereny ZDS zaczęły zalesiać, a część z nich opanowała dzika roślinność. Pojawiły się takie drzewa jak: brzozy, sosny, robinie akacjowe i jesiony, a także krzewy, jak np. czarny bez (Grzegorzek 2007). Na terenach ZDS zaczęły rosnać także rośliny chronione: dziewięciśli beżłodygowy, sniadek baldaszkowaty, goryczuszka

Wettsteina, pierwiosnek lekarski oraz wiele rzadkich gatunków muraw ciepłolubnych (Program Ochrony... 2016). Zalanie kamieniołomu „Gródek”, oprócz zbiornika rekreacyjno-sportowego, stworzyło także miejsce do bytowania ryb karpiowatych, takich jak płocie, bolenie, okonie czy też karasie. Tereny byłego kamieniołomu „Sodowa Góra” objęto programem ochrony środowiska oraz udostępniono zwiedzającym. Można tam odnaleźć relikty po morzu triasowym, w tym fragmenty węzowideł i jeżowców, szczątki muszli oraz ramienionogów.

Planowane i realizowane zagospodarowanie obszaru ZDS

Zakłady Dolomitowe „Szczakowa” ogłosiły upadłość w 1995 r. Likwidacja okazała się procesem długotrwałym. Pierwszym przedsięwzięciem, które powstało na obszarze zlikwidowanych zakładów, była baza nurkowa „Koparki”. W 1997 r. zaprzestano odprowadzania wody z kamieniołomu „Gródek”, co spowodowało zalanie terenu. Wszystkie urządzenia należące do fabryki znalazły się pod wodą, przez co obszar ten stał się atrakcyjny dla nurków. Ostatecznie teren kamieniołomu wydzierżawiono od syndyka upadłościowego i w 1999 r. otwarto popularny w całej Polsce ośrodek nurkowy, który w 2016 r. przekształcił się w bazę nurkową „Via Sport Diving Marina Koparki”. Obecnie z terenu ośrodka można skorzystać za opłatą. Właściciel planuje rozbudowanie bazy o kolejne obiekty, w tym halę sportową, hotel oraz park linowy.

W 2005 r. uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu obszaru pod nazwą Park Północny (Miejscowy plan... 2005). Był to pierwszy dokument w całości poświęcony terenom po Zakładach Dolomitowych „Szczakowa”. Plan obejmuje dwa osobne obszary – Pieczyska wraz z kamieniołomem „Gródek” oraz zalew Sosina wraz z sąsiadującą infrastrukturą. Duży nacisk władze lokalne położyły na rozbudowę sieci dróg oraz kanalizacji i wodociągu. W planie miejscowym wyodrębniono obszary rewitalizacji obiektów przemysłowych oraz wyznaczano budynki spośród byłych obiektów

cementowni do objęcia Gminną Ewidencją Zabytków, w tym magazyny klinkieru, warsztaty szkolne oraz halę młynów. Wyliczono, że koszt rekultywacji terenu byłej cementowni wyniesie 15 zł za m². Tereny ZDS zdefiniowano ponadto w lokalnym programie rewitalizacji Jaworzna jako przeznaczone do rewitalizacji, zaliczając je również do strefy ochrony konserwatorskiej objętej planem rewitalizacji. Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dotyczącym Parku Północnego w 2016 r. wyznaczono ścieżkę dydaktyczną łączącą poszczególne obiekty kamieniołomu „Gródek”. Realizowane są kolejne inwestycje, m.in. park Gródek wraz z ogrodem botanicznym „Arboretum”. Od czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Park Północny oraz północną część Pieczysk, między osiedlem Pieczyska a kamieniołomem „Sodowa Góra”, zagospodarowano, m.in. ciągiem pieszo-rowerowym oraz obiektami małej architektury.

W 2011 r. uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Pieczyska-Cementownia” (Miejscowy plan... 2011), którym objęto ok. 25,8 ha. W planie zmieniono dotychczasowe ustalenia dotyczące terenów ZDS. Zmieniono przeznaczenie obszarów przemysłowych na tereny zabudowy wielorodzinnej. Zaplanowano tam także tereny usługowe z możliwością lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2000 m² oraz tereny sportu i rekreacji. Są to istotne zmiany, których intencją było zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej terenu.

W 2012 r. uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Sodowa Góra” (Miejscowy plan... 2012). W dokumencie tym obszar kamieniołomu w całości przeznaczono pod zielen rekreacyjną urządzoną i nieurządzoną, z zachowaniem unikalnej geologii kamieniołomu, z dopuszczalnym zagospodarowaniem w postaci centrum edukacji ekologiczno-geologicznej. W planie miejscowym przewidziano także rozbudowę sieci kanalizacyjnej oraz infrastruktury gazowej.

Zgodnie z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pierwszym zrealizowanym przedsięwzięciem na obszarze „Sodowej Góry” był



Rys. 2. Ośrodek Edukacji Ekologiczno-Geologicznej GEOsfera – fragment ścieżki dydaktycznej

Fig. 2. Center for Ecological and Geological Education GEOsfera – a part of the didactic path

Źródło: fotografie własne

Source: own photographs

Tabela 2. Analiza skutków likwidacji Zakładów Dolomitowych „Szczakowa” (ZDS)

Table 2. Analysis of the effects of the liquidation of the Szczakowa Dolomite Factory (ZDS)

Skutki pozytywne (korzyści) Positive effects (benefits)	Skutki negatywne (straty) Negative effects (loss)
Poprawa jakości powietrza Improvement of air quality	niewykorzystanie surowców naturalnych (złóż kopalnianych) non-use of natural resources (mine deposits)
Pojawienie się nowych gatunków roślin i zwierząt The emergence of new species of plants and animals	duże koszty likwidacji ZDS large costs of liquidation of ZDS
Eliminacja hałasu Noise elimination	wzrost ubóstwa i przestępczości increase in poverty and crime
Stworzenie nowych terenów zieleni Creation of new green areas	degradacja zabudowy i infrastruktury degradation of buildings and infrastructure
Stworzenie nowych terenów inwestycyjnych Creation of new investment areas	spadek cen nieruchomości a drop in property prices
	degradacja gleb soil degradation
	utrata znaczenia i prestiżu dzielnicy Pieczyska loss of meaning and prestige of the Pieczyska district
Szanse Chances	zagrożenia threats
Dobre połączenie komunikacyjne Good transport connection	brak inwestorów no investors
Unikalna zabudowa, park maszynowy i infrastruktura Unique buildings, machinery and infrastructure	odpływ mieszkańców z terenów pozakładowych outflow of residents from non-factory areas
Umożliwienie zainwestowania terenów ZDS Allowing the investment of ZDS areas	powolna realizacja inwestycji slow investment implementation
Rozbudowa i modernizacja infrastruktury Expansion and modernization of infrastructure	brak upamiętnienia historii ZDS lack of commemoration of ZDS history
Intensyfikacja procesów rewitalizacji Intensification of revitalization processes	niewielki zakres działań poprawiających sytuację społeczną a small range of activities improving the social situation

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Ośrodek Edukacji Ekologiczno-Geologicznej GEOsfera (rys. 2). Pierwszy etap inwestycji zakończono w 2013 r. Wykonano ścieżki piesze, obiekty małej architektury oraz oświetlenie. Utworzono m.in. ogród sensoryczny, plac zabaw, altany oraz salę dydaktyczną. Zbudowano parking oraz kładkę widokową. Głównym celem inwestycji było stworzenie ośrodka edukacyjnego, który zwiększy atrakcyjność regionu. Uniwersytet Śląski podpisał umowę o korzystaniu z ośrodka w celach naukowych, a sam teren staje się coraz bardziej popularny wśród turystów odwiedzających miasto. Na drugim etapie inwestycji przewidziano budowę przeszklonego pawilonu.

Analiza skutków likwidacji Zakładów Dolomitowych „Szczakowa”

Konsekwencje likwidacji Zakładów Dolomitowych „Szczakowa” można rozpatrywać na dwóch głównych płaszczyznach: środowiskowej oraz społeczno-gospodarczej. Pozytywne skutki likwidacji zakładów dotyczą przede wszystkim płaszczyzny środowiskowej (tab. 2). Spadek presji na środowisko, poprawa jakości powietrza, pojawienie się nowych gatunków roślin, czy też eliminacja hałasu, to tylko wybrane z nich. Najwięcej skutków negatywnych dotyczy natomiast płaszczyzny społeczno-gospodarczej. Likwidacja przemysłu doprowadziła do wielu tragedii osobistych, ale także do utraty znaczenia i prestiżu dzielnicy Pieczyska.

Szansy na rozwój terenów pozakładowych upatrywać można w działaniach rewitalizacyjnych, które przyspieszyły po 2010 r. Pozytywnie należy ocenić działania władz lokalnych, w tym planistyczne, zmierzające do polepszenia atrakcyjności inwestycyjnej Pieczysk oraz nadanie terenom pozakładowym nowej funkcji: turystyczno-rekreacyjnej. Jest to oczywiście spojrzenie globalne. W odczuciu wielu mieszkańców Pieczysk działania te powinny być podjęte znacznie wcześniej i z większą intensywnością.

PODSUMOWANIE

Zasadniczą część Pieczysk stanowią tereny poprzemysłowe. Dużą powierzchnię dzielnicy zajmują tereny zakładów przemysłowych oraz tereny kolejowe. Restrukturyzacja przemysłu doprowadziła do upadłości zakładów pracy i bezrobocia wśród mieszkańców. Pomimo kumulacji zjawisk kryzysowych na tych obszarach, mają one szansę na rozwój, którego filarem może być nowa funkcja: turystyczno-rekreacyjna. Rekultywacja kamieniołomu i utworzenie parku Gródek doprowadziły do utworzenia na mapie Jaworzna atrakcyjnego miejsca do rekreacji i turystyki. W jego bliskim sąsiedztwie znajduje się ponadto akwen Sosina. Dzięki wielomilionowej inwestycji realizowanej tam ze wsparciem środków unijnych powstanie kolejna nowoczesna przestrzeń do wypoczynku i rekreacji z szansą na nowe miejsca pracy.

Powolny proces rewitalizacji odmienił głównie obszary po kamieniołomach, przekształcając je w tereny rekreacyjno-wypoczynkowe. Jednak nowe zagospodarowanie nie przypomina o historii tego miejsca, co nie służy zachowaniu dziedzictwa kulturowego. Długoletnia i barwna historia Zakładów Dolomitowych „Szczakowa” skłania do jej upamiętnienia. Jednym z rozwiązań, które sprzyjałyby rewitalizacji, jest utworzenie miejsca pamięci poświęconego przemysłowi, który w przeszłości stanowił o bogactwie tego regionu.

Wiele problemów społeczno-gospodarczych wciąż pozostało nierozwiązanych, w szczególności w dzielnicy Pieczyska. Poprawy wymagają zarówno infrastruktura techniczna, jak i społeczna. Wskazane jest także stymulowanie rozwoju sektora usług. Czas pokaże, jaki wpływ na rewitalizację tego miejsca będą miały zmiany w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w których tereny poprzemysłowe objęto strefą zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Być może z czasem staną się one atrakcyjne dla inwestorów.

PIŚMIENNICTWO

- Bieńkowska, E. (2013). Depopulacja jako wyzwanie dla polskiej polityki miejskiej, w: Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014–2020) (Depopulation as a challenge for Polish urban Policy, in: Management of urban development with a decreasing number of inhabitants «in the context of the financial perspective 2014–2020»). Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej we współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Głównym Urzędem Statystycznym. Kancelaria Senatu. Warszawa, ss. 11–17.
- Boryczka, E. (2016). Rewitalizacja miast, w: EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta (Urban revitalization, in: EkoMiasto#Zarządzanie. Balanced, intelligent and participative development of the city). Red. Z., Przygodzki. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, ss. 167–193, DOI: <http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.08>.
- Burzliwe spotkanie (Stormy meeting). (1999). *Co tydzień* 25(11), 4.
- Czas Dolomitów już się skończył (The time of the Dolomites is over). (1993). *Co tydzień* (1993). 29, 24.
- Czarnecka, A. (2016). Rewitalizacja jako narzędzie pobudzania rozwoju lokalnego na przykładzie rewitalizacji rynku w gminie wiejskiej Olsztyn (Revitalisation as a tool for stimulating the local development: example of revitalisation of the market square in the rural municipality Olsztyn). *Handel Wewnętrzny* 6(365), 345–359.
- Domański, B., Gwosdz, K. (2010). Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce, w: Rewitalizacja miast polskich – diagnoza (A look at the problems of urban revitalization in Poland, in: Regeneration of Polish cities – diagnosis). Red. Z., Ziobrowski, W., Jarczewski. Instytut Rozwoju Miast, Kraków, ss. 45–55.
- Domińczak, M. (2006). Różne postrzeżenie dziedzictwa przemysłowego w procesie rewitalizacji, w: Od terenów przemysłowych do... (Different perceptions of post-industrial heritage in the process of revitalization, in: From industrial areas to...), *Czasopismo Techniczne*, ser. A, 8-A(103), Wyd. PK, Kraków.
- Dudzik, P. (2012). Cementownia w Szczakowej (Cement Works Szczakowa). *Zeszyty Historyczne Miasta Jaworzna* 13. Wyd. Muzeum Miasta Jaworzna, Jaworzno.
- Dudzińska-Jarmolińska, A. (2018). Rekułtywacja i rewitalizacja jako sposoby przekształcenia terenów przemysłowych na tereny parkowo-rekreacyjne (Land reclamation and revitalisation as a way of transforming post-industrial areas into parks and recreational areas). *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego* 39(1), 117–132, DOI: <http://dx.doi.org/10.30450/201807>.
- Figlus, T. (2011). Lokalne programy rewitalizacji jako instrument odnowy małych miast na wybranych przykładach z obszaru województwa łódzkiego (Local revitalization programs as an instrument of urban renewal based on selected examples of small towns from Łódź voivodeship). *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica* 11, 145–165.
- Godlewska-Majkowska, H. (2008). Proces rewitalizacji starych okręgów przemysłowych, w: Stare okręgi przemysłowe. Dylematy industrializacji i deindustrializacji (The process of revitalization of old industrial districts, in: Old industrial districts. Dilemmas of industrialization and deindustrialisation). Red. W., Morawski, A., Zawistowski. SGH w Warszawie, Warszawa.
- Grzegorzek, P. (2007). Znikające Pieczyska (Pieczyska disappear). *Co tydzień* 33, 9.
- Kaczmarek, S. (2001). Rewitalizacja terenów przemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast (Revitalization of post-industrial areas: a new dimension in urban development). Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Karch, Z., Skalski, A. (1992). Zakłady Dolomitowe „Szczakowa” – zagrożenia i ochrona środowiska (Szczakowa Dolomite Factory – threats and protection of the environment), w: (in:) *Jaworzno 2000 III* (31)IX 1992.
- Karpowicz, T., Kaliński, G., Dziurzyński, K. (1996). Zdzisław Krudzielski. Wspomnienia (Zdzisław Krudzielski. Memories). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kondracki, J. (2011). Geografia regionalna Polski (Regional geography of Poland). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Kraska, P. (2005). Rewitalizacja Pieczysk (Revitalization of Pieczysk). *Co tydzień* 15, 3.

- Kurowska-Pysz, J. (2017). Lokalny program rewitalizacji jako strategiczny instrument ożywiania obszarów zdegradowanych w aspekcie wykorzystania środków unijnych (Local revitalization program as a strategic financing facility of changes in the degraded areas based on EU funds). *Studia Ekonomiczne* 327, 28–49.
- Kuźnik, F. (2014). Polityka miejska regionu poprzemysłowego (Urban policy in a post-industrial region). *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 341, 120–135.
- Lipiec, S. (2013). Szczakowa. Studium demograficzno-gospodarcze (Szczakowa. Demographic and economic study). Fundacja POZNAJĘ, Wrocław.
- Lokalny program rewitalizacji miasta Jaworzna do 2023 r. Uchwała nr XXXIX/567/2018 Rady Miejskiej w Jaworznie z 27 marca 2018 r.
- Małuszyńska, I., Małuszyński, M.J., Ancuta, M. (2014). Rewitalizacja terenów poprzemysłowych m.st. Warszawy na przykładzie Powiśla (Brownfield revitalization on the example of Powisle – part of the capital city Warsaw). *Prz. Nauk. Inż. Kszt. Środ.* 63, 99–109.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Pieczyńska – Cementowania” w Jaworznie (Local spatial development plan „Pieczyńska – Cementowania”). Uchwała nr VII/88/2011 Rady Miejskiej w Jaworznie z 28 kwietnia 2011 r.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Sodowa Góra” w Jaworznie (Local spatial development plan „Sodowa Góra”). Uchwała nr XXVI/378/2012 Rady Miejskiej w Jaworznie z 29 listopada 2012 r.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu pod nazwą „Park Północny”, objętego programem rewitalizacji i rozwoju zdegradowanych obszarów poprzemysłowych miasta Jaworzna (Local spatial development plan „Park Północny”, covered by the revitalization and development program for degraded post-industrial areas of the city of Jaworzno). Uchwała nr XLVII/566/2005 Rady Miejskiej w Jaworznie z 27 października 2005 r.
- Nieroba, E., Czerny, A., Szczepański, M.S. (2009). Między nostalgią a nadzieją. Dziedzictwo kulturowe jako dyskursywny obszar rzeczywistości społecznej, w: Między nostalgią a nadzieją. Dziedzictwo kulturowe w ujęciu interdyscyplinarnym (Cultural heritage as a part of personality and its instrumentalisation in a socio-political life, in: Between nostalgia and hope. Cultural heritage in an interdisciplinary perspective). Red. E., Nieroba, A., Czerny, M.S., Szczepański. Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Parysek, J. (2015). Rewitalizacja miast w Polsce: wczoraj, dziś i być może jutro (Urban renewal in Poland: yesterday, today, and perhaps tomorrow). *Studia Miejskie* 17, 9–26.
- Parysek, J. (2016). O najbliższej przyszłości rewitalizacji w Polsce: pragmatycznie i prognostycznie (About the near future of revitalization in Poland: a pragmatic and forecasting view). *Problemy Rozwoju Miast* XIII(4), 5–17.
- Pęski, W. (1999). Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast (Management of sustainable urban development). Wyd. Arkady, Warszawa.
- Program ochrony środowiska dla Jaworzna – miasta na prawach powiatu na lata 2016–2019 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2020–2023. Uchwała nr XXII/324/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z 27 października 2016 r.
- Prokopska, A., Piotrowska, J. (2007). Wybrane problemy rewitalizacji fortów Twierdzy Przemyśl (Selected problems of regenerate fortifications of Town Przemyśl). *Fizyka Budowli w Teorii i Praktyce* 2, 235–238.
- Proksa, S. (2001). Jaworzno. Wydawnictwo z okazji stulecia nadania praw miejskich (Jaworzno. Publisher on the occasion of the centenary of granting city rights) 21 IX 1901 – 21 IX 2001. *Dzieje przemysłu, Jaworzno*.
- Przychodzeń, J. (2009). Prośrodowiskowa ewolucja polskiego przemysłu w procesie transformacji systemu politycznego i prawnego, w: 20 lat transformacji. Osiągnięcia. *Problemy. Perspektywy* (The environmental evolution of Polish industry in the process of transformation of the political and legal system, in: 20 years of transformation. Achievements. Problems. Perspectives. Red. G., Kołodko, J., Tomkiewicz. Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, ss. 325–338.
- Purchla, J. (2010). W stronę systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce (Building a cultural heritage preservation system in Poland). *Zarządzanie Publiczne* 2(12), 69–82.
- Strzelecka, E. (2011). Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju (Urban revitalization in the context of sustainable development). *Budownictwo i Inżynieria Środowiska* 2, 661–668.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jaworzna. Uchwała nr IV/17/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z 29 stycznia 2015 r.

- Suchoń, F. (2013). Rewitalizacja struktury poprzemysłowej w centrum miasta historycznego. Studium przypadku (The Revitalization of a postindustrial structure in the centre of a historical city. Case study). *Środowisko Mieszaniowe* 12, 154–158.
- Ślusarczyk, M. (2015). Cementownia Szczakowa – historia i terażniejszość (Cement Works Szczakowa – the history and the present). *Wiadomości Konserwatorskie* 43, 66–80, DOI: 10.17425/WK43SZCZAKOWA.
- Świerczewska-Pietras, K. (2009). Rewitalizacja zamknięta jako przykład zagospodarowania poprzemysłowego obszaru Łodzi (Closed revitalization as an example of post-industrial area management in Łódź). *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego* 12, 173–182.
- Tokarska-Guzik, B., Rostański, A., Gorczyca, J., Herczek, A., Dulias, R. (2011). *Przyroda miasta Jaworzna (Nature of the city of Jaworzna)*. Wyd. Urząd Miejski w Jaworznie.
- Zachuta, L. (2004). *Historia przemysłu cementowego w Polsce 1857–2000 (History of the cement industry in Poland 1857–2000)*. Polski Cement, Kraków.

AN ASSESSMENT OF ECONOMIC, SOCIAL AND ENVIRONMENTAL CONSEQUENCES OF THE LIQUIDATION OF THE SZCZAKOWA DOLOMITE FACTORY

ABSTRACT

Dolomite is a mineral that has many uses. It is most commonly used in the construction industry, as a raw material for the production of cement and material for road construction. Dolomites are mined in open-cast mines. One of such mines was the Szczakowa Dolomite Factory (Jaworzno, Silesia Province, Poland). The company contributed to the development of local infrastructure and was a workplace for many people. The aim of the study is to assess the economic, social and environmental effects caused by the liquidation of the Szczakowa Dolomite Factory. The analysis was performed by means of descriptive and analytical method. The following documents prepared for the studied area were used: study of conditions and directions of spatial development, local spatial development plans, revitalization programs and environmental protection programs. In addition, the budget statements, historical documents, maps and publications in the local press were analyzed. The activities carried out after the liquidation of the company were presented. It has been shown that the closure of the Szczakowa Dolomite Factory caused negative economic and social effects. At the same time, however, the pressure on the natural environment was reduced.

Keywords: degradation, restructuring, liquidation, revitalization, spatial planning

PRZEKSZTAŁCENIA KRAJOBRAZU KULTUROWEGO CYPRU

Agnieszka Jaszczak✉

ORCID: 0000-0002-4695-0488

Katedra Architektury Krajobrazu, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ul. Prawocheńskiego 17, 10-719 Olsztyn, **Polska**

ABSTRAKT

Przez ostatnie kilkadziesiąt lat regiony nadmorskie Republiki Cypryjskiej zmieniły się głównie pod wpływem rozwoju turystyki. W tym czasie tradycyjne obszary wiejskie stopniowo się przekształciły w związku m.in. z migracją mieszkańców do miast. Na tych terenach tradycyjny krajobraz wiejski utracił swój pierwotny charakter oraz rytm narzucony przez gospodarowanie, a wsie i małe miasteczka się wyludniły. Widoczne dziś w krajobrazie opuszczone sadyby i postępująca sukcesja na terenach dawniej użytkowanych rolniczo są znakami utraty dziedzictwa kulturowego i tradycji. Rozwój przemysłu turystycznego generowany jest dziś turystyką masową. Powstają obiekty hotelarskie o dużej skali, niedostosowane do charakteru miejsca. Zagadnienia związane ze zmianami w krajobrazie wyspy oraz z różnymi formami izolacji (izolacja turystyczna, izolacja społeczna) stanowią podstawę do prowadzonych rozważań. Celem pracy jest analiza aktualnego stanu krajobrazu kulturowego na wybranych obszarach południowej części Cypru. Do określenia stopnia przekształceń krajobrazu wykorzystano dostępne materiały źródłowe (aktualne i archiwalne), przeprowadzono analizy terenowe oraz wywiad środowiskowy. Badania pozwoliły na określenie czynników wpływających na zmiany oraz stopień przekształceń krajobrazu kulturowego. Wśród najważniejszych czynników można wymienić marginalizację obszarów wiejskich, migrację ludności do miast, postępującą suburbanizację oraz rozwój turystyki masowej.

Słowa kluczowe: krajobraz kulturowy, obszary wiejskie, turystyka, Republika Cypryjska

WSTĘP

Krajobraz kulturowy jest fragmentem przestrzeni geograficznej, który powstał na skutek oddziaływania środowiska przyrodniczego i czynników kulturowych. Tworzy on charakterystyczną strukturę odbieraną w sposób odmienny w zależności od układów regionalnych (Myga-Piątek 2001, Myga-Piątek 2014). Jak podkreśla Lisowski (2014), aktualnie badania krajobrazu koncentrują się na jego powiązaniach z systemem wartości przyjętym przez lokalne wspólnoty.

Krajobraz kulturowy wysp był kształtowany nie tylko przez ostatnie dekady, ale jest następstwem działalności pierwszych kultur, które miały bezpośredni i znaczący wpływ na zmiany form pierwotnych, faunę i florę oraz, ostatecznie, na tworzenie się specyficznych cech kulturowych. Wyspy takie, jak Cypr, w podziale przedstawionym przez Rackhama (2012) to tzw. *offshore island*, odizolowane od kontynentu przez miliony lat.

Cypr od wieków był w samym centrum historycznych wydarzeń także ze względu położenia

✉agnieszka.jaszczak@uwm.edu.pl

na skrzyżowaniu dróg morskich pomiędzy Azją, Afryką i Europą. Bogactwo kultur, zwyczajów i tradycji oraz różnorodność przyrodnicza i kulturowa powinny dziś stanowić wyróżnik turystyki zrównoważonej. Tymczasem przez kilkadziesiąt lat cypryjskie regiony nadmorskie, z miastami Pafos, Limassol, Larnaka, stały się centrum turystyki masowej, podczas gdy tradycyjne obszary wiejskie ulegały stopniowemu przekształcaniu. Na obszarach tzw. hinterlandu tradycyjny krajobraz wiejski utracił swój pierwotny charakter oraz rytm narzucony przez gospodarowanie. Formy pozbawiono funkcji, a wsie i małe miasteczka się wyludniły. Widoczne dziś w krajobrazie opuszczone sadyby oraz postępująca sukcesja na terenach dawniej użytkowanych rolniczo stanowią bezpośrednie znaki utraty dziedzictwa kulturowego i tradycji. Z drugiej strony rozwój przemysłu turystycznego generowany jest turystyką masową, a to w rozumieniu władz i przedsiębiorców ma przynieść zysk ekonomiczny. Strategia miast i wsi budowana jest na podstawie preferencji turystów oraz interesów inwestorów (kierunek z zewnątrz), a tylko w niewielkim stopniu uwzględnia czynnik wewnętrzny (społeczny) (Boukas i Ziakas 2016). Powstają więc kolejne obiekty hotelarskie o dużej skali, niedostosowane do charakteru miejsca, dziedzictwa kulturowego czy wyjątkowych walorów przyrodniczych. Jednocześnie należy podkreślić, że rozwój turystyki jest jednym z czynników powodujących zmiany w krajobrazie, ale nie jedynym.

ZAKRES I METODY BADAŃ

Inspiracją do podjęcia tematu były wyniki badań, dyskusji, a także uczestnictwo w warsztatach zorganizowanych przez Le Notre Institut oraz Pafos University na temat zmian regionu Pafos, w których autorka uczestniczyła w marcu 2016 r. W tym czasie przeprowadzono wywiad środowiskowy wśród ekspertów z Uniwersytetu w Pafos zajmujących się badaniami z zakresu ochrony i planowania krajobrazu, gospodarki przestrzennej, urbanistyki i architektury oraz osób związanych z instytucjami samorządowymi, a także wśród mieszkańców. Do analizy stopnia przekształ-

ceń krajobrazu wiejskiego wykorzystano dostępne materiały źródłowe (aktualne i archiwalne). Badania terenowe i wizje lokalne przeprowadzono dwukrotnie w 2016 r. i 2018 r., przy czym ostatnie analizy wykonano w ramach badań własnych. Badania pozwoliły na określenie zmian w krajobrazie kulturowym w strefie podmiejskiej i wiejskiej oraz zmian w układach miejscowości. Przeanalizowano także stan zachowania zabudowy mieszkalnej oraz gospodarczej. Miejscowości wybrane do analiz zlokalizowane są w strefie podmiejskiej w regionie Pafos (Lempa, Empa, Chloraka, Kissonerga, Konia, Tala, Tsada, Marathounta, Kouklia) oraz w okolicach Półwyspu Akamas (Neo Chorio, Terra, Dhrousha, Pano Arodes, Kato Arodes, Theletra, Kathikas). Analizy krajobrazowe dotyczyły określenia cech krajobrazowych, w tym wizualnych. Rozważania rozszerzono o zagadnienia izolacji i wyspowości ze względu na to, że w znacznym stopniu warunkują one kształtowanie krajobrazu Cypru. Narastające konflikty środowiskowe oraz ekonomiczno-polityczne wymuszają potrzebę dyskusji na temat konieczności wprowadzenia turystyki zrównoważonej, także na forum międzynarodowym (stąd m.in. inicjatywa Le Notre Institute i Pafos University).

FORMY IZOLACJI I KONCEPCJA WYSPOWOŚCI

Izolacja geograficzna to taka, w której grupa nie ma świadomości o istnieniu, lub (i) funkcjonowaniu innych grup. Z kolei izolacja społeczna określona przez Hilla (1978) dotyczy członków grupy *A*, którzy postrzegają siebie w kontekście tworzenia odrębnej jednostki niezwiązanej z grupą *B*. Izolacja społeczna różni się od geograficznej lub biologicznej tym, że jest raczej aktywna niż pasywna. Jednostki nie są zdolne jedynie do brania odpowiedzialności za znane środowisko, w którym przebywają, ale mogą celowo dążyć do zwiększenia odrębności od drugiej grupy i jej odmiennego środowiska. W odróżnieniu od izolacji biologicznej, która jest stała, w izolacji społecznej można przywrócić poprzednio oddzieloną grupę, poprzez jej ponowne włączenie (Hill 1996). Izolacja może odnosić się do odległych, niedostępnych

miejsc, jak również do osób, społeczności żyjących bez kontaktu, bądź z ograniczonym kontaktem, z innymi grupami. W koncepcji wyspowości zakłada się różne stopnie separacji w zależności od rozmiarów wyspy oraz odległości od lądu lub innej wyspy. Wyspowość, w ogólnym rozumieniu, odnosi się do stanu fizycznego miejsca otoczonego przez wodę, góry, czy pustynię. Odwrotnie, izolacja jest rozumiana jako całkowita separacja od innych miejsc lub ludzi. Zauważalne jest to, że wyspy wykształciły odizolowane społeczności, które rozwijały się w różnym stopniu odseparowane od im podobnych na kontynencie.

Na wybrzeżu Morza Śródziemnego można zauważyć bogate dziedzictwo kulturowe pozostawione przez kolejne cywilizacje, które miały wpływ na strefę przybrzeżną oraz środowisko morskie, jak również lądowe – kontynentalne. To dziedzictwo odgrywa główną rolę w określeniu tożsamości Cypru. Jednakże relację pomiędzy człowiekiem a morzem zmieniły się w ostatnim czasie, przede wszystkim ze względu na presję turystyczną.

W opozycji do działań komercyjnych, mających przynieść tylko zysk ekonomiczny, najczęściej z turystyki, wyrasta koncepcja zachowania krajobrazów wysp jako swojego rodzaju „laboratorium” dla różnorodności biologicznej i kulturowej. Odnosi się to do kwestii prowadzenia badań w różnych dyscyplinach, w tym związanych z krajobrazem, oraz ma wymiar praktyczny. Evans (1973) natomiast traktuje wyspę jako laboratorium procesów kulturowych. Sugeruje on, że wyspy mogą stać się idealnymi miejscami dla eksperymentów nad rozwojem ludzkości, społeczeństw, kultur (Pungetti 2012). Z kolei Baldacchino (2013) odnosi się do pewnego rodzaju mitu wyspy jako miejsca fascynacji i szczęścia, romantycznej idylli, ucieczki od zgiełku miasta/kontynentu. Łamie stereotyp miejsca, w którym na podróżnika z pewnością czeka przygoda oraz wyspy jako najlepszego miejsca do wypoczynku. Opierając się na własnym doświadczeniu, ten mit „turystycznego raj” przywołuje Dielemans (2011) w książce pt. „Witajcie w raj. Reportaże o przemyśle turystycznym”. Autorka obnaża wstydlive grzechy turystyki, zastanawiając się, czy „na egzotycznych wyspach pozostało jeszcze coś

do odkrycia, oprócz jednakowych hoteli, zastawionych leżakami plaż, kontynentalnego menu i straganów pełnych sztucznych pamiątek” (Dielemans 2011).

WYNIKI

Uwarunkowania przyrodniczo-kulturowe Cypru

Cypr jest trzecią pod względem powierzchni wyspą Morza Śródziemnego (9,251 km², z czego 5,898 km² zajmuje Republika Cypru), położoną w północno-wschodniej jego części. Dzisiejszy jego krajobraz odzwierciedla działania historyczne i bogactwo kulturowe wpisane niejako w zróżnicowane formy przyrodnicze. Pod względem geomorfologicznym można tu wyróżnić trzy strefy: góry Troodos, masyw Pentadaktylos i równinę Mesaoria. Klimat Cypru jest śródziemnomorski, z gorącym, suchym latem i łagodną oraz wilgotną zimą. Wśród flory wyróżnić należy 1800 gatunków i odmian, z których 7% stanowią rośliny endemiczne (Vogiatzakis i in. 2015). Krajobraz nizinny jest zdominowany przez liczne karłowate drzewa i krzewy. Na obszarach nieużytkowanych rolniczo, ok. 30% zajmuje wtórna formacja roślinna – makia. Powstała ona w miejscu pierwotnych, zniszczonych lasów. Tworzą ją zimozielone gatunki w różnej fazie rozwoju, w tym skarłale drzewa dębu ciernistego i ostrolistnego, dzikie, wysokie odmiany oliwek, chleb świętojański, pistacja kleista, mirt i wrzosiec, zwłaszcza w okolicach Karpasii, Akamas (rys. 1) oraz południowych stoków Troodos (Delipetrou i in. 2008).

Aktualnie obszary rolnicze zajmują 45% terytorium wyspy, zaś 17% obszaru stanowią zalesienia, 7% nieużytki, a 13% to obszary zurbanizowane. Dominuje produkcja cytrusów, bananów, ziemniaków i oliwek, a także produkcja zwierzęca. Wyspę zamieszkuje 952 tys. osób, w tym Grecy cypryjscy – 681 tys., Turcy cypryjscy – 90 tys. oraz obcokrajowcy – 181 tys. Od czasu okupacji tureckiej na terytorium $\frac{1}{3}$ wyspy mieszka ok. 160 tys. nielegalnych osadników z Turcji. W tym czasie wielu Turków cypryjskich wyemigrowało (Delipetrou i in. 2008). Cypr uzyskał niepodległość w 1960 r. po okresie kolonizacji



Rys. 1. Typowe zbiorowiska roślinne na Półwyspie Akamas
Fig. 1. Typical plant communities on the Akamas Peninsula
Źródło: opracowanie własne
Source: own study

brytyjskiej. W 1974 r. doszło do inwazji tureckiej, przez co ponad 36% powierzchni kraju znalazło się pod wpływami tureckimi. Zdarzenia te zapoczątkowały konflikt, który pośrednio wpłynął na zmiany w strukturze przestrzennej obszarów wiejskich, także części południowej. Patrząc na tradycję wcześniejszego wspólnego funkcjonowania w mieszanym środowisku, wyraźnie można wskazać na proces segregacji, w którym obie społeczności przejawiały coraz mniej gotowości do życia razem i zamierzały opuścić wsie oraz miasta, osiedlając się wśród „swoich”. Jak odnotowali Karouzis (1976) i Patrick (1976), w latach 60. ubiegłego stulecia tylko 126 wsi było „mieszanych”, natomiast w latach 70. liczba ta zmalała do 48 (Kliot i Mansfield 1997).

Zmiany cech krajobrazowych oraz funkcji na obszarach wiejskich

W starożytności Cypr zwany był zieloną wyspą ze względu na pokrywające niemal całą wyspę formacje leśne (Delipetrou i in. 2008, za Thirgood 1987). Przez ponad 10 tys. lat powierzchnia lasów pierwotnych stopniowo się zmniejszała w wyniku zmian antropogenicznych, w tym wypalania, wycinki, wypasu, tarasowania i uprawy. Duże znaczenie miało górnictwo. W degradacji środowiska naturalnego

głównymi czynnikami był wyrąb drzew (również na węgiel drzewny do wytopu metali), skutkujący m.in. zmniejszeniem retencji wody i zniszczeniem gleb, oraz wypas zwierząt. W wyniku tego powstał krajobraz uprawowy i pasterski oraz pojawiły się wtórne zbiorowiska roślinne (Naveh 1975). Dzisiejszy krajobraz Cypru stanowi mozaikę naturalnych i półnaturalnych zbiorowisk oraz obszarów użytkowanych rolniczo ze stale rozlewającymi się strukturami miejskimi.

Przekształcenia obszarów wiejskich, zmiany demograficzne oraz rosnąca konkurencja rynków europejskich i światowych powoduje osłabienie sektora rolniczego. Nieuprawiane pola, opuszczone wsie i siedliska (rys. 2), zwłaszcza na terenach górskich, wpływają negatywnie na utrzymanie tradycyjnego krajobrazu rolniczego (Papadopoulou i Papalexiou 2008).

W badaniach dotyczących krajobrazu rolniczego w latach 50. XX w. wskazano na występowanie ośmiu kategorii form użytkowania terenu. Na początku XXI w. naukowcy zwrócili uwagę na dramatyczną redukcję uprawy (głównie drzew owocowych, oliwek, winorośli), postępującą sukcesję oraz zwiększenie obszarów zabudowanych. Na wybrzeżu zmniejszyła się produkcja cytrusów, a na terenach górzystych (Lemesos i Pafos) winorośli, które były niejako



Rys. 2. Opuszczone siedliska i domy w Arodes (Półwysep Akamas)

Fig. 2. Abandoned settlements and houses in Arodes (Akamas Peninsula)

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

symbolem tradycyjnego dziedzictwa kulturowego od 5,5 tys. lat. Obecnie powierzchnia ich uprawy wynosi ok. 23 500 ha, głównie na kamienistych stokach górskich i podgórskich, gdzie inne uprawy są nieopłacalne. W dolinach, na tarasach, zmniejszyła się powierzchnia uprawy drzew oliwnych. Dzieje się tak na skutek importu taniej oliwy, głównie z Turcji. Zmniejszająca się opłacalność produkcji to jeden z głównych czynników powodujących utratę cennych, historycznych krajobrazów kulturowych. Dużym problemem jest też zasolenie wód gruntowych. Największy wpływ na zmiany ma jednak rozwój zabudowy usługowej i masowa turystyka (Delipetru i in. 2008, Makhzoumi i Pungetti 1999).

Najbardziej widoczne zmiany powstały na skutek szczególnej eksploracji wybrzeża, masowej migracji mieszkańców wsi do miast, nadmiernej eksploatacji wody, problemów w gospodarce rolnej i leśnej. Do tego należy dodać kierunek polityki ekonomicznej opartej na maksymalnym zysku z turystyki (Vogiatzakis i in. 2015). Obecnie powstają hotele i pensjonaty o ogromnej skali oddziaływania na strefę przybrzeżną, które powodują zmiany w półnaturalnych zbiorowiskach roślinnych (tab. 1). Zwiększa się ilość nieczystości, a system gospodarki odpadami jest słabo zorganizowany. Jednocześnie rozwija się infrastruktura wielkoskalowa, w tym komunikacyjna, a także obciążająca środowisko przestrzeń sportowo-rekreacyjna,

np. rozległe pola golfowe. Inwestycje te generują problemy związane z deficytem wody słodkiej na wybrzeżu, pośrednio też na obszarach tzw. hinterlandu. Historycznie ukształtowany krajobraz harmonijny Półwyspu Akamas ulega więc degradacji i dewastacji (tab. 1). Trzeba przy tym zaznaczyć, że w krajowych planach rozwoju gospodarczego turystyka masowa jest nadal kierunkiem wiodącym. Przemysł turystyczny w regionie Pafos ma, w założeniu obecnych rządzących, prowadzić do wzrostu ekonomicznego w skali regionalnej.

Do najważniejszych obiektów i miejsc archeologicznych w regionie Pafos należą Nea Paphos i Groby Królewskie znajdujące się na liście UNESCO. O znaczeniu odkryć archeologicznych traktują zapisy rocznych raportów Departamentu Zabytków Cypru na lata 1980–2008. W regionie Pafos znajdują się zabytki dziedzictwa światowego (w tym obiekty archeologiczne) w zwartej strukturze oraz rozproszone w miejscach niedostępnych. Są one zlokalizowane zarówno w mieście, jak i na obszarach wiejskich. To zróżnicowanie położenia obiektów ma również wymiar wertykalny (góry lub tereny płaskie w pasie nadmorskim), a także horyzontalny (w zależności od odległości od morza).

Tabela 1. Przekształcenia krajobrazu wybranych miejscowości w okolicach Pafos i Półwyspu Akamas (ZW – zmiany na obszarach otwartych/wiejskich, ZUZ – zmiany w układzie miejscowości/zabudowie, ZCK – zmiany cech krajobrazowych/wizualne)
Table 1. Transformation of landscape in selected villages in the surroundings of Paphos and Akamas Peninsula (ZW – transformation of rural areas, ZUZ – transformation in village structure/architecture, ZCK – transformation of landscape and visual measures)

Badany obszar Area of study	Miejscowości Villages	ZW	ZUZ	ZCK
Region Pafos (okolice) Region of Paphos (surroundings)	Lempa, Empa, Chloraka, Kissonerga, Konia, Tala, Tsada, Marathounta, Kouklia,	<ul style="list-style-type: none"> – zmiany funkcji rolniczej na turystyczną (infrastruktura turystyczna) – transformation into tourism function (tourism infrastructure) – brak produkcji rolniczej – lack of agricultural production – zmiany na obszarach cennych kulturowo (zniekształcenia obiektów i obszarów archeologicznych) – changes in valuable areas (distortions of archaeological sites and areas) – „rozlewanie się” zabudowy na przedmieściach oraz „wchłanianie” wiosek przez miasto – „the spreading” of buildings in the suburbs and „absorption” of villages through the city 	<ul style="list-style-type: none"> – pojawiająca się zabudowa poza centralnym układem miejscowości – expansion beyond the central layout of the town – zniekształcenia pierwotnego układu wsi – distortion of the original layout of the village – brak odwzorowania tradycyjnych cech w zabudowie mieszkalnej – lack of traditional features in residential area – zmiany w kolorystyce, detalu, stosowanych materiałach budowlanych – changes in color, detail, construction materials – pojawiająca się współczesna infrastruktura turystyczna – appearing modern tourist infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> – zacieranie się granic ścisłego centrum miejscowości – the blurring of the borders of the village center – zmiany w panoramie miejscowości (zniekształcenia panoramy) – changes in the village panorama – zmniejszenie estetyki poprzez wprowadzenie nowej, niedostosowanej zabudowy oraz infrastruktury turystycznej – reduction of aesthetics through the introduction of new, unadapted buildings and tourist infrastructure
Półwysep Akamas (okolice) Akamas Peninsula	Neo Chorio, Terra, Dhrousha, Pano Arodes, Kato Arodes, Theletra, Kathikas	<ul style="list-style-type: none"> – zmniejszenie znaczenia funkcji rolniczej – reducing the importance of the agricultural function – wycofanie się z produkcji tradycyjnych upraw (cytrusy, oliwki) – zmiany w krajobrazie – resignation of the production of traditional crops (citrus, olives) – changes in the landscape – zaniechanie gospodarowania rolniczego wskutek pozostawienia gospodarstw rolnych – abandonment of farming as a result of leaving farms – problemy z ochroną krajobrazów cennych przyrodniczo (Półwysep Akamas) – problems with protection of naturally valuable landscapes (Akamas Peninsula) 	<ul style="list-style-type: none"> – zmiany w układzie wsi w skutek opuszczenia domów mieszkalnych – changes in the village layout as a result of leaving residential houses – zmiany w podziale działek rolniczych, zacieranie granicy gruntów rolnych – changes in the division of agricultural plots, blurring the border of agricultural land – duża liczba budynków ulegających postępującej dewastacji – ruiny zabudowań – a large number of buildings undergoing progressive devastation – ruin of buildings – zmiany w strukturze dawnych siedlisk (działek) – changes in the structure of former plots 	<ul style="list-style-type: none"> – zacieranie się cech krajobrazowych – The blurring of the landscape features – zmiany w panoramie miejscowości (zniekształcenia panoramy) – changes in the village panorama – zacieranie się otworów widokowych wskutek postępującej sukcesji – the blurring of view openings as a result of progressing succession – zmniejszenie estetyki wsi i otoczenia wskutek dewastacji pozostawionych obiektów mieszkalnych i gospodarczych – decreasing the aesthetics of the village and its surroundings due to the devastation of abandoned residential and commercial buildings

Źródło: opracowanie własne
 Source: own elaboration

Do tej pory rozwój budownictwa w regionie Pafos oraz na przedmieściach był nagły i gwałtowny, co przełożyło się na intensyfikację badań archeologicznych na dużych obszarach. Z drugiej strony wiele miejsc i obiektów nie zostało jeszcze odkrytych, a presja urbanizacyjna oraz turystyczna może zniszczyć potencjalne obszary odkrywek archeologicznych lub ograniczyć ich dostępność dla badaczy. Problemem są również stałe wibracje spowodowane ingerencją podczas budowy nowych obiektów oraz infrastruktury, a także zwiększony ruch ciężkich maszyn budowlanych. W ten sposób miejsca o szczególnym znaczeniu w skali globalnej mogą być narażone na zniszczenie czy przesunięcie względem ich pierwotnej lokalizacji. Zwraca się także uwagę na niedostosowanie skali oraz użytych w budowie materiałów do charakteru miejsca, co wpływa na obniżenie estetyki krajobrazu (Agapiou i in. 2015) – tabela 1.

Boom budowlany na Cyprze w latach 80. ubiegłego wieku doprowadził do masowej budowy wielokoskalowych hoteli i innych obiektów turystycznych. Paradoksalnie obecnie w niewielkim stopniu ogranicza to kryzys ekonomiczny. W nowych programach rozwojowych szczególne znaczenie ma określenie form i możliwości zrównoważenia masowej ekspansji turystycznej w centrach urbanistycznych oraz suburbanizacja. Kolejnym ważnym punktem jest zahamowanie izolacji społeczności lokalnej oraz jej integracja. W celu zmniejszenia skutków izolacji opracowane są m.in. koncepcje tworzenia wspólnych przestrzeni. Należy podkreślić w tym wypadku znaczenie strategii rozwoju regionu Pafos, przyjętej w związku z przyznaniem miastu tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2017 r. Pafos realizuje projekty uwzględniające planowanie krajobrazowe w kontekście reorganizacji przestrzeni publicznej oraz takie, które stanowią łącznik między miejscami archeologicznymi, środowiskiem miejskim i obszarami otwartymi. Ważnym kierunkiem działań jest koncepcja *walkability* (Gehl i Gemzoe 1996) umożliwiająca bezpieczne i łatwe przemieszczanie się do określonych miejsc w jak najkrótszym czasie. Dlatego też podjęto starania w zakresie zaplanowania niezbędnej infrastruktury drogowej, w tym ścieżek spacerowych. Ma to również

na celu polepszenie jakości życia mieszkańców oraz możliwość „odczuwania” krajobrazu, zarówno przez nich samych, jak i osoby przebywające na urlopie. Istotne jest przy tym zapobieganie segregacji na „lokalnych” i „obcych”. Koncepcja *walkability* wpisuje się we współczesne tendencje zrównoważonego planowania krajobrazu. Region Pafos ma szansę być nowoczesny z jednoczesnym zrównoważeniem funkcji, ale tylko w sytuacji, gdy podejmie wyzwanie zawarte w opracowaniach i planach proekologicznych, a nie tylko w rządowej strategii ekonomicznej.

PODSUMOWANIE

Cypr jest wyspą położoną na szlakach handlowych, gdzie skupiały się fale przemieszczającej się ludności już co najmniej od czasów Fenicjan. Był on miejscem przeładunku towarów i przeczekiwania niekorzystnych warunków pogodowych. Obecnie Republika Cypryjska jest jednym z chętniej odwiedzanych regionów, w którym istotny kierunek rozwoju stanowi turystyka.

Jak już wcześniej stwierdzono, proces postępującej urbanizacji, także na Cyprze, jest ściśle związany z problemami globalnymi. Tu także zauważalna jest marginalizacja obszarów wiejskich, migracja ludności do miast i ekspansja w zawłaszczaniu ziemi oraz suburbanizacja. Granice miast „pękają” (przykład Pafos), pochłaniając coraz bardziej obszary wiejskie. Wzrost liczby ludności w strefie miejskiej powoduje z kolei intensyfikację zabudowy, co ma pośredni wpływ na obiekty i obszary dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym. W kwestii ochrony dziedzictwa kulturowego regionu Pafos oraz Półwyspu Akamas odnotowano, że presja urbanizacyjna generuje problemy związane z zniszczeniem zabytków i miejsc o wartościach kulturowych. Istotne jest więc opracowanie systemu ciągłego monitoringu potencjalnych miejsc archeologicznych bazującego na nowoczesnych metodach badawczych, a rezultaty badań powinny stanowić trzon opracowań planistycznych i prawnych.

Odnosząc się do rozwoju turystyki oraz zachowania cech krajobrazu kulturowego, naukowcy, planiści, architekci, ekolodzy i społecznicy z Uniwersytetu

w Pafos oraz instytucji i stowarzyszeń na Cyprze wskazują na potrzebę wprowadzenia alternatywnych i proekologicznych rozwiązań. Powinny mieć one na celu ochronę oraz kształtowanie walorów przyrodniczych i kulturowych. Właściwe wykorzystanie tych walorów w małej skali może stać się ważną częścią ekonomii lokalnych społeczności (np. ekoturystyka), a nie wyłącznie turystycznych gigantów (firm turystycznych, sieciowych hoteli). Stan krajobrazu kulturowego na wybranych obszarach południowej części Cypru (region Pafos, Półwysep Akamas) określono jako wymagający natychmiastowych działań ochronnych, które zabezpieczą wartości przyrodnicze i kulturowe. W dalszej kolejności konieczne jest wprowadzenie programów naprawczych obejmujących planowanie kompleksowe i perspektywiczne.

PIŚMIENNICTWO

- Agapiou, A., Alexakis, D.D., Lysandroub, V., Sarris, A., Cuca, B., Themistocleous, K., Hadjimitsisa, D.G. (2015). Impact of urban sprawl to cultural heritage monuments. The case study of Paphos area in Cyprus. *Journal of Cultural Heritage* 16, 671–680.
- Baldacchino, G. (2013). Island landscapes and European culture. An 'island studies' perspective. *Journal of Marine and Island Cultures* 2, 13–19.
- Boukas, N., Ziakas, V. (2016). Tourism policy and residents' well-being in Cyprus. Opportunities and challenges for developing an inside-out destination management approach. *Journal of Destination Marketing & Management* 5, 44–54.
- Delipetrou, P., Makhzoumi, J., Dimopoulos, P., Georghiou, K. (2008). Cyprus, in: *Mediterranean Island Landscapes*. Ed. I.N., Vogiatzakis, G., Pungetti, A.M., Mannion. Springer Science + Business Media B.V., pp. 107–202.
- Dielemans, J. (2011). Witajcie w raju. Reportaże o przemyśle turystycznym (Welcome to paradise. Report from tourism industry). Wyd. Czarne, Wołowiec.
- Evans, J.D. (1973). Islands as laboratories of culture change, in: *The explanation of culture change. Models in prehistory*. Ed. C., Renfrew. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, USA, pp. 517–520.
- Gehl, J., Gemzoe, L. (1996). *Public spaces and public life*. Danish Architectural Press, Copenhagen.
- Hill, J. (1996). Social isolation and sociocultural diversity. *Journal of Social and Evolutionary Systems* 19(2), 157–169.
- Karouzis, G. (1976). *Proposals for a solution to the Cyprus problem*. COSMOS Press, Nikosia.
- Kliot, N., Mansfield, Y. (1997). The political landscape of partition. The case of Cyprus. *Political Geography* 16(6), 495–521.
- Lisowski, A. (2014). Typy przestrzeni a geografia (Types of a space vs. geography). *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego* 24, 7–18.
- Makhzoumi, J., Pungetti, G. (1999). *Ecological landscape design and planning. The Mediterranean context*. E & FN Spon, London.
- Myga-Piątek, U. (2001). Spór o pojęcie krajobrazu w geografii i dziedzinach pokrewnych (A dispute about the concept of landscape in geography and related Fields). *Przegląd Geograficzny* 73, 1–2.
- Myga-Piątek, U. (2014). O wzajemnych relacjach przestrzeni i krajobrazu kulturowego. Rozważania wstępne (On the mutual relations of space and cultural landscape). *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego* 24, 27–44.
- Naveh, Z. (1975). Degradation and rehabilitation of Mediterranean landscapes. *Landscape Planning* 2, 133–146.
- Papadopoulou, E., Papalexiou, Ch. (2008). Country profile on rural characteristics Cyprus, in: *Project assessing the impact of rural development policies (RuDI)*, FP 7 Project no. 213034.
- Patrick, R.A. (1976). *Political geography and the Cyprus conflict 1963–1971*. University of Waterloo, Department of Geography Publications Series No 4, Waterloo, Canada.
- Pungetti, G. (2012). Islands, culture, landscape and seascape. *Journal of Marine and Island Cultures* 1, 51–54.
- Rackham, O. (2012). Island landscapes. Some preliminary questions. *Journal of Marine and Island Cultures* 1, 87–90.
- Thirgood, J.V. (1987). *Cyprus, a chronicle of its forests, land, and people*. University of British Columbia Press, Vancouver, UK, p. 371.
- Vogiatzakis, I.N., Manolaki, P., Zomeni, M., Trigkas, V., Papatheodoulou, A., Christou, O., Michael, K., Victoria, M. (2015). Assessing the ecological integrity of landscapes in Cyprus. *Journal of Mediterranean Ecology* 13, 29–35.

TRANSFORMATION OF CULTURAL LANDSCAPE OF CYPRUS

ABSTRACT

Over the past several decades, the coastal regions of the Republic of Cyprus have changed mainly under the influence of tourism. At that time, traditional rural areas were gradually transformed, among others by migration of inhabitants to cities. In these areas, the traditional rural landscape has lost its original character and the rhythm imposed by farming. The farms lost their function, and villages as well as small towns were depopulated. The abandoned farms, which are visible in the landscape, and the progressive succession in formerly used agricultural areas, are signs of the loss of cultural heritage and tradition. The development of the tourism industry is being generated today by mass tourism. There are large scale hotel facilities, not adapted to the character of the place. Issues related to changes in the landscape and various forms of isolation (tourist isolation, social isolation) are the basis for the discussions. The aim of the work is to analyze the current state of cultural landscape in selected areas of the southern part of Cyprus. To determine the degree of landscape transformation, available source materials (current and archival), field analyzes and interview were used. The research allowed to determine the factors affecting changes and the degree of transformation of the cultural landscape. The most important factors of changes include the marginalization of rural areas, population migration to cities, progressive suburbanization and the development of mass tourism.

Key words: cultural landscape, rural areas, tourism, Republic of Cyprus

PRAWNE ASPEKTY REPRYWATYZACJI ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PROBLEMATYKI PODATKOWEJ

Edyta Jóźwiak✉

ORCID: 0000-0002-4596-7990

Katedra Prawa Finansowego, Uniwersytet Warmińsko- Mazurski w Olsztynie
Aleja Warszawska 98, 11-041 Olsztyn, **Polska**

ABSTRAKT

Publikacja poświęcona jest reprivatyzacji mienia osób fizycznych i procesom związanym z jej przeprowadzeniem. Opierając się na zagadnieniach prawnych i podatkowych, a także sytuacji politycznej Polski, autorka pragnie przybliżyć skutki reprivatyzacji w Polsce, nie tylko w wymiarze jednostkowym, czyli jak jej przeprowadzenie działa na pojedynczych obywateli, ale także jaki skutek odniesie w stosunku do całej gospodarki. Główną rolę w pracy odgrywają nieruchomości warszawskie. Zaznaczyć jednak trzeba, że problem dotyka nie tylko stolicy, ale ma charakter ogólnokrajowy. Oparcie się w tekście na przykładzie warszawskich kamienic ma za zadanie jedynie lepsze zobrazowanie problemu. Zrozumienie reprivatyzacji, jej istoty, celów oraz skutków jest podstawowym zagadnieniem w budowaniu nowej gospodarki. Zależność tę zdają się rozumieć zarówno publicyści, jak i politycy, którzy szczególnie w ostatnim czasie podejmują działania mające na celu stworzenie nowych regulacji prawnych.

Słowa kluczowe: nacjonalizacja, reprivatyzacja nieruchomości, prawo podatkowe, podatek od osób fizycznych (PIT), podatek od towarów i usług (VAT), ustawodawstwo krajowe

WSTĘP – OD KOMUNALIZACJI DO PRYWATYZACJI

Przedmiotem prezentowanego artykułu jest własność i jej ochrona. W obecnym porządku krajowym art. 21 Konstytucji RP¹ gwarantuje równą dla wszystkich ochronę prawa własności. Jednakże w rzeczywistości prawo własności nieruchomości nie jest jednak prawem absolutnym, jego gwarancje i ochrona mają określone granice. Ograniczenia własności mogą mieć charakter prywatnoprawny lub publicznoprawny

(Rudnicki 2000). Ograniczenia prywatnoprawne mają swoją podstawę w przepisach prawa cywilnego dotyczą m.in. ochrony interesów osób trzecich, np. ochrony praw sąsiedzkich. Z kolei publicznoprawne związane są z prawem administracyjnym i muszą być „konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać wolności i praw” (Raport of the Forty-Eight... 1958). Opiswane przepisy dotyczą jednak przyszłej ochrony naruszenia prawa własności, tj. takiej, która jeszcze nie miała miejsca lub też miała, ale po roku wejścia w życie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483

✉ edyta.jozwiak@uwm.edu.pl

ich obowiązywania (tj. po roku 1997). Co w związku z tym z naruszeniami, które miały miejsce w latach czterdziestych XX w., a które określono jako działania nacjonalistyczne?

Po drugiej wojnie światowej w Polsce nastały czasy socjalizmu, które w dużym uproszczeniu odnosiły się do konfiskaty mienia prywatnego na rzecz państwa, potocznie zwanej procesem nacjonalizacji. Holenderska Grupa Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (1954) określiła nacjonalizację jako „suwerenny akt państwa, na którego mocy pozbawia się pewne osoby fizyczne i prawne całości lub części mienia, przenosząc je na własność państwa lub kontrolowane przez państwo organy w celu dalszej eksploatacji”. Z kolei Wiesław Dudek w 1995 r. stwierdził, że: „mimo rozmaitych ocen motywów przejmowania mienia na własność państwa i różnie pojmowanych korzyści ogólnospołecznych czy celów wyższego rzędu, wynikających z odmiennych przesłanek ustrojowych, przez nacjonalizację należy rozumieć legalne przekształcanie prywatnej własności we własność państwową w szeroko pojętym interesie społecznym” (Dudek 1995).

Należy przy tym zauważyć, że nacjonalizacja może mieć różny wymiar. Z jednej strony występuje nacjonalizacja kapitalistyczna, która w 1937 r. doprowadziła do upaństwowienia kolei we Francji, a z drugiej nacjonalizacja komunistyczna, której podstawowym założeniem było stworzenie nowych fundamentów pod budowę państwa. W tym celu nacjonalizowano zarówno mienie należące do cudzoziemców, jak i do obywateli w takim samym zakresie. Z tą jednak różnicą, że obywatelom bloku zachodniego wypłacano odszkodowania, a obywatelom państw socjalistycznych – nie. Na uwagę zasługuje fakt, iż w większości dekretów nacjonalizacyjnych w ogóle nie przewidywano odszkodowania za przejęte mienie. Z kolei w przypadku dopuszczającym taką możliwość nie wydano przepisów wykonawczych, w których sprecyzowanoby zasady wypłaty odszkodowań, tym samym uniemożliwiając ich realizację. W latach 1944–1962 w Polsce wydano ponad dwadzieścia aktów i przepisów nacjonalizacyjnych obejmujących wszystkie gałęzie gospodarki (Chrupiek 1957).

W Polsce nacjonalizacja dotyczyła w pierwszej kolejności przemysłu zbrojeniowego, maszynowego,

hutnictwa, przetwórstwa, rafinacji ropy naftowej oraz górnictwa. Jednymi słowy tych elementów gospodarki, które miały strategiczne znaczenie z punktu widzenia świeżych doświadczeń powojennych. Istotna w tamtym okresie była również potrzeba przejścia kontroli narodowej nad majątkiem należącym do obywateli niemieckich i innych państw im sprzyjającym. Na przytoczonych założeniach opiera się także komunizacja. Proces ten stanowi pierwotny sposób nabycia własności, który początkuje władcza decyzja państwa. Komunizacja polega na translatywnym nabyciu prawa, które z kolei stanowi o tym, że jednostka samorządu terytorialnego obejmuje prawa, które już istniały w momencie wejścia w życie przepisów komunalizacyjnych. Ważne w kontekście komunalizacji jest to, że podmiotem, który nabywa prawa może być wyłącznie jednostka samorządu terytorialnego, zbywcą z kolei tylko osoba fizyczna, osoba prawna oraz Skarb Państwa.

Akt przenoszący prawo własności w przypadku komunalizacji ma charakter abstrakcyjny i generalny. Na gruncie Polski takim aktem był dekret bądź ustawa. Najbardziej znanym przykładem opiswanej komunalizacji w historii Polski jest tzw. dekret warszawski z 26 października 1945 r.² Podobnie jak w przypadku nacjonalizacji w przepisach tych podano zbiór generalnych i abstrakcyjnych cech, które przyporządkowują nieruchomości będącą przedmiotem przywłaszczenia (Luterek 2016). W następstwie tych czynności mienie, które dotychczas stanowiło własność prywatną zmienia swoją cechę i staje się mieniem komunalnym.

Wraz z upływem lat i zmianą systemu politycznego, właściciele, którym odebrano własność rzeczy na podstawie takich aktów jak wymienione wcześniej, obecnie na drodze sądowej próbują ją odzyskać. Proces ten nazywa się reprivatyzacją jako synonim przekształceń własnościowych, denacjonalizacyjnych. Przed wyjaśnieniem pojęcia reprivatyzacji należy w pierwszej kolejności przytoczyć definicję prywatyzacji. Reprivatyzacja bowiem stanowi

² Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. *Dz.U.* z 1945 r., nr 50, poz. 279.

w pewnym zakresie szczególnie przypadek prywatyzacji, a ta sama w sobie nie ma jednolitej definicji. W „Vademecum prywatyzacji” osoby z rządu Tadeusza Mazowieckiego określiły ją jako sprzedaż, gdzie właściciel – Skarb Państwa sprzedaje część swojego majątku nabywcy, inwestorowi (Kwaśniewski 1992). W wąskim znaczeniu prywatyzację można określić jako zmianę właściciela państwowego na prywatnego. Wiele badań prowadzonych w latach 90. ubiegłego wieku wskazywało na plusek prywatyzacji, tj. konkurencyjność, swobodny przepływ zasobów i środków finansowych z gorszych do lepszych oraz bardziej opłacalnych zastosowań. Reprivatyzacja, tak samo jak prywatyzacja, odnosi się do przejścia mienia z domeny publicznej do prywatnej, z tym jednak wyjątkiem, że w przypadku reprivatyzacji mamy do czynienia z mieniem, które w pierwszej kolejności było upaństwowione na podstawie m.in. komunalizacji i nacjonalizacji, a obecnie ma wrócić do uprzedniego właściciela (bądź też następcy prawnego). Nie znajdziemy jak dotąd żadnej legalnej definicji reprivatyzacji. Najtrafniejszą zaprezentowano w „Wielkiej encyklopedii prawa”: „reprivatyzacja oznacza zwrócenie dawnym właścicielom mienia (wypłacenie stosownych rekompensat za to mienie) przejętego na własność przez państwo. W Polsce problematyka reprivatyzacji dotyczy nacjonalizacji mienia, przejętego na własność państwa na podstawie ustaw i dekretów nacjonalizacyjnych. Preferowanym rodzajem własności była własność społeczna. Własność państwowa powstała z przejętych przez państwo własności prywatnych na podstawie aktów nacjonalizacyjnych, a z drugiej strony w wyniku przejęcia majątków ziemskich na podstawie aktów o reformie rolnej (państwo przeprowadziło reformę rolną, dokonując parcelacji nieruchomości ziemskich na rzecz stworzenia nowych gospodarstw rolnych oraz upelnorolnienia gospodarstw małych). W przypadku gdy przejęcie nastąpiło z naruszeniem wymienionych ustaw i dekretów możliwe jest żądanie zwrotu mienia poprzez unieważnienie decyzji administracyjnej, na podstawie której doszło do przejęcia” (Luterek 2016).

PAŃSTWOWY FUNDUSZ REPRIVATYZACYJNY

Obecnie zabezpieczeniem pokrycia majątkowego zasądzonych roszczeń, na podstawie przepisów aktów nacjonalizacyjnych, są środki zgromadzone na rachunku państwowego funduszu celowego pod nazwą Fundusz Reprivatyzacyjny oraz odsetki bankowe od tych środków. Od 1 stycznia 2017 r. dysponentem funduszu Reprivatyzacji został Minister Finansów, a do 31 grudnia 2016 r. był nim Minister Skarbu Państwa (Bielarczyk 2010). Zasady tworzenia i działania Funduszu uregulowane są w Dziale VI Ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. z 2018 r. poz. 2170 z późn. zm. poprzedni tytuł: ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji). Zgodnie z tą ustawą w 2010 r. wysokość odpisu na Fundusz Reprivatyzacji zmniejszono z 5% do 1,5% środków uzyskanych ze sprzedaży akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji.

Wypłaty z Funduszu dokonywane są na podstawie tytułów prawnych, tj. prawomocnych wyroków i ugód sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych przedstawionych przez organy reprezentujące Skarb Państwa we właściwym postępowaniu. Szczegółowe zasady dotyczące gospodarowania środkami zgromadzonymi na rachunku Funduszu Reprivatyzacji uregulowano Zarządzeniem Ministra Skarbu Państwa nr 27 z 24 lipca 2008 r., zgodnie z którym środki te przeznacza się na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa na podstawie dekretów i ustaw nacjonalizacyjnych oraz mienia przejętego w wyniku orzeczenia przepadku lub konfiskaty, za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (rys. 1). Planowane wydatki Funduszu Reprivatyzacji określone są w rocznym oraz wieloletnim planie finansowym, w oparciu o zbiorczą wartość szacunkowych wypłat odszkodowań przekazaną przez poszczególne organy administracji rządowej. Koszty realizacji zadań związanych z reprivatyzacją zmniejszały się systematycznie od 2014 r. Spadek ten związany był



Rys. 1. Koszty związane z postępowaniami sądowymi i wypłatą odszkodowań w latach 2008–2017 z tytułu reprivatyzacji. Podano kwoty wydane przez Skarb Państwa na odszkodowania związane z roszczeniami reprivatyzacyjnymi w poszczególnych latach wraz ze wskazaniem liczby osób, które w wybranym roku otrzymały odszkodowanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa pochodzących z Najwyższej Izby Kontroli, departamentu budżetu i finansów za lata 2008–2017

Fig. 1. Costs related to court proceedings and payment of damages for reprivatization in 2008–2017. The table contains amounts issued by the State Treasury for damages related to reprivatisation claims in particular years, along with an indication of the number of persons who received compensation in a given year

Source: own study based on information on the results of the state budget control performed by the Supreme Audit Office, budget and finances department for the years 2008–2017

ze zmniejszającymi się wypłatami odszkodowań wraz z odsetkami, a od 2016 r. także z brakiem dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego (Informacja o wynikach kontroli... 2018).

Należy także zauważyć, że corocznie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, że znaczną kwotę należności głównej stanowią odsetki związane z nieterminową wypłatą odszkodowań. Wprawdzie po 2016 r. wartość ta zmniejszyła się, jednak nadal stanowi około 10% należności głównej.

W świetle nowych raportów NIK zauważyć można, że w przyszłości w funduszach celowych może zabraknąć środków na wypłatę odszkodowań. Dotąd fundusze były zasilane głównie z prywatyzacji i sprzedaży gruntów, a te obecnie rząd wstrzymał. Stan funduszu na koniec 2017 r. wyniósł 3 181 622,1 tys. zł, w tym środki pieniężne 2 830 438,0 tys. zł, a należności z tytułu pożyczki – 351 188,7 tys. zł (Informacja o wynikach kontroli... 2018).

RZĄDOWE PLANY USTAWY REPRYWATYZACYJNEJ

Pomimo upływu ponad 30 lat od zmiany systemu politycznego nadal nie zrealizowano żadnych działań, które uporządkowałyby w jakikolwiek sposób stosunki własnościowe będące konsekwencją komunistycznych nacjonalizacji. Nawet w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej z 1997 r. nie uregulowano kwestii reprivatyzacji. Należy stwierdzić zatem, iż brak jest konstytucyjnej, a więc nadrzędnej i zasadniczej regulacji, która bezpośrednio ustanawiałaby obowiązek reprivatyzacji. Powinność ta wynika za to z powszechnie obowiązujących zasad wykreowanych przez społeczeństwo. Wymagają one, by państwo wykonało swój obowiązek i uporządkowało konsekwencje prawnych i faktycznych następstw przejścia własności prywatnej przez władze komunistyczne po 1944 r. na rzecz państwa lub na rzecz innych osób prawnych prawa publicznego (Łabdo i in. 2018).

Dotychczas podejmowane próby uregulowania reprivatyzacji można sklasyfikować jako: typową reprivatyzację i zrekompensowanie krzywd wyrządzonych wskutek przejęcia nieruchomości przez władze komunistyczne po 1944 r. Ten drugi model przyjęto podczas prac nad tworzeniem ostatecznego projektu legislacyjnego. O pracach nad tymi regulacjami mówiono jeszcze przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. była to wówczas jedna z flagowych obietnic partii Prawo i Sprawiedliwość. Obietnice wyborcze dały swój wyraz w projekcie tzw. dużej ustawy reprivatyzacyjnej z 20 października 2017 r. „O zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r.” Projekt ten miał zostać uchwalony i wejść w życie jeszcze w 2018 r. Został jednak negatywnie oceniony m.in. w opinii z 12 stycznia 2018 r.: „O projekcie ustawy o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r.”. Główną wadą tej ustawy było określenie przez projektodawcę celu polegającego na zrekompensowaniu niektórych krzywd. W konsekwencji oznaczało to, że przedmiotem ustawy ma być nie reprivatyzacja, a rekompensata która ma dotyczyć jedynie niektórych krzywd. Do największych z jej wad należy także zapewnienie 20% rekompensaty (wartości utraconego mienia), która zależeć ma od „możliwości finansowych” państwa. Równie dobrze ustawa mogłaby w ogóle nie zawierać tej regulacji, bowiem zwrot „kondycja finansowa państwa” wiąże się z tym, że obiecana rekompensata może nigdy nie zostać wypłacona. Negatywnie należy ocenić w tym aspekcie także wprowadzenie kryterium wartości (20% rekompensaty), które właściwe jest dla szkody majątkowej, a nie krzywdy. W treści projektu wskazano na zadośćuczynienie, w związku z czym jego wysokość powinna być ustalona na podstawie kryteriów wypracowanych przez orzecznictwo, tj.: wiek, płeć, aktualną stopę życia społeczeństwa, cierpienia fizyczne czy psychiczne, możliwość przystosowania się do sytuacji, długotrwałość i charakter cierpień, a także inne kwestie indywidualne (Łabdo i in. 2018).

Na przepisy reprivatyzacyjne czekają nie tylko właściciele nieruchomości znacionalizowanych, ale także cała gospodarka Warszawy (Krzyżanowska 2018). Reprivatyzacja przede wszystkim pomoże rozwinąć się gospodarce stolicy. Należy zaznaczyć, że nie dotyczy ona wyłącznie Warszawy, a całego kraju. Ustawa reprivatyzacyjna jest potrzebna także dlatego, by podkreślić szacunek polskiego państwa i jego społeczności do tradycyjnych wartości, w tym prawa do własności. Przede wszystkim jednak ustawa reprivatyzacyjna jest niezbędna do tego, by uchronić Skarb Państwa przed skutkami finansowymi nieefektywnych rozwiązań prawnych. Obecnie należałoby zrobić wszystko, by uchronić finanse publiczne przed przyszłymi kosztownymi procesami sądowymi, a także odsetkami od tych kwot (Luterek 2016).

Skala problemu nie jest jednak w dalszym ciągu wystarczającym zapalnikiem do podjęcia efektywnych działań. Wspomniany długo oczekiwany projekt ustawy reprivatyzacyjnej, zaproponowany przez Patryka Jakiego, uznano za porażkę. Wskazane błędy są tylko przykładowym wyliczeniem, w rzeczywistości projekt ten pod wieloma względami wymagałby poprawy. Jednak prace nad ustawą wstrzymano w marcu 2018 r. i dotychczas ich nie podjęto. Pod względem regulacji prawnych dotyczących reprivatyzacji Polska jest więc obecnie na tym samym etapie co 2 lata temu.

ROSZCZENIA REPRYWATYZACYJNE I KONSEKWENCJE PODATKOWE Z NIMI ZWIĄZANE

Istotne znaczenie w kwestii roszczeń reprivatyzacyjnych ma fakt czy mienie, które obecnie jest mieniem komunalnym, zostało nabyte w drodze przewłaszczeń komunalizacyjnych, bez wypłacenia odszkodowania, czy też z jego wypłaceniem. Roszczenia reprivatyzacyjne oraz prawo do odszkodowania i restytucji w odniesieniu do takich składników będą przysługiwały tylko wówczas, gdy zostały nabyte pod tytułem darmym, na mocy przepisów uwłaszczeniowych (Luterek 2016).

Przechodząc do wymienienia roszczeń, które przysługują właścicielom nieruchomości po jej odzyskaniu, np. na skutek stwierdzenia wadliwości decyzji nacjonalizacyjnej czy komunalizacyjnej, jako pierwsze należy wymienić roszczenie o wynagrodzenie za bezumowne z niej korzystanie.

Stwierdzenie w tym przypadku wadliwości decyzji administracyjnej powoduje, że jest ona usuwana z obiegu prawnego z takim skutkiem, jakby nigdy nie została wydana. Oznacza to, że prawo własności nieruchomości nieprzerwanie przysługuje właścicielowi, od chwili pierwotnego nabycia, czyli jeszcze przed wydaniem wadliwej decyzji. Wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości jest opłatą za korzystanie z nieruchomości i stanowi sposób uregulowania stosunków między nieuprawnionym posiadaczem nieruchomości a jej właścicielem poprzez przyznanie właścicielowi korzyści, którą uzyskałby on, gdyby nie został pozbawiony posiadania (Piejak 2016).

W przypadku otrzymania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie przez prawowitych właścicieli nieruchomości przejętych bez podstawy prawnej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego (tj. pod tytułem darmym) takie wynagrodzenie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych jako tzw. przychód z innych źródeł, o którym mowa w przepisach art. 10 ust. 1 pkt 9 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o PIT (Dz.U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.). To rozwiązanie nie budzi wątpliwości, bowiem otrzymane wynagrodzenie nie może być utożsamiane z odszkodowaniem³. Ze względu na brak charakteru odszkodowawczego nie może korzystać ze zwolnienia na podstawie któregośkolwiek z przepisów ustawy o PIT⁴. Przychody te podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o PIT, tj. według skali podatkowej. Zatem właściciel nieruchomości będzie zobowiązany wykazać je w zeznaniu rocznym składanym za ten rok, w którym wynagrodzenie zostało osiągnięte. Ważne

w tym aspekcie jest także, że na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o PIT wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości może być pomniejszone o poniesione koszty związane z jego otrzymaniem (np. koszty sądowe, koszty doradztwa prawnego w czasie trwania procesów z Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego). Jedynym kryterium selektywnym zakwalifikowania wydatków jako kosztów uzyskania przychodu będzie racjonalność i gospodarcze uzasadnienie ich poniesienia, bowiem ustawodawca nie wskazał żadnego katalogu zamkniętego.

Wynika z tego, że opodatkowanie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie nie stanowi żadnego problemu, jeśli chodzi o podatek PIT. Problem pojawia się w przypadku podatku od towarów i usług. Ponieważ o tym czy właściciel będzie zobowiązany do jego zapłaty, w myśl przepisu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej VAT Dz.U.2018.2174, t.j. z 2018.11.21), w każdym przypadku decydują osobne okoliczności.

W myśl przywołanego przepisu, opodatkowaniu podlega odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju. Przez dostawę rozumie się przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT). Z kolei, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o VAT przez świadczenie usług rozumie się każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów. Dla powstania obowiązku podatkowego niezbędne jest istnienie bezpośredniego związku między usługą a otrzymanym świadczeniem (tu wynagrodzeniem). W przypadku reprivatyzacji, zdaniem judykatury kluczowe jest to, czy prawowity właściciel wyraził chociażby dorozumianą zgodę na korzystanie z nieruchomości przez nieuprawnionego posiadacza, bądź też czy bezpośrednio po uzyskaniu informacji o przysługującym mu prawie podjął czynności zmierzające do odzyskania nieruchomości. W sytuacji gdy właściciel wyraził zgodę (choćby dorozumianą) na korzystanie przez posiadacza z nieruchomości oraz nie dochodził swoich praw, mamy do czynienia

³ Wyrok WSA w Szczecinie z 13 maja 2015 r., I SA/Sz 1216/14 i wyrok WSA w Łodzi z 24 września 2015 r., I SA/Łd 1151/14.

⁴ Wyrok NSA z 22 stycznia 2010 r., II FSK 1327/08 i wyrok WSA w Warszawie z 23 października 2014 r., III SA/Wa 1666/14.

z odpłatnym świadczeniem usług i wpłacone wynagrodzenie podległo opodatkowaniu w myśl art. 8 ust. 1 ustawy o VAT⁵.

Już z samej przytoczonej teorii nie trudno domyślić się, na czym polega wspomniany problem. Chodzi o pojęcie zgody dorozumianej. Zgodnie z art. 60 Kodeksu cywilnego (dalej k.c. t.j. Dz.U.2018.1025), wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej (oświadczenie woli). W przypadku procesu sądowego to zadaniem prawowitego właściciela gruntu będzie udowodnienie, że nie wyraził on zgody na korzystanie z nieruchomości, w szczególności dowiedzenie, że nie należy poczytywać jego zgody poprzez niedochodzenie przez niego swoich praw. Skarb Państwa (bądź jednostka samorządu) będą oczywiście podejmować wszystkie kroki, by udowodnić, że do takiej zgody doszło. Sytuację ułatwia im zwrot „zgoda może być wyrażona przez każde zachowanie”, a więc zarówno działanie, jak i zaniechanie.

Wracając jeszcze do podatku dochodowego od osób fizycznych, warto również wspomnieć, że obowiązek jego zapłaty będzie pojawiał się także w przypadku odpłatnego zbycia zwróconej nieruchomości (lub użytkowania wieczystego). Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a–c PIT, z takim zbyciem wiąże się obowiązek podatkowy, jeżeli dojdzie do niego w ciągu pięciu lat, poczynwszy od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie. Obecnie podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) od tego rodzaju przychodów stanowi 19% dochodu będącego różnicą pomiędzy przychodem z odpłatnego zbycia nieruchomości a kosztami uzyskania przychodów. Skutki podatkowe zbycia odzyskanej nieruchomości zależą od tego, czy zbywca jest spadkobiercą pierwotnych właścicieli, czy też nabył roszczenia od pierwotnych właścicieli lub ich spadkobierców. W pierwszej sytuacji datą nabycia nieruchomości przez prawowitego spadkobiercę będzie data nabycia spadku, w skład którego wchodziła

ta nieruchomość⁶. Przykład: data nabycia spadku to 15 lutego 2010 r., sprzedaż nieruchomości w tej sytuacji będzie zwolniona z podatku PIT, jeśli dojdzie do niej w 2016 r. Z kolei skutki podatkowe zbycia nieruchomości na gruncie ustawy o PIT wyglądają następująco: jeśli nieruchomość zbywa osoba, która nabyła roszczenie do nieruchomości (lub ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu) od właściciela lub jego spadkobiercy w drodze kupna lub darowizny, wówczas istotna będzie data nabycia prawa od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (np. m.st. Warszawy) w wyniku realizacji nabytego roszczenia, bez względu na datę nabycia samego roszczenia⁷.

Ostatnim omawianym zagadnieniem jest roszczenie odszkodowawcze byłych właścicieli nieruchomości względem Skarbu Państwa i jego opodatkowanie, gdy już zostanie ono przyznane i wypłacone uprawnionemu. Roszczenie to opiera się na art. 417 w zw. z art. 417¹ §2 k.c. Należy również pamiętać o art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym o wynagradzaniu szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej.

W kwestii przepisów podatkowych odszkodowanie i zadośćuczynienie na mocy art. 21 ust. 1 pkt 3 oraz art. 21 ust. 1 pkt 3b ustawy o PIT otrzymane z wymienionych w nich tytułów nie podlega opodatkowaniu podatkiem PIT, do nich należy zaliczyć także odszkodowania otrzymane od Skarbu Państwa z tytułu przejętych po 1944 r. nieruchomości. W związku z czym wraz z uzyskaniem samego odszkodowania nie wystąpi obowiązek zapłaty podatku. Inaczej jednak kształtuje się kwestia odsetek ustawowych zasądzonych prawomocnym wyrokiem Sądu, których wysokość ze względu na upływ czasu często przekracza wysokość odszkodowania. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 listopada 2015 r. III SA/WA 4022/2014 „w świetle systemowej wykładni językowej

⁵ Wyrok NSA z 2 kwietnia 2014 r., I FSK 689/13, wyrok NSA z 15 stycznia 2015 r., I FSK 1980/13 i wyrok WSA w Warszawie z 24 lipca 2015 r., III SA/Wa 231/15.

⁶ Wyrok SN z 7 maja 2002 r. III RN 18/02 Opublikowano: OSNP 2003/6/137. Tak też Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w interpretacji z 17 kwietnia 2015 r., IPPB2/4511-142/15-6/PW oraz Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w interpretacji z 27 marca 2015 r., IPPB4/415-1036/14-5/MS.

⁷ Wyrok NSA z 6 listopada 2015 r. II FSK 2124/13.

przepisu art. 21 ust. 1 pkt 3b PIT, który konstrukcyjnie stanowi wyjątek od zasady powszechności opodatkowania, nie budzi wątpliwości, iż ustawodawca wyłączył ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych odsetki za opóźnienie w spełnieniu świadczenia, ponieważ te odsetki stanowią odszkodowanie dotyczące korzyści, które podatnik mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono⁸. Takie stanowisko WSA jest dość kontrowersyjne, odsetki ustawowe obliczane są bowiem od zasądzonych już odszkodowania i stanowią integralną część rekompensaty, gdyż nie powstałyby, jeśli nie istniałoby prawo do odszkodowania. Roszczenie o odsetki jest w sensie prawnym immamentnie związane z poniesieniem samej szkody, choć materialnoprawna podstawa ich naliczania jest inna (art. 481 k.c.). Jak jednak wskazuje przytoczona praktyka, dopóki odsetki nie zostają literalnie wymienione w art. 21 ustawy o PIT nie będą podlegały zwolnieniu od opodatkowania, nawet jeśli takiemu zwolnieniu podlega należność główna (Leszczyńska-Mikulska 2016).

WNIOSKI

Reprivatyzacja stanowi jeden z elementów dekomunizacji Polski oraz sposób odbudowy porządku społeczno-gospodarczego, który złamano w czasach PRL-u. Biorąc pod uwagę ogrom spraw dotyczących reprivatyzacji, wydaje się, że problem ten nie zostanie rozwiązany bez aktu prawnego o randze ustawy. Już teraz następuje spadek liczby wypłacanych odszkodowań, co wcale nie oznacza, że zmniejszyła się liczba wierzycieli. Wydłużył się bowiem wyłącznie czas trwania postępowań administracyjnych i sądowych, co z kolei wpływa na zwiększanie należności z tytułu odsetek, które stanowią niepotrzebny wydatek Skarbu Państwa. Brak ustawowych regulacji prowadzi również do rozwoju procederu przestępczego, tzw. dzięki reprivatyzacji, w wyniku której nieruchomości warte miliony złotych sprzedawane są za $\frac{1}{10}$ rzeczywistej wartości. Potwierdził to m.in. prokurator Krzysztof

Kosieradzki, który podczas konferencji „Forum Prawo dla Rozwoju” odbywającej się w październiku 2018 r. w Krakowie wskazał, że działalność komisji weryfikacyjnej, działania prokuratury czy też działania innych organów, takich jak władze miasta, wojewoda, SKO – w sposób kategoriyczny nie zamkną tematu reprivatyzacji. Zdaniem prokuratora Kosieradzkiego, „gasimy pożar i tam, gdzie to możliwe podejmujemy działania, ale bez dużej ustawy reprivatyzacyjnej jesteśmy skazani na ciągłą walkę”.

Jak wynika z danych warszawskiej prokuratury, obok postępowań cywilnych i administracyjnych w prokuraturach regionu warszawskiego i wrocławskiego toczy się 355 postępowań karnych dotyczących reprivatyzacji. Objętych jest nimi 765 nieruchomości położonych w całej Warszawie⁹. W obecnej sytuacji Skarb Państwa traci miliony złotych na walkę z tego typu przestępczością, tracą także następcy prawni dawnych właścicieli. Ustawa reprivatyzacyjna miałaby potencjał, by zminimalizować straty Skarbu Państwa i uprościć drogę dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych, a co za tym idzie stanowiłaby krok do poszerzenia zaufania obywateli w stosunku do państwa.

PIŚMIENNICTWO

Akt oskarżenia w sprawie tzw. dzięki reprivatyzacji nieruchomości w Warszawie (The indictment on the so-called of a wild reprivatization of real estate in Warsaw), <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/akt-oskarzenia-w-sprawie-tzw-dzikiej-reprivatyzacji-nieruchomosci-w-warszawie/>, dostęp (access): 9.11.2018 r.

Bielarczyk, P. (2010). Departament mienia skarbu państwa, Fundusz reprivatyzacyjny (Department of State Treasury property, Reprivatization Fund), <http://bip.msp.gov.pl/bip/postepowania-zabuzanski/fundusz-reprivatyzacji/9487,Fundusz-Reprivatyzacji.html>, dostęp (access): 28.11.2018.

Chrupek, Z. (1958). Nacjonalizacja kapitalistyczna, w: *Encyklopedia współczesna* (Capitalist nationali-

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. akt. III SA/WA 4022/2014 LEX nr 1841974.

⁹ Akt oskarżenia w sprawie tzw. dzięki reprivatyzacji nieruchomości w Warszawie, <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/akt-oskarzenia-w-sprawie-tzw-dzikiej-reprivatyzacji-nieruchomosci-w-warszawie/>, dostęp: 9.11.2018 r.

- zation, in: *Contemporary encyclopedia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Dudek, W. (1995). *Od nacjonalizacji do prywatyzacji. Aspekty polityczne i ekonomiczno-prawne (From nationalization to privatization. Political and economic – legal aspects)*. Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice, s. 21.
- Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 19. Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Reprivatyzacji (2018). (Information on the results of the control of the state budget implementation in 2017 in part 19. Budget, public finances and financial institutions and implementation of the financial plan of the Reprivatisation Fund) nr ewid. 84/2018/P/18/001/KBF. Najwyższa Izba Kontroli, Departament Budżetu i Finansów (Supreme Audit Office, Department of Budget and Finances), Warszawa.
- Interpretacja US z 27 marca 2015 r., IPPB4/415-1036/14-5/MS.
- Interpretacja US z 17 kwietnia 2015 r., IPPB2/4511-142/15-6/PW.
- Krzyżanowska, A. (2018). *Reprivatyzacja cały kraj czeka na ustawę (Reprivatization the whole country is waiting for the bill)*, <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/303069978-Reprivatyzacja-caly-kraj-czeka-na-ustawie.html>, dostęp (access): 20.10.2018.
- Kwaśniewski, J. (1992). *Vademecum prywatyzacji (Vademecum of privatization)*. Red. P., Merkel. Poltext, Warszawa, s. 11.
- Leszczyńska-Mikulska, A. (2016). *Opodatkowanie odsetek od odszkodowania zasądzonego od Skarbu Państwa (Taxation of interest on damages awarded against the Treasury)* w: *Podatkowe aspekty dziedziczenia i reprivatyzacji*, Warszawa, s. 10.
- Luterek, T. (2016). *Reprivatyzacja. Źródła problemu (Reprivatization, the source of the problem)* Warszawa, ss. 59–101, 171–179, 306–316.
- Łabdo, A. Doliwa, A. Wyrozumski, A. (2018). *Opinia o projekcie ustawy o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r. RL-033-3/18, (Opinion on the draft law on compensation for some of the harm caused to natural persons as a result of the takeover of immovable property or monuments by communist authorities after 1944. RL-033-3/18)*, <https://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-12-stycznia-2018-r-o-projekcie-ustawy-o-zre-kompensowaniu-niektorych-krzywd>, dostęp (access): 5.11.2018.
- Michałowski, B. Poniński, T. Pytel, G. Schirmer, M. (2016). *Źródło finansowania reprivatyzacji. Jak sfinansować skok cywilizacyjny Polski, rozwiązując równocześnie problem roszczeń obywateli z tytułu znacjonalizowanego mienia (The source of financing for reprivatization. How to finance Poland's civilization leap by solving the problem of citizen claims for nationalized property)*, Warszawa, s. 213.
- Piejak, T. (2016). *Wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości nie jest odszkodowaniem (Remuneration for non-contractual use of real estate is not compensation)* w: *Podatkowe aspekty dziedziczenia i reprivatyzacji*, Warszawa, s. 3.
- Rudnicki, S. (2012). *Własność nieruchomości (Ownership of real estate)*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 10.
- Report of the Forty-Eight Conference Held at New York September 1st to September 7th 1958, Annex 3, Printed in Great Britain 1959, The International Law Association, s. 214.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1025.
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (poprzedni tytuł: ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji), t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1055.
- Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy, Dziennik Ustaw 1945, nr 50, poz. 279.

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 listopada 2015 r. sygn. akt II FSK 2124/13.
- Wyrok NSA z 2 kwietnia 2014 r., I FSK 689/13, wyrok NSA z 15 stycznia 2015 r., I FSK 1980/13 i wyrok WSA w Warszawie z 24 lipca 2015 r., III SA/Wa 231/15.
- Wyrok NSA z 22 stycznia 2010 r., II FSK 1327/08 i wyrok WSA w Warszawie z 23 października 2014 r., III SA/Wa 1666/14.

Wyrok Sądu Najwyższego z 7 maja 2002 r. III RN 18/02.
Opublikowano: OSNP 2003/6/137.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z 12 listopada 2015 r. sygn. akt. III
SA/WA 4022/2014 LEX nr 1841974.

Wyrok WSA w Szczecinie z 13 maja 2015 r., I SA/Sz
1216/14 i wyrok WSA w Łodzi z 24 września 2015 r.,
I SA/Łd 1151/14.

LEGAL ASPECTS OF REPRIVATIZATION WITH PARTICULAR EMPHASIS ON TAX ISSUES

ABSTRACT

This publication is devoted to reprivatization and processes related to its implementation. Based on legal and tax issues, and also on the political situation in Poland, the author wants to show the effects of reprivatization in Poland. But not only in the individual dimension, how does it affect individual citizens, but also what effect it will have on the whole economy country. Warsaw real estate plays a major role in the article, however, it should be noted that the problem affects not only the capital, but is of a national character, and basing itself on the example of Warsaw tenement houses only has a better illustrate of the problem. Understanding reprivatization, its nature, goals and effects is a fundamental issue in building a new economy. This dependence seems to be understood by both publicists and politicians who have recently taken actions aimed at creating new legal regulations.

Key words: nationalization, reprivatization of real estate, tax law, tax on natural persons (PIT), value-added tax, national legislation

ANALIZA WARUNKÓW WYKORZYSTANIA PRZEPISÓW KODEKSU CYWILNEGO NAPOLEONA JAKO PODSTAWY WPISU W KSIĘDZE WIECZYSTEJ PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI NA RZECZ SKARBU PAŃSTWA*

Anita Kwartnik-Pruc¹, Aneta Mączyńska²

¹ ORCID: 0000-0002-7891-2988

² ORCID: 0000-0001-7632-5264

^{1, 2} Katedra Geodezji Inżynierskiej i Budownictwa, Akademia Górniczo-Hutnicza im. S. Staszica
w Krakowie
al. Mickiewicza 30, 30-059 Kraków, **Polska**

ABSTRAKT

„Code civil des Français”, zwany Kodeksem cywilnym Napoleona, wprowadził we Francji w 1804 r. Napoleon Bonaparte. Obowiązywał on również na części ziem polskich od 1 maja 1808 r. do 31 grudnia 1946 r. Kodeks stanowił domniemanie własności państwowej dla wszystkich gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym. Zgodnie z art. 713 Kodeksu Napoleona, dobra niemające właściciela należą do państwa. Sąd Najwyższy w uchwale z 27 czerwca 2013 r. orzekł, że przepisy Kodeksu Napoleona mogą stanowić samodzielną podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Do dziś duża część nieruchomości w Polsce ma nieuregulowany stan prawny. Zjawisko to dotyczy również gruntów Skarbu Państwa, dlatego dopuszczenie regulacji stanu prawnego nieruchomości na podstawie Kodeksu Napoleona przez uchwałę Sądu Najwyższego daje szansę uregulowania stanu prawnego wielu nieruchomości. W artykule przeanalizowano orzecznictwo Sądu Najwyższego w celu wskazania dokumentów oraz procedury niezbędnej do dokonania wpisu prawa własności w księdze wieczystej w oparciu o art. 713 Kodeksu Napoleona na rzecz Skarbu Państwa.

Słowa kluczowe: Kodeks Napoleona, księgi wieczyste, regulacja stanu prawnego gruntów państwowych

WSTĘP

Kodeks cywilny Napoleona wprowadzono we Francji w 1804 r. za konsulatu Napoleona Bonaparte. W czasach powstania był uważany za arcydzieło sztuki legislacyjnej (Sójka-Zielińska 2003). Obowiązywał w każdym państwie wchodzącym w skład Cesarstwa Francuskiego. Na terenach Księstwa Warszawskiego

wprowadzono go dekretem z 27 stycznia 1808 r. i obowiązywał od 1 maja 1808 r. Co ciekawe Kodeks Napoleona nigdy nie doczekał się oficjalnego przekładu na język polski (Sójka-Zielińska 2008). Podstawą do jego wprowadzenia był art. 69 Konstytucji Księstwa Warszawskiego (Strzelczyk 2017), mówiący wprost, iż Kodeks Napoleona stanowić będzie prawo Księstwa Warszawskiego (Sójka-Zielińska 2008).

✉ akwart@agh.edu.pl

*Artykuł przygotowany ze środków subwencji badawczej Akademii Górniczo-Hutniczej nr 16.16.150.545. w 2019 r.

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie



W 1809 r., na mocy traktatu pokojowego z Schönbrunn (po zwycięstwie Francji nad Austrią), do Księstwa Warszawskiego przyłączono część ziem polskich pozostającą pod zaborem austriackim wraz z Krakowem. Utworzono z nich cztery tzw. departamenty pogalicyjskie (rys. 1). 15 sierpnia 1810 r. również na tych terenach zaczął obowiązywać Kodeks Napoleona (Sójka-Zielińska 2008).

W skład Kodeksu Napoleona wchodziły trzy księgi: I – o osobach, II – o majątkach i różnych rodzajach własności, III – o różnych sposobach nabywania własności. Kodeks francuski stał się fundamentem prawa cywilnego w wielu krajach europejskich, również w Polsce. Jest spektakularnym przykładem ekspansji romanistycznych zasad prawa rzymskiego w świecie (Sójka-Zielińska 2008, Grzeszczyk 2012).



Rys. 1. Obszar Księstwa Warszawskiego w roku 1810 na tle dzisiejszych ziem Polski

Źródło: opracowanie własne

Fig. 1. The area of the Duchy of Warsaw in 1810 against the background of present-day Poland

Source: own study

Oprócz Kodeksu Napoleona w Księstwie Warszawskim obowiązywały także dwa inne kodeksy francuskie: od 1808 r. – kodeks postępowania cywilnego z 1806 r., a od 1809 r. – kodeks handlowy z 1807 r. (Mączyński 2008). Wszystkie te kodeksy pozostały w mocy po utworzeniu w 1815 r. Królestwa Polskiego. Pomimo uznania dla Kodeksu Napoleona dostrzeżano potrzebę nadania niektórym jego przepisom treści dostosowanej do warunków polskich. Dotyczyło to szczególnie prawa hipotecznego i prawa małżeńskiego (Mączyński 2008, Sójka-Zielińska 2008). Dlatego rozpoczęto prace nad polskimi rozwiązaniami. W 1818 r. uchwalono prawo o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach. Siedem lat później, w 1825 r., Sejm uchwalił I księgę Kodeksu cywilnego Królestwa Polskiego oraz prawo o przywilejach i hipotekach. Zgodnie z uchwalonym prawem przechodnim, przepisy obu tych aktów weszły w życie 1 stycznia 1826 r. W związku z tym ustalała moc obowiązująca przepisów tytułu wstępnego (art. 1–6), księgi I (art. 7–515) oraz tytułu V (art. 1387–1581) i tytułu XVIII księgi III Kodeksu Napoleona (Mączyński 2008). Po upadku powstania listopadowego zaniechano prac nad przygotowaniem dalszych części polskiego kodeksu cywilnego. Mimo dążenia władz rosyjskich do likwidacji odrębności Królestwa Polskiego, nigdy nie doszło do wprowadzenia tam rosyjskiego prawa cywilnego. Do samego końca obowiązywały dwa uzupełniające się kodeksy, czyli Kodeks cywilny Królestwa Polskiego i Kodeks Napoleona.

Odzyskanie niepodległości w 1918 r. nie zmieniło dotychczasowego stanu prawnego w dziedzinie prawa cywilnego. Podjęto zadanie stworzenia rodzimego prawa przez specjalnie powołany w tym celu organ – Komisję Kodyfikacyjną (Mączyński 2008). W pierwszej kolejności w roku 1926 Komisja opracowała projekt prawa prywatnego międzydzielnicowego rozstrzygającego problem, które z praw obowiązujących na obszarze Polski powinno być stosowane w konkretnej sprawie. Kolejne przygotowywane przez nią projekty m.in. Kodeks zobowiązań oraz przepisy wprowadzające ten kodeks, które weszły w życie 1 lipca 1934 r., zastępowały sukcesywnie przepisy praw dzielnicowych, m.in. wiele regulacji zawartych

w księdze III Kodeksu Napoleona (Mączyński 2008, Sójka-Zielińska 2008). Niemniej do czasu wybuchu II wojny światowej nie udało się całkowicie zastąpić przepisów dzielnicowych – rodzimym, polskim prawem. Z tego też powodu regulacje Kodeksu Napoleona obowiązywały do 31 grudnia 1946 r., kiedy to zostały uchylone przez art. III § 1 pkt 1 Dekretu z 11 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz.U. z 1946 r. nr 57 poz. 321).

Mimo iż Kodeks Napoleona na ziemiach polskich przestał obowiązywać przeszło 70 lat temu, to jego przepisy mają zastosowanie do dziś. Sąd Najwyższy w uchwale z 27 czerwca 2013 r. orzekł, że art. 713 Kodeksu Napoleona może stanowić samodzielną podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. III CZP 29/13). Art. 713 kodeksu Napoleona stanowił domniemanie własności państwowej dla wszystkich gruntów niemających właściciela.

Pojęcie stanu prawnego w odniesieniu do nieruchomości nie zostało wprost zdefiniowane przez ustawodawcę. W literaturze można spotkać się z poglądem, że jest to ogół praw i ograniczeń przypisanych do nieruchomości (Mączyńska i Kwartnik 2017). W doktrynie przyjmuje się, że ustalenie stanu prawnego następuje przez ujawnienie w księdze wieczystej przede wszystkim praw rzeczowych na nieruchomości (Deneka 2010, Gniewek 2013). Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym to takie, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do nich prawa rzeczowe (Ustawa z 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.). W Polsce w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości prowadzi się księgi wieczyste. Jednak do dziś duża część nieruchomości nadal nie ma założonych ksiąg wieczystych (Celarek 2012). Część nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym stanowią grunty publiczne. Z uwagi na skalę problemu 7 września 2007 uchwalono Ustawę o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2012 r.

poz. 1460.), która nałożyła na podmioty publiczne obowiązek sporządzenia wykazów nieruchomości stanowiących ich własność, a także ujawnienia tego faktu w księgach wieczystych. Efekty realizacji ustawy zbadała w roku 2009 Najwyższa Izba Kontroli. Na podstawie kontroli stanu prawnego i faktycznego gruntów należących do Skarbu Państwa lub gmin stwierdzono, że ponad 60% działek Skarbu Państwa i prawie 30% działek gminnych ma nieuregulowany stan prawny (Kontrola stanu faktycznego... 2009). Zjawisko to występowało w całej Polsce, w szczególności wzdłuż zachodniej i północnej granicy kraju (Kontrola stanu faktycznego... 2009).

System gospodarowania nieruchomościami publicznymi w Polsce jest złożony i specyficzny ze względu na służebny charakter gruntów (Gross 2010) oraz realizację potrzeb społecznych (Żróbek i Żróbek-Różańska 2011). Zarządzanie nieruchomościami nadal stanowi istotną kwestię w kontekście zrównoważonego rozwoju (Gross i Żróbek 2015). Nieuregulowany stan prawny gruntów publicznych, w tym dróg (Trembecka 2010), stanowi barierę do rozwoju regionalnego i lokalnego (Krajewska 2007), dlatego jest to tak istotny problem. Regulacja stanu prawnego nieruchomości są to czynności złożone i niejednokrotnie skomplikowane (Hanus 2007). Dopuszczenie możliwości ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na podstawie Kodeksu Napoleona daje szansę uregulowania stanu prawnego wielu nieruchomości.

W artykule przeanalizowano orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz rozważania doktryny w celu wskazania dokumentów oraz czynności niezbędnych do wpisu w księdze wieczystej w oparciu o art. 713 Kodeksu Napoleona prawa własności na rzecz Skarbu Państwa.

DOKUMENTY NIEZBĘDNE DO WPISU PRAWA WŁASNOŚCI W KSIĘDZE WIECZYTEJ

Księgi wieczyste są rejestrem publicznym i służą do ustalania stanu prawnego nieruchomości. Dzięki nim możliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego nieruchomościami (Deneka 2010, Gniewek

2013, Gniewek 2017). Księgi wieczyste zakłada się i prowadzi się dla nieruchomości. Mogą być także prowadzone w celu ustalenia stanu prawnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (art. 1 Ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1007 ze zm.).

Do niedawna w systemie prawnym ksiąg wieczystych funkcjonowała zasada, według której księgi wieczyste zakładano i prowadzono dla nieruchomości, które nie miały ksiąg wieczystych lub których księgi zaginęły bądź uległy zniszczeniu. Obecnie obowiązuje uniwersalna zasada według, której księgi wieczyste prowadzi się dla nieruchomości, które dotychczas nie miały własnej księgi wieczystej. Wyłączono możliwość zaginięcia lub zniszczenia ksiąg wieczystych (Gniewek 2017).

Prowadzeniem ksiąg wieczystych zajmują się właściwe miejscowo sądy rejonowe. Przy każdej księdze wieczystej prowadzi się akta księgi, do których składa się dokumenty i pisma dotyczące nieruchomości (art. 28 Ustawy z 6 lipca 1982... t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1007 ze zm.). Księgi wieczyste zakłada sąd wieczystoksięgowy na podstawie złożonego wniosku. Postępowanie wieczystoksięgowe prowadzone jest w trybie nieprocesowym. W postępowaniu wieczystoksięgowym sąd wydaje orzeczenie w postaci wpisu, którego nie uzasadnia (Bieniek i Rudnicki 2013). Wpis dokonywany jest jedynie na wniosek i w jego granicach, chyba że przepis szczególny przewiduje wpis z urzędu (Deneka 2010, Biniek i Rudnicki 2013, Gniewek 2017). Kognicja sądu wieczystoksięgowego rozpatrującego wniosek o wpis do księgi wieczystej ogranicza się do badania treści i formy wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów i treści księgi wieczystej (Bieniek i Rudnicki 2013). Ograniczono zakres środków dowodowych, które bada sąd, rozpoznając złożony wniosek, wykluczono korzystanie z innych dowodów (Gniewek 2017). Jednak doktryna i orzecznictwo nieco rozszerzyły jego właściwość, np. sąd może samodzielnie badać zdolność prawną wnioskodawcy (Sokołowski 2015, Sokołowski 2016). Księgę wieczystą zakłada się z chwilą pierwszego wpisu na wniosek osób legitymowanych. Wniosek składa się na urzędowym formularzu. Do wniosku należy dołączyć dokumenty wskazane w § 105

Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. z 2016 r. poz. 312). Zgodnie z przytoczonym rozporządzeniem wnioski powinien zawierać:

- oznaczenie nieruchomości, miejsca jej położenia, obszaru oraz sposobu korzystania z nieruchomości,
- wymienienie wszystkich uprawnionych, na rzecz których ma być wpisana własność oraz wskazanie ich adresów; powołanie tytułu własności nieruchomości,
- wyszczególnienie ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomość lub ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomością albo oświadczenie wnioskodawcy, że nie wie o istnieniu takich praw lub ograniczeń.

Podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane wykazane w operacie ewidencji gruntów i budynków (art. 26 Ustawy z 6 lipca 1982... t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1007 ze zm.). Dokumentami określającymi oznaczenie nieruchomości będą wypis z rejestru gruntów (wypis z rejestru budynków lub wypis z kartoteki budynków) oraz wyrys z mapy ewidencyjnej, jeżeli dokumenty te opatrzone klauzulą, że są przeznaczone do wpisów w księdze wieczystej. Zgodnie z art. 31 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, wpis może być zrobiony na podstawie dokumentu z podpisem poświadczonym notarialnie, jeżeli w przepisach szczególnych nie przewidziano innej formy dokumentu. Dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu prawa własności będą m.in. akty notarialne przenoszące własność nieruchomości, ostateczne decyzje administracyjne np. akty własności ziemi czy decyzje o wywłaszczeniu lub zwrocie nieruchomości, postanowienia sądu o zasiedzeniu, stwierdzeniu nabycia spadku czy akty poświadczenia dziedziczenia.

W przypadku, gdy dokument stwierdzający nabycie własności zaginał lub uległ zniszczeniu, a wnioskodawca nie ma urzędowo poświadczonego odpisu tego dokumentu, powinien powołać inne dowody stwierdzające nabycie własności nieruchomości określonej we wniosku (§ 106 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 15 lutego 2016... Dz.U. z 2016 r. poz. 312). W § 110 rozporządzenia dopuszczono również założenie księgi wieczystej dla nieruchomości,

której prawa własności dostatecznie nie wykazano. Wówczas wymagane jest obwieszczenie publiczne zarządzone przez sąd wieczystoksięgowy właściwy miejscowo ze względu na położenie danej nieruchomości (§ 110 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 15 lutego 2016... Dz.U. z 2016 r. poz. 312). Należy jednak podkreślić, że ogłoszenie publiczne może być zastosowane, gdy dołączone do wniosku dokumenty nie wykazują dostatecznie własności wnioskodawcy, a nie w przypadku gdy nie przedstawi on żadnych dowodów i żąda ogłoszenia jako jedynej podstawy wpisu (Szereda 2014, Sokołowski 2016). Obwieszczenie publiczne powinno zawierać oznaczenie nieruchomości, wymienienie osób przypisujących sobie prawo własności oraz wezwanie wszystkich, którzy roszczą sobie prawo własności, ograniczone prawa rzeczowe albo prawa ograniczające możliwość rozporządzania nieruchomością, żeby zgłosili w terminie wyznaczonym w obwieszczeniu (nie krótszym niż miesiąc i nie dłuższym niż trzy miesiące) swoje prawa i złożyli potrzebne dokumenty do ich wykazania, pod rygorem pominięcia ujawnienia ich praw w zakładanej księdze wieczystej. Obwieszczenie wywiesza się w budynku, w którym znajduje się sąd właściwy miejscowo do założenia księgi wieczystej oraz w budynku urzędu gminy, na której obszarze jest położona nieruchomość. Obwieszczenie może ponadto być podane do wiadomości publicznej w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (§ 110 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 15 lutego 2016... Dz.U. z 2016 r. poz. 312).

W szczególnych sytuacjach podstawą wpisu prawa własności w księdze wieczystej może być sam przepis prawa (Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 czerwca 1997 r., sygn. II CKN 216/97). Dotyczy to tylko sytuacji, gdy przepis stwierdza nabycie *ex lege*, tj. nabycie z mocy prawa bez wymagania ustawowego poświadczenia tego nabycia w trybie orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej (Gniewek 2017, Deneka 2013). Zakres kognicji sądu sprowadza się wówczas do badania treści i formy wniosku oraz treści księgi wieczystej. W związku z tym, że brakuje w tym przypadku dokumentów, sąd ocenia przesłanki zastosowania właściwych przepisów prawa, które mają stanowić podstawę wpisu (Gniewek 2017). Takie rozwiązanie,

kiedy jedynie przepis prawa stanowi podstawę wpisu prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, nie jest czymś niespotykanym w polskim systemie prawa. Realizacja w praktyce takiego sposobu ujawniania prawa własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej budzi sporo wątpliwości i na ogół jest przedmiotem bogatego orzecznictwa sądowego. Przykładem takiej regulacji jest art. 32 ust. 2 Ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z 1950 r. nr 14 poz. 130). Zgodnie z tym przepisem nieruchomości, które stanowią własność związków samorządu terytorialnego, stawały się z mocy prawa, z dniem wejścia w życie ustawy, własnością Państwa (Sobolewska-Mikulska i Cienciąła 2017). Sąd Najwyższy stwierdził, że do wpisu prawa własności nieruchomości w oparciu o art. 32 ust 2 ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej nie jest wymagane wydanie decyzji przez właściwy organ administracji publicznej (Uchwała Sądu Najwyższego z 9 lipca 1993 r., sygn. III CZP 91/93). Wpis prawa własności do księgi wieczystej może być jednak sporządzony wyłącznie na podstawie dokumentu, w którym jednoznacznie jest stwierdzone, że nieruchomość przed wejściem w życie ustawy, tj. przed 13 kwietnia 1950 r., stanowiła majątek związków samorządu terytorialnego (Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 września 2011 r., sygn. I CSK 677/10). Jak podkreślił Sąd Najwyższy, dokumentem takim nie jest: „zaświadczenie stwierdzające, że nieruchomość przed wejściem w życie ustawy «była w korzystaniu publicznym jako droga», bowiem dotyczy ono jedynie stanu faktycznego i nie można go uznać za potwierdzające stan prawny” (Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 września 2011 r., sygn. I CSK 677/10). Sąd stwierdził, że to wnioskodawca powinien odpowiednim dokumentem lub zaświadczeniem organu administracji publicznej udowodnić, że dana nieruchomość stanowiła mienie zniesionych ustawą związków samorządu terytorialnego. Zaznaczył ponadto, że wpis nie może opierać się jedynie na dokumentach geodezyjnych w postaci wykazów zmian danych gruntowych, wypisach z rejestru gruntów czy wyrysach z mapy ewidencyjnej (Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2016 r., sygn. IV CSK 618/15). Wpis w księdze wie-

czystej może być na podstawie dokumentu, który świadczy o istnieniu pewnego stanu prawnego nieruchomości. Możliwe byłoby również uwzględnienie wniosku, gdyby tytuł własności związku samorządowego wynikał z istniejącej już wcześniej księgi wieczystej.

Innym przykładem nabycia własności gruntów na rzecz Skarbu Państwa na podstawie bezpośrednio przepisu prawa może być art. 2 Ustawy z 30 maja 1962 r. Prawo wodne (Dz.U. z 1962 r. nr 34 poz. 158 ze zm.).

W uchwale z 7 października 2009 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że przepis ten „stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej nabycia prawa własności przez Skarb Państwa bez potrzeby stwierdzenia nabycia tego prawa orzeczeniem sądu, chyba że zachodzi konieczność uzgodnienia stanu prawnego księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym” (Uchwała Sądu Najwyższego z 7 października 2009 r., sygn. III CZP 69/09).

REGULACJE ART. 713 KODEKSU NAPOLEONA W JUDYKATURZE I DOKTRYNIE

Omawiane zagadnienie prawne było czterokrotnie tematem rozważań Sądu Najwyższego. Z uwagi na wątpliwości związane z realizacją przepisu art. 713 Kodeksu Napoleona pojawiły się również publikacje (Węgrzynowski 2014, Sokołowski 2016) oraz glosy do rozstrzygnięć Sądu Najwyższego (Szereda 2014, Sokołowski 2015)

W postanowieniu z 20 czerwca 2012 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „Skarb Państwa składający wniosek o założenie księgi wieczystej i wpisanie jego prawa własności do nieruchomości na podstawie art. 713 Kodeksu Napoleona powinien wykazać, że w określonym momencie obowiązywania tego przepisu, najpóźniej 31 grudnia 1946 r., przedmiotowa nieruchomość była nieruchomością niemającą właściciela” (Uchwała Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2012 r., sygn. I CSK 220/12). Sąd Najwyższy zauważył ponadto, że aktualny brak informacji o właścicielu w operacie ewidencji gruntów i budynków nie może być podstawą do stwierdzenia, że Skarb Państwa stał się właścicielem nieruchomości na podstawie

Kodeksu Napoleona. Aktualny wypis z rejestru gruntów przedstawia jedynie teraźniejszy stan nieruchomości, a nie stan faktyczny przed 1 stycznia 1947 r. (Uchwała Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2012 r., sygn. I CSK 220/12). W głosie do tego postanowienia K.P. Sokołowski (Sokołowski 2015) zgodził się w pełni z poglądem, iż art. 713 Kodeksu Napoleona może nadal stanowić podstawę wpisu do księgi wieczystej, ale Skarb Państwa musi udowodnić, że w czasie obowiązywania Kodeksu Napoleona nieruchomość nie miała innego właściciela. Zwrócił jednak uwagę na niezbyt dokładne tłumaczenie tego przepisu, który jak wspomniano we wstępie, nigdy nie doczekał się oficjalnego tłumaczenia na język polski, a którego treść dosłowna brzmi: „Dobra, które nie mają pana, należą do Stanu”. Poddał w wątpliwość kwestię rozumienia określenia „dobra”, które według Sokołowskiego obejmuje w tym przepisie jedynie nieruchomości i spadki, a nie ruchomości i nieruchomości, jak stwierdził Sąd Najwyższy. Wyraził też stanowczy sprzeciw przeciwko stwierdzeniu, iż art. 713 Kodeksu Napoleona wyraża domniemanie własności państwowej.

W wyroku z 20 września 2012 r. Sąd Najwyższy potwierdził, że na podstawie art. 713 Kodeksu Napoleona „państwo, z mocy samego prawa, stawało się właścicielem rzeczy, bez konieczności potwierdzenia tego faktu decyzją administracyjną lub jakimkolwiek innym dokumentem” (Wyrok Sądu Najwyższego z 20 września 2012 r., sygn. IV CSK 46/12).

W bardzo ważnej dla praktycznej realizacji omawianej regulacji – uchwale z 27 czerwca 2013 r. – Sąd Najwyższy stwierdził, że: „art. 713 Kodeksu cywilnego Napoleona może stanowić samodzielną podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Powołanie się przez Skarb Państwa na prawo własności nieruchomości wynikające z art. 713 Kodeksu cywilnego Napoleona we wniosku, do którego nie dołączono żadnych dokumentów wykazujących to prawo, stanowi wystarczającą podstawę do zarządzenia przez sąd obwieszczenia publicznego” (Uchwała Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2013 r., sygn. III CZP 29/13). Ponadto Sąd stwierdził, że: „argumenty systemowe i funkcjonalne przemawiają za wykładnią, że art. 713 Kodeksu Napoleona należy rozumieć sze-

rzej, a więc nie tylko, jako dotyczący nieruchomości, których zresztą w znaczeniu prawnym nie było i nie ma, ale jako odnoszący się również do sytuacji, w których właściciel nieruchomości jest nieznanym” (Uchwała Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2013 r., sygn. III CZP 29/13). Takie stanowisko Sądu Najwyższego spotkało się zarówno z krytyką, jak i z aprobatą. Szereda (2014) w głosie do tej uchwały zgodził się z możliwością dokonania wpisu w księdze wieczystej na podstawie art. 713 Kodeksu Napoleona. Jednak poddał zdecydowanej krytyce zaproponowany przez Sąd Najwyższy sposób postępowania z wnioskami Skarbu Państwa. Wskazał na faworyzowanie Skarbu Państwa, który nie musi zgodnie z omawianym postanowieniem przedstawiać żadnych dokumentów potwierdzających swoje prawo własności. Podczas gdy zastosowanie w postępowaniu o założenie księgi wieczystej obwieszczenia publicznego nakłada na osoby zgłaszające swoje roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa obowiązek przedstawienia stosownych dokumentów. Takie podejście według A. Szeredy stoi w sprzeczności z zasadą równego traktowania stron postępowania, a nawet wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP – zasadą równości wobec prawa. Równie krytyczną ocenę przedstawił Sokołowski (2016), który wskazał rozluźnienie stanowiska Sądu Najwyższego w stosunku do postanowienia z 2012 r., stwierdzając, że nie można zgodzić się z twierdzeniem, iż przepis art. 713 Kodeksu Napoleona zawiera domniemanie własności Skarbu Państwa oraz że może on być stosowany do nieruchomości, których właściciel jest po prostu nieznanym. Odmiennie stanowisko przedstawił Węgrzynowski (2014), według którego istnieją argumenty systemowe i funkcjonalne przemawiające za szerszym rozumieniem art. 713 Kodeksu Napoleona, nie tylko jako dotyczącego nieruchomości niczych, ale również jako odnoszącego się do sytuacji, w których właściciel nieruchomości jest nieznanym. Według Ł. Węgrzynowskiego przepis ten porządkuje stosunki prawne dotyczące nieruchomości i wynikające ze zdarzeń, które nastąpiły w czasie jego obowiązywania. Na obszarze obowiązywania Kodeksu Napoleona toczyły się liczne działania wojenne, zmiany polityczne, które mogły spowodować faktyczne porzucanie nieruchomości i utrwalanie takich stanów.

Do tego dochodzą trudności z zebraniem odpowiedniej dokumentacji, która mogła ulec zniszczeniu. Co do samego postępowania wieczystoksięgowego, również Ł. Węgrzynowski ma wątpliwości, czy poprzestanie na dokonaniu obwieszczenia publicznego jest wystarczające w tej sprawie. Uważa on, iż nie jest możliwe wpasowanie tego postępowania w pełnym zakresie w ramy postępowania wieczystoksięgowego.

Uzupełnieniem przedstawionych rozważań jest postanowienie z 11 marca 2016 r., w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że: „aby uzyskać wpis na podstawie art. 713 Kodeksu Napoleona, wnioskodawca winien wystąpić z pełnym wnioskiem, tj. zawierającym wyraźne oświadczenie, że w czasie obowiązywania Kodeksu Napoleona, tj. od 1 maja 1808 r. do 31 grudnia 1946 r., nieruchomość nie miała ustalonego właściciela i należy go oprzeć na zasygnalizowanych dokumentach archiwalnych; w takim postępowaniu sąd powinien dokonać obwieszczenia” (Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 marca 2016 r., sygn. CSK 120/15). Sąd zaznaczył, że: „nie chodzi tu oczywiście o dokumenty potwierdzające prawo własności Skarbu Państwa, gdyż wtedy omawiane postępowanie nie wchodziłoby w rachubę, lecz o dokumenty np. geodezyjne obrazujące przedwojenny stan przedmiotowych działek. Innymi słowy, mogą to być wszelkie dokumenty archiwalne, z których by wynikało, że objęte wnioskiem działki były nieruchomościami o nieustalonym właścicielu lub uznawane za skarbowe, choć podmiot ten nie dysponował i nie posiada w stosunku do nich dokumentu potwierdzającego jego własność” (Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 marca 2016 r., sygn. CSK 120/15). Zdaniem sądu, artykuł 713 Kodeksu Napoleona ma zastosowanie, wtedy gdy nieruchomość nie miała „pana” przed 1 stycznia 1947 r. i była położona na obszarze jego obowiązywania. Niewątpliwie przepis ten obejmuje rzeczy niemające żadnego ustalonego właściciela, a nie nieruchomości właściciela, który nie jest znany z miejsca pobytu (Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 marca 2016 r., sygn. CSK 120/15).

Analizując przytoczone orzecznictwo, należy stwierdzić jednoznacznie, że art. 713 Kodeksu Napoleona może stanowić samodzielną podstawę do wpisu prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej

na rzecz Skarbu Państwa. Zgodnie z tym przepisem, Skarb Państwa stawał się właścicielem gruntów niemających właściciela lub których właściciel był nieustalony, z mocy prawa, bez konieczności potwierdzenia tego faktu jakimkolwiek dokumentem. Trzeba jednak pamiętać, że art. 713 ma zastosowanie jedynie w okresie i na terenach, na których obowiązywał Kodeks Napoleona. Zatem do wniosku o założenie księgi wieczystej należy dołączyć dokumenty archiwalne, które potwierdzałyby, że przed 31 grudnia 1946 r. przedmiotowa nieruchomość nie miała właściciela lub uznawana była za grunty państwowe. Sąd Najwyższy wyraźnie zaznacza w postanowieniach z 2012 r. i 2016 r., że w omawianym przypadku wpisu do księgi wieczystej prawa własności Skarbu Państwa nie można dokonać jedynie na podstawie aktualnego wypisu i wrysu z operatu ewidencji gruntów i budynków, ponieważ odzwierciedlają one jedynie stan aktualny nieruchomości, a nie stan faktyczny.

WNIOSKI

Analizując orzecznictwo Sądu Najwyższego, należy stwierdzić, że art. 713 Kodeksu cywilnego Napoleona może stanowić samodzielną podstawę wpisu prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w księdze wieczystej. Na mocy tego przepisu Skarb Państwa stał się właścicielem gruntów niemających właściciela z mocy prawa bez konieczności potwierdzenia tego faktu jakimkolwiek dokumentem. Artykuł 713 Kodeksu Napoleona ma zastosowanie jednak tylko w okresie i na terenach obowiązywania prawa Napoleona. Na ziemiach polskich jest to czas od 1 maja 1808 r. do 31 grudnia 1946 r.

Zdaniem Sądu Najwyższego (przedstawionym w postanowieniu z 11 marca 2016 r., sygn. CSK 120/15), wnioskodawca, tj. organ reprezentujący Skarb Państwa, powinien wystąpić z tzw. pełnym wnioskiem, który powinien zawierać oświadczenie, że w czasie obowiązywania Kodeksu Napoleona nieruchomość nie miała właściciela. Oświadczenie to musi być ponadto poparte dokumentami archiwalnymi, a nie jedynie aktualnym wypisem z rejestru gruntów i wrysem z mapy ewidencyjnej. Dokumentami tymi mogą być zdaniem sądu dokumenty geo-

dezyjne obrazujące przedwojenny stan gruntów. Do takich dokumentów zaliczyć można przedwojenne mapy scaleniowe czy mapy parcelacyjne, na których odrębnymi kolorami oznaczone są grunty zajęte, np. pod drogi publiczne.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych z 2016 r. w systemie teleinformatycznym (Dz.U. z 2016 r. poz. 312) do wniosku należy ponadto dołączyć:

- aktualny wypis z rejestru gruntów i wrys z mapy ewidencyjnej określający oznaczenie nieruchomości, miejsce położenia, obszar oraz aktualny sposób użytkowania,
- wskazanie Skarbu Państwa jako podmiotu, który przypisuje sobie prawo własności do gruntu zgodnie z art. 713 Kodeksu Napoleona, wraz ze wskazaniem organu reprezentującego Skarb Państwa,
- oświadczenie wnioskodawcy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych.

Na podstawie tak złożonego wniosku sąd wieczystoksięgowy bada treść i formę wniosku. Następnie zarządza obwieszczenie publiczne, które zawiera:

- oznaczenie nieruchomości,
- wymienienie Skarbu Państwa jako podmiotu, który przypisuje sobie prawa własności do gruntu,
- wezwanie wszystkich, którzy roszczą sobie prawo własności, ograniczone prawa rzeczowe albo prawa ograniczające możliwość rozporządzania nieruchomością, żeby zgłosili w terminie wyznaczonym w obwieszczeniu swoje prawa i złożyli potrzebne dokumenty do ich wykazania, pod rygorem pominięcia ujawnienia ich praw w zakładanej księdze wieczystej.

Do dziś duża część nieruchomości w Polsce ma nieuregulowany stan prawny. Zjawisko to dotyczy również gruntów Skarbu Państwa. Ponad 60% działek Skarbu Państwa ma nieuregulowany stan prawny (Kontrola stanu faktycznego... 2009). Dopuszczenie regulacji stanu prawnego nieruchomości na podstawie Kodeksu Napoleona przez uchwałę Sądu Najwyższego daje szansę uregulowania ich stanu prawnego.

PIŚMIENNICTWO

Literatura

- Bieniek, G., Rudnicki, S. (2013). *Nieruchomości. Problematyka prawna (Real estate. Legal issues)*. LexisNexis, Warszawa.
- Celarek, K. (2012). *Problematyka prawna nieruchomości Skarbu Państwa – wybrane zagadnienia (Legal issues of real estate of the Treasury – selected issues)*. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości (Studies and Materials of the Scientific Society of Real Estate)* 20(4), 111–120.
- Dekret z 11 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Decree of 11 October 1946. Provisions introducing a right in rem and the law on land and mortgage registers). *Dz.U. z 1946 r. nr 57 poz. 321 (Journal of Laws 1946 No. 57, item 321)*.
- Deneka, M. (2010). *Księgi wieczyste. Zasady materialnoprawne (The perpetual books. Material and legal principles)*. LexisNexis, Warszawa.
- Gniewek, E. (2013). *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe (Private law system. Property law)*. C.H. Beck, Warszawa, t. 3.
- Gniewek, E. (2017). *Księgi wieczyste. Art. 1–58(2) KWU. Art. 626(1)–626(13) KPC. Komentarz (The perpetual books. Articles 1 to 58(2) of the ICS. Art. 626(1)–626(13) C.P. Comment)*. C.H.Beck, Warszawa.
- Gross, M. (2010). *Gospodarka nieruchomościami publicznymi w ujęciu systemowym z uwzględnieniem wybranych badań prowadzonych przez międzynarodową federację geodetów (FIG) [Public real estate management in systemic terms including selected surveys conducted by the international federation of land surveyors (FIG)]*. *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum* 9(2), 79–88.
- Gross, M., Żróbek, R. (2015). *Good governance in some public real estate management systems*. *Land Use Policy* 49, 352–364.
- Grzeszczyk, W. (2012). *Omówienie książki Romana Tokarczyka, Współczesne kultury prawne (Discussion of a book by Roman Tokarczyk, Contemporary legal cultures)*. Wolters Kluwer, Warszawa, s. 375.
- Hanus, P. (2007). *Wykorzystanie dokumentacji byłego katastru austriackiego do regulacji stanu prawnego nieruchomości (The use of documentation of the former Austrian cadastre to regulate the legal status of real estate)*. *Geomatics and Environmental Engineering* 1(4), 127–138.

- Krajewska, H. (2007). Zamówienia publiczne w gospodarce przestrzennej (Public procurement in spatial management). *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum*, 6(2), 5–17.
- Mączyńska, A., Kwartnik-Pruc, A. (2017). Land ownership act as a basis for legal status regulation of real estate located in rural areas. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich (Infrastructure and Ecology of Rural Areas)* 4(1), 1493–1506.
- Mączyński, A. (2008). Kodeks Napoleona, Kodeks cywilny Królestwa Polskiego, Kodeks zobowiązań i inne przepisy obowiązujące w województwach centralnych (The Napoleon Code, the Civil Code of the Kingdom of Poland, the Code of Obligations and other regulations in force in central provinces). LexisNexis, Warszawa.
- Kontrola stanu faktycznego i prawnego nieruchomości należących do Skarbu Państwa lub gmin (Control of the actual and legal status of real estate owned by the State Treasury or municipalities). (2009). Najwyższa Izba Kontroli (Supreme Audit Office), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kontrola-stanu-faktycznego-i-prawnego-nieruchomosci-nalezacych-do-skarbu-panstwa-lub-gmin.html>, dostęp (access): 5.11.2018.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Regulation of the Minister of Justice regarding establishing and maintaining land and mortgage registers in the ICT system of February 15, 2016). *Dz.U. z 2016 r. poz. 312 (Journal of Laws of 2016, item 312)*.
- Sobolewska-Mikulska, K., Cienciąła, A. (2017). Problematyka geodezyjno-prawna w procesie ustalania stanu prawnego nieruchomości w Polsce (Geodetic and legal issues in the process of determining the legal status of real estate in Poland). OWPW, Warszawa.
- Sokołowski, K. (2015). Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 20.06.2012 r. (I CSK 220/12) [Gloss to the decision of the Supreme Court of 20/06/2012 (I CSK 220/12)]. *Przegląd Sądowy* 10, 124–131.
- Sokołowski, K. (2016). Nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa na podstawie art. 713 Kodeksu Napoleona (Acquisition of real estate by the State Treasury pursuant to art. 713 of the Napoleonic Code). *Rejent* 26, 62–104.
- Sójka-Zielińska, K. (2003). *Historia prawa (History of law)*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Sójka-Zielińska, K. (2008). *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność (Napoleon's Code, History and Present)*. LexisNexis, Warszawa.
- Strzelczyk, R. (2017). *Prawo nieruchomości (Real estate law)*. C.H. Beck, Warszawa.
- Szereda, A. (2014). Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 27 czerwca 2013 r., III CZP 29/2013 (Gloss to the resolution of the Supreme Court – Civil Chamber of 27 June 2013, III CZP 29/2013). *Rejent* 10, 98–112.
- Trembecka, A. (2010). Purchase of property plots parcelled out for roads by the state treasury or local authorities under the real estate management act. *Geomatics And Environmental Engineering* 4(1), 145–152.
- Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Act of March 20, 1950 on local bodies of uniform state power). *Dz.U. z 1950 r. nr 14 poz. 130 (Journal of Laws 1950 No. 14, item 130)*.
- Ustawa z 30 maja 1962 r. Prawo wodne (The Act of May 30, 1962 – Water law). *Dz.U. z 1962 r. nr 34 poz. 158 ze zm. (Journal of Laws 1962 No. 34, item 158, as amended)*.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Act of 21 August 1997 on real estate management), t.j. *Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm. (ie, Journal of Laws of 2018, item 121, as amended)*.
- Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Act on land and mortgage registers and mortgage dated July 6, 1982), t.j. *Dz.U. z 2017 r. poz. 1007 ze zm. (ie, Journal of Laws of 2017, item 1007, as amended)*.
- Ustawa z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (The Act of 7 September 2007 on the disclosure in the land and mortgage registers of ownership of real estate owned by the State Treasury and local government units), t.j. *Dz.U. z 2012 r. poz. 1460 (ie, Journal of Laws of 2012, item 1460)*.
- Węgrzynowski, Ł. (2014). Przepis art. 713 Kodeksu Napoleona jako podstawa wpisu prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej (The provision of art. 713 of the Napoleonic Code as the basis for entry of the property right in the land and mortgage register). *Przegląd Sądowy* 6, 49–62.
- Żróbek, R., Żróbek-Różańska, A. (2011). Chosen rules of public real estate resources management in

post-socialist countries. *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum* 10(1), 111–118.

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 czerwca 1997 r., sygn. II CKN 216/97 (Order of the Supreme Court of June 24, 1997, Ref. II CKN 216/97), publ. <https://legalis.pl>, dostęp (access): 15.08.2018.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 września 2011 r., sygn. I CSK 677/10, publ. (Decision of the Supreme Court of 28 September 2011, reference number I CSK 677/10, public), <https://legalis.pl>, dostęp (access): 15.08.2018.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 marca 2016 r., sygn. CSK 120/15, publ. (Decision of the Supreme Court of 11 March 2016, Ref. CSK 120/15, public), <https://legalis.pl>, dostęp (access): 15.08.2018.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2016 r., sygn. IV CSK 618/15, publ. (Decision of the Supreme Court of 10 June 2016, Ref. IV CSK 618/15, public), <https://legalis.pl>, dostęp (access): 15.08.2018.

Uchwała Sądu Najwyższego z 9 lipca 1993 r., sygn. III CZP 91/93, publ. (Resolution of the Supreme Court of 9 July 1993, Ref. III CZP 91/93, public), <https://legalis.pl>, dostęp (access): 15.08.2018.

Uchwała Sądu Najwyższego z 7 października 2009 r., sygn. III CZP 69/09, publ. (Resolution of the Supreme Court of 7 October 2009, Ref. III CZP 69/09, public), <https://legalis.pl>, dostęp (access): 15.08.2018.

Uchwała Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2012 r., sygn. I CSK 220/12, publ. (Resolution of the Supreme Court of June 20, 2012 Ref. I CSK 220/12, public), <https://legalis.pl>, dostęp (access): 15.08.2018.

Uchwała Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2013 r., sygn. III CZP 29/13, publ. (Resolution of the Supreme Court of June 27, 2013 Ref. III CZP 29/13, public), <https://legalis.pl>, dostęp (access): 15.08.2018.

Wyrok Sądu Najwyższego z 20 września 2012 r., sygn. IV CSK 46/12, publ. (Judgment of the Supreme Court of 20 September 2012, Ref. IV CSK 46/12, public), <https://legalis.pl>, dostęp (access): 15.08.2018.

CONDITIONS ANALYSIS FOR THE USE OF THE NAPOLEONIC CODE AS A BASIS FOR THE ENTRY IN THE LAND AND MORTGAGE REGISTER OF THE OWNERSHIP RIGHT TO THE STATE TREASURY

ABSTRACT

The Napoleonic Code was introduced in France in 1804 by Napoleon Bonaparte and was also valid for part of the Polish lands between May 1, 1808 and December 31, 1946. The Code provided for the presumption of state ownership for all lands with unsettled legal status. According to art. 713 of the Napoleonic Code, goods that do not have an owner belong to the state. In its resolution of June 27, 2013, the Supreme Court ruled that the provisions of the Napoleonic Code may constitute an independent basis for making an entry in the land and mortgage register of the ownership right to the State Treasury. To this day, a large part of real estate in Poland has an unregulated legal status. This phenomenon also applies to State Treasury lands, which is why allowing the regulation of the legal status of real estate on the basis of the Napoleonic Code by a resolution of the Supreme Court gives the local government units a potential chance to regulate the legal status of many properties. This article analyzes the case law of the Supreme Court in order to indicate the documents necessary to make an entry of the ownership right in the land and mortgage register based on Art. 713 of the Napoleonic Code for the benefit of the State Treasury.

Key words: Napoleonic code, land and mortgage register, regulation of state legal status of state lands

POZIOM I ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENNE WSPARCIA ODNOWY WSI ŚRODKAMI UNIJNYMI W POLSCE

Małgorzata Polna✉

ORCID: 0000-0002-1487-1742

Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań, **Polska**

ABSTRAKT

Artykuł dotyczy analizy przestrzennej oraz oceny poziomu wykorzystania środków unijnych wspierających odnowę wsi w Polsce w ramach działania 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi” (PROW 2013–2013). Omówiono poziom zainteresowania beneficjentów i skalę podjętych inwestycji. Przedstawiono strukturę beneficjentów oraz osiągnięte efekty rzeczowe. Zwrócono uwagę na uwarunkowania determinujące pozyskiwanie środków finansowych w ramach analizowanego działania. Zakres czasowy pracy obejmuje lata 2007–2015 z uwagi na zasadę $n + 2$ wydłużającą o 2 lata finansowe rozliczenie pomocy unijnej.

Słowa kluczowe: odnowa wsi, fundusze unijne, Polska

WSTĘP

Akcesja Polski do Unii Europejskiej umożliwiła korzystanie w ramach wspólnej polityki rolnej oraz polityki strukturalnej UE ze środków finansowych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Część z nich przeznaczono na działania służące procesowi przemian w kształtowaniu przestrzeni wiejskiej. Zdaniem Biczkowskiego (2010), polska wieś, która przez dziesięciolecia pozostawała na uboczu głównych procesów rozwojowych, charakteryzuje się jednocześnie dużym, ale ukrytym, bogactwem kulturowym, etnograficznym, przyrodniczym i architektonicznym. Na ważną rolę zasobów endogenicznych w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego wskazują także m.in. Kłodziński (2007), Głaz i Hasiński (2010) oraz Czapiewska (2011). Samo jednak występowanie

zasobów lokalnych nie przesądza o rozwoju, bowiem muszą zostać one zauważone i odpowiednio wykorzystane (Świgoń i in. 2017). Wydobycie endogenicznego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich wymaga nie tylko tworzenia programów odnowy wsi, ale także znacznych nakładów finansowych.

Programy i inicjatywy odnowy wsi to wspólne działania jej mieszkańców zmierzające do poprawy jakości życia. Stąd też odnowa wsi jest procesem kształtowania warunków życia ludzi na obszarach wiejskich, którego inicjatorem i podmiotem jest społeczność lokalna (Wilczyński 2003). Jak zauważają bowiem Wolski i Sykała (2016), to lokalna społeczność decyduje o tym „w jaki sposób wykorzysta zasób własnej wsi, który jest odmienny od zasobów innych wsi”. Działania w ramach odnowy wsi mogą przejawiać się nie tylko w materialnym, ale także duchowym

✉ marten@amu.edu.pl

i społecznym wymiarze (Wilczyński 2008, Rydz 2009, Czapiewska 2011), zaś „szansą wsi jest sam fakt bycia wsią” (Idziak i Wilczyński 2013).

Instrumentem wsparcia przedsięwzięć mających na celu zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich było działanie „Odnowa i rozwój wsi” realizowane w ramach Osi 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” Programu rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013 (PROW 2007–2013). Jak zauważają Wójcik (2010) i Czapiewska (2011), współczesny rozwój społeczno-gospodarczy wsi i obszarów wiejskich w znacznym stopniu uwarunkowany jest absorpcją funduszy unijnych. Zdaniem Bład (2007), odnowa wsi to jednak więcej niż program czy narzędzie unijnego wsparcia. To pewien sposób myślenia o rozwoju obszarów wiejskich i działania na tę rzecz, oparty na oddolnej inicjatywie mieszkańców wsi. Środki finansowe z Unii Europejskiej mają umożliwić realizację przedsięwzięć rozwojowych, nie zaś stanowić cel sam w sobie (Wilczyński 2007).

Celem artykułu jest przedstawienie analizy przestrzennej oraz oceny poziomu wykorzystania środków unijnych wspierających odnowę wsi w Polsce w ramach działania 313/322/323 „Odnowa i rozwój wsi”. Omówiono poziom zainteresowania beneficjentów i skalę podjętych inwestycji. Przedstawiono strukturę beneficjentów oraz efekty rzeczowe. Zwrócono uwagę na uwarunkowania determinujące pozyskiwanie środków finansowych w ramach analizowanego działania.

MATERIAŁ I METODYKA BADAŃ

Analizę przeprowadzono w ujęciu województw i powiatów w oparciu o dane zawarte w Banku Danych Lokalnych. Dostępna baza danych jest w pewnym sensie ułomna. Dane agregowane są według siedziby beneficjenta, nie zaś położenia realizowanej inwestycji. Wynika to z faktu udostępniania informacji w sposób przekazany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Jak zaznaczono w opisie udostępnionych informacji gestorem źródła danych jest ARiMR. W opracowaniu wykorzystano

także informacje ARiMR dotyczące realizacji działania „Odnowa i rozwój wsi” PROW 2007–2013 oraz „Sprawozdanie z realizacji Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013” opublikowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na stronie internetowej: www.bip.minrol.gov.pl. Zakres czasowy pracy obejmuje lata 2007–2015 z uwagą na zasadę $n + 2$ wydłużającą o 2 lata finansowe rozliczenie pomocy unijnej.

Ocenę zróżnicowania przestrzennego oddziaływania funduszy unijnych na odnowę i rozwój wsi przeprowadzono na podstawie czterech wskaźników (liczby beneficjentów programu przypadających na 100 wsi, całkowitej wartości inwestycji w przeliczeniu na 1 miejscowość wiejską, kwoty dotacji z UE w przeliczeniu na 1 beneficjenta oraz kwoty dotacji z UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi), które poddano procedurze standaryzacji i przedstawiono w formie średniej wartości znormalizowanej, jako wskaźnik syntetyczny J. Perkala. Tak obliczony wskaźnik przyjęto jako wyznacznik oceny poziomu wykorzystania środków unijnych wspierających odnowę wsi w Polsce. Na podstawie wartości wskaźnika syntetycznego wyodrębniono trzy typy powiatów o różnych poziomach absorpcji środków PROW przeznaczonych na realizację działania 313/322/323: niskim (poniżej $-0,3$); średnim (od $-0,3$ do $+0,3$); wysokim (powyżej $+0,3$).

W analizie przyczyn zróżnicowania przestrzennego absorpcji funduszy unijnych uwzględniono oddziaływanie uwarunkowań przyrodniczych i historycznych.

DZIAŁANIE „ODNOWA I ROZWÓJ WSI” – WYMOGI FORMALNE I ZAKRES POMOCY FINANSOWEJ

Działanie „Odnowa i rozwój wsi” w ramach Osi 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” Programu rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013 było kontynuacją działania „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego” realizowanego w latach 2004–2006 programu SPO „Rolnictwo”. Ideą działania była poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, zaspokojenie

potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi, promowanie obszarów wiejskich oraz podniesienie ich atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej. Inwestycje realizowane w ramach działania miały służyć aktywizacji mieszkańców wsi i tworzeniu silniejszego poczucia więzi z miejscem zamieszkania i regionem, a także inspirować do zachowania i ochrony miejscowych tradycji oraz dziedzictwa kulturowego.

Działanie 313/322/323 umożliwiałało wsparcie projektów inwestycyjnych do kwoty 500 tys. zł na jedną miejscowość i do poziomu 75% kosztów kwalifikowanych. Wymagany krajowy wkład środków publicznych w wysokości co najmniej 25% kosztów kwalifikowanych projektu pochodzić musiał ze środków własnych beneficjenta. Równocześnie wielkość dotacji przyznanej na realizację jednego projektu nie mogła być niższa niż 25 tys. zł.

Beneficjentem pomocy mogły zostać samorządy gminne, instytucje kultury, dla których organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego, kościoły lub inne związki wyznaniowe oraz organizacje pozarządowe mające status organizacji pożytku publicznego.

Pomoc finansowa była udzielana na inwestycje w zakresie:

- a) budowy, przebudowy, remontu lub wyposażenia obiektów pełniących funkcje publiczne, społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe bądź służących promocji obszarów wiejskich, poprzez m.in. propagowanie i zachowanie dziedzictwa historycznego, tradycji, sztuki oraz kultury;
- b) kształtowania obszaru przestrzeni publicznej;
- c) budowy, remontu lub przebudowy infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, sportowych lub społeczno-kulturalnych;
- d) zakupu obiektów charakterystycznych dla tradycji budownictwa w danym regionie, w tym budynków będących zabytkami, z przeznaczeniem na cele publiczne;
- e) odnawiania, ekspozycji lub konserwacji lokalnych pomników historycznych, budynków będących zabytkami lub miejsc pamięci;
- f) kultywowania tradycji społeczności lokalnej oraz tradycyjnych zawodów.

POZIOM ABSORPCJI FUNDUSZY UNIJNYCH

W Polsce w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” (PROW 2007–2013) złożono 9112 wniosków na kwotę 5009,4 mln zł. Zawarto 7096 umów, co stanowiło 78% wniosków złożonych. Podpisane umowy opiewały na kwotę 2794,3 mln zł (w tym 1823,4 mln zł to środki unijne), tj. 55,8% kwoty wyjściowej. Beneficjentom wypłacono 2730,9 mln zł, z czego 1787,8 mln zł pochodziło ze środków UE (tab. 1). Poziom refundacji osiągnął 65,5%, wobec 75% maksymalnej możliwej do osiągnięcia. Średni koszt realizacji jednego projektu wynosił 384,9 tys. zł. Z kolei przeciętna wielkość dotacji na 1 beneficjenta kształtowała się na poziomie 517,7 tys. zł. Warto zauważyć, że wnioski złożone w analizowanym działaniu stanowiły 0,12% ogółu wniosków złożonych w ramach PROW 2007–2013, natomiast zawarte umowy – 0,1%. Z kolei udział zrealizowanych płatności w działaniu „Odnowa i rozwój wsi” w płatnościach PROW 2007–2013 kształtował się na poziomie 3,7%.

Z programu skorzystało 3453 beneficjentów, co stanowi 35% zakładanej wartości docelowej wskaźnika. Największą grupę beneficjentów działania stanowiły gminy – 2037 (59%). Ich przewaga w grupie odbiorców środków pomocowych UE wynika z racji pełnionych funkcji w rozwoju społeczno-gospodarczym w skali lokalnej (Kozuch i Zaręba 2008). O dofinansowanie realizowanych przedsięwzięć ubiegało się również 813 (23,4%) przedstawicieli Kościołów, 515 (14,9%) instytucji kultury i 87 organizacji pozarządowych mających status organizacji pożytku publicznego.

Liczba beneficjentów w układzie województw wynosiła od 120 (3,5%) w lubuskim do 363 (10,5%) w wielkopolskim. Według powiatów najmniej beneficjentów odnotowano w powiecie bieruńsko-lędzińskim (jeden beneficjent) oraz w powiatach piaseczyńskim, pruszkowskim, warszawskim zachodnim i mikołowskim (po dwóch). Z kolei najwięcej beneficjentów (po 32) pochodziło z powiatów bialskiego (woj. lubelskie) i częstochowskiego (woj. śląskie). Powiaty o największej liczbie beneficjentów (ponad 13)

Tabela 1. Poziom wykorzystania środków z działania „Odnowa i rozwój wsi” w PROW 2007–2013

Table 1. Level of the implementation of means from the “Rural Renewal and Development” measure in the 2007–2013 RDP

Województwo Voivodeship	Cechy absorpcji Absorption feature				
	Liczba wniosków złożonych Number of submitted requests	Liczba zawartych umów Number of contracts concluded	Liczba beneficjentów Number of beneficiaries	Całkowita wartość inwestycji [mln zł] Total value of investment [in millions of PLN]	Kwota dotacji [mln zł] Amount granted [in millions of PLN]
Dolnośląskie	588	482	230	202,0	126,4
Kujawsko-pomorskie	569	491	183	158,9	109,2
Lubelskie	721	573	279	223,0	150,8
Lubuskie	269	223	120	100,1	63,8
Łódzkie	498	398	193	182,6	118,1
Małopolskie	765	559	252	217,6	140,0
Mazowieckie	1019	760	357	261,3	180,7
Opolskie	247	180	131	67,0	43,0
Podkarpackie	580	496	267	195,1	128,5
Podlaskie	425	326	196	131,3	89,2
Pomorskie	557	443	170	148,5	95,6
Śląskie	572	413	190	144,9	91,8
Świętokrzyskie	374	311	166	119,4	82,0
Warmińsko-mazurskie	549	356	188	155,5	97,6
Wielkopolskie	988	778	363	305,3	195,1
Zachodniopomorskie	391	307	169	118,3	76,0
Polska	9 112	7 096	3 453	2730,9	1787,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL, GUS oraz danych z Systemu Informacji Zarządczej ARiMR

Source: prepared on the basis of the Local Data Bank, Central Statistical Office and on the basis of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture

występują głównie we wschodniej i południowo-wschodniej części kraju, gdzie tworzą koncentracje na pograniczu województw podlaskiego, mazowieckiego i lubelskiego oraz małopolskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego i podkarpackiego. Ich skupienia znajdują się także w woj. wielkopolskim, lubuskim oraz na pograniczu dolnośląskiego i opolskiego. Z kolei jednostki, z których pochodzi maksymalnie sześciu beneficjentów koncentrują się w zachodniej części obszaru aglomeracyjnego Warszawy. Na pozostałym obszarze kraju występują pojedynczo (rys. 1).

Największe zainteresowanie odnową wsi wykazali beneficjenci zamieszkujący woj. mazowieckie, którzy złożyli 1312 wniosków, co stanowi 11,2%

ogólnej ich liczby w Polsce oraz woj. wielkopolskie (988 wniosków, tj. 10,8% ogółu wniosków). Najmniej wniosków złożono w woj. lubuskim (269 wniosków) i woj. opolskim (247 wniosków). Udział wymienionych regionów w ogólnej liczbie wniosków złożonych wynosił odpowiednio 2,9% i 2,7%. Z kolei liczba zawartych umów wynosiła od 180 w woj. opolskim do 778 w woj. wielkopolskim. Najwyższym udziałem zrealizowanych projektów w stosunku do liczby złożonych wniosków charakteryzowało się woj. kujawsko-pomorskie (86%), zaś na przeciwnym biegunie znalazło się woj. warmińsko-mazurskie (65%). Jeszcze w pięciu województwach (śląskim, opolskim, małopolskim, mazowieckim i podlaskim) odsetek

Mierniki absorpcji Absorption indices				
Liczba beneficjentów na 100 wsi Number of beneficiaries per 100 rural	Całkowita wartość inwestycji na 1 miejscowość wiejską [tys. zł] Total value of investment per 1 rural town [in thousands of PLN]	Kwota dotacji na 1 beneficjenta [tys. zł] Amount granted per beneficiary [in thousands of PLN]	Kwota dotacji na 1 mieszkańca wsi [zł] Amount granted per inhabitant of rural [PLN]	Wskaźnik absorpcji Absorption index
9,9	87,2	549,5	141,2	0,31
7,1	62,0	596,8	129,7	-0,10
7,9	62,9	540,4	130,9	-0,25
11,2	93,8	531,9	178,9	0,43
5,3	49,8	612,1	128,3	-0,36
13,8	119,2	555,4	80,5	1,09
4,7	34,7	506,2	94,6	-1,03
12,9	66,1	328,3	89,8	-0,67
17,8	130,0	481,1	102,8	1,24
6,1	40,7	454,9	190,1	-1,04
9,9	86,7	562,4	116,4	0,35
18,2	138,5	482,9	87,8	1,40
7,9	56,7	494,2	117,9	-0,52
6,9	57,0	519,3	165,7	-0,49
9,2	77,4	537,5	124,4	0,06
9,6	67,2	449,7	141,4	-0,41
8,3	65,7	517,7	117,1	0,00

podpisanych umów był niższy niż przeciętnie w kraju, gdzie kształtował się na poziomie 78%. Jednocześnie nasycenie projektami dotyczącymi zagospodarowania przestrzeni publicznych w miejscowościach wiejskich charakteryzowało się niewielkim zróżnicowaniem przestrzennym. Liczba zawartych umów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wsi wynosiła od 0,32 w woj. małopolskim i 0,38 w woj. opolskim do 0,63 w woj. lubuskim (średnia dla kraju wynosiła 0,46). Najmniejsze w skali kraju zainteresowanie działaniem 313/322/323 w woj. opolskim było spowodowane przede wszystkim silnymi tradycjami w zakresie odnowy wsi w tym regionie. Na Opolszczyźnie od 1997 r. realizowane są liczne projekty mające

na celu polepszenie poziomu życia mieszkańców obszarów wiejskich (Świgost i in. 2017). W związku z tym fundusze unijne wykorzystano na inne cele, np. na dywersyfikację działalności gospodarczej (Głaz i Hasiński 2010).

Zainteresowanie urządzaniem przestrzeni wsi mierzone liczbą beneficjentów przypadających na 100 miejscowości było zróżnicowane regionalnie i wynosiło od 4,7 w woj. mazowieckim do 18,2 w woj. śląskim (średnia dla kraju wynosiła 8,3 beneficjenta na 100 wsi). Według powiatów wskaźnik ten zawierał się w przedziale od poniżej dwóch w powiecie piaseczyńskim i warszawskim zachodnim do 67 beneficjentów/100 miejscowości wiejskich w powiecie



Rys. 1. Liczba beneficjentów działania „Odnowa i rozwój wsi”

Fig. 1. Number of beneficiaries of the „Rural renewal and development” measure

Źródło: opracowanie własne

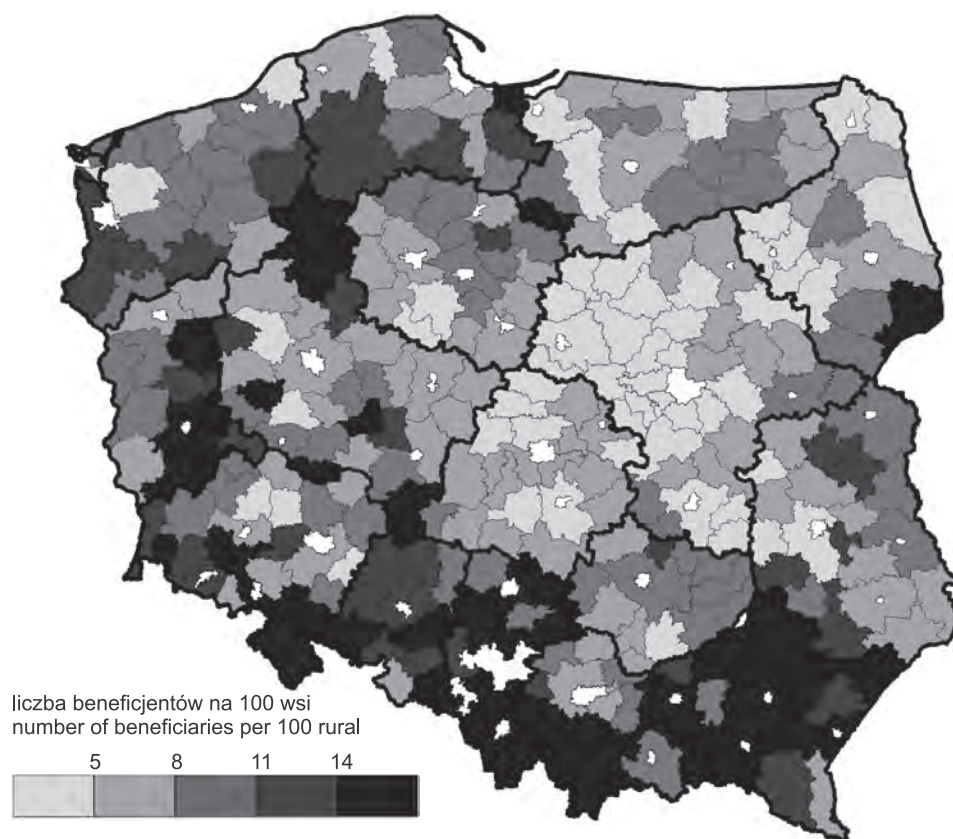
Source: own study

mikołowskim. Rozkład przestrzenny analizowanego wskaźnika wskazuje na podział kraju na dwie części: południową i zachodnią o wysokim poziomie realizacji inwestycji z zakresu odnowy wsi oraz centralną i wschodnią, w których oddziaływanie tego działania było niższe (rys. 2).

Największa skala inwestycji charakteryzowała woj. wielkopolskie, w którym na odnowę wsi przeznaczono 305,3 mln zł, czyli $\frac{1}{9}$ ogółu środków wyasygnowanych na ten cel w Polsce, oraz woj. mazowieckie – 261,3 mln zł ($\frac{1}{11}$ ogółu środków finansowych). Najmniejszą wielkość środków pochłonęły projekty w woj. opolskim (67 tys. zł) i woj. lubuskim (100 tys. zł), co stanowi odpowiednio 2,5% i 3,7%

ogółu zrealizowanych płatności w Polsce (tab. 1). Znaczącą rolę w pozyskiwaniu funduszy na inwestycje odgrywa czynnik ludzki. Warto jednak zauważyć, że niższa wartość projektów w niektórych regionach niekoniecznie świadczy o mniejszej aktywności samorządów, lecz o zróżnicowaniu dotychczasowego stopnia nasycenia przedsięwzięciami odnowy wsi.

Największą absorpcją środków unijnych charakteryzowało się woj. wielkopolskie (195,1 mln zł), chociaż udział refundacji kosztów inwestycji był niższy (63,9%) niż średnio w kraju (65,5%). Drugie miejsce pod względem dokonanych płatności zajęło woj. mazowieckie (180,7 mln zł). W regionie tym zaangażowanie środków unijnych w realizowane pro-



Rys. 2. Beneficjenci działania „Odnowa i rozwój wsi”
Fig. 2. Beneficiaries of the „Rural renewal and development” measure
Źródło: opracowanie własne
Source: own study

jekty było najwyższe w kraju i wynosiło 69,2%. Z kolei najniższym poziomem zwrotu poniesionych kosztów charakteryzowały się woj. dolnośląskie (62,6%) i śląskie (63,3%). Warto zauważyć, że w żadnym z województw nie uzyskano maksymalnej wysokości dofinansowania, tj. 75%.

Na poziomie powiatów wielkość zaangażowanego kapitału w projekty odnowy wsi wynosiła od poniżej 1 mln zł w powiatach warszawskim zachodnim (843,7 tys. zł) i oławskim (956,6 tys. zł) do 29,2 mln zł w kieleckim. W gronie liderów znalazły się także powiaty koniński – 27,5 mln zł, bialski – 25,7 mln zł, nowosądecki – 24,7 mln zł. W pięciu dalszych (tarnowskim, nowotararskim, białostockim, częstochowskim i chełmskim) wysokość kwot przeznaczonych na odnowę wsi przekraczała także 20 mln zł.

Rozdysonowanie środków unijnych jest zróżnicowane przestrzennie. Największą ich absorpcją charakteryzował się powiat kielecki (19,8 mln zł), a udział refundacji kosztów inwestycji był wyższy niż średnio w kraju i kształtował się na poziomie 67,9%. Powyżej 15 mln zł udało się pozyskać również beneficjentom z powiatów: konińskiego (17,6 mln zł), bialskiego (17,4 mln zł), nowosądeckiego (16,8 mln zł), tarnowskiego (15,4 mln zł) i częstochowskiego (15,1 mln zł). Jednakże w pierwszym i czwartym z wymienionych powiatów poziom zaangażowania środków z programu w całkowitych kosztach projektów nie przekroczył średniej krajowej. W prawie połowie powiatów (47%) udział refundacji kosztów inwestycji był wyższy niż przeciętnie w kraju. Maksymalną możliwą wysokość dofinansowania (75%)



Rys. 3. Wartość zrealizowanych inwestycji oraz struktura płatności
Fig. 3. Value of the implemented investment and the structure of payments
Źródło: opracowanie własne
Source: own study

uzyskali wnioskodawcy z powiatów dzierzoniowskiego, milickiego, rypińskiego, zduńskowolskiego, zwoleńskiego i lidzbarskiego. Tylko w ostatnim z nich absorpcja środków unijnych przekroczyła 5 mln zł, natomiast w pozostałych powiatach wynosiła między 1 mln zł a 2,7 mln zł. Powiaty, w których poziom zwrotu poniesionych kosztów przekroczył 70% tworzą kilka koncentracji. Największa zlokalizowana jest we wschodniej części kraju, na pograniczu województw podlaskiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego i lubelskiego (rys. 3). Mniejsze występują m.in. w woj. wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i łódzkim. Niejednakowy stopień pozyskania środków unijnych wiąże się ze zróżnicowaną aktywnością bądź pasywnością beneficjentów w tym zakresie (Dej i in. 2010). Jak zauważa Kozak (2001), na rozmieszczenie obszarów aktywności (pasywności) wpływa zdolność absorpcyjna regionu, która „zależy od poziomu roz-

woju społeczno-gospodarczego i instytucjonalnego oraz od warunków, na jakich udostępniane są środki z zewnątrz”.

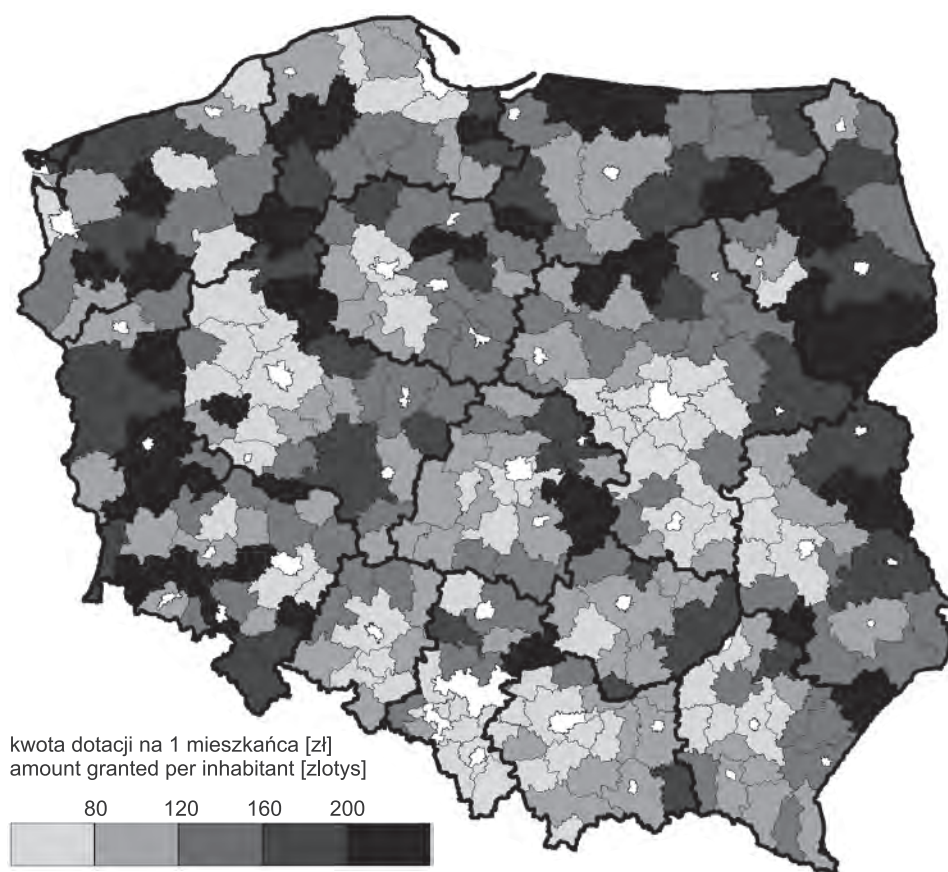
Kwota dotacji pozyskanej z programu w przeliczeniu na jedną miejscowość wiejską wynosiła od 24 tys. zł w woj. mazowieckim do 87,7 tys. zł w woj. podkarpackim, przy średniej dla kraju 43 tys. zł. W układzie powiatów wskaźnik ten osiągnął najwyższe wartości w południowo-wschodniej i południowo-zachodniej Polsce (wartość maksymalną – 178,6 tys. zł – odnotowano w powiecie mikołowskim, woj. śląskie). Z kolei niskie kwoty pozyskane na jedną miejscowość wiejską charakteryzują powiaty centralnej Polski (wartość minimalną – 2,83 tys. zł – odnotowano w powiecie warszawskim zachodnim).

Znaczenie podjętych starań o poprawę zagospodarowania przestrzeni wiejskiej można również mierzyć wielkością pozyskanych środków w przeliczeniu

na liczbę mieszkańców wsi. W tym ujęciu wpływ środków unijnych najsilniej zaznaczył się w woj. podlaskim (190 zł/1 mieszkańca) i lubuskim (178,9 zł). Należy zauważyć, że jeszcze w ośmiu województwach średnia wartość pozyskanych kwot w przeliczeniu na 1 mieszkańca była wyższa niż średnia krajowa wynosząca 117,1 zł (tab. 1).

Analizowany wskaźnik według powiatów wynosił od poniżej 10 zł/jednego mieszkańca wsi w warszawskim zachodnim (5,8 zł) i piaseczyńskim (6,3 zł) do ponad 350 zł w powiatach siemiatyckim (369,0 zł) i hajnowskim (444,8 zł). W rozkładzie przestrzennym powiaty o najwyższych wartościach wskaźnika

(powyżej 200 zł/ jednego mieszkańca) są rozproszone i nie tworzą większych skupień. Najwięcej tego typu jednostek znajduje się w województwie podlaskim (6) i dolnośląskim (8). Nie ma ich natomiast w woj. opolskim i małopolskim, a w woj. podkarpackim i śląskim występują w jednym powiecie (rys. 4). Z kolei powiaty, w których kwota dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca wsi była niska i nie przekraczała 80 zł koncentrują się głównie w południowej (woj. opolskie, śląskie, małopolskie i podkarpackie), środkowo-wschodniej (woj. mazowieckie i lubelskie) Polsce oraz w północno-zachodniej części woj. wielkopolskiego.



Rys. 4. Dofinansowanie inwestycji ze środków UE
Fig. 4. Part-financing of investments from EU funds
Źródło: opracowanie własne
Source: own study

SYNTETYCZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA FUNDUSZY UE NA ODNOWĘ I ROZWÓJ WSI

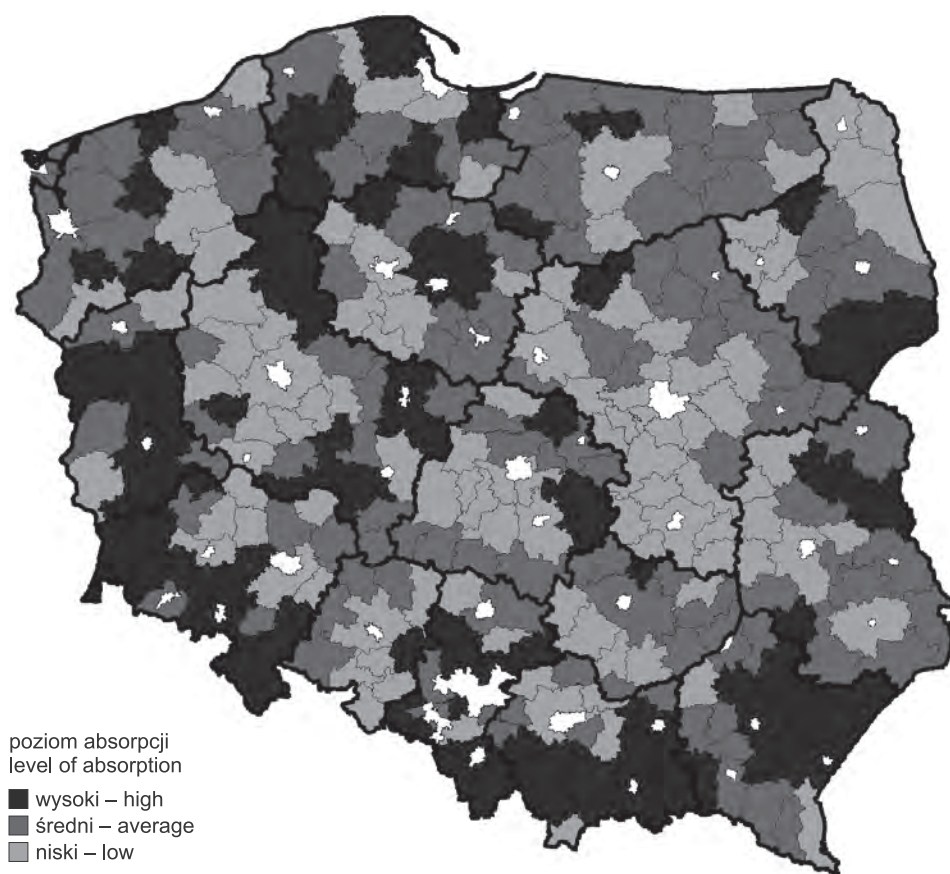
Uzyskane wartości wskaźnika syntetycznego J. Perkala wskazują, że poziom absorpcji środków unijnych wspierających odnowę wsi w Polsce (przeznaczonych na realizację analizowanego działania) w układzie województw wynosił od -1,04 w podlaskim do +1,4 w śląskim. Wskaźnik ten wyróżniał się silnym zróżnicowaniem przestrzennym (rys. 5).

Wysokim poziomem oddziaływania funduszy UE na odnowę i rozwój wsi charakteryzowały się 94 powiaty. Występują one głównie w południowej (woj. podkarpackie, małopolskie, śląskie) i południo-

wo-zachodniej (woj. dolnośląskie i lubuskie) Polsce, gdzie tworzą duże koncentracje. Na pozostałym obszarze kraju występują pojedynczo lub w niewielkich skupieniach. Najwyższe wartości wskaźnika (powyżej +1,6) odnotowano w powiatach: lublinieckim (woj. śląskie) i gorlickim (woj. podkarpackie).

Przeciętny wpływ unijnych środków finansowych zaznaczył się w 113 powiatach, najliczniej występujących w woj. mazowieckim (12 powiatów) i woj. warmińsko-mazurskim (13 powiatów).

Niski poziom wskaźnika charakteryzuje 107 powiatów. Wyróżniają się one silnym zróżnicowaniem regionalnym – od dwóch (powiaty bieszczadzki i mielecki w woj. podkarpackim; powiaty strzelecko-drezdeński i żarski w woj. lubuskim) lub trzech jednostek (powiaty



Rys. 5. Poziom absorpcji środków unijnych wspierających odnowę i rozwój wsi
Fig. 5. Level of absorption of the EU funds supporting rural renewal and development

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

kłobucki, myszkowski, pszczyński w woj. śląskim) do 24 powiatów w woj. mazowieckim. Tworzą one kilka większych koncentracji w zachodniej, środkowej i północno-wschodniej Polsce.

ZREALIZOWANE PROJEKTY I OSIĄGNIĘTE EFEKTY RZECZOWE

Prawie $\frac{2}{3}$ zrealizowanych projektów (4617; 65,1%) w ramach działania 313/322/323 związanych było z budową i modernizacją obiektów infrastruktury publicznej. Zainteresowaniem cieszyły się także inwestycje z zakresu infrastruktury turystycznej, które stanowiły 20,3% (1438) ogółu. Stosunkowo niewiele było przedsięwzięć mających na celu ochronę i zachowanie dziedzictwa kulturowego (776; 10,9%). Ostatnia, najmniej liczna grupa projektów (3,7%; 265), dotyczyła inwestycji z zakresu infrastruktury rekreacyjnej i sportowej.

Dzięki podjętym inwestycjom m.in. wybudowano, zmodernizowano lub wyposażono:

- 4,7 tys. budynków pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe i społeczno-kulturalne, w tym świetlic i domów kultury;
- 2,9 tys. obiektów sportowych, placów zabaw, miejsc rekreacji;
- 1061 obiektów małej architektury.

Jednocześnie wytyczono lub odnowiono 237 km ścieżek rowerowych i szlaków turystycznych oraz zagospodarowano bądź urządzono 418 terenów zielonych, parków i innych miejsc wypoczynku dla mieszkańców. Poza tym odnowiono 671 elewacji zewnętrznych i dachów w budynkach architektury sakralnej, 103 budynki wpisane do rejestru zabytków, a także liczne pomniki historii, miejsca pamięci oraz obiekty charakterystyczne dla danego regionu lub tradycji budownictwa zaadaptowane na cele publiczne. Zagospodarowano ponadto 116 zbiorników i cieków wodnych w celu rekreacji lub poprawy estetyki miejscowości oraz ukształtowano 2084 obszary o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, sprzyjające nawiązywaniu kontaktów społecznych, ze względu na ich położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne (www.bip.minrol.gov.pl).

UWARUNKOWANIA POZYSKIWANIA ŚRODKÓW PROW W RAMACH DZIAŁANIA 313/322/323

W analizie zróżnicowania przestrzennego oddziaływania funduszy unijnych na odnowę i rozwój wsi uwzględniono także zagadnienie oddziaływania warunków przyrodniczych, jak i czynników poza-przyrodniczych. Jako podstawę analizy warunków przyrodniczych przyjęto wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, z uwzględnieniem podziału na obszary o niekorzystnych (do 60 pkt), przeciętnych (od 60 do 75 pkt) i korzystnych warunkach przyrodniczych (powyżej 75 pkt). W ramach czynników pozaprzyrodniczych uwzględniono zróżnicowanie

Tabela 2. Elementy analizy uwarunkowań działania „Odnowa i rozwój wsi”

Table 2. Elements of the analysis of the factors behind the “Rural Renewal and Development” measure

Wyszczególnienie Specification	Uwarunkowania Factors							
	przyrodnicze environmental			historyczne historical				
	A	B	C	A	B	C	D	
Beneficjenci na 100 wsi Beneficiaries per 100 rural	7,8	8,4	8,9	17,0	9,8	6,2	9,7	
Całkowita wartość inwestycji na 1 wieś [mln zł] Total value of invest- ment per rural [mln zł]	62,2	65,4	70,5	13,4	8,3	4,9	7,3	

Oznaczenia – signification:

– uwarunkowania przyrodnicze – environmental factors: A – niekorzystne – adverse, B – przeciętne – average, C – korzystne – favourable; uwarunkowania historyczne – historical factors: A – Zabór austriacki i Polska w okresie międzywojennym – Austrian annexation and Poland in the interwar period, B – zabór pruski i Polska w okresie międzywojennym – Prussian annexation and Poland in the interwar period, C – zabór rosyjski i Polska w okresie międzywojennym – Russian annexation and Poland in the interwar period, D – zabór pruski i Niemcy w okresie międzywojennym – Prussian annexation and Germany in the interwar period

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

przeszłości polityczno-gospodarczej Polski w okresach zaborów i międzywojennym. Do badań przyjęto dwie cechy – liczbę beneficjentów przypadających na 100 wsi i całkowitą wartość inwestycji w przeliczeniu na jedną wieś (tab. 2).

W badaniach wykazano silny wpływ czynnika historycznego na zróżnicowanie przestrzenne absorpcji środków PROW. Wskazują na to bardzo duże – prawie trzykrotne – różnice średnich wartości przyjętych cech diagnostycznych obliczone między powiatami położonymi w obrębie dawnego zaboru rosyjskiego i Polski w okresie międzywojennym (odpowiednio 6,2 beneficjenta; 4,9 mln zł) a powiatami dawnego zaboru austriackiego i Polski w okresie międzywojennym (17 beneficjentów; 13,4 mln zł).

Nie stwierdzono natomiast istotnego oddziaływania warunków przyrodniczych. Wartości uwzględnionych w analizie wskaźników na terenach o niekorzystnych, przeciętnych i korzystnych warunkach przyrodniczych są mało zróżnicowane (tab. 2).

PODSUMOWANIE

W ramach działania 313/322/323 PROW zrealizowano w Polsce 7096 projektów z zakresu odnowy wsi o łącznej wartości przekraczającej 2794 mln zł, z czego ponad 65% stanowiły fundusze pozyskane z budżetu Unii Europejskiej. Średnia wartość projektu sięgała 385 tys. zł, a dofinansowania 252 tys. zł. Z możliwości dofinansowania działań właściwych dla odnowy wsi skorzystało prawie 3,5 tys. beneficjentów, wśród których przeważającą grupę stanowiły gminy (2037, 59%).

Wykazano, że wykorzystanie środków finansowych w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” cechuje silne zróżnicowanie przestrzenne zarówno na poziomie wojewódzkim, jak i powiatowym. Jest to z jednej strony efektem różnego nasycenia wcześniejszymi przedsięwzięciami odnowy wsi, a z drugiej zmiennej geograficznie aktywności beneficjentów analizowanego działania. Jak zauważa Wilczyński (2012), „są gminy szczególnie zainteresowane wykonywaniem przedsięwzięć odnowy wsi i gminy całkiem bierne”.

Stwierdzono, że wśród czynników i warunków determinujących pozyskiwanie wspomnianych środków istotne znaczenie ma czynnik historyczny. Wysokim wskaźnikiem absorpcji środków unijnych charakteryzowały się trzy województwa – śląskie, podkarpackie i małopolskie. Z kolei na terenach dawnego zaboru rosyjskiego i Polski w okresie międzywojennym poziom zainteresowania problematyką odnowy i kształtowania krajobrazu wsi był niski (w szczególności w woj. podlaskim i mazowieckim).

Działanie „Odnowa i rozwój wsi” przyniosło wiele potrzebnych inwestycji. Wprawdzie proces odnowy wsi realizowany w ramach podejścia odgórnego, tj. z dotacyjnym udziałem funduszy europejskich pomija animację procesów rozwojowych w miejscowościach, w których inwestycje są wykonywane (Wilczyński 2012). Jednakże gdyby nie środki unijne w wielu wsiach nie nastąpiłaby żadna poprawa jakościowa w przestrzeni i krajobrazie wiejskim. Mimo że wśród zrealizowanych inwestycji przeważały standardowe projekty związane z budową i modernizacją obiektów infrastruktury publicznej każdy z nich ma w wymiarze lokalnym istotne znaczenie. Powstało wiele miejsc sprzyjających integracji społecznej i pokoleniowej, wspomagających aktywizację mieszkańców wsi, rozwijających kontakty społeczne i kulturowe, jak również służących rekreacji i organizacji zajęć sportowych. Niewątpliwie możliwość skorzystania ze środków unijnych istotnie wpłynęła na proces kształtowania przestrzeni wiejskich – szczególnie w tych jednostkach, którym trudno było stymulować rozwój wyłącznie w oparciu o zasoby własne.

PIŚMIENNICTWO

Biczkowski, M. (2010). Proces przemian i kształtowania przestrzeni wiejskiej w świetle wdrażania programu odnowy wsi, w: *Przemiany ilościowe i jakościowe w przestrzeni geograficznej (Changing and forming proces of rural areas in sight of implementation of revival of the countryside program, in: Quantitative and qualitative transformations in the geographical space)*. Red. P., Szmielińska-Pietraszek, W., Szymańska. Wyd. Akademii Pomorskiej w Słupsku, Słupsk, ss. 250–261.

- Błąd, M. (2007). Kilka refleksji na temat odnowy wsi, w: *Odnowa wsi w integrującej się Europie (A few reflections on the village renewal, in: Village renewal in integrating Europe)*. Red. M., Kłodziński, M., Błąd, R., Wilczyński. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, ss. 105–112.
- Czapiewska, G. (2011). Odnowa wsi szansą na rozwój peryferyjnych obszarów wiejskich Pomorza (Village renewal as an opportunity for the development of peripheral rural areas of Pomerania). *Barometr Regionalny* 3(25), 85–94.
- Dej, M., Micek, G., Działek, J. (2010). Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w gminach wiejskich województwa małopolskiego (Use of EU funds in rural communes of the małopolska region). *Studia Obszarów Wiejskich* 14, 157–173.
- Idziak, W., Wilczyński, R. (2013). Odnowa wsi. Przestrzeń, ludzie, działania (Rural renewal. Space, people, activities). Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Jeziorska-Biel, P., Wójcik, M. (2017). Społeczne i przestrzenne aspekty procesu odnowy wsi. Przypadek województwa łódzkiego (Social and spatial aspects of the rural renewal processes. Case of the Łódzkie Voivodeship). *Biuletyn KPZK PAN* 267, 121–132.
- Kłodziński, M. (2007). Program odnowy wsi a jej kapitał ludzki, społeczny i kulturowy, w: *Odnowa wsi w integrującej się Europie (Village renewal program and its human, social and cultural capital, in: Village renewal in integrating Europe)*. Red. M., Kłodziński, M., Błąd, R., Wilczyński. Instytut Rozwoju wsi i rolnictwa PAN, Warszawa, ss. 87–104.
- Kozak, M. (2001). Wsparcie Unii Europejskiej na rzecz rozwoju regionalnego w Polsce w latach 1989–1999 (EU support for regional development in Poland in 1989–1999). *Studia Regionalne i Lokalne* 1(5), 145–158.
- Kozuch, A., Zaręba, W. (2008). Zarządzanie finansami lokalnymi a rozwój obszarów wiejskich (Local finance management and rural development). Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania, Kraków.
- Rydz, E. (2009). Wpływ programów odnowy wsi na aktywizację społeczności lokalnych w województwie pomorskim, in: *Gospodarka i przestrzeń. Prace dedykowane profesor Danucie Ptaszyckiej-Jackowskiej (The impact of village renewal programs on the activation of local communities in the Pomeranian Voivodship, in: Economy and space. Dedicated works of Professor Danuta Ptaszycka-Jackowska)*. Red. B., Domański, W., Kurek. Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, ss. 263–281.
- Świgost, A., Mucha, A., Sykała, Ł. (2017). Odnowa wsi w woj. małopolskim. Aktorzy i kierunki działań (Village renewal in Małopolska region. Actors and directions of activities). *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 39, 201–216.
- Wilczyński, R. (2003). Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce (Village renewal the prospect of rural development in Poland). Fundacja Fundusz Współpracy – Program Agro-Info. Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich Oddział w Poznaniu, Poznań.
- Wilczyński, R. (2007). 10 lat odnowy wsi w Polsce – droga do celu, w: *Odnowa wsi w integrującej się Europie (10 years of village renewal in Poland – the way to the destination, in: Village renewal in integrating Europe)*. Red. M., Kłodziński, M., Błąd, R., Wilczyński. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, ss. 67–76.
- Wilczyński, R. (2008). Programy odnowy wsi w Polsce, w: *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi (Village renewal programs in Poland, in: Polish village 2008. Report on the state of the village)*. Red. J., Wilkin, I., Nurzyńska. Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa, ss. 99–116.
- Wilczyński, R. (2012). Odnowa wsi z wykorzystaniem środków europejskich – niewykorzystana szansa na rewitalizację (The village renewal with the use of the european funds – untapped opportunity for revitalization). *Architektura Krajobrazu* 2, 4–22.
- Wolski, O., Sykała, Ł. 2016. Zasoby lokalne, odnowa wsi i koncepcje rozwoju obszarów wiejskich. Próba teoretycznego ujęcia zależności (Local resources, village renewal and rural development concepts. An attempt to theoretical view on relations). *Studia Obszarów Wiejskich* 44, 21–38.
- Wójcik, M. (2010). Struktura i działanie – społeczno-geograficzna interpretacja oddziaływania funduszy Unii Europejskiej na przykładzie programu „Odnowa wsi” (Structure and agency – socio-geographical interpretation of effects of European Union funds. Case of program „Village Renewal”). *Studia Obszarów Wiejskich* 24, 186–201.

LEVEL OF AND SPATIAL DIFFERENCES OF SUPPORT FOR RURAL RENEWAL WITH EU FUNDS IN POLAND

This article concerns a spatial analysis and the evaluation of the EU funds use supporting rural renewal in Poland under the activity “Rural Renewal and Development”. The level of beneficiaries’ interest is discussed as well as the scale of investments undertaken. The study presents the structure of beneficiaries and the material effects achieved. Moreover, emphasis was put on the conditions determining the acquisition of funds under the analysed activity. The analysis was conducted from the perspective of voivodeships and poviats on the basis of the data included in the Local Data Bank. In the study use was made of the “Report on the implementation of the 2007–2013 Rural Development Programme (RDP)”. This work covers the years 2007–2015 taking into account the rule $n + 2$, which extends the financial settlement of the EU assistance by two years.

Key words: rural renewal, EU funds, Poland

PRZEMIANY W BUDOWNICTWIE MIESZKANIOWYM JAKO CZYNNIK ROZWOJU PRZESTRZENNEGO MIASTA I DETERMINANTA POPRAWY WARUNKÓW ŻYCIA – STUDIUM PRZYPADKU

Patrycja Szarek-Iwaniuk✉

ORCID: 0000-0003-4268-3789

Instytut Geografii i Gospodarki Nieruchomościami, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ul. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, **Polska**

ABSTRAKT

Przestrzeń miasta podlega nieustającym zmianom. Warunki środowiska naturalnego oraz sytuacja demograficzna i społeczno-gospodarcza kształtują strukturę zagospodarowania przestrzeni. Celem badań jest określenie przemian zachodzących w budownictwie (głównie mieszkaniowym) w mieście oraz ich wpływu na warunki życia mieszkańców. Wyniki badań świadczą o korzystnych przemianach w sferze budownictwa. Z jednej strony przejawia się to w rocznie rosnących zasobach mieszkaniowych. Z drugiej natomiast następuje poprawa warunków mieszkaniowych przejawiająca się m.in. większą powierzchnią użytkową mieszkania ogółem oraz powierzchnią przypadającą na jednego mieszkańca, znacznym spadkiem liczby osób przypadających na jeden lokal mieszkalny czy też wzrostem ogólnej liczby zasobów mieszkaniowych o prawie 30%. Efektem przemian jest coraz większe zagęszczenie zabudowy i intensywniejsze wykorzystanie przestrzeni miejskiej. Ze sferą zagospodarowania miasta połączona jest również przestrzeń rezydencjalna powstająca poza granicami administracyjnymi.

Słowa kluczowe: tereny mieszkaniowe, warunki życia, warunki mieszkaniowe, urbanizacja, średnie miasta, budownictwo mieszkaniowe

WPROWADZENIE

Przestrzeń miasta podlega nieustannym zmianom. Warunki naturalne determinują rozwój przestrzenny jednostek osadniczych, często są bodźcem do lokalizacji miasta, prowadzenia określonych działalności i przekształceń struktur miejskich. Badając przestrzeń miejską, można zauważyć, że w pewnych warunkach środowiska naturalnego oraz pod wpływem oddziaływań społeczno-ekonomicznych wykształca się określona struktura zagospodarowania przestrzeni. Determinuje ona pełnienie przez miasto określonych

funkcji oraz pośrednio wpływa na jakość i warunki życia. Postępujące procesy urbanizacyjne nieustannie kształtują przestrzeń współczesnych miast (Suliborski 2016, Onose i in. 2013, Amin i in. 2012, Yin i in. 2011, Araya i Cabral 2010, Solon 2009, Geymen i Baz 2008). Rozwój terenów zabudowanych i zurbanizowanych, w tym mieszkaniowych, i ocena ich wpływu na przestrzeń miasta wiąże się z wieloma wyzwaniami i problemami (Xu i Coors 2012).

W ostatnich dziesięcioleciach obserwuje się zwiększenie powierzchni zajętej przez zabudowę mieszkaniową w miastach (Xu i Coors 2012, Xiao

✉ patrycja.szarek@uwm.edu.pl

i in. 2006). Do głównych czynników wpływających na zmiany w sferze rezydencjalnej zalicza się położenie fizyczno-geograficzne i komunikacyjne, zmiany ludnościowe, politykę lokalną, regionalną i krajową oraz uprzemysłowienie (Xiao i in. 2006). W ostatnim dziesięcioleciu XX w. oraz na początku XXI w. nastąpiły znaczące zmiany w gospodarce mieszkaniowej w Polsce. Przejście od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej istotnie wpłynęło na zmianę charakteru lokalu mieszkalnego z dobra gwarantowanego przez państwo na dobro luksusowe. Trudność w jego nabyciu związana była m.in. z niewspółmiernie wysokimi kosztami kupna w stosunku do dochodów nabywców, brakiem atrakcyjnego kredytowania, które mogłoby ułatwić nabycie lokali mieszkalnych oraz niejasnej polityki państwa (Ilnicki 2001).

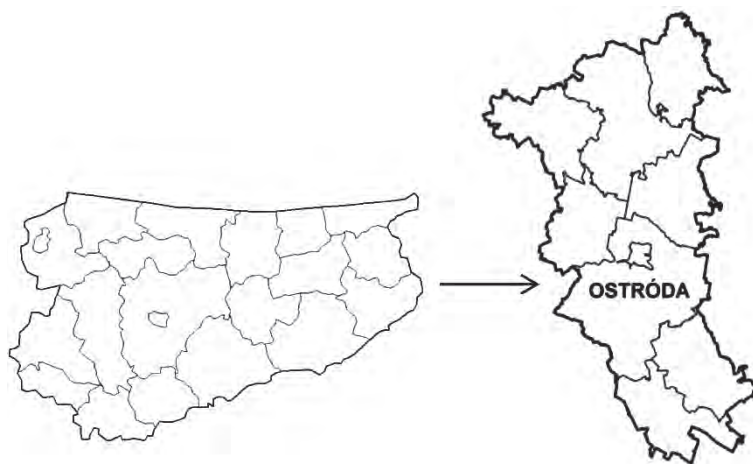
W związku z przemianami zachodzącymi w przestrzeniach zurbanizowanych szczególnie ważny stał się problem stworzenia odpowiednich warunków zamieszkania (Suliborski 2016). Poziom i warunki życia uzależnione są od wielu czynników, wśród nich od stanu środowiska naturalnego miast, stanu i jakości infrastruktury mieszkaniowej, opieki medycznej, dostępu do usług, dochodów i zasobności materialnej, poziomu bezrobocia oraz wykształcenia czy wykluczenia społecznego (Curtis i in. 2005, Boelhouwer

2002, Davis i Fine-Davis 1991). Badania dotyczące warunków życia prowadzone są na całym świecie i obejmują zarówno miasta, jak i obszary wiejskie, przy czym dużo gorszą sytuację obserwuje się na terenach wiejskich (Heffner i Klemens 2012, Cheba 2011, Boelhouwer 2002, Davis i Fine-Davis 1991).

Celem badań jest określenie przemian zachodzących w budownictwie (głównie mieszkaniowym) oraz ich wpływu na warunki życia mieszkańców miasta. Warunki mieszkaniowe stanowią jedną ze składowych warunków życia. Co więcej, zmiany w budownictwie w dużej mierze obrazują rozwój przestrzenny miasta. Funkcja mieszkaniowa odgrywa istotną rolę w układzie przestrzennym, wywierając znaczący wpływ na ogólny kształt terenów zagospodarowanych przez miasto. Warunki naturalne, sytuacja demograficzna, społeczna i gospodarcza, jak również położenie w układzie komunikacyjnym decydują o stopniu i kierunku przemian przestrzeni zurbanizowanej.

MATERIAŁY I METODY

Badaniami objęto Ostródę, położoną w województwie warmińsko-mazurskim, w powiecie ostródzkim (rys. 1). Miasto liczy 33 243 mieszkańców, a jego powierzchnia wynosi 14,15 km² (Główny Urząd Statystyczny 2017). Ostróda położona jest na Pojezierzu



Rys. 1. Położenie Ostródy na tle województwa warmińsko-mazurskiego oraz powiatu ostródzkiego

Fig. 1. The location of Ostróda against Warmian-Mazurian Voivodeship and Ostróda County

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

ławskim charakteryzującym się rzeźbą młodoglacjalną. W jej granicach administracyjnych znajduje się pięć jezior, tereny podmokłe i leśne. Część obszarów podlega prawnej ochronie przyrody. Położenie fizyczno-geograficzne Ostródy determinuje rozwój przestrzenny terenów zabudowanych i zurbanizowanych. Z jednej strony korzystne położenie komunikacyjne sprzyja rozwojowi inwestycyjnemu oraz kształtowaniu się funkcji usługowych i turystycznych. Z drugiej natomiast liczne zbiorniki wodne oraz tereny podmokłe stanowią barierę rozwoju przestrzennego. Ze względu na rzeźbę terenu oraz warunki geomorfologiczne południową część miasta zajmuje przede wszystkim zabudowa wielorodzinna, a północną – głównie jednorodzinna. Generalnie jednak przestrzeń mieszkaniowa Ostródy kształtowana jest przede wszystkim przez budownictwo wielorodzinne. Obecne rozmieszczenie w przestrzeni Ostródy terenów zabudowanych i zurbanizowanych jest podyktowane warunkami środowiska naturalnego oraz rozwojem historycznym i przestrzennym miasta, a także stopniem jego zagospodarowania. Przestrzenny rozwój terenów mieszkaniowych w Ostródzie ograniczony jest w dużej mierze przez bariery naturalne (zbiorniki wodne, pradoliny, obszary chronione), których przekroczenie jest niemożliwe bądź znacznie utrudnione.

Materiały źródłowe stanowiące podstawę badań pochodzą z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego i obejmują lata 1995–2017. W przypadku braku danych przyjęto przedziały czasowe: 1998–2017 lub 2006–2017. Tak duży przedział czasowy umożliwi dokładne prześledzenie zmian. Istotnym kryterium była dostępność statystyczna danych. Cech, dla których niemożliwe było pozyskanie danych, bądź występowały braki dla poszczególnych lat, nie uwzględniono w badaniach. Analizowane dane odnoszą się do zmian związanych z budownictwem w mieście (głównie mieszkaniowym) oraz ich wpływem na warunki życia. Dopelnieniem analiz jest zbadanie zmian w sferze demograficznej oraz zmian zachodzących w strukturze użytkowania gruntów. W badaniach uwzględniono dane zestawione w tabeli 1.

Zgodnie z definicjami przyjętymi przez Główny Urząd Statystyczny (Kobylarz i in. 2018) za budy-

nek mieszkalny uznaje się budynek przeznaczony na cele mieszkalne, zajęty przez lokale mieszkalne w całości lub budynek zajęty przez lokale mieszkalne co najmniej w połowie, a w pozostałej części przez inne pomieszczenia, z wyjątkiem budynku mieszkalno-

Tabela 1. Dane uwzględnione w badaniach

Table 1. Data included in the research

	Cecha Feature
Liczba ludności Population	
Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców [%] Population growth for 1000 inhabitants [%]	
Saldo migracji na 1000 mieszkańców [%] Net migratory balance for 1000 inhabitants [%]	
Przyrost rzeczywisty na 1000 mieszkańców [%] Total population growth for 1000 inhabitants [%]	
Zasoby mieszkaniowe – ogólna liczba lokali mieszkalnych w mieście Housing capacity – a general number of apartments in a town	
Liczba lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców Number of apartments for 1000 inhabitants	
Nowe lokale mieszkalne oddane do użytkowania według form własności New apartments put into use according to ownership forms	
Przeciętna powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego Average floor surface of an apartment	
Przeciętna powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego na 1 osobę Average floor surface of an apartment for one person	
Przeciętna liczba osób przypadająca na 1 lokal mieszkalny Average number of people for one apartment	
Przeciętna liczba izb w lokalu mieszkalnym Average number of rooms in an apartment	
Gęstość zabudowy mieszkaniowej [lokale mieszkalne/km ²] Construction density [dwellings/km ²]	
Udział lokali mieszkalnych wyposażonych w ustęp spłukiwany, łazienkę oraz wodociągi [%] Percentage share of apartments with flushable toilet, bathroom and water pipes [%]	
Powierzchnia zajęta przez poszczególne formy użytkowania gruntów [ha] Surface occupied by particular forms of land use [ha]	
Nowe budynki mieszkalne i niemieszkalne oddane do użytkowania New residential and non-residential buildings put into use	

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Tabela 2. Formy budownictwa i ich objaśnienie

Table 2. Construction form and explanation

Formy budownictwa Construction form	Objaśnienie Explanation
Budownictwo indywidualne Individual construction	realizowane przez osoby fizyczne (prowadzące działalność gospodarczą i i nieprowadzące jej), fundacje, kościoły i związki wyznaniowe z przeznaczeniem na użytek własny inwestora lub na sprzedaż lub wynajem made by a natural person (running a business or not), foundations, churches and religious associations for the purpose of own use of an investor, for sale or rent
Budownictwo na sprzedaż lub wynajem Construction for sale or rent	realizowane w celu osiągnięcia zysku przez różnych inwestorów (np. firmy deweloperskie, gminy, spółdzielnie); zalicza się tu również budownictwo towarzystw budownictwa społecznego realizowane w celu osiągnięcia zysku made in order to gain profit by various investors (f.eg. developers, municipalities, collectives); non-profit housing groups are also included
Budownictwo zakładowe Employing institution construction	realizowane przez zakłady pracy (sektora publicznego i prywatnego) z przeznaczeniem na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych pracowników tych zakładów made by employing institutions (public and private sector) intended for fulfilling the housing needs of people employed in the institutions
Budownictwo komunalne Council housing	budownictwo głównie o charakterze socjalnym, interwencyjnym lub zaspokajającym potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach – realizowane w całości ze środków gminy construction of mainly social, investment nature or to fulfill the housing needs of households with low income – made entirely with municipalities funds
Budownictwo spółdzielcze Collective construction	realizowane przez spółdzielnie mieszkaniowe z przeznaczeniem dla osób będących członkami tych spółdzielni made by housing cooperatives for members of the collective

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kobylarz i in. (2018)

Source: Own study on the basis of Kobylarz et al. (2018)

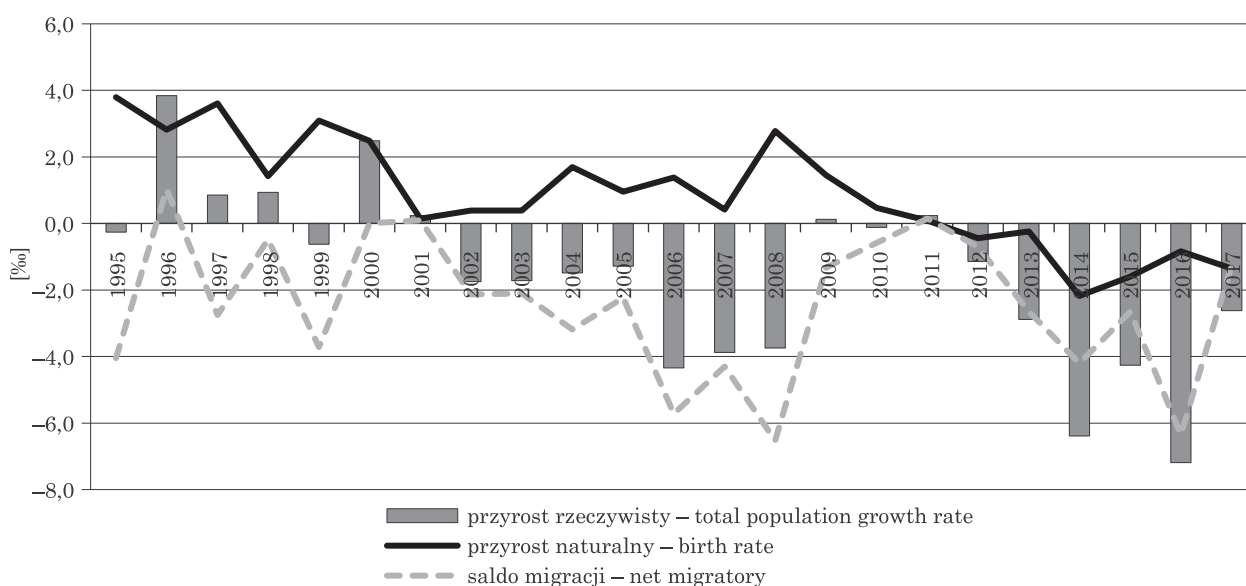
-inwentarskiego lub mieszkalno-gospodarskiego. Budynek niemieszkalny jest to z kolei budynek, który więcej niż w połowie zajęty jest na cele niemieszkalne (np. szkołę, biuro, sklep, magazyn, przychodnię lekarską), i w którym znajduje się również co najmniej jeden lokal mieszkalny. W tabeli 2 przedstawiono definicje poszczególnych rodzajów budownictwa uwzględnione w badaniach. Z uwagi na niewystępowanie w analizowanym przedziale czasowym w mieście budownictwa społecznego czynszowego, pominięto je w przyjętych definicjach oraz w analizie liczby nowych lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania według form własności.

W badaniach zastosowano metody statystyczne oraz matematyczne, a także metodę analizy porównawczej.

WYNIKI I DYSKUSJA

Funkcja rezydencjalna odgrywa istotną rolę w układzie przestrzennym, wywierając znaczący wpływ na ogólny kształt terenów zagospodarowanych przez miasto. Warunki naturalne, sytuacja demograficzna, społeczna i gospodarcza, jak również położenie w układzie komunikacyjnym, decydują o stopniu i kierunku przemian rezydencjalnej przestrzeni miejskiej. W celu wykazania przemian w przestrzeni miejskiej przeanalizowano zagadnienia związane z budownictwem mieszkaniowym. Analizowano dane dotyczące zasobów mieszkaniowych, mieszkań oddanych do użytkowania oraz liczbę nowo powstałych budynków.

Analizując zmiany w zakresie budownictwa mieszkaniowego, należy wziąć pod uwagę sytuację demograficzną. Pełny obraz zmian liczby ludności na danym obszarze daje przyrost rzeczywisty (rys. 2). Określony jest on jako różnica między przyrostem



Rys. 2. Współczynnik przyrostu rzeczywistego, przyrostu naturalnego i salda migracji w latach 1995–2017 [%]

Fig. 2. Total population growth rate, birth rate and net migratory balance between 1995 and 2017 [%]

Źródło: opracowanie własne

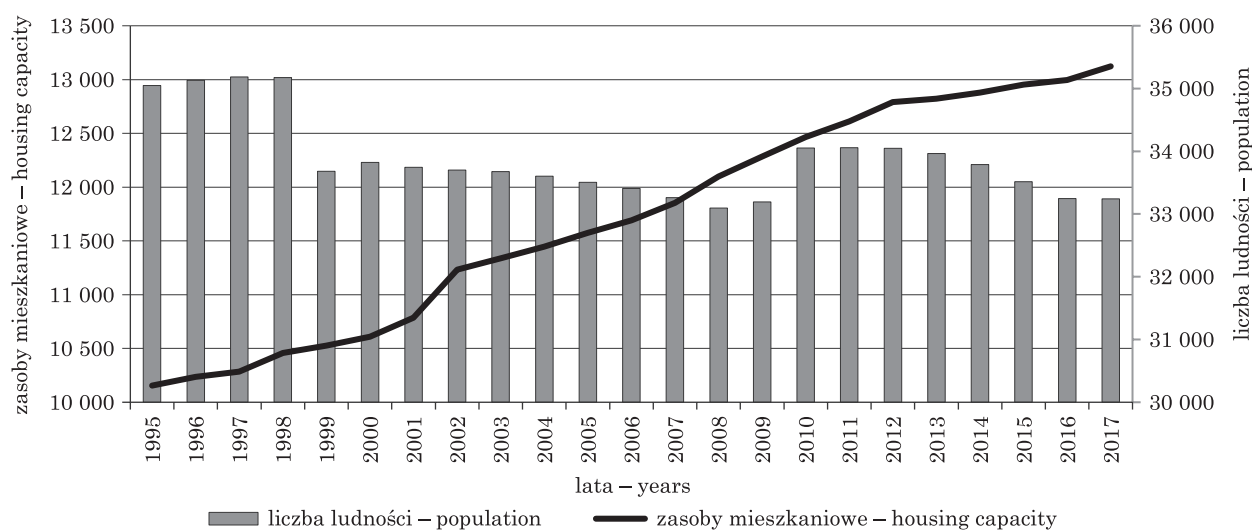
Source: own study

naturalnym a saldem migracji. W analizowanych latach w Ostródzie, podobnie jak w innych miastach w Polsce, zaobserwować można postępujące procesy depopulacyjne. Najwyższą wartość ujemną przyrostu rzeczywistego osiągnął w latach 2014–2016 oraz 2006–2008, co wiąże się zwłaszcza z ujemnym saldem migracji. Wyraźnie postępuje spadek przyrostu naturalnego – w 2012 r. osiągnął on po raz pierwszy wartość ujemną, w 2017 r. wyniósł – 1,4%. Taki stan rzeczy spowodowany jest m.in. zmianami stylu życia (mobilność, opóźnianie decyzji o założeniu rodziny), a w związku z tym spadkiem liczby urodzeń i przemianami w zakresie struktury wieku ludności skutkującymi starzeniem się społeczeństwa.

Pomimo niekorzystnych zmian demograficznych i postępującej depopulacji można zaobserwować znaczny wzrost zasobów mieszkaniowych w mieście (rys. 3). Liczba lokali mieszkalnych wzrosła z 10 155 w 1995 r. do 13 123 w 2017 r., czyli o 29%. Jednocześnie liczba ludności zmniejszyła się o 5% z 35 049 w 1995 r. do 33 243 mieszkańców w 2017 r. Zmiana ta jest znacząca i obrazuje istotne przemiany zachodzące w mieście – wzrost zasobów mieszkaniowych powoduje zajmowanie przez budownictwo coraz większej

przestrzeni bądź intensyfikację zabudowy na obszarach już zainwestowanych. Coroczny przyrost zasobów mieszkaniowych wynosi średnio 1–1,5% stanu z roku poprzedniego. Zmiany te wpływają na zwiększenie gęstości zabudowy mieszkaniowej w mieście mierzonej jako stosunek liczby lokali mieszkalnych do powierzchni miasta. Na początku badanego okresu na 1 km² przypadało 720,7 lokali mieszkalnych, natomiast w roku 2017 – 927,4. Oznacza to, że w ciągu 23 lat liczba lokali mieszkalnych na 1 km² zwiększyła się o prawie 207. Na 1 km² terenów mieszkaniowych w 2017 r. przypadało prawie 5 300 lokali mieszkalnych.

Zmniejszenie liczby ludności Ostródy oraz wzrost zasobów mieszkaniowych wpływają na poprawę warunków zamieszkania. W badanym przedziale czasowym obserwuje się znaczny wzrost liczby lokali mieszkalnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (rys. 4). W ciągu 23 lat liczba ta wzrosła z 290 do ponad 390 lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców. Wyraźnie obserwuje się stały spadek liczby osób przypadających na jeden lokal mieszkalny z 3,5 w 1995 r. do 2,5 w 2017 r. Jednocześnie w ciągu analizowanych 23 lat przeciętna liczba izb przypadających na jeden lokal mieszkalny niemal się



Rys. 3. Zmiany liczby ludności i wielkości zasobów mieszkaniowych w Ostródzie w latach 1995–2017

Fig. 3. Changes in population and the size of housing capacity in Ostróda between 1995 and 2017

Źródło: opracowanie własne

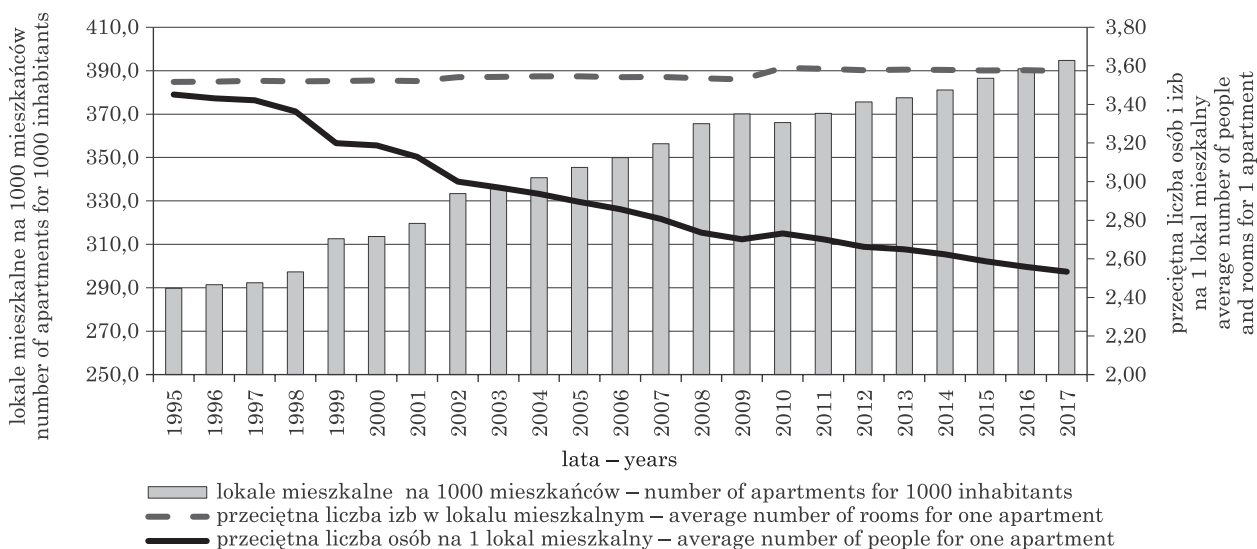
Source: own study

nie zmieniała. Lokale mieszkalne składają się średnio z od trzech do czterech izb (najczęściej są to lokale dwu- lub trzypokojowe z osobną kuchnią). Zgodnie z definicją przyjętą przez Główny Urząd Statystyczny (2002), izba jest to pomieszczenie w lokalu mieszkalnym, które jest oddzielone od innych pomieszczeń stałymi ścianami sięgającymi od sufitu do podłogi o powierzchni nie mniejszej niż 4 m^2 , posiadające bezpośrednie dzienne oświetlenie (okna, oszklone drzwi w ścianie zewnętrznej budynku) – pokoje i kuchnie. Niezależnie od wielkości powierzchni i sposobu oświetlenia, za izbę nie są uznawane: przedpokój, hol, łazienka, ubikacja, spiżarnia, weranda, ganek, schowek itp.

Korzystną, sprzyjającą poprawie warunków życia, zmianą jest wzrost powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego (rys. 5). Przez powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego rozumie się powierzchnię: pokoi, kuchni, spiżarni, przedpokoi, alków, holi, korytarzy, łazienek, ubikacji, obudowanej werandy, ganku, garderoby oraz innych pomieszczeń służących mieszkalnemu i gospodarczemu potrzebom mieszkańców bez względu na ich przeznaczenie i sposób użytkowania. Do powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego nie wlicza się balkonów, tarasów, loggi, antresoli, szaf,

schowków w ścianach, pralni, suszarni, wózkowni, strychów, piwnic i komórek przeznaczonych na przechowywanie opału, garaży, hydroforni i kotłowni (Kobylarz i in. 2018). Średnia powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego przypadająca na 1 osobę wzrosła w analizowanym przedziale czasowym o ponad 8 m^2 (z 16 m^2 do ponad 24 m^2), natomiast średnia powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego wzrosła o prawie 6 m^2 z $55,5 \text{ m}^2$ do $61,2 \text{ m}^2$. W obu przypadkach obserwowana jest stała tendencja wzrostowa.

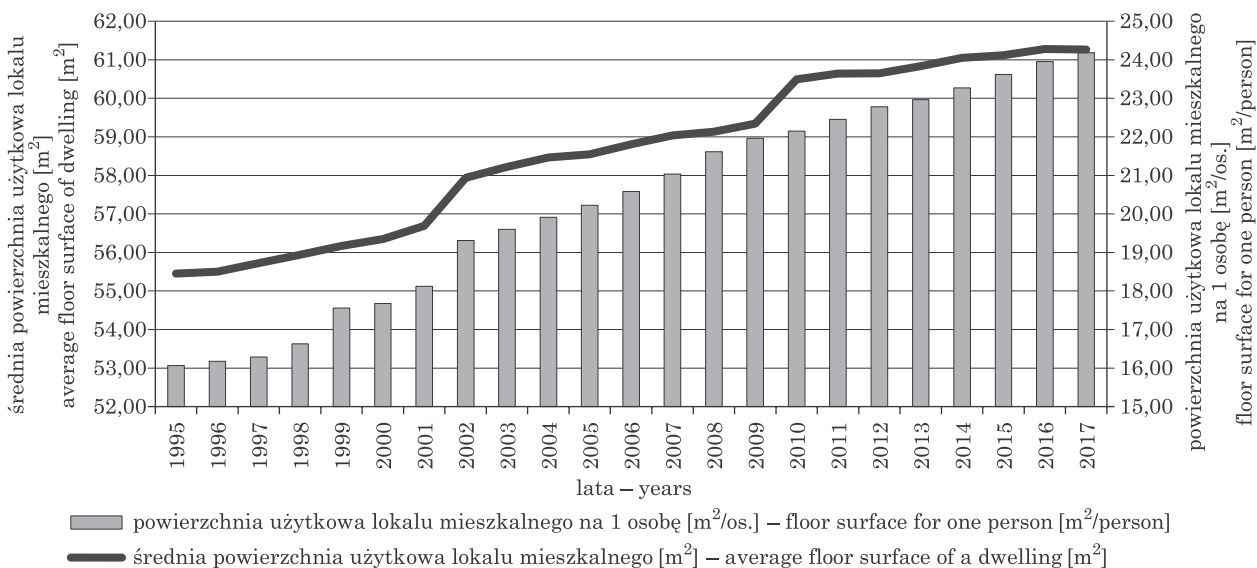
Przekształcenia w strukturze gospodarczej Polski po 1989 r. wywarły istotny wpływ na tworzenie bądź zanikanie różnych form budownictwa, co odzwierciedlone jest w fizjonomii miasta i jego morfologii. Przemiany można prześledzić, analizując zmiany w zakresie liczby nowych lokali mieszkalnych oddawanych corocznie do użytkowania w latach 1995–2017 (rys. 6). Zmiany te nie wykazują stałej tendencji. Zaobserwować można kilkuletnie okresy wzrostu poprzedzielane krótkimi okresami spadku liczby lokali mieszkalnych oddawanych do użytkowania. Najwięcej lokali mieszkalnych oddano w 2008 r., co jest związane z zakończeniem budowy wielorodzinnego osiedla mieszkaniowego (221 mieszkań przeznaczonych na sprzedaż bądź wynajem).



Rys. 4. Liczba lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców oraz przeciętna liczba izb i osób przypadająca na 1 lokal mieszkalny
Fig. 4. Number of apartments for 100 inhabitants and the average number of rooms and people for one apartment

Źródło: opracowanie własne

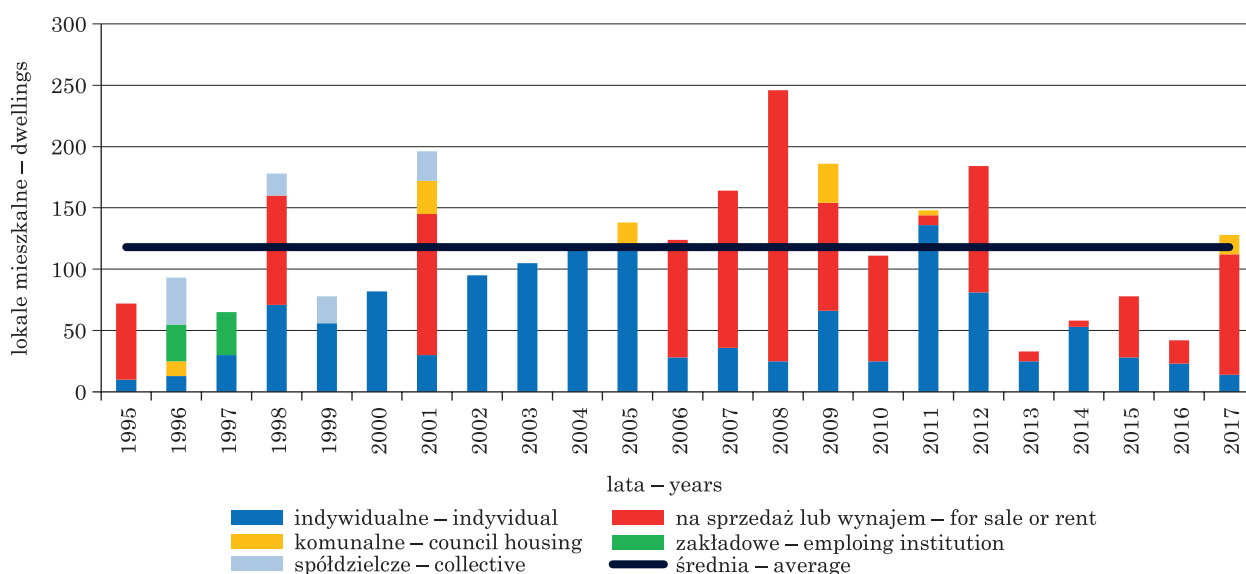
Source: own study



Rys. 5. Zmiany średniej powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego oraz powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego przypadającej na 1 osobę w latach 1995–2017 [m²]
Fig. 5. Changes in the average floor surface of a dwelling and floor surface for one person between 1995 and 2017 [m²]

Źródło: opracowanie własne

Source: own study



Rys. 6. Lokale mieszkalne nowe oddane do użytkowania według form budownictwa w latach 1995–2017

Fig. 6. New dwellings put into use according to construction forms between 1995 and 2017

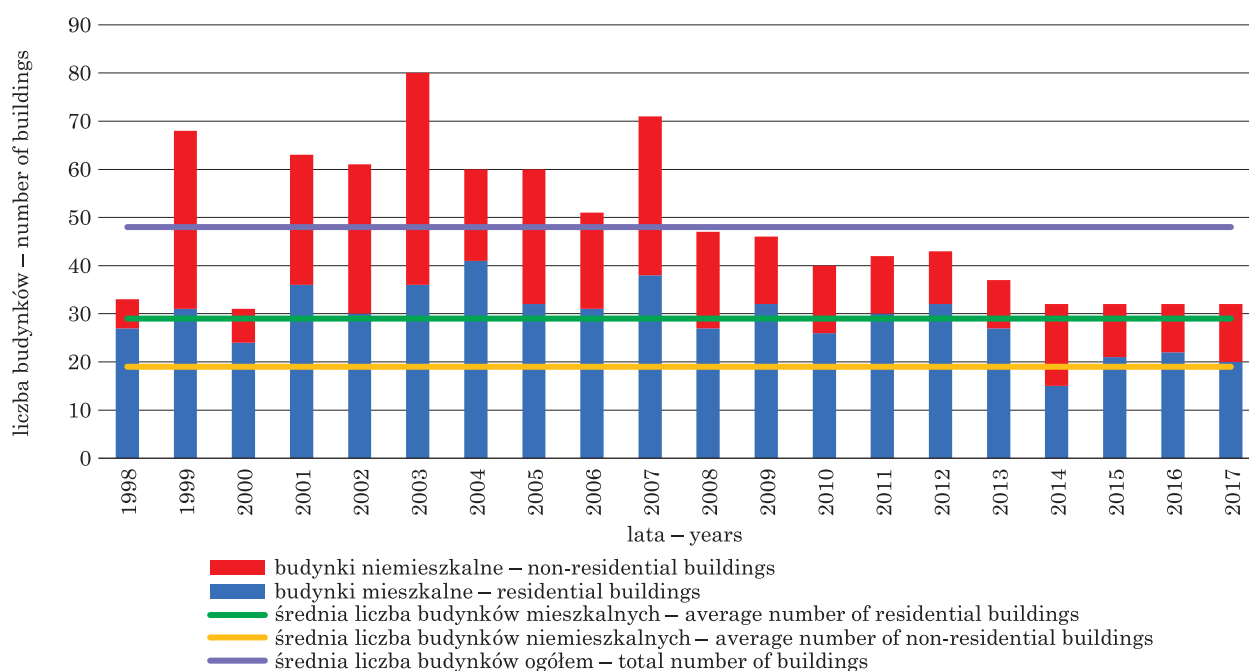
Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Średnio w każdym roku badanego dwudziestotrzy-letniego okresu powstało 118 mieszkań. Od 2006 r. widoczny jest wzrost i istotny udział liczby lokali mieszkalnych przeznaczonych na sprzedaż bądź wynajem, co jest przejawem popytu ludności na nowe lokale mieszkalne oraz aktywności firm deweloperskich. Przedsięwzięcia te kształtują przestrzeń miejską, zagospodarowując znaczne tereny wcześniej niezainwestowane, bądź wypełniając puste place i tworząc „plomby” między istniejącą zabudową. Ważną rolę w kształtowaniu przestrzeni rezydencjalnej odgrywa budownictwo indywidualne realizowane przez osoby fizyczne na własne potrzeby mieszkaniowe. Znaczny udział w tego typu zabudowaniach ma zabudowa jednorodzinna. W latach 2013–2016 zaznacza się wyraźny spadek liczby mieszkań oddawanych do użytkowania w stosunku do lat poprzednich. Ze względu na wyczerpujące się rezerwy terenowe pod budownictwo mieszkaniowe miasto rozrasta się poza granicami administracyjnymi. Skutkiem przemian jakie dokonały się w kraju (oraz w Ostródzie) za sprawą transformacji gospodarczej jest niewielki udział budownictwa komunalnego i zanik budownictwa zakładowego.

Corocznie powstające nowe budynki powodują zagęszczenie zabudowy oraz rozrastanie się zabudowy zarówno w obrębie miasta, jak i poza granicami administracyjnymi Ostródy (rys. 7). Głównym motorem przemian w tym zakresie są budynki mieszkalne stanowiące średnio 62% ogółu. Najmniejszy udział tego typu zabudowy odnotowano w roku 1999 (46%), a najwyższy w 1998 (82%) oraz w latach 2000, 2009, 2011 i 2012 (powyżej 70%). Średnio w roku oddawanych jest do użytku 29 budynków mieszkalnych i 19 niemieszkalnych. Łącznie w latach 1998–2017 powstało w Ostródzie 961 nowych budynków. Przytoczone wartości można określić jako wysokie, biorąc pod uwagę, że część zabudowań stanowią obiekty o dużej powierzchni, które wpływają znacznie na przekształcenia przestrzeni miejskiej, często całkowicie zmieniając aktualną strukturę użytkowania danego terenu.

Na warunki mieszkaniowe w znaczny sposób wpływa wyposażenie w instalacje sanitarno-techniczne. W całym badanym okresie (1995–2017) wszystkie lokale mieszkalne wyposażone były w ustęp spłukiwany, łazienki oraz podłączenia do sieci wodociągowej.



Rys. 7. Liczba budynków nowych oddanych do użytkowania w Ostródzie w latach 1998–2017

Fig. 7. The number of new buildings put into use in Ostróda between 1995 and 2017

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

W przestrzeniach miasta zaobserwować można procesy sakralizacji polegające m.in. na budowie nowych świątyń i tworzeniu parafii (Liszewski 2001). W badanym okresie w Ostródzie powstało kilka nowych kościołów, wśród których poza świątyniami katolickimi utworzono również parafię kościoła ewangelicko-augsburskiego (luterńskiego) oraz cerkiew obrządku greckokatolickiego. Powstawanie przedsięwzięć o charakterze sakralnym również świadczy o postępującym zainwestowaniu przestrzeni miejskiej. Budowa nowych świątyń dowodzi istnienia znaczącej liczby wiernych, dla których obiekty te lokowane są w sąsiedztwie ich miejsc zamieszkania.

Jak zauważa Zborowski (2005), cechą charakterystyczną powstających po transformacji systemowej nowych osiedli domów jednorodzinnych jest lokalizacja zarówno w strefie podmiejskiej, jak i wśród wolnych przestrzeni między istniejącymi w mieście zabudowaniami. W tej ostatniej strefie tworzone są również obiekty wielorodzinne o charakterze apartamentowców.

Biorąc pod uwagę zmiany w strukturze użytkowania gruntów, powierzchnia zajęta przez tereny zabudowane i zurbanizowane (w tym powierzchnia terenów mieszkaniowych) zwiększyła się (2006 r. – 678 ha; 2017 r. – 854 ha), a tym samym zmniejszyła się powierzchnia użytków rolnych (z 317 ha w 2006 r. do 226 ha w 2017 r.). W 2017 roku 40% powierzchni miasta zajętej było przez zbiorniki wodne, tereny podmokłe, łąki, grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także inne grunty niezainwestowane. Tereny niezagospodarowane, mimo wysokiego udziału w strukturze użytkowania gruntów, nie stanowią w przeważającej mierze przyszłych rezerw terenowo-budowlanych.

Wyniki prowadzonych badań świadczą o tym, że zabudowa stale się rozrasta, zajmując coraz to nowsze i większe obszary, które dawniej wykorzystywane były rolniczo lub zajęte przez łąki. Na podstawie przytoczonych badań wnioskować można o korzystnym charakterze przemian w sferze budownictwa mieszkaniowego i ich wpływie na warunki życia. Nowe

budownictwo realizowane jest z uwzględnieniem zasad ładu przestrzennego, z naciskiem na wiązanie sfery usługowej z mieszkaniową.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI KOŃCOWE

Transformacja ustrojowa, wprowadzenie mechanizmów rynkowych oraz zmiana świadomości ludności wpłynęły na korzystne przemiany w sferze budownictwa, co wykazano na podstawie studium przypadku Ostródy. Przejawia się to w rokrocznie zwiększających się zasobach mieszkaniowych oraz powstających nowych zabudowaniach. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej pozytywnie wpłynęła na tworzenie nowej bazy lokalowej. Modyfikacji uległy istniejące formy budownictwa: nastąpił zanik budownictwa zakładowego i spadek znaczenia budownictwa komunalnego, wzrosła natomiast aktywność firm deweloperskich. Wynikiem zmian jest również poprawa panujących warunków mieszkaniowych przejawiająca się m.in. większą powierzchnią użytkową lokalu mieszkalnego ogółem oraz przypadającą na 1 mieszkańca, znacznym spadkiem liczby osób przypadających na jeden lokal mieszkalny czy wzrostem ogólnej liczby zasobów mieszkaniowych o prawie 30%. Najnowsza zabudowa wielorodzinna wyposażona jest nierzadko w windy oraz garaże podziemne. Zwiększenie liczby zasobów mieszkaniowych z jednoczesnym spadkiem liczby ludności jest efektem zmiany modelu rodziny mieszczącej „pod jednym dachem” z wielopokoleniowego do jednopokoleniowego, a także posiadaniem nierzadko przez właścicieli kilku lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem. Przytoczone wyniki wskazują, że następuje poprawa warunków życia.

Efektom przemian jest coraz większe zagęszczenie zabudowy i intensywniejsze wykorzystanie przestrzeni miejskiej, co może być uznane zarówno jako zjawisko pozytywne (poprawa warunków życia), jak i negatywne („zagarnianie” przestrzeni miejskiej kosztem terenów naturalnych). Kształt przestrzeni mieszkaniowej nadaje budownictwo prywatne realizowane przez firmy deweloperskie oraz indywidualne osoby fizyczne na użytek własny. Ze względu na warunki

fizjograficzne Ostródy lokalizacja nowych inwestycji mieszkaniowych w mieście z roku na rok jest coraz bardziej ograniczona. Stale kurczą się zasoby terenów możliwych do zagospodarowania. Należy mieć więc na uwadze fakt, że ze sferą zagospodarowania miasta połączona jest również przestrzeń rezydencjalna powstająca poza granicami administracyjnymi Ostródy, jednak posiadająca typowo miejski charakter.

Analizując przemiany zachodzące w sferze budowlanej, można wnioskować, iż w granicach administracyjnych Ostródy nadal notowany będzie wzrost liczby zabudowy, jednak jej dynamika będzie znacznie spadać, ze względu na kurczące się wolne tereny możliwe do zainwestowania. Kształt struktury miasta nadawać będzie budownictwo prywatne indywidualne bądź przeznaczone na sprzedaż/wynajem. Większy udział w strukturze nowo powstałych obiektów będą miały najprawdopodobniej zabudowania jednorodzinne, o mniejszej kubaturze i zajmowanej powierzchni terenu, niż zabudowania wielorodzinne wymagające znacznych wolnych arealów i odpowiedniej nośności gruntu. Istotną rolę w zapobieganiu chaotycznej zabudowie odgrywa właściwie planowanie przestrzeni miejskiej, w tym pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Należy podkreślić, że dalszy rozwój przestrzenny i funkcjonalny miasta powinien odbywać się z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju oraz ładu przestrzennego, a także z troską o środowisko i jakość życia mieszkańców.

PIŚMIENNICTWO

- Amin, A., Amin, A., Singh, S.K. (2012). Study of urban land use dynamics in Srinagar city using geospatial approach, *Bulletin of Environmental and Scientific Research* 1(2), <http://www.besr.org.in/index.php/besr/article/view/17>, dostęp (access): 6.06.2018.
- Araya, YH, Cabral, P. (2010). Analysis and modeling of urban land cover change in Setúbal and Sesimbra, Portugal, *Remote Sensing* 2, 1549–1563, doi: 10.3390/rs2061549.
- Bank Danych Lokalnych. Główny Urząd Statystyczny (Local Data Bank, Central Statistical Office), <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp (access): październik – grudzień 2018.

- Boelhouwer, J. (2002). Quality of life and living conditions in the Netherlands. *Social Indicators Research* 58(1–3), 113–138.
- Cheba, K. (2011). Analysis of development trends of standard of living for medium-sized cities in Poland. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonometria* 32(196), 137–146.
- Curtis, T., Kvernmo, S., Bjerregaard, P. (2005). Changing living conditions, life style and health. *International Journal of Circumpolar Health* 64(5), 442–450, doi: 10.3402/ijch.v64i5.18025.
- Davis, E., Fine-Davis, M. (1991). Social indicators of living conditions in Ireland with European comparisons. *Social Indicators Research* 25(2–4), 103–365.
- Geymen, A., Baz, I. (2008). Monitoring urban growth and detecting land-cover changes on the Istanbul metropolitan area. *Environmental Monitoring and Assessment* 136(1–3), 449–459.
- Główny Urząd Statystyczny. Biuro Spisów (2002). Instrukcja metodologiczna do Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań w 2002 r., (Methodological instruction for National Census of Population and Housing in 2002). GUS, Warszawa.
- Heffner, K., Klemens, B. (2012). Warunki życia i aktywność społeczno-gospodarcza mieszkańców na obszarach wiejskich (na przykładzie województwa opolskiego). [Living conditions and socio-economic activities of rural people (on the basis of Opolskie Voivodeship)]. *Barometr Regionalny* 4(30), 81–88.
- Ilnicki, D. (2001). Inwestycje mieszkaniowe w przestrzeni Wrocławia, w: XIV konwersatorium wiedzy o mieście. Miasto postsocjalistyczne. Organizacja przestrzeni miejskiej i jej przemiany, cz. 1. (Housing investments in Wrocław, in: XIV seminar of the knowledge of the city. Post-socialist city. The organization of city space and its changes). Red. I., Jażdżewska, Łódź.
- Kobylarz, J., Włosińska, I., Jędrzejewska, B., Hinz, L. (2018). Budownictwo mieszkaniowe I–IV kwartał 2017 r. (Housing construction in I–IV quarter of 2017). Główny Urząd Statystyczny, p. 20.
- Liszewski, S. (2001). Model przemian przestrzeni miejskiej miasta postsocjalistycznego, w: XIV konwersatorium wiedzy o mieście. Miasto postsocjalistyczne. Organizacja przestrzeni miejskiej i jej przemiany, cz. 2 (XIV seminar of the knowledge of the city. Post-socialist city. The organization of city space and its changes). Red. I., Jażdżewska, Łódź.
- Onose, D.A., Ioja, C., Vanau, G.O., Nita, M.R., Ciocanea, C.M., Mirea, D.A. (2013). Spatial and temporal dynamics of residential areas affected by the industrial function in a post-communist city. Case study bucharest. *Real Corp* 2013, pp. 821–830.
- Solon, J. (2009). Spatial context of urbanization. Landscape pattern and changes between 1950 and 1990 in the Warsaw metropolitan area, Poland. *Landscape and Urban Planning* 93(3–4), 250–261, doi: 10.1016/j.landurbplan.2009.07.012.
- Suliborski, A. (2016). Środowisko mieszkaniowe miasta jako przedmiot badań geografii osadnictwa, w: Miasto – region – tożsamość geografii. Wybór prac Andrzeja Suliborskiego (Housing environment as a research subject for settlement geography, in: City – region – the identity of geography. Selection of works by Andrzej Suliborski). Red. M., Wójcik. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, pp. 45–57, doi: 10.18778/8088–159-4.04.
- Xiao, J., Shen, Y., Ge, J., Tateishi, R., Tang, Ch., Liang, Y., Huang, Z. (2006). Evaluating urban expansion and land use change in Shijiazhuang, China, by using GIS and remote sensing. *Landscape and Urban Planning* 75(1–2), 69–80, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2004.12.005>.
- Xu, Z., Coors, V. (2012). Combining system dynamics model, GIS and 3D visualization in sustainability assessment of urban residential development, *Building and Environment* 47, 272–287, <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2011.07.012>.
- Yin, J., Yin, Z., Zhong, H., Xu, S., Hu, X., Wang, J., Wu, J. (2011). Monitoring urban expansion and land use/land cover changes of Shanghai metropolitan area during the transitional economy (1979–2009) in China. *Environmental Monitoring and Assessment* 11(1–4), 609–621.
- Zborowski, A. (2005). Przemiany struktury społeczno-przestrzennej regionu miejskiego w okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej (na przykładzie Krakowa) [Changes in socio-spatial structure of city region in the times of real socialism and political transformation (on the example of Cracow)]. Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

HOUSING TRANSFORMATIONS AS THE FACTOR OF CITY SPATIAL DEVELOPMENT AND THE DETERMINANT FOR IMPROVING LIVING CONDITIONS – A CASE STUDY

ABSTRACT

City space undergoes constant changes. Natural environmental conditions, demographic and socio-economic condition shape the structure of area development. The aim of the study is to determine the ongoing changes in construction (mainly housing) in a town and their influence on inhabitants' living conditions. The research results show that the changes in housing are beneficial. It is manifested in the increasing housing capacity. Living conditions have improved, for instance, the usable floor area in general and per one inhabitant is higher, the number of people for one apartment is lower, and the general number of housing capacity has increased almost 30%. Consequently, the construction density and the intensiveness of using city space are higher. Residential area that emerges outside city administration is also connected with the city developmental area.

Key words: residential areas, living conditions, housing conditions, urbanization, medium-sized towns, housing

NASADZENIA ZASTĘPCZE W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCEGO W POLSCE PRAWA – SKUTECZNE CZY FIKCYJNE NARZĘDZIE KOMPENSACJI PRZYRODNICZEJ?

Monika Ziemiańska¹, Robert Kalbarczyk², Marcin Sobota³

¹ORCID: 0000-0001-8805-9821

²ORCID: 0000-0002-0564-8653

³ORCID: 0000-0002-5126-7472

¹⁻³Institut Architektury Krajobrazu, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
ul. Grunwaldzka 55, 50-357 Wrocław, **Polska**

ABSTRAKT

W pracy podjęto próbę oceny nasadzeń zastępczych jako narzędzi kompensacji przyrodniczej określonych w polskim prawie. Analizę przeprowadzono na podstawie danych dla Wrocławia zamieszczonych w sprawozdaniach prezydenta Wrocławia z realizacji zadań w latach 1991–2016. Oceniono m.in. stosunek liczby drzew usuwanych do liczby drzew nasadzanych w ramach nasadzeń zastępczych. Porównano sumę opłat wynikających z decyzji „naliczających” w poszczególnych latach stanowiących dochód do budżetu gminy z kosztami zakupu i dostawy materiału roślinnego. Stwierdzono, że łączna liczba drzew i krzewów, na usunięcie których zezwolił uprawniony organ Urzędu Miasta Wrocławia, wielokrotnie przewyższyła łączną liczbę nowych nasadzeń drzew i krzewów zarówno tych, które wynikały z decyzji administracyjnych, jak i tych, które były wynikiem zaplanowanych działań jednostek gminy miejskiej Wrocław.

Słowa kluczowe: ustawa o ochronie przyrody, usuwanie drzew i krzewów, rekompensata przyrodnicza, nasadzenia kompensacyjne, Wrocław

WSTĘP

Dzięki postępowi cywilizacyjnemu człowiek osiągnął poprawę technicznego standardu życia, jednak odbyło się to kosztem środowiska naturalnego, co szczególnie widoczne jest w dużych miastach. W konsekwencji konfliktu postępu społeczno-cywilizacyjnego ze środowiskiem przyrodniczym, miejsce tego drugiego trwale zajmują nowe osiedla mieszkaniowe, centra handlowo-usługowe, nowa infrastruktura techniczna, komunikacyjna czy transportowa

(Szczepanowska 2001, Szulc 2013, Łukaszewicz i Ziemiańska 2014, Szalewska 2015, Dobrzańska i in. 2018). Rozwój miast i trwające w nich procesy inwestycyjne wymuszają decyzje dotyczące wycinek drzew i krzewów. Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów stanowi jeden z podstawowych instrumentów ochrony zadrzewień w prawie polskim. Ochrona ta, w myśl art. 2 Ustawy o ochronie przyrody (u.o.p) z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880) „(...) polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody”,

robert.kalbarczyk@upwr.edu.pl

do których ustawodawca zalicza m.in. zielen w miastach i wsiach oraz zadrzewienia. Art. 2 ust 2 u.o.p. stanowi, że „(...) celem ochrony przyrody jest m.in. ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, jak również utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody, w tym drzew”. Bardzo lakoniczne wzmianki dotyczące prawnych możliwości zastępowania drzew lub krzewów przewidzianych do usunięcia innymi drzewami lub krzewami zawarto już w 1991 r. w Ustawie o ochronie przyrody z 16 października 1991 r. (Dz.U. 1991 nr 114 poz. 492) w art. 47e, który brzmiał „(...) usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić za zezwoleniem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wydanym na wniosek władającego, z tym że organ może uzależnić udzielenie zezwolenia od przeniesienia drzew lub krzewów we wskazane przez siebie miejsce albo zastąpienie drzew lub krzewów przewidzianych do usunięcia innymi drzewami lub krzewami”. Przez kolejne 26 lat funkcjonowania, kilkakrotnie nowelizowanych, przepisów ustawy o ochronie przyrody zmieniało się podejście zarówno organów wydających decyzje, jak i wnioskodawców ubiegających się o pozwolenia na wycinkę drzew lub krzewów, szczególnie w kwestii uzależniania decyzji zezwalających na wycinki od wykonywania nasadzeń zastępczych (kompensacyjnych). Zdaniem autorów, nie bez znaczenia w tej kwestii były wielkości wpłat wpływających na konta gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (do 2010 r.) oraz na konta gmin (po 2010 r., aż do lipca 2017 r.) z tytułu naliczonych opłat za wycinkę drzew i krzewów.

Istotną informację stanowi również fakt, iż dopiero w 2004 r. ustawodawca w treści u.o.p., art. 83 ust. 1 pkt 3, doprecyzował zapis odnoszący się do ilości nasadzeń zastępczych. „(...) Wydanie zezwolenia może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienie innymi drzewami lub krzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów”. Warto zaznaczyć, że bardzo późno, bo dopiero w 2015 r. w nowelizacji u.o.p. (Dz.U. 2015

poz. 1045), w Ustawie z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw, ustawodawca informuje, że konieczne jest wykonanie „(...) projektu planu nasadzeń zastępczych, rozumianych jako posadzenie drzew lub krzewów, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub o powierzchni nie mniejszej niż powierzchnia usuwanych krzewów, stanowiących kompensację przyrodniczą za usuwane drzewa i krzewy w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska”. Z zapisu zawartego w art. 3 pkt 8 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. w Prawie ochrony środowiska (Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627) wynika, że przez „(...) kompensację przyrodniczą należy rozumieć – zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych”.

CEL I ZAKRES BADAŃ

W pracy podjęto próbę oceny skuteczności nasadzeń zastępczych jako formy kompensacji przyrodniczej określonej w polskim prawie, obowiązującym w latach 1991–2016, na przykładzie Wrocławia – jednego z pięciu największych miast Polski. Szczegółowo analizowano dane z lat 2010–2016 oraz w kilku przypadkach z lat 2006–2009, dotyczące m.in.:

- liczby decyzji administracyjnych wydanych przez wszystkie komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia,
- liczby decyzji wydanych na podstawie u.o.p. przez uprawnione komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia, w tym liczby drzew, na które uzyskano decyzje na wycinkę w latach 2006–2016 w podziale na wycinki z naliczeniem opłat oraz bez naliczenia opłat,
- wielkości dochodów do budżetu miasta z tytułu opłat za usunięte drzewa i krzewy w analizowanych latach

- oraz wielkości opłat gwarancyjnych za nasadzenia zastępcze odroczonych na trzy lata,
- liczby drzew, nasadzeń zastępczych wynikających z decyzji administracyjnych oraz liczby drzew, nasadzeń uzupełniających, wykonanych przez uprawniony organ gminy,
- wielkości środków przeznaczonych przez jednostkę organizacyjną gminy na zakup i dostawę materiału roślinnego.

Z uwagi na coraz częściej wyrażany sprzeciw społeczeństwa dotyczący obserwowanej, zwiększającej się liczby usuwanych drzew i krzewów, podjęto próbę ustalenia rozmiaru i zakresu realizowanych na podstawie decyzji administracyjnych wycinek oraz oceny wielkości rekompensaty przyrodniczej za wycinane drzewa wyrażonej nasadzeniami zastępczymi. W trakcie badań przeanalizowano zapisy regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio i pośrednio do narzędzi kompensacji przyrodniczej, którymi są nasadzenia zastępcze.

W toku prowadzonych badań postawiono następujące pytania badawcze, składające się na zakres merytoryczny pracy:

- czy rozwój gospodarczo-przestrzenny Wrocławia, piątego co do wielkości powierzchni miasta w kraju, przyczynia się do wzrostu liczby wycinanych drzew i krzewów?
- czy w związku z obserwowaną dużą liczbą wycinanych drzew w mieście zwiększana jest systematycznie liczba drzew nasadzanych oraz jaki w nich udział mają nasadzenia zastępcze?
- jakie są proporcje wysokości opłat wynikających z decyzji „naliczających” w poszczególnych latach, stanowiących dochód do budżetu gminy w stosunku do kosztów zakupu i dostawy materiału roślinnego stosowanego do nasadzeń uzupełniających i ukwiecania terenów zieleni miejskiej, realizowanych przez zobowiązaną do tego jednostkę Urzędu Miasta?

MATERIAŁ I METODY

Prace badawcze prowadzono w dwóch etapach. Pierwsze zadanie polegało na pozyskaniu, zweryfikowaniu i usystematyzowaniu danych. Drugi etap

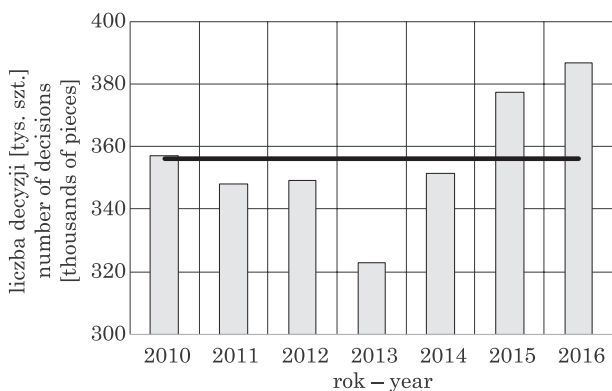
stanowiło opisanie wyników. Do analiz statystycznych wykorzystano dane pochodzące ze sprawozdań prezydenta Wrocławia z realizacji zadań w latach 2010–2016 oraz dane uzyskane z Departamentu Nieruchomości i Eksploatacji Urzędu Miejskiego Wrocławia, Wydziału Środowiska i Rolnictwa. Zakres czasowy całego opracowania obejmował lata 1991–2016 ze szczególnym uwzględnieniem, z uwagi na kompletność danych, lat 2010–2016 oraz w kilku przypadkach dodatkowo lat 2006–2009. Opracowaniem objęto obszar gminy miejskiej Wrocław o pow. prawie 29,3 tys. ha i liczbie zameldowanych mieszkańców ponad 637 tys. (stan na grudzień 2016).

Uzasadniając zakres czasowy wybranych do analizy danych zawartych w sprawozdaniach prezydenta Wrocławia z realizacji zadań, należy mieć na uwadze, że od 2010 r., po nowelizacji u.o.p., opłaty za usuwanie drzew i krzewów stały się dochodem w budżecie miasta, wcześniej natomiast wpływały na konto Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (GFOŚiGW), który w 2010 r. przestał funkcjonować. Z uwagi na upływ czasu i dostępność danych trudno ustalić, jak środki GFOŚiGW były dysponowane oraz w jakiej części przeznaczono je na zakup i dostawę materiału roślinnego dla miasta.

WYNIKI I DYSKUSJA

W analizowanych latach (2010–2016) Urząd Miejski we Wrocławiu wydawał rocznie średnio ok. 356 tys. decyzji administracyjnych, najwięcej w 2016 r. – bo aż ok. 387 tys., najmniej w 2013 r. – bo tylko nieco ponad 323 tys. (rys. 1). W ostatnich dwóch latach, 2015 i 2016, zdecydowanie wzrosła liczba wydanych decyzji.

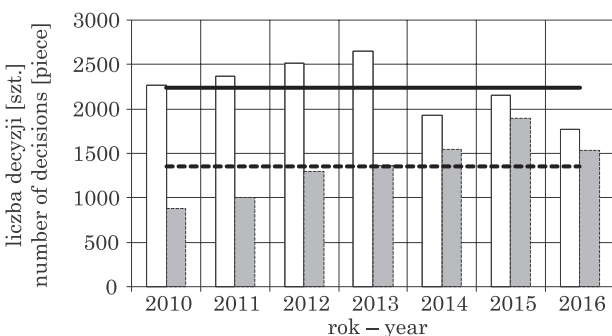
Średnia roczna liczba decyzji wydanych na podstawie u.o.p. przez organy urzędu miejskiego we Wrocławiu w analizowanym wieloleciu wyniosła ok. 2200. Z kolei średnia roczna liczba decyzji dotycząca *sensu stricto* wycinek drzew i krzewów wyniosła aż prawie 1360 i stanowiła ponad 60% wszystkich decyzji powstałych na podstawie u.o.p. (rys. 2). Najwięcej, bo aż ok. 1900, decyzji dotyczących wycinki drzew i krzewów wydano w 2015 r. Równie dużo decyzji wydano w latach 2014 i 2016, bo tylko o ok. 350 mniej niż w rekordowym 2015 r.



— średnia – mean

Rys. 1. Decyzje administracyjne wydane przez wszystkie komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia (lata 2010–2016)

Fig. 1. Administrative decisions issued by all organizational units of the Municipal Office of Wrocław (years 2010–2016)



— średnia – mean

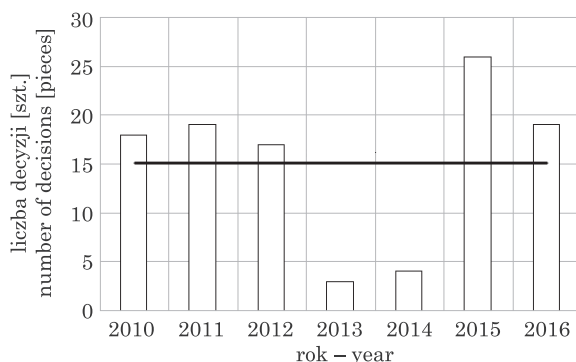
□ wszystkie na podstawie u.o.p. – all based on u.o.p.

■ dotyczące wycinki drzew i krzewów concerning cutting down trees and shrubs

Rys. 2. Decyzje administracyjne wydane na podstawie ustawy o ochronie przyrody (u.o.p.) przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia. Lata 2010–2016

Fig. 2. Administrative decisions issued on the basis of Nature Conservation Act (u.o.p.) by organizational units of the Municipal Office of Wrocław. Years 2010–2016

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) uchyliło w całości, w części lub unieważniło czy zwróciło do ponownego rozpatrzenia w analizowanych latach w sumie 106 decyzji, najwięcej – bo aż 26 – w 2015 r., najmniej – trzy i cztery decyzje, odpowiednio w roku 2013 i 2014 (rys. 3). W tych dwóch latach decyzje z odwołań stanowiły zaledwie 0,2% wszystkich decyzji wydanych na podstawie u.o.p.

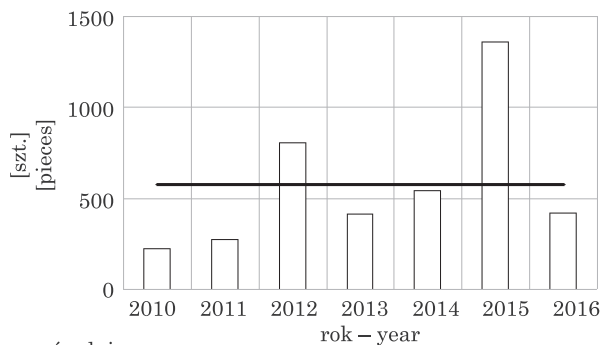


— średnia – mean

Rys. 3. Decyzje administracyjne wydane na podstawie ustawy o ochronie przyrody przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia z odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (lata 2010–2016)

Fig. 3. Administrative decisions issued on the basis of Nature Conservation Act by organizational units of the Municipal Office of Wrocław as a result of appeals to the Local Government Appeal Court (years 2010–2016)

W 2015 r. organ wydający zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów w Urzędzie Miejskim we Wrocławiu nie udzielił zgody na wycinkę ok. 1360 szt. drzew, które stanowiły 11% wszystkich drzew ujętych we wnioskach o wycinkę i był to rok z rekordowo wysoką liczbą wskazanych do zachowania drzew (rys. 4). W 2010 r. nie wydano zgody na usunięcie zaledwie 225 szt. drzew, które stanowiły tylko 4,1% wszystkich wnioskowanych o wycinkę drzew. W latach 2010–2016 łączna liczba drzew, na wycinkę których nie wydano pozwolenia we Wrocławiu, wyniosła nieco ponad 4 tys. szt.

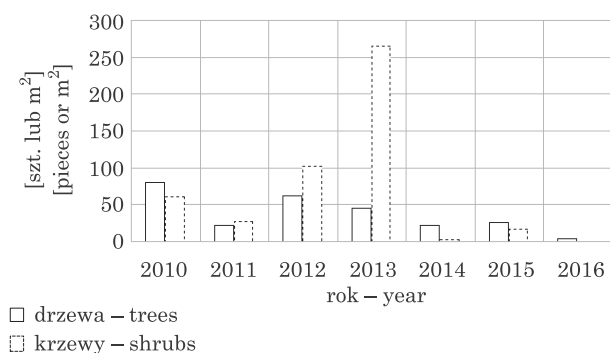


— średnia – mean

Rys. 4. Liczba drzew, na wycinkę których nie wydano pozwolenia we Wrocławiu w latach 2010–2016

Fig. 4. The number of trees not permitted to be felled in Wrocław in 2010–2016

W ustawie o ochronie przyrody w brzmieniu z 1991 r. (Dz.U. 1991 nr 114 poz. 492) dopuszczono w art. 47e „(...) możliwość, by organ wydający decyzję uzależnił wydanie zezwolenia (na wycinkę) od przeniesienia drzew lub krzewów we wskazane przez siebie miejsce”. Ustawodawca nowelizacją u.o.p. z 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880), zapisem w art. 83 ust. 1 pkt 3, trafniej zdefiniował czynność „przeniesienia”, informując, że „(...) wydanie zezwolenia może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie”. Na podstawie dostępnych danych ustalono, że w latach 2010–2016 w gminie miejskiej Wrocław wydano decyzje administracyjne uwzględniające przesadzenie w sumie 261 szt. drzew oraz 474 m² krzewów. Najwięcej decyzji na przesadzenie drzew powstało w 2010 r. (decyzjami objęto 80 szt. drzew), z kolei najwięcej decyzji uwzględniających proces przesadzenia krzewów wydano w 2013 r. (dotyczyły 263 m² krzewów) – rysunek 5. Łączna liczba przesadzonych drzew w latach 2010–2016 stanowiła zaledwie 0,4% całkowitej liczby wszystkich drzew ujętych we wnioskach.

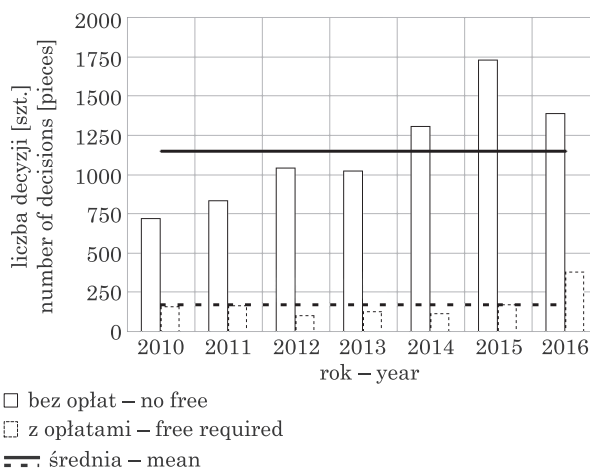


Rys. 5. Liczba drzew oraz jednostkowa powierzchnia krzewów przesadzonych w wyniku decyzji administracyjnych wydanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia (lata 2010–2016)
Fig. 5. The number of trees and shrubs expressed as an area unit replanted as a result of administrative decisions issued by organizational units of the Municipal Office of Wrocław (years 2010–2016)

W toku postępowań administracyjnych na podstawie u.o.p., organy Urzędu Miasta Wrocławia, uwzględniając przyczynę planowanej wycinki oraz kondycję sanitarną wnioskowanych do usunięcia

drzew i krzewów, podejmowały decyzje o możliwym naliczeniu opłat. Stawki ich określane były w drodze rozporządzenia przez ministra środowiska. W analizowanym wieloleciu wraz ze współczynnikami je różnicującymi się zmieniały. Już od 1991 r., w ówczesnym brzmieniu u.o.p. (Dz.U. 1991 nr 114 poz. 492) istniał wykaz przypadków, w których określono sytuacje, gdy nie należało naliczać opłat za usunięcie drzew i krzewów. Wykaz przypadków zwalniających z opłat w kolejnych nowelizacjach u.o.p. się zmieniał, głównie był rozszerzany. Mając to na uwadze, nie dziwi fakt, iż we Wrocławiu w latach 2010–2016 na dziesięć wydanych decyzji w siedmiu nie uwzględniono naliczenia opłat (rys. 6). Średnia liczba decyzji, w których nie uwzględniono naliczenia (tj. decyzji „bez opłat”) w analizowanym wieloleciu wyniosła aż ok. 1150, natomiast średnia liczba decyzji, w których organ naliczył opłaty (decyzje „z opłatami”) wyniosła tylko 173. W latach 2015 i 2016 wydano najwięcej decyzji zarówno z naliczeniem opłat związanych z wnioskowaną wycinką drzew i krzewów, jak i wolnych od tych opłat.

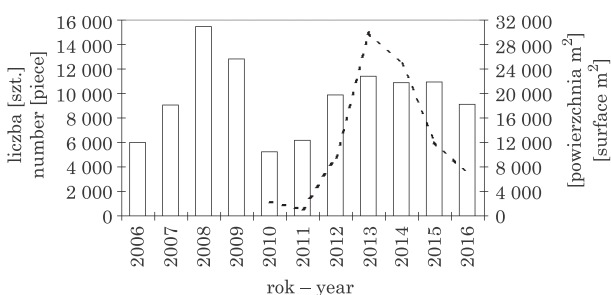
W analizowanych latach (2010–2016), na podstawie łącznie wydanych prawie 9250 decyzji admini-



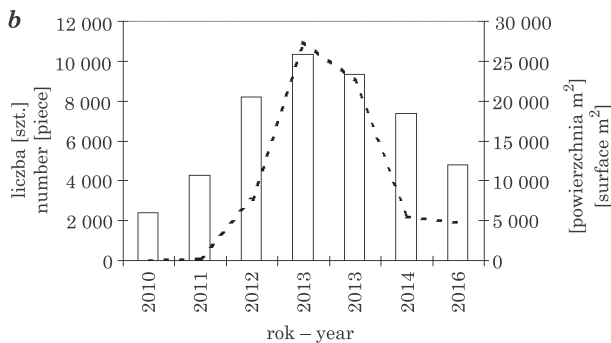
Rys. 6. Decyzje administracyjne wydane na podstawie Ustawy o ochronie przyrody przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia z podziałem na „bez opłat” i „z opłatami” (lata 2010–2016)
Fig. 6. Administrative decisions issued on the basis of Nature Conservation Act by organizational units of the Municipal Office of Wrocław broken down by “no fee” and “fee required” (years 2010–2016)

stracyjnych („bez opłat” i „z opłatami”), usunięto we Wrocławiu ok. 63,5 tys. drzew oraz prawie 86,6 tys. m² krzewów (rys. 7a). Na podstawie decyzji „bez opłat” usunięto, w ciągu siedmiu ostatnich lat, prawie 46,8 tys. drzew (co stanowi 73,5% łącznej liczby usuniętych drzew) oraz ok. 68,2 tys. m² krzewów (co stanowi 79% łącznej powierzchni usuniętych krzewów) – rysunek 7b.

a



b



□ drzewa – trees - - - - krzewy – shrubs

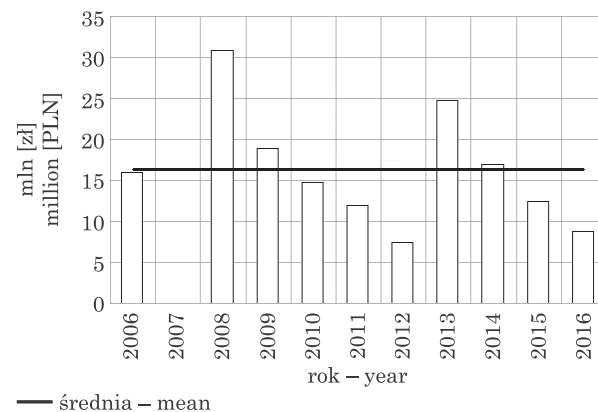
Rys. 7. Łączna liczba drzew i jednostkowa powierzchnia krzewów, na które wydał decyzje uprawniony organ Urzędu Miasta Wrocławia, uwzględniona w decyzjach administracyjnych: a – „z opłatami” – lata 2006–2016; b – „bez opłat” – lata 2010–2016

Fig. 7. The total number of trees and shrubs on the basis of decisions issued by authorized units of the Municipal Office of Wrocław in administrative decisions: a – requiring fees – years 2006–2016; b – with no fee – years 2010–2016

Z danych zawartych w sprawozdaniach prezydenta Wrocławia z realizacji zadań w latach 2006–2009 wynika, że najwięcej drzew usunięto w latach 2008 i 2009, było to w sumie prawie 28,2 tys. sztuk (rys. 7a). W trzech latach: 2013, 2014, 2015 wycinka drzew z terenu miasta była równie wysoka i wyniosła

w każdym roku > 10 tys. sztuk. Powierzchni usuniętych krzewów (w m²) w latach 2006–2009 nie udało się ustalić, co jest widoczne na rysunku 7a.

Średnia roczna wielkość opłat, stanowiących dochód do budżetu miasta Wrocławia, wniesionych za usunięcie drzew i krzewów na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia w latach 2006–2016 wyniosła ponad 16,2 mln złotych (rys. 8).



— średnia – mean

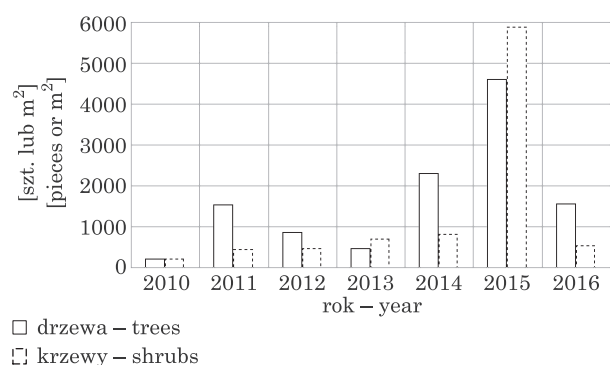
Rys. 8. Wielkość opłat, stanowiąca dochód do budżetu miasta, wniesiona za usunięcie drzew i krzewów, na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia (lata 2006–2016, bez roku 2007 – brak danych)

Fig. 8. Fees constituting income in the municipal budget charged for tree and shrub removal on the basis of administrative decisions issued by organizational units of the Municipal Office of Wrocław (years 2006–2016, excluding 2007 – no data)

Suma wpłat na konto gminy z tytułu opłat za wycinkę za lata 2010–2016 wyniosła ponad 96 mln zł. Z kolei suma wpłat za trzy lata (2006, 2008, 2009) na konto Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który przestał funkcjonować w 2010 r., wyniosła ponad 65,5 mln zł. Najwyższe wpłaty odnotowano w latach 2008 i 2013 i były to odpowiednio kwoty 30,4 mln i 24,6 mln zł. W latach 2012 i 2016 kwoty z tytułu opłat za wycinki były najniższe i wyniosły kolejno 7,6 mln i 8,5 mln zł. Dla roku 2007 oraz 2005 i lat wcześniejszych nie uzyskano stosownych danych. Za tak znaczące dla budżetu miasta wpływy z tytułu opłat za wnioskowane do wycinki drzewa odpowiadały wysokie stawki zawarte w aktach

wykonawczych (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880) – rozporządzeniach i obwieszczeniach ministra środowiska w latach 2006–2016.

Łączną liczbę nasadzeń zastępczych drzew w latach 2010–2016 zrealizowanych na podstawie decyzji wydanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia ilustruje rysunek 9.

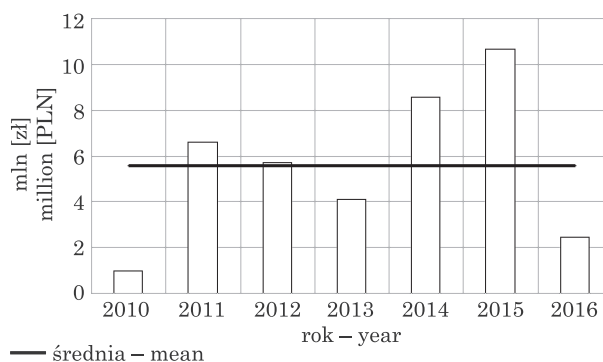


Rys. 9. Nasadzenia zastępcze drzew i krzewów wskazane w decyzjach administracyjnych wydanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia (lata 2010–2016)

Fig. 9. Tree and shrub replacement planting determined in administrative decisions issued by organizational units of the Municipal Office of Wrocław (years 2010–2016)

W analizowanym wieloleciu zezwolono na wycinkę drzew i krzewów w zamian za wykonanie nasadzeń zastępczych w liczbie ok. 11,5 tys. szt. drzew oraz ok. 9 tys. m² krzewów. Rok 2015 był rekordowy, ponieważ wtedy w decyzjach administracyjnych wskazano nasadzenie aż 4,6 tys. szt. drzew i 5,9 tys. m² krzewów. Średnia łączna liczba nasadzeń zastępczych, których celem było kompensowanie straty powstającej w wyniku planowanych i realizowanych wycinek (z wyłączeniem roku 2015), wyniosła ok. 1,1 tys. szt. drzew i 525 m² krzewów. Stosunek łącznej liczby wnioskowanych do wycinki drzew do łącznej liczby nasadzeń zastępczych wyniósł 5,5 : 1.

Wielkość opłat gwarancyjnych naliczonych i zawieszonych na trzy lata przedstawiono na rysunku 10. W latach, w których wpłaty naliczone za wnioskowane do usunięcia drzewa i krzewy stanowiły dochód do budżetu miasta, średnia roczna wielkość opłaty gwarancyjnej wyniosła prawie 5,6 mln zł. Roczne

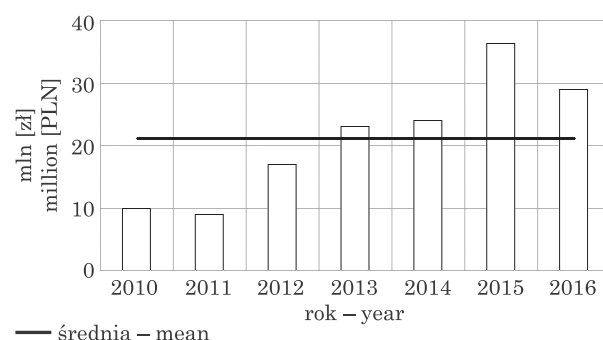


Rys. 10. Wielkość opłaty gwarancyjnej za nasadzenia zastępcze odroczonej na trzy lata

Fig. 10. Guarantee fee for replacement planting deferred for 3 years

wielkości opłat gwarancyjnych są zbieżne z łączną liczbą nasadzeń zastępczych, którą uwzględniono w decyzjach administracyjnych w analizowanych latach.

Zgodnie z art. 78 u.o.p. „Rada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należytym stanie tereny zieleni i zadrzewienia”. Średnia roczna kwota przeznaczona na utrzymanie terenów zieleni we Wrocławiu wyniosła 21,2 mln zł (rys. 11). W roku 2015 asygnowano na ten cel ogółem ponad 36 mln zł i był to rok, w którym środki przeznaczone na utrzymanie terenów zieleni były najwyższe. W roku 2011, w przeciwieństwie do roku 2015, we Wrocławiu przeznaczono na ten cel zaledwie 9 mln zł. Do głównych zadań związanych z utrzymaniem terenów zieleni należały: bieżąca konserwacja parków i zieleńców, bieżąca konserwacja zieleni przyulicznej, konser-

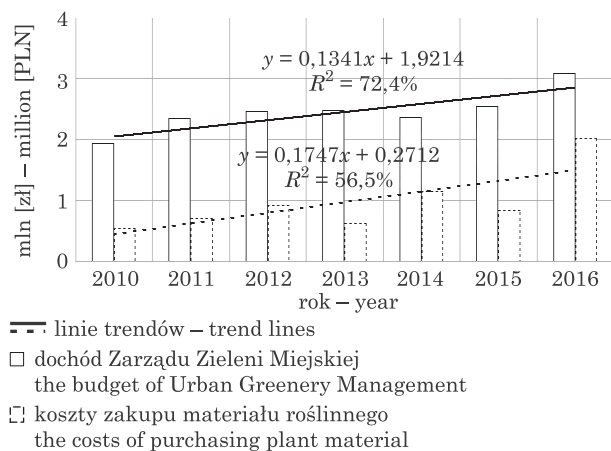


Rys. 11. Środki przeznaczone na utrzymanie terenów zieleni we Wrocławiu

Fig. 11. Funds for maintenance of urban greenery in Wrocław

wacja lasów komunalnych, wykonywanie nowych nasadzeń, dozory, oświetlania terenów zieleni, prace interwencyjne na terenach zieleni, konserwacje fontann (w tym fontanny multimedialnej) oraz systemów nawadniających, a także działania inwestycyjne, w tym wynikające z realizacji Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego (WBO). W sumie w latach 2010–2016 na utrzymanie terenów zieleni we Wrocławiu wydano ponad 148 mln zł.

Zarząd Zieleni Miejskiej (ZZM) we Wrocławiu jest jednostką budżetową gminy odpowiedzialną za tereny zieleni, powołaną w 1999 r. i działającą od stycznia 2000 r. W dyspozycji tej jednostki są dochody własne, które wynikają z opłat z tytułu dzierżaw, z kar, biletów wstępu, ze sprzedaży drewna oraz środki budżetowe, a także środki z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Z uwagi na cel opracowania autorzy porównali m.in. dochody własne jednostki ZZM i koszty zakupu oraz dostawy materiału roślinnego w kolejnych latach, wyniki przedstawiono na rysunku 12.



Rys. 12. Struktura przychodu i rozchodu budżetu Zarządu Zieleni Miejskiej we Wrocławiu

Fig. 12. The revenue and expense structure of the budget of Urban Greenery Management in Wrocław

Dysponując danymi dotyczącymi rocznych sum dochodów własnych ZZM i rocznych kosztów zakupu oraz dostawy materiału roślinnego, należy zwrócić uwagę na linie trendów, które informują o jednoczesnym wzroście dochodu własnego jednostki oraz kosztów zakupu i dostawy roślin w analizowanych

latach, co należy ocenić pozytywnie. Funkcja czasu opisywała dochód i koszty zakupu materiału roślinnego odpowiednio w około 72 i 57%. Z równania regresji wynika, że roczny dochód ZZM z roku na rok wzrastał przeciętnie o około 134 tys. zł.

Zestawienia ilościowe zakupionego w badanych latach materiału roślinnego (drzew, krzewów, bylin, roślin rabatowych, pnączy i roślin cebulowych) przedstawiono na rysunkach 13abc. Szczególną uwagę zwraca fakt, iż w ostatnich trzech analizowanych latach (2014–2016), w stosunku do lat wcześniejszych, liczba zakupionych przez ZZM drzew wzrosła prawie 4-krotnie. Średnia liczba kupowanych drzew w latach 2010–2013 wyniosła jedynie 673 szt., natomiast w latach 2014–2016 już ponad 2,6 tys. szt. W sumie w latach 2010–2016 zakupiono nieco ponad 10,5 tys. szt. drzew – stanowiących nasadzenia uzupełniające. ZZM kupował rocznie średnio ponad 219 tys. szt. roślin rabatowych i zakup ten utrzymywał się na podobnym poziomie w kolejnych latach. Uzasadnia to prawdopodobnie niezmienna obsada kwietników, gazonów i rabat w mieście. Podobnie było z zakupem krzewów. Zarząd Zieleni Miejskiej rocznie kupował średnio prawie 34 tys. szt. roślin krzewiastych w celu uzupełnienia istniejących nasadzeń. Zakup pnączy, bylin i cebul był zróżnicowany w poszczególnych latach i prawdopodobnie zależny od zakresów realizowanych projektów szaty roślinnej, np. w 2013 r. zakupiono 600 szt. roślin cebulowych, a w trzech latach, tj.: 2011, 2014, 2015, nie odnotowano zakupów tej grupy roślin.

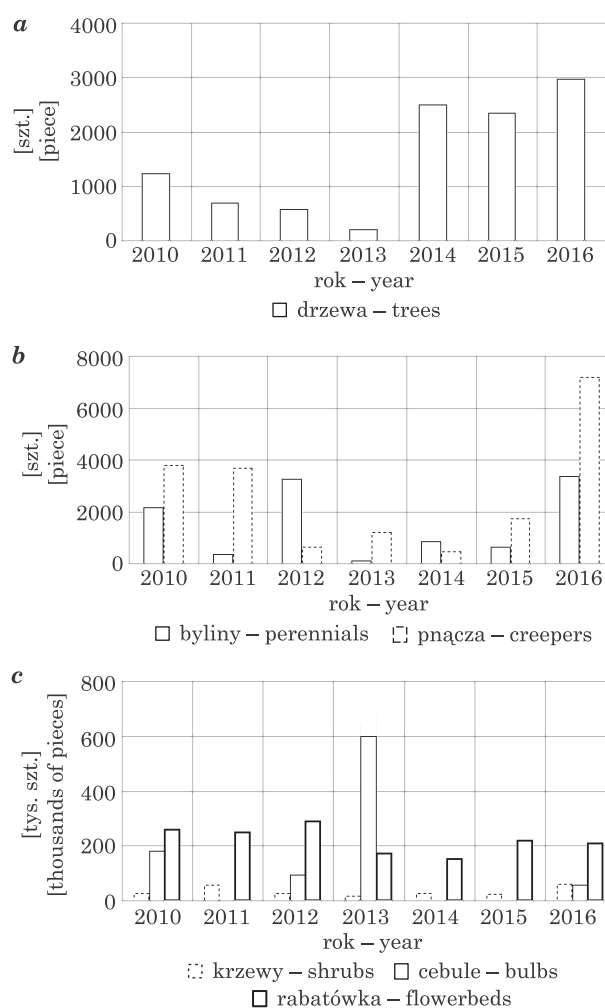
Z analiz zawartych w raporcie autorstwa Krynickiego i in. (2016), wykonanym dla lat 2011–2014, dotyczącym liczby wydanych decyzji zezwalających na wycinkę drzew w 18 miastach Polski wynika, że Wrocław z wysoką liczbą wydanych decyzji plasuje się na piątym miejscu, za Warszawą, Łodzią, Krakowem i Poznaniem. Zbliżoną do Wrocławia liczbę wydanych decyzji administracyjnych stwierdzono również dla Szczecina, Rzeszowa i Lublina. Autorzy raportu porównali m.in. liczbę wydanych decyzji na wycinkę drzew z liczbą decyzji uzależniających wycinkę od wykonania nasadzeń zastępczych. Stosunek liczby decyzji pozwalających na usunięcie drzew

do liczby decyzji uwzględniających rekompensatę w postaci nowych nasadzeń w kolejnych latach wyniósł od 4,3:1 do 5,2:1 (średnio 4,8:1). Najprawdopodobniej za taki stan odpowiadał m.in. brak przepisów wykonawczych normujących kwestię jakości i liczby nasadzeń zastępczych, a co za tym idzie, uznaniowość decyzji administracyjnych uwzględniających nasadzenia zastępcze, dalej trudności we wskazywaniu lokalizacji nasadzeń zastępczych, kontrolowaniu stanu drzew w trzyletnim okresie gwarancyjnym oraz brak obowiązku prowadzenia protokolarnych oględzin zrealizowanych nasadzeń wraz z określeniem terminów odbioru, a także brak obowiązku prowadzenia dziennika pielęgnacji drzew. Na podobne problemy w podejmowaniu decyzji administracyjnych w przedmiocie nasadzeń zastępczych wskazali: Klimek (2014), autorzy raportu Najwyższej Izby Kontroli (Informacja o wynikach kontroli... 2015), Suchocka i Krynicki (2016) oraz Łukaszkiwicz i Ziemiańska (2015).

Analizując łączną liczbę drzew i krzewów, na wycinkę których zezwolił uprawniony organ Urzędu Miasta we Wrocławiu w latach 2006–2016, można stwierdzić, iż miała ona związek z sytuacją gospodarczą kraju oraz samego Wrocławia zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. W ocenie autorów m.in. konsekwencją kryzysu gospodarczego z 2009 r. był zmniejszony plan inwestycyjny wyrażony mniejszą liczbą wnioskowanych do wycinki drzew w kolejnych latach, tj. 2010 i 2011 r. Łączna liczba drzew, na których wycinkę uprawniony organ we Wrocławiu wyraził zgodę w latach 2006–2016 wyniosła ok. 63,5 tys. sztuk. By oddać rozmiar straty powstałej w środowisku, można porównać zakres wycinek do usunięcia istniejącego parku lub lasu miejskiego. Zakładając, że na powierzchni 1 ha parku miejskiego rośnie od 150–400 drzew (przyjęto, że średnio 275 szt. drzew), to w latach 2006–2016 usunięto drzewa z łącznej pow. 231 ha, tj. z powierzchni równej trzykrotnej powierzchni jednego z największych parków we Wrocławiu, tj. Parku Szczytnickiego.

Na podstawie wykonanych analiz należy uznać, że coroczna rekompensata wykonywana w postaci nasadzeń zastępczych wynikających z decyzji administracyjnych oraz nasadzeń uzupełniających – drzew

wykonywanych przez jednostkę budżetową gminy odpowiedzialną za tereny zieleni, w latach 2010–2016 była niewystarczająca. W analizowanych latach liczba drzew, na wycinkę których wnioskodawcy uzyskali zgodę, była kilkukrotnie wyższa od łącznej liczby nowych nasadzeń drzew zarówno tych wynikających



Rys. 13. Nasadzenia uzupełniające roślinami: *a* – drzewami; *b* – bylinami i pnączami; *c* – krzewami, cebulami i roślinami rabatowymi wykonywane w latach 2010–2016 przez odpowiedzialną w strukturze Urzędu Miasta jednostkę (Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu)

Fig. 13. Supplementary planting: *a* – trees; *b* – perennials, vines; *c* – shrubs, bulbs and flowerbeds carried out in 2010–2016 by the authorized unit of the Municipal Office (Urban Greenery Management in Wrocław)

z decyzji administracyjnych, jak i tych, które były wynikiem zaplanowanych działań ZZM we Wrocławiu.

PODSUMOWANIE

W odniesieniu do postawionych hipotez badawczych autorzy ustalili, że w latach 2010–2016 liczba decyzji wydawanych przez uprawniony organ Urzędu Miasta Wrocławia, dotycząca wycinki drzew i krzewów, systematycznie wzrastała. Wyjątkiem był rok 2016, w którym w porównaniu z rokiem 2015 r. wydano mniej o 368 decyzji. Zmniejszenie liczby wydanych decyzji można uzasadnić zapowiadaną zmianą przepisów Ustawy o ochronie przyrody (u.o.p.), którą ostatecznie wprowadzono w życie 1 stycznia 2017 r. Wielu inwestorów w ostatnim kwartale 2016 r. wycofało złożone wnioski lub wstrzymało się z ich złożeniem z uwagi na zapowiedzi korzystnych dla siebie zmian przepisów u.o.p., m.in. dotyczących sytuacji, w których nie stosuje się przepisów ustawy (art. 83f ust. 1 pkt 1–15), czy nie nalicza się opłat za usunięcie (art. 86 ust. 1 pkt 1–15). Z przeprowadzonych analiz wynika, że w latach 2010–2016 we Wrocławiu wycięto o ponad 41,5 tys. drzew więcej niż posadzono. Należałoby w działaniach zaradczych dążyć do zrównoważenia liczby wycinek i liczby nowych nasadzeń oraz poprawy niekorzystnej dla środowiska i mieszkańców miasta sytuacji, zwłaszcza wówczas gdy wielkość opłat, stanowiąca dochód do budżetu miasta, wniesiona za usunięte drzewa i krzewy na podstawie decyzji administracyjnych była tak znacząca i wyniosła ponad 96 mln złotych.

W obecnej sytuacji prawnej, od 17 lipca 2017 r., obowiązują nowe stawki opłat za usunięcie drzew i krzewów, które są kilkukrotnie niższe niż obowiązujące w latach 2010–2016. Należy więc spodziewać się wielokrotnie mniejszego udziału wpłat z tytułu opłat za wycinkę drzew i krzewów w budżecie miasta. Paradoksalnie nowa sytuacja prawna ma szansę sprawić, by narzędzie kompensacji, którym są nasadzenia zastępcze, było wskazywane częściej przez organy wydające decyzje administracyjne w tym zakresie.

PIŚMIENNICTWO

- Dobrzańska, J., Kalbarczyk, R., Ziemiańska, M. (2018). Trees in the city center. A case study of Bulwar Słoneczny in Wrocław. *Landscape Architecture* 58(1), 48–65.
- Informacja o wynikach kontroli “Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach” (Information on the results of the control “Tree protection in investment processes in cities”). (2015). Najwyższa Izba Kontroli (Supreme Chamber of Control). LKR-4101-011-00/2014, nr ewid. 179/2014/P/14/087/LKR, www.nik.gov.pl.
- Klimek, G. (2014). Nasadzenia zastępcze – wybrane problemy w podejmowaniu decyzji, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska (Replacement planting – selected problems in making decisions, in: Legal aspects of the management of environmental resources. Using environmental resources)*. Red. B., Rakoczy, M., Szalewska, K., Karpus. Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora & Wydział Prawa i Administracji UMK. Toruń, ss. 211–221.
- Krynicky, M., Witkoś-Gnach, K., Lubaczewska, S. (2016). Monitoring standardów w zarządzaniu zielenią wysoką w największych miastach Polski (Monitoring of standards in the management of high greenery in the largest Polish cities). *Fundacja EkoRozwoju w ramach projektu „Na straży drzew” realizowanego z Funduszy w programie Obywatele dla Demokracji*. Wrocław, ss. 1–38, http://eko.org.pl/imgturysta/files/prawo/zarządzanie_drzewami_w_miastach.pdf
- Łukaszewicz, J., Ziemiańska, M. (2014). Nasadzenia zastępcze. cz. I. Instrument rekompensaty przyrodniczej (Replacement planting. Part 1. A natural compensation instrument). *Przegląd Komunalny (Municipal Overview)* 1232–9126(12), 40–42.
- Łukaszewicz, J., Ziemiańska, M. (2015). Nasadzenia zastępcze. cz. II. Instrument rekompensaty przyrodniczej (Replacement planting. Part 2. A natural compensation instrument). *Przegląd Komunalny (Municipal Overview)* 1232–9126(1), 65–67.

- Suchocka, M., Krynicki, M. (2016). Analiza możliwości i zakresu stosowania nasadzeń zastępczych za usuwane drzewa w kontekście nowelizacji ustawy o ochronie przyrody (Analysis of the possibilities and scope of substitute plantings for removed trees in the context of the amendment to the Nature Conservation Act). *Ekonomia i Środowisko* 2(57), 259–273.
- Szalewska, M. (2015). Konstrukcja normatywna obowiązku nasadzeń zastępczych w polskim prawie ochrony przyrody (The normative construction of the obligation of replacement plantings in the Polish law of nature protection). *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2, 33–53.
- Szczepanowska, H.B. (2001). *Drzewa w mieście* (Trees in the city). Hortpress, Warszawa.
- Szulc, A. (2013). *Zielone miasto. Zieleń przy ulicach*. (Green city. Green in the streets). APZ Sp. z o.o, Warszawa.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Act of April 16, 2004 on Nature Conservation). *Dz.U.* 2004 nr 92 poz. 880.
- Ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Act of 16 October 1991 on nature protection). *Dz.U.* 1991 nr 114 poz. 492.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Act of April 27, 2001, environmental protection law). *Dz.U.* 2001 nr 62 poz. 627.
- Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw (Act of June 25, 2015 amending the act on local government and certain other acts). *Dz.U.* 2015 poz. 1045.

REPLACEMENT PLANTING IN THE LIGHT OF THE POLISH LAW – AN EFFECTIVE OR TOKEN TOOL OF ENVIRONMENTAL COMPENSATION?

ABSTRACT

The goal of the work was to aim to evaluate replacement planting as a tool of environmental compensation determined in the Polish law. The analysis was conducted on the basis of data for Wrocław contained in the reports of the President of Wrocław on the execution of tasks in 1991–2016. Among other things the research examined the proportion of the number of removed trees to the number of trees planted as part of replacement planting. It compared the total of fees charged as a result of decisions in particular years which constituted income in the municipal budget to the cost of purchase and delivery of plant material. Unfortunately, the total number of trees and shrubs felled following permission of the authorized unit of the Municipal Office was many times bigger than the total number of new tree plantings, resulting both from administrative decisions and planned activities of the units of the municipality of Wrocław.

Key words: nature conservation act, tree and shrub removal, environmental compensation, replacement planting, Wrocław

OCENA ATRAKCYJNOŚCI I DOSTĘPNOŚCI ZABYTKOWYCH OBIEKTÓW MILITARNYCH WYKORZYSTYWANYCH DLA POTRZEB TURYSTYKI

Aleksandra Zienkiewicz¹✉, Tomasz Podciborski²✉

¹ ORCID: 0000-0003-2323-913X

² ORCID: 0000-0002-8778-1879

¹ Instytut Geografii i Studiów Regionalnych, Akademia Pomorska w Słupsku
ul. Partyzantów 27, 76-200 Słupsk, **Polska**

² Instytut Inżynierii Przestrzennej i Nieruchomości, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ul. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, **Polska**

ABSTRAKT

Celem głównym badań było opracowanie i wykorzystanie metody oceny atrakcyjności i dostępności zabytkowych obiektów militarnych wykorzystywanych dla potrzeb turystyki. Metodę tę zweryfikowano na przykładzie wybranych obiektów badawczych – kompleksu Bunkrów Blüchera w Uście i twierdzy Wilczy Szaniec w Gierłozy. W ramach celów szczegółowych na podstawie wyników badań ankietowych wyodrębniono elementy mające największy wpływ na efektywne kształtowanie przestrzeni turystycznej. W dalszej części pracy przedstawiono wskaźniki oraz mierniki oceny atrakcyjności przestrzeni zabytkowych obiektów militarnych, opracowując jednocześnie zasady prowadzenia tej oceny.

Słowa kluczowe: militarna przestrzeń turystyczna, turystyka, atrakcyjność turystyczna przestrzeni

WPROWADZENIE

Jedną z niekonwencjonalnych form spędzania wolnego czasu jest turystyka militarna, która przez Kowalczyka (2008), Jędrysiaka i Mikosa von Rohrscheidta (2011), a także Platt 1992 i Le Tissiera (2005) nazywana jest militarną turystyką kulturową, turystyką wojenną, turystyką pól bitewnych czy też turystyką urządzeń militarnych. Termin ten rozpatruje się również w szerszym ujęciu, bowiem w jego zakres wchodzi: obiekty, linie i rejony ufortyfikowane, muzea, ekspozycje i kolekcje o tematyce militarnej, szlaki wypraw wojennych i pozostałe szlaki kulturowe oraz pola bitewne (Finney 2007, Jędrysiak i Mikos von Rohrscheidt 2018). Kompetencjami tej formy

turystyki są również miejsca planowania i realizacji różnorodnych operacji militarnych, miejsca w których wytwarzano uzbrojenie, poligony wojskowe (dawne i obecne), miejsca biograficzne, a także miejsca zbrodni wojennych oraz cmentarze wojskowe (Rekuć 2016, Kociszewski 2018).

Lawin i Stasiak wyróżniają natomiast poszczególne atrakcje militarne pogrupowane w następujące kategorie: różnorodne budowle obronne, pola bitew, muzea wojskowe lub inne muzea gromadzące większe zbiory militarne, pomniki upamiętniające wydarzenia historyczne, miejsca związane z wybitnymi dowódcami wojskowymi, mogiły i cmentarze poległych żołnierzy oraz tzw. wydarzenia militarne (Lawin i Stasiak 2009).

✉ aleksandra.zienkiewicz@apsl.edu.pl

W związku z tym, że obszar Polski nasycony jest licznymi obiektami turystycznymi o charakterze militarnym, postanowiono opracować i przedstawić metodę oceny atrakcyjności i dostępności zabytkowych obiektów militarnych wykorzystywanych dla potrzeb turystyki, wraz z jej weryfikacją na wybranych obiektach badawczych, za które do celów opracowania posłużyły kompleks Bunkrów Blüchera w Ustce oraz twierdza Wilczy Szaniec w Gierłozie. Wypracowana metoda oceny atrakcyjności i dostępności wymienionych obiektów umożliwi prawidłową ocenę rozwoju potencjalnego ruchu turystycznego na wybranym obszarze, jak również pozwoli wskazać elementy przestrzeni, które pozytywnie wpływają na poziom zagospodarowania turystycznego, a także pomoże określić, jakich elementarnych urządzeń brakuje lub jest zbyt mało.

WSKAŹNIKI OCENY ATRAKCYJNOŚCI I DOSTĘPNOŚCI ZABYTKOWYCH OBIEKTÓW MILITARNYCH

W celu opracowania listy dziesięciu (10) wskaźników oceny atrakcyjności i dostępności zabytkowych obiektów militarnych wykorzystywanych dla potrzeb turystyki przeprowadzono badania ankietowe na grupie 100 osób będących ekspertami z zakresu turystyki i rekreacji militarnej. Sporządzony przez autorów opracowania formularz ankietowy zawierał 30 pytań wyłonionych podczas wstępnych prac badawczych. Zadaniem ankietowanych było wyrażenie opinii na temat istotności wpływu poszczególnych 30 elementów przestrzeni na poziom atrakcyjności opisywanych obiektów. Na podstawie analizy uzyskanych wyników badań ankietowych wybrano dziesięć najistotniejszych elementów przestrzeni, a następnie wskazano w formie wag siłę ich wpływu na atrakcyjność turystyczną przestrzeni. Ustalenie wartości wag pozwoliło na zastosowanie metody sumy ważonej do określenia atrakcyjności i dostępności zabytkowych obiektów militarnych.

W dalszej części opracowania wyróżniono dziesięć następujących elementów, wraz z wagami, które nazwano wskaźnikami oceny:

1. Liczba oraz różnorodność obiektów udostępnionych do zwiedzania – 0,121.
2. Stan oraz wyposażenie obiektów w przedmioty militarne oraz muzealne – 0,119.
3. Oznakowanie i opis obiektów – 0,114.
4. Oznakowanie kierunku zwiedzania – 0,112.
5. Jakość ciągów komunikacyjnych – 0,109.
6. Punkt informacji turystycznej, przewodnik – 0,107.
7. Oddalenie parkingu od obiektu militarnego – 0,105.
8. Oznakowanie i stan drogi dojazdowej do obiektu militarnego – 0,080.
9. Stan zieleni wysokiej i niskiej – 0,071.
10. Punkty gastronomiczne i usługowe – 0,062.

OCENY ATRAKCYJNOŚCI I DOSTĘPNOŚCI ZABYTKOWYCH OBIEKTÓW MILITARNYCH

Do opracowania metody oceny atrakcyjności i dostępności zabytkowych obiektów militarnych wykorzystano metodę punktową. Pozwala ona ująć wszystkie oceniane oddzielnie cechy elementów zagospodarowania przestrzeni w jedną liczbę, która kompleksowo wyraża jakość ogólną ocenianego obiektu (Babicz-Zielińska i in. 2008). Skale punktowe łączą zalety skal werbalnych i skal liczbowych. Każdy punkt skali ma umowne liczby oraz odpowiadające im określenie słowne (Jędryka i Kozłowski 1986). Precyzja uzyskanych wyników zależy od poprawnego zdefiniowania poszczególnych poziomów jakości i jest to pierwszy warunek, by uzyskać poprawne wyniki. Drugim warunkiem jest rzetelne wyszkolenie zespołu oceniającego pozwalające na jednoznaczne rozumienie definicji poszczególnych cech obiektu.

Poprawnie skonstruowana skala punktowa powinna spełniać cztery warunki:

- każdy jej stopień powinien odpowiadać odmiennemu poziomowi jakości uchwytneemu dla oceniającego;
- każdemu punktowi skali (czyli każdemu poziomowi jakości) odpowiada jednoznaczna definicja jakości;
- liczba punktów skali powinna być ograniczona i nie powinna przekraczać trzech stopni;
- wszystkie cechy powinny być oceniane na skali o jednakowej liczbie punktów.

Tabela 1. Uproszczona karta oceny
Table 1. Simplified assessment card

Lp. No	Wskaźnik Indicator	Miernik Standard	Skala Scale	Punktacja Score	Waga Weight	Skala* Waga Scale* Weight
1	2	3	4	5	6	7
1	liczba oraz różnorodność obiektów udostępniionych do zwiedzania number and variety of facilities available for touring	obiekty muzealne pełniły w przeszłości jedną funkcję (liczba obiektów przekracza 10) museum facilities used to have one function (number of museums exceeds 10)	2			
		obiekty muzealne pełniły w przeszłości różną funkcję (liczba obiektów wynosi 10 lub mniej) museum facilities used to have various functions (number of museums equals 10 or less)	1	1	0,121	0,121
		obiekty muzealne pełniły w przeszłości jedną funkcję museum facilities used to have one function	0			
2	stan oraz wyposażenie obiektów w przedmioty militarne oraz muzealne condition and museum or military equipment of facilities	obiekty muzealne odrestaurowane i wyposażone w przedmioty militarne i/lub muzealne museum facilities restored and equipped in military and museum objects	2			
		obiekty muzealne odrestaurowane niewyposażone w przedmioty militarne i/lub muzealne museum facilities restored and not equipped in military or museum objects	1	0	0,119	0,000
		obiekty muzealne zaniedbane run-down facilities	0			
3	oznakowanie i opis obiektów marking and description of facilities	na obiektach umieszczono tablice przedstawiające ich historię i charakterystykę on facilities there are information boards presenting the history and description of facilities	2			
		na obiektach umieszczono tylko tablice z ich numerami porządkowymi on facilities there are only information boards with ordinal numbers of facilities	1	1	0,114	0,114
		obiekty nieoznakowane facilities unmarked	0			
4	oznakowanie kierunku zwiedzania marking the direction of touring	kierunek zwiedzania oznakowany w obiekcie rozmieszczono liczne plansze przedstawiające plan obiektu touring direction marked; on the premises of the facility there are numerous boards presenting the facility plan	2			
		kierunek zwiedzania oznakowany; w obiekcie umieszczono jedną planszę przedstawiającą plan obiektu touring direction marked; on the premises of the facility there is one board presenting the facility plan	1	1	0,112	0,112
		nie oznakowano kierunku zwiedzania touring direction unmarked	0			
5	jakość ciągów komunikacyjnych quality of circulation areas	ciągi komunikacyjne utwardzone circulation areas paved	2			
		ciągi komunikacyjne nieutwardzone circulation areas unpaved	1	0	0,109	0,000
		brak wyznaczonych ciągów komunikacyjnych lack of circulation areas	0			

cd. tabeli 1 – cont. Table 1

1	2	3	4	5	6	7
6	punkt informacji turystycznej, przewodnik tourist information point, guide	w obiekcie zlokalizowano punkt informacji turystycznej; istnieje możliwość skorzystania z pomocy przewodnika on the facility premises there is a tourist information point there is a possibility of hiring a guide	2			
		w obiekcie zlokalizowano punkt informacji turystycznej lub istnieje możliwość skorzystania z pomocy przewodnika on the facility premises there is a tourist information point or there is a possibility of hiring a guide	1	1	0,107	0,107
		w obiekcie nie zlokalizowano punktu informacji turystycznej; brak możliwości skorzystania z pomocy przewodnika on the facility premises there isn't a tourist information point lack of the possibility of hiring a guide	0			
7	oddalenie parkingu od obiektu militarnego distance between car park and military facility	parking w bezpośrednim sąsiedztwie obiektu militarnego car park neighbouring military facility	2			
		parking w odległości od 1 km od głównego wejścia do obiektu militarnego car park in 1-km distance from the military facility entrance	1	0	0,105	0,000
		brak parkingu w promieniu do 1 km, licząc od głównego wejścia do obiektu militarnego lack of car park within 1-km distance from main entrance to military facility	0			
8	oznakowanie i stan drogi dojazdowej do obiektu militarnego marking and condition of subsidiary road to military facility	do obiektu militarnego prowadzi bezpośredni oznakowany dojazd there is a direct marked road to the military facility	2			
		do obiektu militarnego prowadzi bezpośredni nieoznakowany dojazd there is a direct unmarked road to the military facility	1	1	0,080	0,080
		brak bezpośredniego dojazdu do obiektu militarnego lack of direct road to military facility	0			
9	stan zieleni wysokiej i niskiej condition of high and low greenery	zieleni wysoka i niska zadbane well-maintained high and low greenery	2			
		zadbana tylko zieleni wysoka only high greenery well-maintained	1	1	0,071	0,071
		zieleni wysoka i niska zaniedbane high and low greenery run-down	0			
10	punkty gastronomiczne i usługowe service and gastronomic points	obiekt wyposażony w punkty gastronomiczne i usługowe facility equipped in gastronomic and service points	2			
		obiekt wyposażony w punkty gastronomiczne lub usługowe facility equipped in gastronomic or service points	1	1	0,062	0,062
		obiekt niewyposażony w punkty gastronomiczne i usługowe facility not equipped in gastronomic and service points	0			
I klasa I class	1,500 ≤ x ≤ 2,000	III klasa III class	0,500 ≤ x < 1,000	Suma Total		Σ 0,667
II klasa II class	1,000 ≤ x ≤ 1,500	IV klasa IV class	0,000 ≤ x < 0,500	uzyskana klasa atrakcyjności turystycznej obiektu achieved class of touristic attractiveness of a facility		III

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Opracowanie mierników było niezbędne do stworzenia modelu, który posłużył do oceny atrakcyjności i dostępności zabytkowych obiektów militarnych.

W celu ustalenia poziomu atrakcyjności i dostępności turystycznej dowolnego obiektu opracowano uproszczoną kartę oceny zawierającą wskaźniki i mierniki oceny oraz wagi. Wzór uproszczonej karty oceny przedstawiono w tabeli 1.

CHARAKTERYSTYKA OBIEKTÓW BADAWCZYCH

Kompleks Bunkrów Blüchera w Ustce

Turystyka od wielu lat odgrywa ważną rolę w rozwoju społeczno-ekonomicznym ludności Pomorza Środkowego (Rydz i Jażewicz 2009). Jednym z obiektów militarno-turystycznych znajdujących się w Ustce jest dawna niemiecka bateria artylerii nadbrzeżnej *Blücher*, którą zbudowali hitlerowcy na jesieni 1937 r. W schronach baterii mieściły się podziemne koszary dla kilkudziesięciu żołnierzy obsługujących cztery armaty i dalocelownik oraz prawdopodobnie schron amunicyjny znajdujący się w pobliżu baterii. Celem wzniesienia fortyfikacji była ochrona portu w Ustce, który w ówczesnym okresie był rozbudowywany. Zamyśłem projektu było kierowanie transportów morskich do Prus Wschodnich z ominięciem polskiego korytarza morskiego. Jak stwierdza Barnowski (2013), Ustka w tamtym okresie nabrała dla III Rzeszy znaczenia strategicznego. Bateria nazwana imieniem związanego ze Słupskiem feldmarszałka Blüchera była przejawem strachu przed „polskim zagrożeniem”.

Obecnie w obiekcie znajdują się schrony (rys. 1), a w sezonie turystycznym odbywa się letni kiermasz militarny, na którym wystawiany jest sprzęt militarny oraz drobne pamiątki i upominki. W sezonie letnim dla turystów dostępna jest również strzelnica ASG (*Air Soft Gun*) wyposażona w repliki broni pochodzące z okresu II wojny światowej. Administracja obiektu zadbała również o doznania kulinarne turystów, lokalizując w pobliżu bunkrów sezonowo działające obiekty gastronomiczne (rys. 2).

Bunkry Blüchera wyposażono w najnowocześniejszy sprzęt audiowizualny. Podziemia zaś nasycano czujnikami, które uruchamiają efekty specjalne (odgłosy wydawanych komend i wybuchów pocisków). Zrekonstruowano również żołnierskie kwatery, pomieszczenie dowódcy, sypialnie oraz sanitariaty. Jednym z elementów infrastruktury turystycznej baterii jest ścieżka edukacyjna, dzięki której możliwy jest dostęp do informacji nt. zwiedzanego obiektu.



Rys. 1. Wejście do Bunkrów Blüchera w Ustce
Źródło: zbiory własne

Fig. 1. Entrance to Blücher's Bunker in Ustka
Source: own collection



Rys. 2. Zagospodarowanie turystyczne Bunkrów Blüchera w Ustce

Źródło: zbiory własne

Fig. 2. Touristic development of Blücher's Bunker in Ustka
Source: own collection

Twierdza Wilczy Szaniec w Gierłozy

W Niemczech, a także w okupowanej części Europy powstało kilka kwater wodza III Rzeszy. Większość z nich znajdowała się na obszarze dużych kompleksów leśnych, otoczonych barierami przyrodniczymi w postaci jezior lub bagien. Jedną z kwater Adolfa Hitlera wybudowano w ówczesnych Prusach Wschodnich, w pobliżu wsi Gierłoz. W miejscu tym od końca czerwca 1941 r. do połowy listopada 1944 r. przebywał najczęściej Adolf Hitler z grupą swoich najbliższych współpracowników. Opisywaną Kwaterę Główną Führera (*Fuehrerhauptquartier – FHQ*) nazwano Wilczym Szańcem (*Wolfschanze*) (Adamczewski 1995). Obiekt ten stanowi najbardziej znany w Europie zespół ufortyfikowanej kwatery. Był on w pełni zamaskowanym miasteczkiem wojskowym, które składało się z 200 budynków różnego typu. Wśród nich znalazły się: bunkry obronne i mieszkalne, schrony, baraki, dwa lotniska, elektrownia, stacja kolejowa, urządzenia klimatyzacyjne, wodociągi, ciepłownia, dwie centrale dalekopisowe. W obrębie obiektu zachowało się kilkadziesiąt relikwów bun-



Rys. 3. Zagospodarowanie turystyczne Wilczego Szańca w Gierłozy

Źródło: zbiory własne

Fig. 3. Touristic development of Wilczy Szaniec in Gierłoz

Source: own collection

krów i schronów oraz funkcjonuje oznaczona trasa turystyczna (rys. 3 i rys. 4). Na miejscu dostępne są także usługi przewodnickie, parking oraz lokal gastronomiczny (Jędrzyak i Mikos von Rohrscheidt 2011).



Rys. 4. Stan jednego z budynków Wilczego Szańca w Gierłozy

Źródło: zbiory własne

Fig. 4. The condition of one of the buildings of Wilczy Szaniec in Gierłoz

Source: own collection

WYNIKI BADAŃ – PREZENTACJA UZYSKANYCH WYNIKÓW OCENY

Podczas wywiadu terenowego sporządzono indywidualne uproszczone karty oceny, aby móc przeprowadzić ocenę atrakcyjności i dostępności wybranych zabytkowych obiektów militarnych wykorzystywanych dla potrzeb turystyki (tab. 1). Z kolei do prezentacji wyników sporządzono zbiorczą kartę oceny (tab. 2).

Kompleks Bunkrów Blüchera zaklasyfikowano do grupy obiektów cechujących się bardzo wysoką atrakcyjnością i dostępnością turystyczną, natomiast twierdzę Wilczy Szaniec zaliczono do grupy obiektów reprezentujących wysoką atrakcyjność turystyczną. Ogólny stan zagospodarowania obiektów powinien zachęcić turystów do przybycia w te niezwykle historyczne miejsca.

Tabela 2. Zbiorcza karta oceny
Table 2. Collective assessment card

Lp. No	Kompleks Bunkrów Blüchera Blucher's Bunker Complex			Twierdza Wilczy Szaniec Wilczy Szaniec Fortress			
	A	B	C	D	E	F	
	waga weight	wartość miernika value of standard	wartość $A \cdot B$ value $A \cdot B$	waga weight	wartość miernika value of standard	wartość $D \cdot E$ value $D \cdot E$	
1	0,121	1	0,121	0,121	2	0,242	
2	0,119	2	0,238	0,119	0	0,000	
3	0,114	2	0,228	0,114	1	0,114	
4	0,112	1	0,112	0,112	1	0,112	
5	0,109	1	0,109	0,109	1	0,109	
6	0,107	2	0,214	0,107	2	0,214	
7	0,105	2	0,210	0,105	2	0,210	
8	0,080	2	0,160	0,080	2	0,160	
9	0,071	2	0,142	0,071	0	0,000	
10	0,062	2	0,124	0,062	2	0,124	
			Σ 1,658				Σ 1,285
			klasa I class I				klasa II class II
Klasa atrakcyjności Attraction class				Wartość value			
I bardzo wysoka I very high				$1,500 \leq x \leq 2,000$			
II wysoka II high				$1,000 \leq x < 1,500$			
III średnia III acceptable				$0,500 \leq x < 1,000$			
IV niska IV low				$0,000 \leq x < 0,500$			

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

WNIOSKI

Szczególnym rodzajem przestrzeni jest przestrzeń turystyczna. Jest ona związana z występowaniem specyficznych i najbardziej pożądanym przez człowieka form i walorów krajobrazowych lub antropogenicznych elementów zagospodarowania przestrzeni (Podciborski 2016). W oparciu o przeprowadzone badania własne opracowano metodę oceny atrakcyjności i dostępności zabytkowych obiektów militarnych wykorzystywanych dla potrzeb turystyki. Metodę zweryfikowano na wybranych obiektach

badawczych, co pozwoliło na sformułowanie następujących wniosków:

- wysoki poziom zagospodarowania przestrzeni turystycznej zawierającej w swej strukturze niepowtarzalne dla innych przestrzeni elementy antropogeniczne związane z historią II wojny światowej powinien być motorem rozwoju ruchu turystycznego;
- opracowana metoda pozwala na przeprowadzenie oceny atrakcyjności i dostępności turystycznej dowolnych historycznych obiektów militarnych;
- w oparciu o wyniki oceny można wskazać, które z ocenianych elementów przestrzeni pozytywnie

wpływają na poziom zagospodarowania turystycznego, a także których elementów brakuje lub ich stan pozostawia wiele do życzenia.

Analizując atrakcyjność i dostępność Bunkrów Blüchera, należy stwierdzić, że większość z ocenianych elementów tego kompleksu otrzymała wysokie oceny. Ogólną ocenę obniżył jedynie fakt, iż obiekty tam położone pełniły w przeszłości różne funkcje. Pewnym minusem były także nieutwardzone ciągi komunikacyjne. Do pozytywnych elementów przestrzeni twierdzy Wilczy Szaniec zaliczyć można z kolei m.in.: jej funkcyjną spójność składającą się z ponad 20 elementów, usytuowanie tam informacji turystycznej oraz dostępność do usług przewodnickich, gastronomicznych i parkingu. Niewystarczające okazało się natomiast oznakowanie i opis obiektów oraz kierunku zwiedzania, a także jakość ciągu komunikacyjnego. W badaniach wykazano, że na obszarze Wilczego Szańca brakowało jednak dostatecznej dbałości o przestrzeń, a obiekty wchodzące w jego skład były zaniedbane, co w sposób znaczący obniżyło ocenę.

Zaproponowana metoda może posłużyć do oceny dowolnego obiektu muzealnego, bez względu na miejsce jego lokalizacji. Pozwala na określenie klasy danego obiektu – w prezentowanym badaniu kompleks Bunkrów Blüchera zakwalifikowano jako obiekt militarny I klasy atrakcyjności i dostępności, natomiast twierdza Wilczy Szaniec znalazła się w II klasie na tle ocenianych elementów.

PIŚMIENNICTWO

- Adamczewski, L. (1995). *Milczące ślady* (Silent tracks). Oficyna Wydawnicza Głos Wielkopolski, Poznań.
- Babicz-Zielińska, E., Rybowska, A., Obniska, W. (2008). *Sensoryczna ocena jakości żywności* (Sensory assessment of food quality). Wydawnictwo Akademii Morskiej, Gdynia, s. 56.
- Barnowski, M. (2013). *Ożywiemy grozę wojny, aby budować pokój* (We revive the horror of war to build peace). *Powiat Słupski* 11–12, 38.
- Finney, P. (2007). *Miniature. Finding the Führer Bunker, Rethinking History* 11(2), 287–291.
- Jędryka, T., Kozłowski, T. (1986). *Materiały do ćwiczeń z analizy sensorycznej* (Materials for exercises with sensory analysis). Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków, s. 32.
- Jędrusiak, T., Mikos von Rohrscheidt, A. (2011). *Militarna turystyka kulturowa* (Military cultural tourism). Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kociszewski, P. (2018). *Turystyka militarna: zagospodarowanie zasobów i funkcja turystyczna w zarządzaniu obiektami* (Military tourism: management of resources and a tourist function in facility management). *Turystyka Kulturowa* 1, 274–293.
- Kowalczyk, A. (2008). *Współczesna turystyka kulturowa*, w: *Turystyka kulturowa. Spojrzenie geograficzne* (Contemporary cultural tourism, in: Cultural tourism. Geographical view). Red. A., Kowalczyk. Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Lawin, M., Stasiak, A. (2009). *Obiekty historyczno-wojskowe*, w: *Geografia turystyki Polski. Przewodnik do ćwiczeń krajoznawczych* (Historical and military objects, in: Geography of Polish tourism. Guide to sightseeing exercises). Red. A., Stasiak. PWE, Warszawa, ss. 129–130.
- Le Tissier, T. (2005). *The third reich then and now. After the battle*, London.
- Mikos v. Rohrscheidt, A. (2018). *Raport dotyczący Szlaku Fortyfikacji Mazurskich* (Report on the route of Masurian Fortifications). *Turystyka Kulturowa* 2, 148–273.
- Platt, K. (1992). *The Representation of the past. Museums and heritage in the post-modern world*, Routledge, London.
- Podciborski, T. (2016). *Metoda oceny atrakcyjności turystyczno-rekreacyjnej wsi warmińskich* (A method of assessing the tourist and recreational attractiveness of Warmian villages). *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce* 1(20), 22–31.
- Rekuć, I. (2016). *Atrakcyjność turystyczna zamku w Lidzbarku Warmińskim w kontekście prac restauratorskich i przebudowy obiektu* (Tourist attraction of the castle in Lidzbark Warmiński in the context of restoration works and reconstruction of the building). *Zapiski z Pogranicza* 4, 57–70.
- Rydz, E., Jażewicz, I. (2009). *Development of seaside settlement in Baltic coastal zone on the example of Ustka community*, *Baltic Coastal Zone* 13, 5–20.

THE ASSESSMENT OF ATTRACTIVENESS AND ACCESSIBILITY OF HISTORIC MILITARY FACILITIES UTILIZED FOR THE NEEDS OF TOURISM

ABSTRACT

A potential touristic sightseeing historic military facilities can encounter a large number of attractions (Finney 2007, Le Tissier 2005, Platt 1992). With regard to this the main aim of this work is to present a method of the assessment of attractiveness and accessibility of historic military facilities utilized for the needs of tourism along with its verification on selected research facilities, which, for the sake of this work will be represented by Blucher's Bunker Complex in Ustka and Wilczy Szaniec Fortress in Gierłoża. As a result of conducted survey research there have been named factors having the most influence of effective formation of touristic areas of historic military facilities. In further part there have been elaborated and presented markers and standards of the assessment of attractiveness of historic military facilities areas, simultaneously elaborating the rules of conducting an assessment. The method presented was subject to verification on selected research facilities.

Key words: touristic military area, tourism, touristic attractiveness of an area

SPIS TREŚCI

Sebastian Bernat

Budżet obywatelski jako narzędzie poznania preferencji społecznych w zakresie kształtowania krajobrazu / Citizens' budget as a tool to learn about social preferences in the field of landscape design 237

Grażyna Gawrońska, Krzysztof Gawroński, Karol Król, Ewa Kania

Ocena skutków ekonomicznych, społecznych i przyrodniczych likwidacji Zakładów Dolomitowych „Szczakowa” / An assessment of economic, social and environmental consequences of the liquidation of the Szczakowa Dolomite Factory 251

Agnieszka Jaszczak

Przekształcenia krajobrazu kulturowego Cypru / Transformation of cultural landscape of Cyprus 265

Edyta Józwiak

Prawne aspekty reprivatyzacji ze szczególnym uwzględnieniem problematyki podatkowej / Legal aspects of reprivatization with particular emphasis on tax issues 275

Anita Kwartnik-Pruc, Aneta Mączyńska

Analiza warunków wykorzystania przepisów Kodeksu cywilnego Napoleona jako podstawy wpisu w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa / Conditions analysis for the use of the Napoleonic Code as a basis for the entry in the land and mortgage register of the ownership right to the State Treasury 285

Małgorzata Polna

Poziom i zróżnicowanie przestrzenne wsparcia odnowy wsi środkami unijnymi w Polsce / Level of and spatial differences of support for rural renewal with EU funds in Poland 297

Patrycja Szarek-Iwaniuk

Przemiany w budownictwie mieszkaniowym jako czynnik rozwoju przestrzennego miasta i determinanta poprawy warunków życia – studium przypadku / Housing transformations as the factor of city spatial development and the determinant for improving living conditions – a case study 311

Monika Ziemiańska, Robert Kalbarczyk, Marcin Sobota

Nasadzenia zastępcze w świetle obowiązującego w Polsce prawa – skuteczne czy fikcyjne narzędzie kompensacji przyrodniczej? / Replacement planting in the light of the Polish law – an effective or token tool of environmental compensation? 323

Aleksandra Zienkiewicz, Tomasz Podciborski

Ocena atrakcyjności i dostępności zabytkowych obiektów militarnych wykorzystywanych dla potrzeb turystyki / The assessment of attractiveness and accessibility of historic military facilities utilized for the needs of tourism 335