

**ROCZNIK  
LUBUSKI**



LUBUSKIE TOWARZYSTWO NAUKOWE  
WYDZIAŁ PEDAGOGIKI, PSYCHOLOGII I SOCJOLOGII  
UNIwersytetu Zielonogórskiego

**ROCZNIK  
LUBUSKI  
Tom 45, część 2**

**REWITALIZACJA SPOŁECZNA. SYSTEMOWE  
I MENTALNE UWARUNKOWANIA**

Pod redakcją  
Jerzego Leszkowicz-Baczyńskiego

Zielona Góra 2019

REDAKTOR NACZELNY/REDAKTOR JĘZYKOWY  
Ewa Narkiewicz-Niedbałec

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO  
Mariusz Kwiatkowski

SEKRETARZ/REDAKTOR STATYSTYCZNY  
Edyta Mianowska

RADA NAUKOWA  
Klaus Boehnke, Mirosław Chałubiński, Leszek Gołdyka,  
Bogdan Idzikowski, Zbigniew Izdebski, Krystyna Janicka,  
Tomasz Jaworski, Zbigniew Kurcz, Janusz Mucha,  
Kazimierz M. Słomczyński, Zdzisław Wołk,  
Maria Zielińska.

RECENZENCI  
Lista recenzentów dostępna na [www.roczniklubuski.uz.zgora.pl/recenzenci](http://www.roczniklubuski.uz.zgora.pl/recenzenci)

REDAKCJA WYDAWNICZA  
Aleksandra Kurzawa

SKŁAD KOMPUTEROWY  
Gracjan Głowacki

KOREKTA ARTYKUŁÓW W JĘZYKU ANGIELSKIM  
I TŁUMACZENIE ABSTRAKTÓW  
Jolanta Osękowska-Sandecka

**ISSN 0485-3083**

Pierwotną wersją czasopisma jest wersja papierowa.  
Rocznik Lubuski jest indeksowany w bazach:  
CEJSH, ERIH PLUS, Index Copernicus International  
Elektroniczna wersja: [www.roczniklubuski.uz.zgora.pl](http://www.roczniklubuski.uz.zgora.pl)

WYDANIE PUBLIKACJI SFINANSOWANE PRZEZ

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego  
*Podniesienie poziomu naukowego i poziomu umiędzynarodowienia wydawanych czasopism naukowych oraz upowszechniania informacji o wynikach badań naukowych lub prac rozwojowych – zadanie finansowane w ramach umowy 656/P-DUN/2019 ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeznaczonych na działalność upowszechniającą naukę*



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



UNIwersytet  
ZIELONOGÓRSKI

Uniwersytet Zielonogórski  
Instytut Socjologii, Instytut Pedagogiki  
Wydziału Pedagogiki, Psychologii i Socjologii

© Copyright by Lubuskie Towarzystwo Naukowe  
© Copyright by Wydział Pedagogiki, Psychologii i Socjologii  
Uniwersytet Zielonogórski

DRUK

Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego  
65-246 Zielona Góra, ul. Podgórna 50, tel./faks (68) 328 78 64

## SPIS TREŚCI

Wstęp .....	7
<b>I. SYSTEMOWE UWARUNKOWANIA REWITALIZACJI SPOŁECZNEJ</b>	
ALEKSANDRA JADACH-SEPIOŁO	
Projekty flagowe i kontekstowe w obszarach rewitalizacji – doświadczenia zagraniczne a polska praktyka .....	11
JUSTYNA PRZYWOJSKA	
Współzarządzanie i partycypacja społeczna w rewitalizacji .....	21
ANDREAS BILLERT	
Rewitalizacja miast jako program publiczny na przykładzie Niemiec w latach 1971-2000 .....	37
IHOR HNES, ULYANA IVANOCHKO	
Spatial and social aspects of creating the housing environment in big cities .....	51
<b>II. TEORETYCZNE UJĘCIA PRAKTYK REWITALIZACYJNYCH</b>	
JAKUB H. SZLACHETKO	
O prawnych problemach ustalania linii zabudowy w polityce przestrzennej. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych .....	71
JERZY LESZKOWICZ-BACZYŃSKI	
Ewolucja działań rewitalizacyjnych w Polsce. Przegląd problematyki ..	85
ANNA MIELCZAREK-ŻEJMO	
Sieci współrzędzenia w procesach rewitalizacji .....	105
JOANNA FRĄTCZAK-MÜLLER	
Nie mogą czy nie potrafią? Analiza zaangażowania służb społecznych w procesy rewitalizacji .....	119
<b>III. REWITALIZACJA W NOWYCH PERSPEKTYWACH</b>	
ARTUR KINAL	
Audiosfera w rewitalizacji .....	137

MAGDALENA POKRZYŃSKA	
Na tropach antropologicznego aspektu rewitalizacji .....	149
JOANNA FRĄTCZAK-MÜLLER, ANITA ŁUKOWIAK	
Diagnoza partycypacyjna a rewitalizacja. Przypadek gorzowskiego <i>Kwadratu</i> .....	163
JERZY LESZKOWICZ-BACZYŃSKI, ZBIGNIEW MICHALSKI	
Rewitalizacja a partycypacja. Przełamywanie mentalnych barier .....	177

#### IV. FORUM OTWARTE

BEATA TRZOP, MAGDALENA WITKIEWICZ	
Aktywizacja zawodowa kobiet dojrzałych w kontekście koncepcji <i>life long learning</i> .....	191
ELŻBIETA OPIŁOWSKA	
(Nie)widzialne granice w relacjach polsko-niemieckich w świetle badań opinii publicznej .....	203
VIKTÓRIA BENE	
Who likes in the end? Methods for improving the safe use of the Internet .....	219

## WSTĘP

Prace skupione w prezentowanym tomie Rocznika Lubuskiego dokumentują różnorodność problematyki związanej z aktualnymi praktykami rewitalizacyjnymi. Wpływ na to może mieć fakt, iż od pojawienia się w krajowych realiach, pojęcie rewitalizacji umieszczane było w obrębie wielu kontekstów i można twierdzić, że sytuacja ta utrzymuje się nadal. Termin rewitalizacja służy w efekcie legitymizacji różnych typów działań w przestrzeni miejskiej (i wiejskiej), a stan związanej z nim, swoistej niejasności znaczeniowej zdaje się utrzymywać. Mimo dokumentowanego m.in. przez GUS, dostrzegalnego wzrostu liczby wdrażanych programów rewitalizacyjnych, nadal napotkać można w wielu przypadkach tendencję do myślenia tradycyjnego, łączącego rewitalizację z działaniami remontowymi bądź modernizacyjnymi. Nie zmieniło tego (a przynajmniej nie wyeliminowało) wprowadzenie ustawy rewitalizacyjnej, choć zawarta w niej definicja rewitalizacji podkreśla zarówno procesualność praktyk rewitalizacyjnych, wskazując na konieczność wyznaczenia przejawów kryzysu i wyznaczenia obszaru poddanego działaniom naprawczym, potrzebę wzmacniania partycypacji w lokalnych społecznościach, jak przede wszystkim akcentuje nastawienie na poprawę jakości życia w ich obrębie. Każda z zamieszczonych w tomie prac skupionych na tematyce rewitalizacji odnosi się do któregoś z tych aspektów.

Tym, co różni zamieszczone teksty, jest przyjęta przez autorki bądź autorów perspektywa. Można tu wyróżnić przynajmniej kilka kryteriów treściowych. Pierwszym jest odniesienie do ogólnych, systemowych reguł wyznaczających szanse aplikacji programów rewitalizacyjnych. Z jednej więc strony tom zawiera prace ukazujące rolę projektów flagowych i kontekstowych (Aleksandra Jadach-Sepiolo), czy analizy uwarunkowań prawnych związanych z kształtowaniem polityki przestrzennej (Jakub H. Szlachetko). Jednocześnie w tomie znajdują się prace poświęcone wnikliwej analizie konkretnych przypadków, stawiające w centrum uwagi konkretne procesy (programy) rewitalizacyjne. Taką perspektywę przyjęły Anita Łukowiak i Joanna Frątczak-Müller, poddające charakterystyce program rewitalizacji konkretnego środowiska w mieście średniej wielkości. W tym nurcie analiz zawiera się także opracowanie Ihora Hnesa i Ulyany Ivanochko odwołujących się do charakterystyki relacji między społecznymi i przestrzennymi warunkami życia w dużym mieście.

Drugie kryterium porządkowania tekstów tomu ma charakter temporalny. Dla części autorów ważne było ukazanie szerszej perspektywy czasowej, sięgnięcie do uwarunkowań procesów rewitalizacji. Taki cel postawił sobie Jerzy Leszkowicz-Baczyński, opisując specyfikę rozwojową krajowej rewitalizacji. Narracja ta umożliwiła wyznaczenie trzech okresów wdrażania tej aktywności, w której punktami zwrotnymi była akcesja Polski do Unii Europejskiej oraz przyjęcie ustawy rewitalizacyjnej. Także Andreas Billert skupił uwagę na wcześniejszych uwarunkowaniach rewitalizacji, realizowanej w trzech ostatnich dekadach ubiegłego stulecia w Niemczech. Natomiast kolejni autorzy skupili uwagę na zagadnieniach aktualnych, prezentując wyniki swych bieżących projektów badawczych. Taki cel postawiły przed sobą m.in. Anna Mielczarek-Żejmo i Joanna Frączak-Müller.

Z kolei trzecie kryterium odwołuje się do skali przestrzeni poddawanej działaniom rewitalizacyjnym. Przyjęcie szerokiej perspektywy zakłada możliwość odwołania się do zagranicznych realiów, stanowiących (przynajmniej potencjalnie) punkt odniesienia dla starań podejmowanych w kraju. Odniesienia do zagranicznych przykładów obecne są przede wszystkim w opracowaniach Aleksandry Jadach-Sepioło, konfrontującej kluczowe projekty zagraniczne z praktykami krajowymi i Andreasa Billerta, poddającego analizie uwarunkowania rewitalizacji w Niemczech.

Prezentowany tom wzbogacają ponadto prace akcentujące szerokość zakresową pojęcia rewitalizacji, tym samym wychodzące poza tradycyjny obszar analiz. Chodzi tu o opracowanie Artura Kinala prezentujące ustalenia dotyczące badań nad audiosferą jako nowej perspektywy badawczej. Z kolei Magdalena Pokrzyńska, stawiając pojęcie rewitalizacji w centrum swych zainteresowań, łączy je z wymiarem antropologicznym, akcentując pojęcia kultury, tradycji i czasu. Tym samym nadaje ona praktykom rewitalizacyjnym cenny, kulturowy wymiar.

Dopełnieniem wspomnianych wyżej opracowań są analizy odbiegające teoretycznie i zakresowo od zagadnień rewitalizacyjnych, odwołujące się do odmiennych problemów. Teksty Beaty Trzop i Magdaleny Witkiewicz (analiza koncepcji *life long learning* w kontekście aktywizacji zawodowej kobiet), Elżbiety Opiłowskiej (problematyka granicy analizowana przez pryzmat opinii publicznej) oraz Viktorii Bene (analiza zagrożeń płynących z Internetu) dostarczają nam istotnej wiedzy o świecie współczesnym. Ich obecność uzasadnia ważność podjętej tematyki oraz kompetencja autorów w poruszanych zagadnieniach.

*Jerzy Leszkowicz-Baczyński*



**I**

**SYSTEMOWE UWARUNKOWANIA  
REWITALIZACJI SPOŁECZNEJ**



Aleksandra Jadach-Sepiolo \*

## PROJEKTY FLAGOWE I KONTEKSTOWE W OBSZARACH REWITALIZACJI – DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE A POLSKA PRAKTYKA

### Wprowadzenie

Rewitalizacja – zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o rewitalizacji (Ustawa 2015) – to proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Obejmuje szereg przedsięwzięć społecznych, gospodarczych, a w tkance miejskiej najbardziej widoczne są te zmieniające wygląd i funkcję budynków. Im większy jest zakres przekształceń, tym odbiór zmian staje się silniejszy, co nie znaczy, że negatywne zjawiska szybko zostaną odwrócone. W związku z tym warto wprowadzić rozróżnienie dwóch typów projektów rewitalizacyjnych, dzięki któremu bardziej czytelnie staje się ich oddziaływanie na przestrzeń, społeczność i lokalną gospodarkę w obszarze objętym interwencją.

Pierwszym typem są projekty flagowe silnie ingerujące w przestrzeń miejską (niezależnie od skali), najczęściej prowadzone z rozmachem, zmieniające teren nie tylko fizycznie, ale także w warstwie symbolicznej. Często projekty te są atrakcyjne wizualnie i wizerunkowo, chociaż nie oznacza to zawsze pełnej akceptacji społecznej czy jednoznacznego uznania krytyków architektury. Zwykle projekty te są elementem większej strategii inwestycyjnej miasta czy nawet regionu, a więc ich usytuowanie na obszarach rewitalizacji nie wynika w pierwszej kolejności z potrzeby rozwiązania problemów społecznych tego obszaru, lecz uzdrowienia gospodarki lokalnej i dążenia do zmiany ścieżki rozwojowej (Gwosdz 2014). Dzięki usytuowaniu i wykorzystaniu walorów architektonicznych przekształcanych obiektów stają

---

\* **Aleksandra Jadach-Sepiolo** – dr nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, zainteresowania naukowe: rewitalizacja, gentryfikacja, finansowanie rozwoju miast, partnerstwo publiczno-prywatne, rynek nieruchomości; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9464-9649>; e-mail: [ajadach-sepiolo@irm.krakow.pl](mailto:ajadach-sepiolo@irm.krakow.pl)

się symbolem i katalizatorem rewitalizacji. Jako przykłady zróżnicowania projektów flagowych można wskazać z jednej strony przekształcenie portu wewnętrznego w Baltimore, gdzie przebudowie poddano cały teren portu, sytuując w ciągu kilkudziesięciu lat na tym obszarze wszystkie funkcje nowoczesnego i ponowoczesnego miasta. Podobnie Big City Plan w Birmingham, które w ciągu trzydziestu lat dzięki programowej przebudowie większości centralnych terenów zmieniło się nie do poznania. Z drugiej – przebudowę Boston Faneuil Hall, obecnie siedziby Boston Classical Orchestra powstałej z adaptacji XVIII-wiecznego kościoła będącego jednym z symboli wolności Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Cytując Briana Douceta można przytoczyć podstawowy stereotyp końcówki XX wieku w rewitalizacji: „W latach 90. XX wieku stało się jasne, że jeśli miasto nie ma projektu flagowego, to nie ma strategii rewitalizacji” (Doucet 2007, s. 5). Obecnie coraz częściej na pierwszy plan wysuwa się inny typ projektów – zmian kontekstowych, które także często wiążą się z adaptacją budynków czy przekształceniami, ale wprowadzane zmiany są ściśle wpisane w kontekst istniejącej zabudowy, dopasowane do lokalnego charakteru. Nie znaczy to z kolei, że są mniej atrakcyjne architektonicznie, często wręcz przeciwnie, o czym może świadczyć choćby realizacja krakowska Małopolskiego Ogrodu Sztuki.

Celem artykułu jest przedstawienie na tle zarysowanej typologii projektów rewitalizacyjnych zmian w przestrzeni obszaru rewitalizacji z perspektywy różnych grup odbiorców. W pierwszej części artykułu przedstawiono zróżnicowane oceny projektów flagowych i kontekstowych w literaturze i prowadzonych badaniach. W kolejnej przedstawiono na przykładzie Pragi Północ i projektowanych zmian w okolicy ulicy Wileńskiej wartość łączenia działań flagowych i kontekstowych. Artykuł kończą wnioski do dalszych badań i obserwacji.

### **Skuteczność interwencji – projekty flagowe a kontekstowe**

Ewaluacja interwencji rewitalizacyjnych jest jednym z najtrudniejszych wyzwań dla zespołów badawczych. Współzależność czynników, które należy wziąć pod uwagę, przy jednocześnie ogromnym obciążeniu wynikami błędami wynikającymi z równoległe prowadzonych innych działań, powodują, że w Europie niewiele powstało całościowych raportów ewaluacyjnych podsumowujących działania rewitalizacyjne w konkretnych miastach, regionach czy nawet krajach. Na problem ten zwrócił uwagę zespół naukowców pod kierunkiem Petera Tylera, który na początku drugiej dekady XXI wieku analizował problem oceny pozytywnych skutków działań rewitalizacyjnych w różnych krajach (Tyler i in. 2013). Do ważnych wniosków w kontekście

przekształceń terenów poprzemysłowych prowadzi opracowanie Huub Ploegmackers i Pascala Beckersa (2015) dotyczące efektywności prowadzenia działań rewitalizacyjnych na obszarach poprzemysłowych w Holandii. Autorzy jednoznacznie potwierdzili, że mimo wielu działań, które są prowadzone na tych terenach, trudno jednoznacznie przypisać rewitalizacji pozytywne efekty. Przedstawili także kluczowe trudności metodyczne utrudniające wykazanie wpływu projektów rewitalizacyjnych:

- przy małej skali działań wyznaczenie właściwego obszaru analizy,
- brak możliwości przypisania konkretnych zmian w przestrzeni konkretnym interwencjom,
- przy przekrojowych badaniach nagromadzenie wielu czynników zakłócających w związku z jednoczesną realizacją wielu polityk publicznych gminy, których obszar oddziaływania nakłada się.

Dysponując danymi ze wszystkich obszarów poprzemysłowych w kraju, H. Ploegmackers i P. Beckers zdecydowali się na komparatystyczne podejście. Porównali efekty przekształceń dokonanych na obszarach objętych działaniami rewitalizacyjnymi i pozostałych. Wyniki badania wskazują, że fizyczna odnowa obszarów poprzemysłowych miała znikomy wpływ na sytuację gospodarczą na tych terenach, czyli wzrost zatrudnienia, przyrost liczby przedsiębiorstw i miejsc pracy, wzrost wartości nieruchomości i intensywności zagospodarowania terenu. Dzięki temu i podobnym badaniom rośnie coraz większy materiał analityczny, na podstawie którego można wykazać bezcelowość prowadzenia działań w sferze technicznej na obszarach poprzemysłowych, gdzie w pierwszej kolejności powinny być prowadzone działania w sferze gospodarczej, w tym pobudzające rynek nieruchomości (Ploegmackers, Beckers 2015, s. 2160-2163).

Podobne komparatystyczne podejście zastosował Ian Wilson, który analizował efekty przeprowadzonego w latach 1998-2011 programu New Deal for Communities (NDC), w którym 39 obszarów w Wielkiej Brytanii otrzymało specjalne wsparcie w związku z wysokim poziomem deprawacji. Program łączył działania twarde i miękkie (*place- and people-based*). Monitorowanie efektów odbywało się w dwuletnim cyklu i obejmowało zawsze tę samą grupę gospodarstw domowych z obszarów NDC i porównawczych. Dzięki takiemu podejściu możliwe było zbudowanie długich szeregów czasowych obserwacji zmian w postrzeganiu obszaru i otrzymanego wsparcia w obu próbach badawczych. Wyniki nie były pozytywne – jednoznacznie lepiej oceniali zmiany w obszarze rewitalizacji osoby, które zamieszkiwały inne tereny niż ich mieszkańcy. Artykuł I. Wilsona był jednym z mocniejszych

negatywnych głosów w ocenie zdolności programów rewitalizacji do zmiany jakości życia mieszkańców (Wilson 2013).

Przykładem dyskusji o znaczeniu projektów flagowych i podejścia kontekstowego jest artykuł Juliet Carpenter dotyczący Inicjatywy URBAN (Carpenter 2006, s. 2159). W opinii Carpenter mimo dobrych założeń inicjatywa osiągnęła mizerne efekty z powodu zbyt ambitnych zamierzeń w stosunku do środków, które były do dyspozycji. W znakomitej większości przypadków (ponad 80%) do wsparcia zakwalifikowano obszary o najwyższym poziomie degradacji w krajach uczestniczących w inicjatywie. Jednocześnie założono, że zmiany, które mają się dokonać w ciągu kilku zaledwie lat mają być głębokie i adekwatne do specyfiki miejsca, ale wywołane poprzez niewielkie projekty, które mają posłużyć jako swoiste motory rozwoju. W rezultacie poziom środków i krótki horyzont działania sprawiły, że ograniczenie poziomu deprivacji oraz wykluczenia społecznego na tych obszarach było minimalne. Carpenter postawiła wobec tego pytanie, czy tego typu programy są w ogóle uzasadnione, skoro ewidentnie lepsze efekty można uzyskać przy pomocy projektów flagowych, przytaczając budowę Muzeum Guggenheima w Bilbao, która być może także nie przyczyniła się do obniżenia poziomu wykluczenia wśród dotychczasowych mieszkańców, ale napływ nowych, dobrze sytuowanych sprawił, że obszar jako taki został wyprowadzony z kryzysu. W kontrze do takiego stanowiska można przytoczyć wnioski z monografii zespołu Franka Moulaerta, Arantxy Rodriguez i Erika Swyngedouwa (2003), wskazujące, że efektem projektów flagowych jest zawsze zaostrzenie problemów społecznych wśród rdzennej społeczności i stopniowe formowanie się nowej elity miejskiej, która stopniowo zawłaszcza teren.

### **Działania kontekstowe na ulicy Wileńskiej wobec flagowego projektu Praga Odnowa w Warszawie**

Ulica Wileńska miała być jedną z reprezentacyjnych ulic warszawskiej Pragi. Powstające na odcinku od Targowej do Konopackiej w latach 60. XIX wieku kamienice odróżniały się wyraźnie od dotychczasowej czynszowej i przemysłowej zabudowy robotniczej Pragi, którą można było zaobserwować już w najbliższej okolicy. W raporcie poświęconym życiu tej ulicy (Wileńska. Raport z życia ulicy) Fundacja „na miejscu” wskazała nie tylko na szczególny charakter Wileńskiej w przeszłości, ale i współcześnie, ponieważ „ulica Wileńska oraz jej otoczenie od kilku lat staje się przedmiotem interwencji, działań, a także dyskusji, analiz, badań i konsultacji społecznych – przede wszystkim w kontekście prowadzonego tam programu rewitalizacji, ale także innych inicjatyw i projektów” (Fundacja 2018, s. 7).

Natężenie interwencji w przestrzeni, która przez wiele lat była traktowana po macoszemu, może mieć różnorodne skutki. Z jednej strony intensywnie prowadzone inwestycje wraz z działaniami społecznymi w ramach programu rewitalizacji mogą pomóc zmienić wizerunek obszaru i wpłynąć pozytywnie na jakość życia mieszkańców. Z drugiej – narzuca się pytanie, czy to faktycznie mieszkańcy tego terenu skorzystają ze zmian, czy to oni będą beneficjentami prowadzonych inwestycji i projektów społecznych. Pytanie to wynika z szeregu badań i obserwacji, które w podobnych przypadkach przeprowadzono w innych krajach w trakcie prowadzenia intensywnych działań rewitalizacyjnych czy rewaloryzacyjnych.

Autorzy Raportu identyfikują całą gamę zagrożeń: „[...] eskalacja konfliktu lokalnego o miejsca parkingowe, sprzeciw wobec remontu w obliczu bardzo złego stanu kamienic i lokali mieszkalnych (mieszkańcy mają inne priorytety; kolejność może być postrzegana jako niewłaściwa), gentryfikacja (będąca konsekwencją remontu i podniesienia standardów przestrzeni, a przez to przyciągająca inne grupy użytkowników, marginalizująca część mieszkańców), nieskuteczność akcyjnych działań (w okolicy, w której nowe rzeczy potrzebują czasu, żeby się przyjęły). Należy myśleć o zmianach w taki sposób, żeby korzystała na nich społeczność lokalna, np. inwestować także w podwórka, rzetelnie informować o podejmowanych krokach i planach względem okolicy” (Fundacja 2018, s. 11).

Kolejnym istotnym kontekstem jest objęcie całego terenu Nowej Pragi obszarem rewitalizacji. Analiza lokalnego rynku nieruchomości pokazuje z kolei, że jest to rynek zdominowany przez podmioty publiczne. Aż 30% wszystkich oddanych do użytku lokali na Pradze w latach 2004-2014 zostało wybudowanych przez sektor publiczny. Jak duży jest to udział widać, kiedy zestawimy tę wartość z przeciętnym udziałem sektora publicznego w budownictwie mieszkaniowym w całej Warszawie (około 3%). Inwestycje prywatnych z roku na rok przybywa, zwłaszcza po uruchomieniu drugiej linii metra, ale mają one najczęściej charakter punktowy, stanowią plomby w istniejącej zabudowie. Wyjątkiem jest kompleks powstający na terenie Fabryki Wódek Koneser, ale to tzw. Stara Praga. Tymczasem w bezpośrednim sąsiedztwie Wileńskiej w ciągu kilku najbliższych lat powstanie ogromna liczba mieszkań w relacji do dzisiejszej podaży lokali (około 2 tysiące). Większość tych mieszkań będzie miało podwyższony standard albo będą sprzedawane na rynku jako apartamenty, część z góry jest planowana jako lokata i mieszkania na wynajem dla potencjalnych nabywców. Okolice ulicy Wileńskiej są szczególnie atrakcyjne ze względu na wysoką tzw. lukę w rencie gruntowej. Dzięki czasowemu zatrzymaniu wartości nieruchomości w tej okolicy poniżej przeciętnego poziomu stołecznego rynku, potencjalny

zysk stał się szczególnie atrakcyjny. Podaż reaguje na to nowymi inwestycjami mieszkaniowymi. Jednocześnie na obszarze pojawiają się przybysze – presja gentryfikacyjna może, ale nie musi zaistnieć.

Nowa Praga coraz bardziej kusi ciekawą ofertą kulturalną, rekreacyjną i bogatą historią. Działania planowane w przestrzeni publicznej eksponują te walory sprawiając, że stają się widoczne dla coraz większej liczby przybyszów. Blisko położone tereny zielone (Park Praski i Miejski Ogród Zoologiczny oraz nadwiślański pas zieleni) zachęcają do spacerów i aktywnego spędzania wolnego czasu. Zabytkowe budynki, w których lokalizowane są muzea czy instytucje kultury, gwarantują coraz lepszą ofertę kulturalną. Jednocześnie kamienice na ulicy Wileńskiej i w najbliższej okolicy były niejednokrotnie bogato dekorowane i mimo powojennych zniszczeń i zaniedbań coraz częściej udaje się te zdobienia odtworzyć. Atrakcje „dla koneserów” (tężnia na placu Hallera, podwórka z niepowtarzalnymi kapliczkami, pracownie rzemieślników i artystów, offowe kluby) decydują o unikatowym klimacie Nowej Pragi.

Mnogość atrakcji, z których znaczna część adresowana jest do osób wykształconych, korzystających z oferty kulturalnej i otwartych na nowe doświadczenia sprawia, że w przestrzeni publicznej Nowej Pragi pojawia się coraz więcej osób spoza dzielnicy. Potrzebne są tablice informacyjne, oznaczenia obiektów wartych uwagi, drogowskazy, wypracowanie z mieszkańcami pomysłu na współdzielenie ich półprywatnej (podwórka, przejścia bramne) przestrzeni. Wszystkie wymienione rekomendacje na pierwszym planie stawiają potrzeby „przybysza”. W pierwszej chwili można pomyśleć, że autorzy Raportu, myśląc o zmianach w przestrzeni zapomnieli o mieszkańcach. Nic bardziej mylnego – rekomendacje są odpowiedzią na to, jaki jest obecny profil użytkownika ulicy Wileńskiej. Najczęściej (47%) to osoby młode (między 19. a 35. rokiem życia), w znacznej mierze przechodnie zdążający do pracy lub osoby korzystające z oferty pubów i klubów. Większość użytkowników przechodzi ul. Wileńską co najmniej kilka razy w tygodniu, jeśli nie codziennie. Dominują mieszkańcy, którzy w tej przestrzeni dobrze się czują, ale niekoniecznie dużo o niej wiedzą. Jednocześnie mało znana jest ta przestrzeń dla „przybyszów”, stąd zasadne wydają się przedstawione rekomendacje. Zwłaszcza skoro badania pokazują, że „kawiarnie, nawet te z konkretną ofertą kulturalną i edukacyjną np. Melon, nie są znane ani odwiedzane przez długoletnich mieszkańców Pragi i młodzież” (Fundacja 2018, s. 43).

W rekomendacjach dotyczących atrakcji brakuje odniesienia do grupy mieszkańców, która – jak wynika z przeprowadzonego badania życia ulicy – w znikomym stopniu w nim uczestniczy. Jedynie 10% starszych osób to



użytkownicy tej przestrzeni, przy czym w obszarze ponad 20% mieszkańców stanowią osoby starsze. Oznacza to wypchnięcie ich z przestrzeni publicznej. W podobnym stopniu dotyczy to osób z niepełnosprawnościami. Uwzględniając zatem perspektywę wszystkich użytkowników ulicy Wileńskiej rekomendacje należałoby rozszerzyć o wypracowanie z osobami starszymi oraz z niepełnosprawnościami rozwiązań zwiększających ich mobilność w przestrzeni ul. Wileńskiej. Nie bez znaczenia jest także stopniowe usuwanie barier architektonicznych w budynkach mieszkalnych – doposażenie w windy, a także zamiany mieszkań dla tzw. „więźniów czwartego piętra” w budynkach, gdzie windy nie są planowane.

Raport przedstawia życie ulicy Wileńskiej jako przestrzeń współużytkowaną przez mieszkańców („nowych” i „starych”) oraz „przybyszów”. Rekomendacje dotyczące wzmocnienia pozytywnych aspektów tej koegzystencji są podawane na bieżąco wraz z kolejnymi wnioskami z badania. Autorzy widzą potrzebę pracy z lokalną młodzieżą nie tylko w konkretnych placówkach (których braki lokalowe zauważają), ale także w przestrzeni publicznej, półpublicznej i półprywatnej, w której młodzież jest aktywna, ale poprzez deficyty tej przestrzeni jest wypychana na margines.

*Walk Score*, czyli ocena przyjazności przestrzeni publicznej, wypada bardzo pozytywnie dla ul. Wileńskiej (91 punktów w 100-stopniowej skali) ze względu na pobliskie usługi i zieleni. Bliższa analiza pokazuje, że potrzeba szybkich działań, aby ten potencjał wykorzystać („Nie ma tu ławek, śmietników, ulice są słabo oświetlone, na chodnikach jest więcej psich odchodów niż np. w Śródmieściu, a duża część lokali usługowych funkcjonuje de facto jak pustostany” (Fundacja 2018, s. 47)). Choć pojawienie się turystów może być szansą na poprawę sytuacji ekonomicznej lokalnych przedsiębiorców, często ich nadmiar przyczynia się do powstania wrażenia zawłaszczenia przestrzeni mieszkańców. Dlatego ważne jest wprowadzenie czytelnej ochrony niektórych miejsc przed natłokiem ruchu turystycznego, a także jego cywilizowanie poprzez wypracowanie standardów *walkable tourism*. Dzięki temu pojawią się liczniejsze miejsca do siedzenia (przydatne także osobom starszym i młodzieży), toalety, dostępne punkty gastronomiczne w niewielkich odległościach, a także poprawi się dostępność przestrzeni dla osób z niepełnosprawnościami. Konieczne są więc też drobne zmiany – usunięcie wysokich krawężników, stopni, schodków, progów. Wewnętrzne skwery i podwórza są bogactwem okolic ul. Wileńskiej. Są to enklawy spokoju, ale potrzeba często zmiany organizacji przestrzeni – dodatkowej zieleni, funkcji rekreacyjnych czy bezpiecznych miejsc spotkań, np. MALi dla seniorów i młodzieży.

Napływ nowych mieszkańców i powstanie atrakcyjnych przestrzeni, w których zaczynają być widoczni hipsterzy i turyści bywa czasem mylnie odbierane jako oznaki gentryfikacji, ale przy zróżnicowanych formach własności nieruchomości na Pradze Północ i dominacji najmu lokali komunalnych wyrugowanie dotychczasowych mieszkańców nie stanowi raczej zagrożenia.

Dużo większym problemem może być wyrugowanie ekonomiczne mieszkańców z uczestnictwa w kulturze i korzystania z przestrzeni publicznych poprzez nagromadzenie zbyt wielu atrakcji niedostępnych cenowo lub nieprzystających do ich potrzeb. Z tej perspektywy Raport, który uwzględnia i zestawia potrzeby wszystkich użytkowników ul. Wileńskiej przynosi niezwykle wartościową perspektywę, pokazując jak projektować zmiany w przestrzeni, aby presję gentryfikacyjną neutralizować, zanim zacznie mieć znaczący wpływ na życie ulicy Wileńskiej.

### **Podsumowanie**

W artykule przedstawiono wnioski z badań naukowych i ewaluacji dotyczących skuteczności projektów rewitalizacyjnych. Kluczem do wizji odnowy są wnioski z diagnozy obszaru, problemów i potencjałów. Nie ma recept uniwersalnych, ale i uniwersalnych zagrożeń. Wobec tego zarówno projekty flagowe, jak i kontekstowe mają istotne miejsce w polityce rewitalizacyjnej miast. Nie mogą jednak pozostawać w oderwaniu od siebie. Ich umiejętność połączenia pozwala na wykorzystanie szansy na przełamanie negatywnej passy na rynku nieruchomości w obszarze rewitalizacji. Uruchomienie projektów flagowych zwykle rozpoczyna ruch na rynku nieruchomości, nie tylko spekulacyjny, ale także inwestycyjny, pozwalając na rozpoczęcie często droższych, prywatnych projektów kontekstowych. Aby mogły one się pojawić niezbędne jest właściwe przygotowanie przestrzeni, dyskusja z mieszkańcami i lokalnymi przedsiębiorcami, aby projektowane zmiany nie powodowały napięć i presji gentryfikacyjnej. Ze względu na początkowy charakter działań rewitalizacyjnych w Polsce trudno formułować oceny projektowanych procesów. Raczej warto postulować bieżącą obserwację zmian i zbieranie materiałów do przyszłych analiz zmian w najszybciej przekształcanych obszarach rewitalizacji w Polsce, w Warszawie, Łodzi czy Gdańsku, zwłaszcza wykorzystujące elementy badań wizualnych.

---

**Literatura**

- CARPENTER J. (2006), Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative, „Urban Studies”, 43(12), s. 2145-2162.
- DOUCET B. (2007), Flagship Regeneration: panacea or urban problem?, EURA Conference, Glasgow.
- FUNDACJA na Rzecz Wspólnot Lokalnych „na miejscu” (2018), Wileńska. Raport z życia ulicy, Warszawa.
- GWOSDZ K. (2014), Pomiędzy starą a nową ścieżką rozwojową. Mechanizmy ewolucji struktury gospodarczej i przestrzennej regionu tradycyjnego przemysłu na przykładzie konurbacji katowickiej po 1989 roku, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
- MOULAERT F., RODRIGUEZ A., SWYNGEDOUW E. (RED.) (2003), The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities, Oxford University Press, Oxford.
- PLOEGMAKERS H., BECKERS P. (2015), Evaluating urban regeneration: An assessment of the effectiveness of physical regeneration initiatives on run-down industrial sites in the Netherlands, „Urban Studies”, 52(12), s. 2151-2169.
- TYLER P., WARNOCK C., PROVINS A., LANZ B. (2013), Valuing the Benefits of Urban Regeneration, „Urban Studies”, 50(1), s. 169-190.
- USTAWA o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. (2015), Dziennik Ustaw z 2018r. poz. 1398.
- WILSON I. (2013), Outcomes for ‘stayers’ in urban regeneration areas: the New Deal for Communities Programme in England, „Urban Research&Practice”, 6(2), s. 174-193.

Aleksandra Jadach-Sepiolo

**FLAGSHIP AND CONTEXTUAL PROJECTS IN REVITALIZATION  
AREAS – FOREIGN EXPERIENCES AND THE POLISH PRACTICE**

**Keywords:** revitalization, flagship projects, contextual projects, evaluation, gentrification.

Large-scale projects of reconstruction and/or revitalization of cities showcase their flagship projects, while in fact profound spatial changes in degraded areas arise primarily through numerous small contextual projects. Adaptations of existing, but frequently neglected or destroyed buildings for social, including educational or cultural, purposes are particularly important among such contextual projects. Occurring spatial changes are sometimes temporary and sometimes final. The first ones allow for the prototyping of solutions adapted to the needs of inhabitants; while the second ones either result from agreements with local communities or are imposed from above. The aim of the article is to present a typology of revitalization projects changing the space of a revitalized area from the perspective of these changes and of the target group.

Aleksandra Jadach-Sepiolo

**PROJEKTY FLAGOWE I KONTEKSTOWE W OBSZARACH  
REWITALIZACJI – DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE A POLSKA  
PRAKTYKA**

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, projekty flagowe, projekty kontekstowe, ewaluacja, gentryfikacja.

Projekty flagowe są wizytówkami wielkich projektów przebudowy i/lub rewitalizacji miast, tymczasem głęboka zmiana w przestrzeni zdegradowanych obszarów odbywa się przede wszystkim dzięki licznym małym projektom kontekstowym. Wśród nich dominujące znaczenie mają adaptacje, istniejących, ale często zapomnianych bądź zniszczonych, budynków na cele społeczne, w tym edukacyjne czy kulturalne. Pojawiają się zmiany w przestrzeni, czasem tymczasowe, które pozwalają prototypować rozwiązania najbardziej sprzyjające potrzebom mieszkańców, czasem docelowe – wynikające z uzgodnień ze społecznością lokalną bądź narzucone odgórnie. Celem artykułu jest przedstawienie typologii projektów rewitalizacyjnych zmieniających przestrzeń obszaru rewitalizacji z perspektywy zmian, które niosą ze sobą, oraz grupy odbiorców.

Justyna Przywojska\*

## WSPÓŁZARZĄDZANIE I PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W REWITALIZACJI

### Wstęp

Rewitalizacja jako metoda reagowania na kryzys miejski z pewnością wpisuje się całokształt działań podejmowanych przez władze lokalne na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju. Leszkowicz-Baczyński (2015, s. 96) podkreśla przy tym jej społeczny charakter, postrzegając rewitalizację jako działanie (proces) społeczny, którego planowane efekty nakierowane są na podniesienie jakości życia mieszkańców danego obszaru. By zagwarantować kompleksowość, adekwatność i integralność interwencji, rewitalizacja powinna być realizowana we współpracy różnorodnych partnerów i sojuszników lokalnych, wywodzących się zarówno z sektora publicznego, jak i biznesowego oraz pozarządowego. Kluczowe dla sukcesu zmiany rewitalizacyjnej jest szerokie zaangażowanie w nią mieszkańców – głównych odbiorców programowanych i wdrażanych działań, użytkowników miasta. Ustawa o rewitalizacji wyraźnie wskazuje na jej szeroki kontekst w postaci zarządzania poprzez współpracę i partycypację – tak zwane *governance* (współzarządzanie). Działania takie określić można jako rewitalizację nakierowaną na wspólnotę, przy czym ich implementację powinna poprzedzać diagnoza partycypacyjnego potencjału lokalnej społeczności. Celem artykułu jest wskazanie znaczenia współdziałania i partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji. W tekście zostały zaprezentowane teoretyczne założenia modelu *governance*, prawne uwarunkowania partycypacji i współzarządzania w rewitalizacji oraz wyniki badania GUS: „Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin” w zakresie diagnozy procesu konsultacji społecznych w rewitalizacji w latach 2015-2016.

---

\*Justyna Przywojska – doktor nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia, Uniwersytet Łódzki; zainteresowania naukowe: rozwój i rewitalizacja miast, zarządzanie w samorządzie terytorialnym, lokalna polityka społeczna; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1125-2225>; e-mail: [justyna.przywojska@uni.lodz.pl](mailto:justyna.przywojska@uni.lodz.pl)

### **Współzarządzanie jako kontekst zmiany rewitalizacyjnej**

W klasycznym ujęciu rewitalizacja oznacza kompleksową i zintegrowaną wizję oraz przedsięwzięcia, które prowadzą do rozwiązania złożonych problemów miejskich i które mają na celu doprowadzenie do trwałej poprawy kondycji ekonomicznej, fizycznej, społecznej i środowiskowej zdegradowanego obszaru. Kluczowymi elementami tak rozumianej rewitalizacji są m.in. partnerstwa oraz włączanie społeczności lokalnej w podejmowane działania (Roberts i Sykes 2000, s. 17-19). Wiele lat po opracowaniu tej definicji wśród badaczy panuje zgodność, iż rewitalizacja jest procesem bazującym na współpracy, zaangażowaniu społeczności lokalnej oraz trwałych partnerstwach lokalnych (Woolrych, Sixsmith 2013, s. 216-231; Huston, Darchen 2014, s. 26-282; Doyle 2004; s. 582-586). By ten naukowy consensus dotyczył w równym stopniu idei rewitalizacji, jak i praktyki jej wdrażania w polskich gminach, konieczne jest upowszechnianie zasad i mechanizmów współzarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym.

Współczesne podejście do rządzenia i zarządzania sprawami lokalnymi ewoluuje, czerpiąc przy tym rozwiązania z dwóch modeli teoretycznych: Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) i współzarządzania. Lavinia Bifulco (2016) zauważa, że do wczesnych lat dziewięćdziesiątych podejście do zarządzania publicznego było związane głównie z perspektywą jego „urynkowania” (*marketization*), w następstwie upowszechniania neo-liberalizmu. W Polsce taki nurt zarządzania wdrażany jest z opóźnieniem od początku roku 2000 w ramach wspomnianej powyżej koncepcji NPM, zakładającej położenie nacisku na efektywność samorządowego sektora publicznego, usprawnione procesy decyzyjne, obsługę klienta i kontrolę menedżerską w samorządzie. Przedsiębiorczy model zarządzania miał prowadzić do zmiany organizacyjnej w sektorze publicznym: z niereagującej, paternalistycznej i sztywnej biurokracji na zorientowane na klienta, elastyczne, zorientowane na jakość i reagujące organizacje przyszłości (Coaffee, Johnston 2005, s. 166).

Bifulco podkreśla, że przedsiębiorczy nurt zarządzania w praktyce okazał się zawodny bowiem nadmiernie wzmocnił rolę przedsiębiorstw w polityce (zwłaszcza na poziomie lokalnym) oraz zmarginalizował rolę obywateli i społeczności w procesie podejmowania decyzji. Uogólniając, można przyjąć, iż wdrażanie rozwiązań biznesowych w sferę zarządzania ukierunkowanego na cele społeczne może znacząco wypaczyć zasadniczą misję samorządu lokalnego, jaką jest troska o dobro mieszkańców i zabezpieczanie ich potrzeb. W odpowiedzi na deficyty zarządzania przedsiębiorczego kształtowała się równolegle koncepcja zakładająca szeroki udział społeczeństwa w rządzeniu i zarządzaniu. Public Governance (współzarządzanie) jest interpretowane jako zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez

koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów (Izdebski 2007). Podkreśla się przy tym takie cechy współzarządzania, jak współzależności między instytucjami i społeczeństwem, współkierowanie, wspólne cele i zaangażowanie obywateli. Współzarządzanie można określić również jako wieloaspektowy i dynamiczny proces, w którym sektor publiczny, prywatny i obywatelski konstruuje, dekonstruuje i rekonstruuje płaszczyznę i obszar swoich interakcji, wykorzystując dostępne instrumenty zarządzania publicznego. Oznacza ono także tymczasowe współdzielenie celów rozwojowych i operacyjnych przez interesariuszy współpracy. Zdolność i zakres współpracy (zasoby i ograniczenia) są przy tym asymetrycznie podzielone między jej udziałowców, których względna autonomia waha się w zależności od bieżących problemów i wyzwań, dostępnych środków technicznych i finansowych lub sektorów działalności (Mandeli 2016).

Jednak paradygmat zarządzania publicznego opartego na współpracy nie został jeszcze jednoznacznie zdefiniowany i opisany w literaturze przedmiotu. Michael Haus i David Sweeting (2006, s. 270) zauważają nawet, że koncepcja Public Governance oznacza raczej kompleksowe spojrzenie na zasady, relacje władzy i znaczenia, w których osadzony jest proces zarządzania, niż jakiś konkretny system i funkcjonujące w nim narzędzia. Wskazać można jedynie pewne mechanizmy trwale wpisane w ten nurt zarządzania publicznego. Tradycyjnie rozumiane uczestnictwo obywateli w procesach rządzenia oznacza środki prawne i przedsięwzięcia organizacyjne skoncentrowane na ułatwianiu dostępu do informacji publicznej, wzmacnianiu praw obywateli do konsultacji w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą oraz zapewnianiu równości głosów w uczciwym systemie demokracji przedstawicielskiej. Jednak coraz powszechniej zauważa się, że uczestnictwo w zarządzaniu publicznym lub zarządzanie partycypacyjne, oznacza wykorzystywanie znacznie bogatszego zbioru metod i zasad angażowania obywateli. Chris Aulich (2009, s. 45) wskazuje na rozwój partnerstw transformacyjnych, ustanowienie ogólnosystemowej wymiany informacji i transferów wiedzy, decentralizację procesu decyzyjnego i dialogu międzyinstytucjonalnego oraz kształtowanie relacji opartych na wzajemności i zaufaniu. Z kolei w najnowszych opracowaniach podkreśla się rolę technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w dialogu z mieszkańcami, do czego przyczynia się ekspansja koncepcji e-governance (Saab i inni 2019) oraz rozwój nowych metod deliberacji, partycypacji i angażujących technik badawczych przydatnych w procesach konsultacyjnych i partycypacyjnych (Delli Carpini i in. 2004; Benhama, Husseyb 2018). Wśród badaczy panuje przy tym powszechna zgoda, że współzarządzanie jest alternatywą dla rządzenia (również na poziomie lokalnym) ponieważ kreuje i wykorzystuje samozarządzające się



sieci zamiast układów hierarchicznych, jak również stosuje mechanizmy koordynacji działań opartych na współpracy w miejsce regulacji opartej na władzy. (Pierre 2000, Rhodes 2007). Podobne reguły można przypisać procesom rewitalizacji, bowiem jednym z jej celów jest niewątpliwie dążenie do upodmiotowienia mieszkańców obszarów zdegradowanych, a w efekcie do ukształtowania samowystarczalnej, solidarnej i współpracującej wspólnoty.

Ważny komponent programów rewitalizacji powinna stanowić partycypacja mieszkańców i innych aktorów lokalnych – interesariuszy rewitalizacji. Partycypację należy w tym przypadku postrzegać jako bezpośrednie i długotrwałe zaangażowanie oraz wpływ obywateli na lokalny proces decyzyjny, szczególnie w zakresie polityki publicznej i usług. Wpływ obywateli rozumiany jest tutaj jako zmiany wprowadzone w lokalnych usługach, produktach lub decyzjach politycznych na skutek wniosków i aspiracji mieszkańców. W działaniach partycypacyjnych szczególnie ważne jest zaangażowanie w proces podejmowania decyzji możliwie różnorodnych mieszkańców obszaru zdegradowanego, bowiem niosą oni za sobą unikatową wiedzę na temat potrzeb, potencjałów i zasobów lokalnych (Przywojska 2018).

Równocześnie Beata Wenerska i Izabela Rącka (2018, s. 38) słusznie podkreślają zawodność źle prowadzonej partycypacji. Z jednej strony, włączanie społeczeństwa w podejmowanie decyzji wzmacnia pozycję obywateli i demokrację (Denhardt, Denhardt 2007). Co więcej, aktywne zaangażowanie mieszkańców w życie miasta może prowadzić do poprawy jakości i zwiększenia prawomocności decyzji, wzrostu zaufania i zrozumienia uczestników tego procesu. Jednak w praktyce procesy partycypacji społecznej mogą być nieskuteczne, ponieważ nie zawsze pozwalają na rzeczywisty udział w planowaniu lub innych decyzjach. Sam fakt wysłuchania członków społeczeństwa nie jest satysfakcjonujący, konieczne jest uwzględnianie ich opinii w polityce lokalnej.

### **Współzarządzanie i partycypacja w świetle KPM i ustawy o rewitalizacji**

Partycypacja i współpraca to kluczowe zasady realizacji polityki miejskiej w Polsce, wpisane w szeroką strategię działań w dokumencie Krajowa Polityka Miejska 2023 (2015). Autorzy KPM przyjęli, że głównym celem działań władz samorządowych ma być dążenie do utworzenia miasta otwartego na dialog i zakładającego równość wszystkich jego uczestników. Partycypacja powinna być traktowana jako metoda kierowania rozwojem lokalnym, a jej zakres ma być szczegółowo określany w miejskich dokumentach strategicznych, w tym tych, odnoszących się do procesu rewitalizacji. Wśród istotnych wyzwań, przed którymi stanęły obecnie polskie miasta, jest według



KPM ich degradacja, na którą odpowiedź ma stanowić kompleksowa i zintegrowana rewitalizacja obszarów miejskich. Aby okazała się ona metodą skuteczną i adekwatną do potrzeb i problemów obszaru zdegradowanego, potrzeba według autorów dokumentu współistnienia kluczowych procesów: rzetelnego diagnozowania sytuacji kryzysowej oraz planowania i programowania uwzględniającego w szczególności:

- określenie wizji i koncepcji wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego,
- szczegółową analizę i wybór działań rewitalizacyjnych oraz określenie sposobów i warunków ich realizacji,
- określenie źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Każdy z wymienionych elementów wymaga partnerskiego i międzysektorowego strategicznego zaplanowania, a następnie skoordynowanej wspólnej realizacji. Jako rezultat tej współpracy powinien powstać program rewitalizacji „szyty na miarę” lokalnych potrzeb, potencjałów i oczekiwań. Zgodnie z zapisami KPM immanentną cechą skutecznej rewitalizacji jest to, że jest planowana z aktywnym udziałem społeczeństwa. W partnerskim określaniu wizji ważne jest poznanie społecznych oczekiwań mieszkańców obszaru rewitalizacji i całego miasta oraz osiągnięcie generalnej akceptacji dla planowanych zmian zarówno ze strony obywateli, jak i innych aktorów. Na każdym etapie planowania działań rewitalizacyjnych władze miasta powinny dbać o zapewnienie równowagi pomiędzy działaniami służącymi lokalnej społeczności a interesem ogółu mieszkańców miasta oraz wyważenie interesu publicznego z prywatnym (Krajowa. . . 2023, s. 58).

Na wagę współpracy i dialogu z mieszkańcami wskazuje także ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, która definiuje rewitalizację jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Przy czym, zgodnie z art. 2 ust. 2. wśród interesariuszy rewitalizacji znajdują się w szczególności:

1. mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczności nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
2. mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1;

3. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
4. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
5. jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
6. organy władzy publicznej;
7. podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Określony ustawowo minimalny zbiór uczestników procesu rewitalizacji, nie ma charakteru domkniętego i możliwe jest jego rozszerzanie, zgodnie z uwarunkowaniami i potrzebami zdiagnozowanymi w konkretnej gminie. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że ustawodawca, tworząc powyższy katalog udziałowców, zagwarantował reprezentację większości istotnych aktorów lokalnych, reprezentujących wszystkie 3 sektory gospodarki. Gwarancja ta została wyraźnie zapisana w art. 3 ustawy, wedle którego przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także samo jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne, które gmina realizuje w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie (partycypacja społeczna).

Szczegółowo zagadnienie partycypacji społecznej w rewitalizacji opisuje rozdział drugi ustawy, w którym opisano zakres i formy partycypacji społecznej w rewitalizacji. Zgodnie z treścią art. 5. 1. partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, między innymi poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach komitetu rewitalizacji. Partycypacja w rewitalizacji polega w szczególności na:

1. poznaniu potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz dążeniu do spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami;
2. prowadzeniu, skierowanych do interesariuszy, działań edukacyjnych i informujących o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach, zasadach prowadzenia rewitalizacji, wynikających z ustawy, oraz o przebiegu tego procesu;
3. inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji;
4. zapewnieniu udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji;

5. wspieraniu inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji gminnego programu rewitalizacji;
6. zapewnieniu w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy.

W ustawie określono również podstawowe zasady dotyczące organizacji konsultacji społecznych w ramach procesu rewitalizacji. Zgodnie z art. 6. ust. 1. Ustawy o rewitalizacji, organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie konsultacji społecznych jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. O rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz formach, w jakich będą prowadzone, powiadamia się nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia, sposób powiadamiania o konsultacjach ma zapewnić udział w nich możliwie szerokiego grona interesariuszy. W ustawie wskazano także formy prowadzenia konsultacji społecznych. Przede wszystkim jest to zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Wskazano także na bezpośrednie formy dialogu z mieszkańcami, w tym: spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych, przy czym zalecono zastosowanie co najmniej dwóch ze wskazanych tutaj form konsultowania.

Poza konsultowaniem rozwiązań ze społecznością lokalną, ustawa przewiduje zastosowanie mechanizmu trwałego i sformalizowanego zaangażowania interesariuszy w planowanie, wdrażanie i monitorowanie rewitalizacji. W tym celu sformułowano obowiązek powołania w gminie komitetu rewitalizacji. Zgodnie z art. 7.1. komitet stanowi forum opiniujące i doradcze, a jego skład powinni tworzyć zarówno przedstawiciele władz lokalnych i ich administracji, jak i reprezentanci lokalnej społeczności. Działania komitetu winny obejmować etapy przygotowania, programowania i wdrażania procesu rewitalizacji. Komitet nie jest przy tym nowym organem w gminie i nie dysponuje żadną kompetencją władczą. Jego podstawowym zadaniem jest formułowanie wytycznych oraz organizowanie dyskusji nad przebiegiem rewitalizacji. Ustawa o rewitalizacji dopuszcza powoływanie osobnych komitetów rewitalizacji dla wyznaczonych podobszarów rewitalizacji. W przeciwieństwie do konsultacji społecznych, które charakteryzuje z reguły komunikacja asymetryczna, polegająca na prezentowaniu mieszkańcom gotowych rozwiązań oraz gromadzeniu ich opinii na ten temat, komitet możemy uznać za przejaw realnego włączenia udziałowców w projektowanie i kierowanie zmianą rewitalizacyjną. Tym samym powinien on stanowić doskonałą

odpowiedź na charakterystyczny dla współczesnego zarządzania publicznego trend włączania obywateli jako aktywnych współtwórców usług publicznych (Tuan 2018) i rozwiązań lokalnych w ramach ko-kreacji, w miejsce dotychczasowego postrzegania ich jako biernych odbiorców działań samorządu. W tak rozumianej partycypacji, różni interesariusze mają wpływ na sprawy publiczne, a także wspólnie sprawują kontrolę nad inicjatywami na rzecz rozwoju, decyzjami i zasobami, które ich dotyczą. W przypadku rewitalizacji, która zorientowana jest przede wszystkim na regenerację utraconych zasobów ludzkich i społecznych w gminie, szczególnie istotne jest wdrażanie takich metod i technik partycypacyjnych, które będą miały charakter włączający. Chodzi tutaj zwłaszcza o inkluzywność jako cechę stosowanych procedur diagnostycznych. Włączenie mieszkańców z różnych grup społecznych, w tym marginalizowanych lub wykluczonych, może prowadzić do lepszego rozpoznania ich realnych potrzeb i oczekiwań. Również zapewnienie szerokiej reprezentacji instytucji i organizacji lokalnych w diagnozowaniu i programowaniu rewitalizacji może potencjalnie prowadzić do zwiększenia jej skuteczności, bowiem łączyć się będą zasoby i wiedza różnych elementów systemu instytucjonalnego, z reguły działającego dotychczas w sposób fragmentaryczny i słabo skoordynowany.

### **Partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji w świetle wyników badań GUS**

Obecnie głównym źródłem danych statystycznych dotyczących zakresu rewitalizacji w polskich gminach jest raport częściowy *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin*, opracowany przez Urząd Statystyczny we Wrocławiu w 2017 roku za lata 2015-2016 dla 2473 gmin. W analizowanym okresie odrębny program rewitalizacji (LPR lub GPR) posiadało 530 gmin, przy czym 255 w 2015 roku, a 455 w 2016 (z czego 170 gmin posiadało program w obydwu latach). Najczęściej samodzielny program rewitalizacji posiadały miasta na prawach powiatu (63,6% w 2015 i 56,1% w 2016), a najrzadziej gminy wiejskie (1,2% w 2015 i 8,1% w 2016), przy czym wyraźnie widać wzrost zainteresowania programowaniem rewitalizacji w gminach wiejskich w 2016 roku.

Główne dane dotyczące stanu rewitalizacji w polskich gminach w 2015 i 2016 roku prezentuje poniższa tabela.

Tabela 1

Podstawowe dane na temat rewitalizacji polskich gmin w 2015 i 2016 roku

	2015	2016
Samodzielny program rewitalizacji dla gminy	225 gmin	445 gmin
Łączna powierzchnia obszarów zdegradowanych w gminach	210 364 ha	715 813 ha
Łączna liczba ludności zamieszkującej obszary zdegradowane	2 430 566 osób	3 942 465 osób
Łączna powierzchnia obszarów rewitalizacji	194 375 ha	288 385 ha
Łączna liczba ludności zamieszkującej obszary rewitalizowane	3 164 865 osób	3 375 939 osób

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: *Dane statystyczne...* 2017.

Z danych zawartych w tabeli wynika, że działania rewitalizacyjne nasiliły się w 2016 roku. W 2015 roku 191 gmin podało informację o powierzchni obszaru zdegradowanego na swoim terenie, łącznie wyniosła ona wówczas 210 364 ha. Powierzchnie obszarów zdegradowanych stanowiły od 0,004% obszaru gminy po całą powierzchnię gminy (średnio 8,7% powierzchni). Z kolei informację o liczbie ludności zamieszkującej obszary zdegradowane przekazało 188 gmin. Wyznaczone obszary zdegradowane zamieszkiwało wówczas 2 430 566 osób, co stanowiło około 27% ogółu mieszkańców tych gmin. W 2016 roku informację o powierzchni obszaru zdegradowanego podało już 414 gmin, łącznie powierzchnia ta wyniosła 715 813 ha. Powierzchnie obszarów zdegradowanych ponownie stanowiły od 0,004% obszaru gminy po całą powierzchnię gminy, średnio dawało to 14,4% powierzchni gmin. Obszary te zamieszkiwało łącznie 3 942 465 osób, co stanowiło około 29% ogółu mieszkańców badanych gmin (N=403).

Powierzchnię obszarów rewitalizacji w 2015 r. podało 221 gmin. Wynosiła ona 194 375 ha, przy czym obszary rewitalizacji stanowiły od 0,004% powierzchni gminy po całą powierzchnię gminy, średnio stanowiąc 6,8% powierzchni. Wyznaczone obszary rewitalizacji zamieszkiwało łącznie 3 164 865 osób, co stanowiło około 26% mieszkańców tych gmin. W 2016 r. informację o powierzchni obszaru rewitalizacji na terenie gminy podało 436 gmin. Łączna powierzchnia obszarów rewitalizacji wynosiła 288 385 ha. Obszary rewitalizacji stanowiły od 0,004% do 99,9% powierzchni gminy, średnio stanowiąc 5,4% powierzchni. Łącznie obszary rewitalizowane w badanych gminach zamieszkiwało 3 375 939 osób, co stanowiło około 22% mieszkańców.

W kwestionariuszu opracowanym przez GUS odrębny blok pytań poświęcono partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji. Pytano przede

wszystkim o liczbę i okres prowadzenia konsultacji społecznych oraz o funkcjonowanie w gminie komitetu rewitalizacji. Na co najmniej jedno z pytań w ramach tego bloku odpowiedziało 458 badanych gmin.

Tabela 2

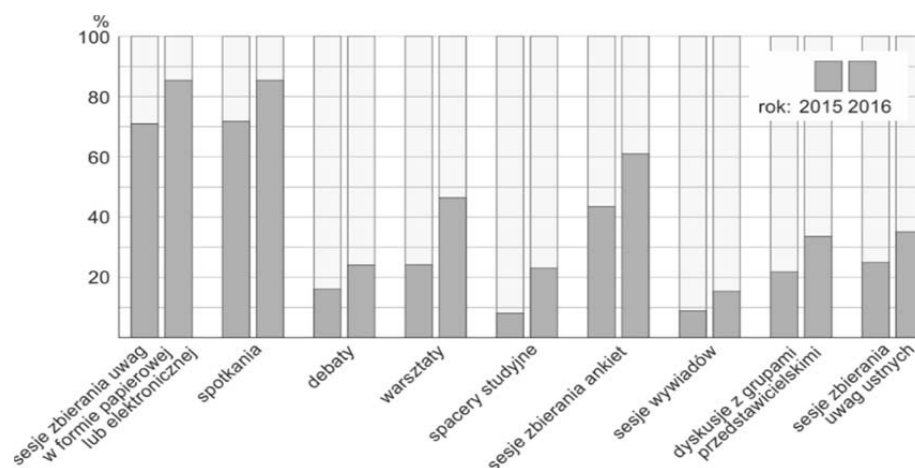
Liczba gmin prowadzących konsultacje dotyczące rewitalizacji w 2015 i 2016 roku

Liczba konsultacji	Konsultacje społeczne w procesie rewitalizacji					
	Przed przyjęciem PR		W trakcie realizacji PR		Po zakończeniu realizacji PR	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>razem</b>	<b>116</b>	<b>360</b>	<b>24</b>	<b>100</b>	<b>7</b>	<b>-</b>
1	59	89	12	47	5	-
2	25	72	3	23	1	-
3	13	51	4	10	1	-
4	5	36	3	7	-	-
5	2	25	1	5	-	-
6-10	9	68	1	5	-	-
11 i więcej	3	18	-	3	-	-

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: *Dane statystyczne...* 2017, s. 49.

Konsultacje społeczne organizowano w gminach najczęściej przed przyjęciem programu rewitalizacji, przy czym przeważnie organizowano je jednokrotnie. Aktywność gmin w tym zakresie zwiększyła się wyraźnie w 2016 roku, jednak tendencja pozostała taka sama – nie prowadzono systematycznego dialogu z mieszkańcami. Zdecydowanie rzadziej organizowano konsultacje w trakcie realizacji już ustalonego programu rewitalizacji. Trudno wnioskować o zainteresowaniu gmin dialogiem z mieszkańcami po zakończeniu programu, bowiem z danych GUS nie wynika ile gmin ukończyło realizację procesu rewitalizacji w badanym okresie. Dane przedstawione w tabeli numer 2 potwierdzają sformułowaną wcześniej w artykule obserwację, iż konsultacje społeczne często przyjmują formę komunikacji asymetrycznej, polegającej na prezentowaniu mieszkańcom gotowych rozwiązań oraz gromadzeniu ich opinii na ten temat. W badanym okresie zorganizowano je 607 razy z czego aż 467 przed przyjęciem programu, a jedynie 124 w trakcie jego obowiązywania. Jest to smutna konstatacja, bowiem rewitalizacja to proces oparty na ciągłym dialogu z mieszkańcami i innymi interesariuszami.

Raport GUS dostarcza również interesujących informacji na temat form konsultacji społecznych stosowanych przez gminy. Zbiorcze wyniki prezentuje poniższy wykres.



Wykres 1. Formy konsultacji społecznych w badanych gminach w 2015 i 2016 roku.

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie *Dane statystyczne...* 2017, s. 51.

Badane gminy stosowały bardzo tradycyjne formy konsultacji społecznych. Zarówno w 2015, jak i w 2016 roku w większości gmin zbierano opinie mieszkańców w formie uwag papierowych lub elektronicznych (71% badanych gmin w 2015 r. i 85,4% w 2016 r.). Podobnym zainteresowaniem cieszyły się spotkania (71,8% w 2015 r. i 85,4% w 2016 r.). Trzecią z najczęściej stosowanych form były badania ankietowe – w 2015 roku prowadziło je blisko 45% badanych gmin, a w 2016 roku około 60%. Bardziej zaawansowane i angażujące mieszkańców techniki konsultacji nie cieszyły się zainteresowaniem w badanych gminach. Spacery studyjne, debaty, sesje wywiadów to metody realnie włączające mieszkańców w proces rewitalizacji. Umożliwiają one wymianę poglądów, opinii. Pozyskiwane w ten sposób dane mają charakter jakościowy, dzięki czemu jest możliwe szczegółowe rozpoznanie mechanizmów powstawania i sieciowania problemów na obszarach zdegradowanych. Służą one także pozyskiwaniu informacji o stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkańców i interesariuszy rewitalizacji, a tym samym umożliwiają monitorowanie całego procesu.

W 2015 roku w 49 gminach powołano komitety rewitalizacji lub inne ciała o charakterze doradczym. Łącznie zasiadło w nich 586 osób. W poszczególnych gminach liczba ich członków wahała się od 4 do nawet 42 osób. Dwie gminy powołały po trzy komitety, zaś trzy kolejne po dwa. Sytuacja diametralnie zmieniła się w 2016 roku, z danych GUS wynika, że istniało wówczas aż 214 komitetów lub innych ciał doradczych, w których łącznie



zasiadło aż 2447 osób. Ponownie niektóre gminy powołały więcej niż jeden komitet. Zarówno w 2015, jak i w 2016 roku część komitetów powołano już po przyjęciu programu rewitalizacji (odpowiednio 23,1% oraz 19,6%). Warto w tym miejscu podkreślić, że członkowie komitetu rewitalizacji powołanego po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji, nie mają w zasadzie żadnej możliwości zaangażowania się w opracowanie kluczowego dokumentu wytyczającego priorytety, cele i przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Przekreśla to możliwości ko-kreacji procesu rewitalizacji, a stwarza podstawy do funkcjonowania komitetów „biurokratyczno-formalnych” – powołanych za sprawą przymusu ustawowego (w przypadku gmin prowadzących rewitalizację na podstawie GPR i zgodnie z ustawą o rewitalizacji), a nie szczerzej woli współdziałania ukierunkowanego na dobro wspólne różnych użytkowników obszaru rewitalizacji. W rezultacie tworzy się system pozornej (aciz instytucjonalizowanej) partycypacji (Przywojska, 2018).

### **Podsumowanie**

Współpraca międzysektorowa, partycypacja społeczna, czy partnerstwa lokalne to niezwykle ważne uwarunkowania skutecznej rewitalizacji. Wspomagają one właściwą diagnozę problemów i potencjałów lokalnych, umożliwiają łączenie zasobów niezbędnych dla prawidłowego przebiegu zmiany rewitalizacyjnej, ułatwiają dzielenie się wiedzą i sprzyjają kreowaniu innowacji w gminie. Włączenie szerokiej grupy interesariuszy na etapie diagnozowania, programowania, wdrażania i monitorowania rewitalizacji, czyni z nich realnych udziałowców zmiany. Znaczny wysiłek na rzecz upowszechniania w samorządach modelu współzarządzania rewitalizacją poczyniono zarówno w ramach opracowania Krajowej Polityki Miejskiej 2023, jak i w samej ustawie o rewitalizacji. Badania prowadzone przez GUS pokazują co prawda jedynie statystyczny obraz partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji, jednak pozwalają na sformułowanie pierwszych wniosków generalnych. Stosowane w gminach metody partycypacji wydają się ciągle bardzo powierzchowne i formalne. Brakuje metod partycypacji angażujących mieszkańców we wspólne działania. Przeważnie konsultowane są gotowe rozwiązania, rzadko zaś słuca się głosu mieszkańców i innych udziałowców w trakcie realizacji programów rewitalizacji.

### **Literatura**

- AULICH CH. (2009), From Citizen Participation to Participatory Governance in Australian Local Government, „Commonwealth Journal of Local Governance”, nr 2.



- BENHAMA C. F., HUSSEYB K. E. (2018), Mainstreaming deliberative principles in Environmental Impact Assessment: current practice and future prospects in the Great Barrier Reef, Australia, „Environmental Science and Policy 89”, s. 176-183.
- BIFULCO L. (2016), Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation, „European Urban and Regional Studies”, 23(4), s. 628-644.
- COAFFEE J., JOHNSTON L. (2005) The management of local government modernisation: Area decentralisation and pragmatic localism, „International Journal of Public Sector Management”, 18(2), s. 164-177,
- DANE statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin (2017), Raport cząstkowy, Urząd Statystyczny we Wrocławiu.
- DELLI CARPINI M. X., COOK F. L., JACOBS L. R. (2004), Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature, „Annual Review of Political Science”, 7, s. 315-344.
- DENHARDT R., DENHARDT J. V. (2007), The New Public Service: Serving, Not Steering, ME Sharpe, Armonk, New York.
- DOYLE S. A. (2004), Urban regeneration in New York: gardens and grocers, „International Journal of Retail & Distribution Management”, 32(12), s. 582-586.
- HAUS M., SWEETING S. D. (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map, „Political Studies”, 54(2), s. 267-88.
- HUSTON S., DARCHEN S. (2014), Urban regeneration: An Australian case study insights for cities under growth pressure, „International Journal of Housing Markets and Analysis”, 7(2), s. 266-282;
- IZDEBSKI H. (2007), Od administracji publicznej do public governance, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 14-18.
- KRAJOWA Polityka Miejska 2023 (2015), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- LESZKOWICZ-BACZYŃSKI J. (2015), Rewitalizacja społeczna jako odpowiedź na problemy obszarów miejskich, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica”, nr 52, Łódź.
- MANDELI K. N. (2016), New public governance in Saudi cities: An empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah, „Habitat International”, 51.

- PIERRE J. (RED.) (2000), „Debating Governance: Authority, Steering and Democracy”, Oxford University Press, Oxford.
- PRZYWOJSKA J. (2018), Revitalisation Committee – a Form of the Co-management of the Revitalisation Process on the Example of the City of Łódź, [w:] Zarządzanie procesem rewitalizacji, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, XIX/3/III, red. J. Przywojska, P. Morawski, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź-Warszawa.
- RHODES RAW (2007), Understanding governance: ten years on, „Organization Studies”, 28(8), s. 1243-1264.,
- ROBERTS P., SYKES H. (2000), Urban Regeneration: A Handbook, Sage, London.
- SAAB F., COUTO LIRA R. W., DE SOUZA ALVES C., DE SOUZA BERMEJO P. H., ALVES BORGES G. H. (2019), Public Management and Technology: How Can e-Government Strategies Contribute to Greater Efficiency in Public Expenditures?, „Advances in Intelligent Systems and Computing”, 797, s. 457-470.
- TUAN (TUAN LUU) L. T. (2018), Behind the influence of job crafting on citizen value co-creation with the public organization: joint effects of paternalistic leadership and public service motivation, „Public Management Review”, 20(10), s. 1533-1561.
- USTAWA o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. (2015), Dziennik Ustaw z 2018 r. poz. 1398.
- WOOLRYCH R., SIXSMITH J. (2013) Placing well-being and participation within processes of urban regeneration, „International Journal of Public Sector Management”, 26(3), s. 216-231.
- WENERSKA B, RAČKA I. (2018), Partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji, [w:] Zarządzanie procesem rewitalizacji, Przedsiębiorczość i Zarządzanie XIX/3/III, red. J. Przywojska, P. Morawski, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź-Warszawa.

Justyna Przywojska

### CO-GOVERNANCE AND SOCIAL PARTICIPATION IN REVITALIZATION

**Keywords:** social participation, co-governance, revitalization.

The statutory framework of revitalization in Poland clearly indicates that local co-governance constitutes a context for the rehabilitation process. This primarily means using mechanisms and tools of revitalization that are based on engagement (participation) of citizens and other local actors. Such measures may be described as directed at the community, and their implementation should be preceded by a diagnosis of the participatory potential of the local community. The article aims to show the importance of co-operation and social participation in the revitalization process. The author presents theoretical assumptions of the co-governance model, the legal context for participation and co-governance in revitalization, as well as the GUS (Central Statistical Office) statistical data on revitalization in counties, the purpose of which was to diagnose social consultations on revitalization between 2015 and 2016.

Justyna Przywojska

### WSPÓŁZARZĄDZANIE I PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W REWITALIZACJI

**Słowa kluczowe:** partycypacja społeczna, współzarządzanie, rewitalizacja.

Ustawowo określone ramy rewitalizacji w Polsce wyraźnie wskazują na współzarządzanie samorządowe (governance) jako kontekst procesu odnowy. Chodzi tutaj przede wszystkim o stosowanie w rewitalizacji mechanizmów i narzędzi opartych na zaangażowaniu (partycypacji) obywateli i innych aktorów lokalnych. Działania takie określić można jako rewitalizację nakierowaną na wspólnotę, przy czym ich implementację powinna poprzedzać diagnoza partycypacyjnego potencjału lokalnej społeczności. Celem artykułu jest wskazanie znaczenia współdziałania i partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji. W tekście zostaną zaprezentowane teoretyczne założenia modelu governance, prawne uwarunkowania partycypacji i współzarządzania w rewitalizacji oraz wyniki badania GUS: „Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin” w zakresie diagnozy procesu konsultacji społecznych w rewitalizacji w latach 2015-2016.



Andreas Billert\*

## REWITALIZACJA MIAST JAKO PROGRAM PUBLICZNY NA PRZYKŁADZIE NIEMIEC W LATACH 1971-2000

### Zakres i konteksty pojęcia i praktyki rewitalizacyjnej w Niemczech

Rewitalizację miasta, działanie skierowane na odnowę struktur przestrzennych, funkcjonalnych i substancji budowlanej starych dzielnic miejskich, określano w Niemczech początkowo, jako „sanację” (*Stadtsanierung*, tj.: uzdrawianie miasta). Później utrwaliło się pojęcie „odnowy miast” (*Stadterneuerung*). Obejmuje ono obecnie również programy przeciwdziałania niepożądanym zjawiskom społeczno-ekonomicznym, takim, jak dezintegracja i marginalizacja społeczna, ubóstwo, bezrobocie i przestępczość w problemowych dzielnicach miejskich.

Procesy depopulacji i deindustrializacji, ostatnich dziesięcioleci, osłabiły w Niemczech ekstensywny rozwój miast. Z tej racji działania urbanistyczne kierują się na obszary już zabudowane, zmierzając do ich odnowy, modernizacji, restrukturyzacji, czy rewitalizacji (w sensie ich funkcjonalnego „ożywienia”). Nowe inwestycje budowlane realizuje się w miastach niemieckich przede wszystkim na obszarach zurbanizowanych, wymagających szeroko rozumianej modernizacji. Depopulacja, deindustrializacja gospodarki i wynikające z nich zawirowania społeczno-gospodarcze, przenosząc punkt ciężkości rozwoju miast na przekształcanie ich odziedziczonych struktur, rozwinęły nowe formy planowania przestrzennego. Stanowią je tzw. zintegrowane plany rozwoju miejskiego (*Integrierte Stadtentwicklungskonzepte*), łączące zadania planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym. Na ich podstawie wyznacza się zadania rozwoju miasta i obszary ich realizacji, takie jak: poprawa infrastruktury, uspokojenie transportu, modernizacja, rewitalizacja i restrukturyzacja przestrzeni i funkcji

---

\* **Andreas Billert** – doktor historii sztuki, Europa-Universität Viadrina; zainteresowania naukowe: rozwój i odnowa miast, historia architektury, ochrona zabytków i rewitalizacja miast; e-mail: [billert@gmx.de](mailto:billert@gmx.de)

miejskich oraz projekty rozwoju społeczno-gospodarczego. Dla realizacji wyprobowanych stąd projektów służą m.in. programy publiczne, rozszerzone ostatnio o program „Przebudowa miasta” (*Stadtumbauprogramm*). Zróżnicowanie zadań, projektów i programów, wielokierunkowe przekształcanie struktur miejskich dla potrzeb społeczeństwa epoki postindustrialnej drogą rozwoju jakościowego” realizowanego metodami „restrukturyzacji przestrzeni” (*Restrukturierung des Raumes*) (Holm 2006).

Rozwojowi różnych form odnowy miejskiej towarzyszyły w Niemczech tzw. Międzynarodowe Wystawy Budowlane (*Internationale Bauausstellungen-IBA*)<sup>1</sup>. W ich ramach realizowane były projekty pilotażowe, podejmujące szeroki wachlarz działań w zakresie tak materialnej, jak i społeczno-gospodarczej odnowy i restrukturyzacji miast oraz obszarów przemysłowych (w tym renaturyzacji i restrukturyzacji obszarów kopalni odkrywkowych). Od lat 90. ub. wieku coraz większe znaczenie uzyskiwały w Niemczech programy unijne (najpierw programy URBAN). Na przełomie XX i XXI wieku Niemcy przejęły wiodącą rolę w kształtowaniu się unijnej polityki rozwoju miast. Wyrazem tego stało się uchwalenie w roku 2007, w trakcie niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej, tzw. „Karty Lipskiej dla zrównoważonego rozwoju miast europejskich”. W jej przygotowaniu wiodącą rolę odegrał ówczesny niemiecki minister Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast – Wolfgang Tiefensee. Równolegle rozwinął się w Niemczech dyskurs na temat pojęcia „miasta europejskiego”, skierowany na próbę powiązania tradycji rozwoju miast w Europie od średniowiecza, z wartościami współczesnego miasta, jako przestrzeni realizującej samorządność, demokrację i sprzyjającej tworzeniu się wspólnej, miejskiej tożsamości społecznej oraz miasta rozumianego jako „zbiorowy podmiot społeczny”. Dyskusję na temat pojęcia „miasta europejskiego” podjęli m.in.: Hartmut Kaelbe (2001, s. 256-274), Dieter Hassenpflug (2002), Hartmut Häußermann (2001), Hartmut Häußermann i Walter Siebel (1987, 2004), czy Patrick Le Galès (2002). Programy unijne, skierowane na odnowę miast opierają się w znacznym stopniu na wielu dziesięcioleciach niemieckich doświadczeń w tej dziedzinie.

Programy rewitalizacji miast w Niemczech mają charakter programów publicznych, opartych o zróżnicowane regulacje prawne, wieloletnie programy wspierania oraz różne formy współpracy gmin z właścicielami nieruchomości i mieszkańcami. Są realizowane w kontekście silnych i skutecznych in-

---

<sup>1</sup>Brak obszerniejszego kompendium na temat tych wystaw, realizowanych w Niemczech od 1901 roku (Darmstadt, w kontekście secesji). Informacje o ich przedmiocie i literaturze do realizowanych projektów: [https://de.wikipedia.org/wiki/Internationale\\_Bauausstellung](https://de.wikipedia.org/wiki/Internationale_Bauausstellung)

strumentów prawnych oraz polityki przestrzennej, uznającej priorytet interesu publicznego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. W tym zakresie prawo niemieckie ograniczać może również prawo prywatnej własności gruntów. Niemiecki Sąd Konstytucyjny stwierdził w kontekście zaskarżania ograniczeń płynących z postanowień prawa rewitalizacyjnego, że nie dającej się pomnożyć ziemi nie wolno pozostawiać grze wolnych sił i uznaniu jednostek i interesy ogółu muszą być w tym zakresie uwzględniane w daleko szerszym zakresie, niż przy innych dobrach majątkowych (por.: Izdebski i in.. 2007, Billert 2009).

Realizacja programów rewitalizacji była w Niemczech mocno powiązana z problemami niemieckiej polityki mieszkaniowej i doświadczeniami wspierania realizacji szerokiego i prospołecznego rynku mieszkaniowego drogą interwencji publicznej w rynek nieruchomości.

### **Degradacja i rewitalizacja przestrzeni miejskiej między ekonomią rynku nieruchomości, a polityką**

Degradacja przestrzeni i zabudowy miejskiej jest – zgodnie z teorią rynku nieruchomości – wyrazem niedostatku środków koniecznych dla pokrycia kosztów utrzymania (sprawności) oraz kosztów modernizacji (dostosowania do aktualnych wymagań i standardów), jakości przestrzeni i zabudowy miejskiej (dla niżej opisanych procesów por.: Louis Fisher, Ernest M. Winnick, (1951), Elisabeth Lichtenberger (1990), Ira S. Lowry (1960), Andrej Holm (2006)).

#### *Konkurencja produktów na rynku nieruchomości*

Zjawisko degradacji następuje z reguły wówczas, gdy utrzymywanie stanu technicznego (sprawności techniczno-użytkowej) budynków, jak i realizowanie w nich innowacji (modernizacji) stają się (na obszarze kwartałów, czy całych dzielnic), dla ich właścicieli nieopłacalne, skutkiem czego, zabudowa taka traci swą zdolność konkurencyjną na rynku nieruchomości. Proces powyższy wywołuje reakcję „zaniechania inwestycji” przez właścicieli nieruchomości. Towarzyszy mu z reguły również „zaniechanie inwestycji” ze strony sektora publicznego, w którego gestii znajduje się miejska infrastruktura techniczna i przestrzeń publiczna. Występuje to z reguły wówczas, gdy rynek nieruchomości, a z reguły również sektor publiczny uruchamia rynek produkcji nowych przestrzeni i nieruchomości, bardziej atrakcyjnych i bardziej „aktualnych” w swym standardzie od dotychczas istniejących. Najczęściej również społecznie bardziej pożądanymi od takich inwestycji na terenach starego budownictwa. Najlepszym przykładem była koncentracja inwestycji publicznych w zakresie infrastruktury na terenach, na których powstawały

po II wojnie światowej, zarówno na Zachodzie, jak i w krajach „realnego socjalizmu” wielkie osiedla mieszkaniowe, realizowane drogą urbanizacji nowych terenów podmiejskich. W takiej sytuacji, konsument powierzchni będzie preferował nowe, lepsze i bardziej atrakcyjne (nowocześniejsze) przestrzenie i powierzchnie, co z reguły prowadzi do opuszczania starych zasobów przez ich mieszkańców i przenoszenia się do nowych.

#### *Aspekt przestrzenny innowacji i degradacji na rynku nieruchomości*

Ten generalny mechanizm rynku nieruchomości określają dodatkowo jeszcze inne czynniki. Innowacje na rynku nieruchomości, pod czym rozumiemy produkcję nowych, atrakcyjnych powierzchni mieszkalnych i użytkowych oraz otaczających je atrakcyjnych, nowych przestrzeni miejskich, mają wpływ na rynek nieruchomości wówczas, gdy ich produkcję określa nie tylko nowa jakość, ale również znacząca ilość. Innymi słowy, gdy innowacje takie prowadzą do powstawania nowych kwartałów, a nawet nowych dzielnic miasta. Nadaje to procesowi porzucania starych zasobów stosownie wysoką dynamikę, prowadzącą do szybkiego spadku dochodów właścicieli tych zasobów, a tym samym do spadku ich wartości.

#### *Zasada „złego sąsiedztwa”*

Wielkoprzestrzenny proces realizacji innowacji na rynku nieruchomości wywołuje równocześnie wielkoprzestrzenne zjawisko degradacji starych zasobów budowlanych. Na obszarze, na którym wartość nieruchomości, jak i dochody z nich, sukcesywnie spadają, spada równocześnie zainteresowanie, motywacja i możliwości finansowania ich modernizacji u właścicieli. Powstaje tam „zła przestrzeń”, na której wartość każdej pojedynczej aktywności inwestycyjnej zostaje natychmiast pochłonięta przez „złe otoczenie”, czyli negatywne wartości lokalizacyjne i traci zdolność uczestniczenia w konkurencyjnym rynku nieruchomości. Stąd też, wspomniane wyżej „zaniechanie inwestycji” jest – z punktu widzenia ekonomicznego – zachowaniem racjonalnym (*rational choice*).

#### *Segregacja społeczno-gospodarcza*

Proces porzucania starych powierzchni, na rzecz innowacji na rynku nieruchomości, posiada istotny aspekt społeczno-ekonomiczny, prowadzący do „podwójnej degradacji” starych obszarów miejskich. Degradacji ulegają tam przestrzeń i zabudowa. Z kolei struktura społeczna poddawana jest negatywnej selekcji, dezintegracji i segregacji społeczno-gospodarczej. Każda innowacja na rynku nieruchomości wymaga nakładów finansowych, które muszą „powrócić” do inwestora w formie zwrotu zainwestowanego kapitału, kosztów jego pozyskania (odsetki od podjętych kredytów) oraz zysku. Jego osiągnięcie jest przecież podstawowym celem działania podmiotów rynkowych



i sensem ich aktywności na rynku. Stąd wynajemcy, wzgl. nabywcy nowych powierzchni posiadać muszą określoną kondycję finansową, gwarantującą producentom tych powierzchni zwrot kapitału i osiągnięcie zysku. Oznacza to, że proces wychodzenia mieszkańców ze starych zasobów i nabywania (wzgl. wynajmowania) przez nich nowych powierzchni, obejmie tylko te grupy społeczne, które będą mogły ponieść koszty nowych produktów, z istoty rzeczy droższych od tych, które dotąd, w starych zasobach, użytkowali. Te grupy społeczne, które takiej zdolności finansowej nie posiadają, pozostają w starych zasobach. Zjawisko to wywołuje „negatywną selekcję” na obszarze miasta, a jej wynikiem jest segregacja społeczno-ekonomiczna mieszkańców oraz koncentracja ludności uboższej na obszarach zdegradowanych. Nie jest ona w stanie uczestniczyć zarówno w finansowaniu innowacji rynku nieruchomości, jak i nie jest zdolna finansować inwestycji skierowanych na odnowę starych zasobów.

### **Rewitalizacja, jako odzyskanie zdolności inwestycyjnych przez właścicieli starych zasobów budowlanych – dylemat ekonomii i interesu społecznego**

W ten sposób, inwestycje konieczne dla rewitalizacji obszaru zdegradowanego, są blokowane trzema głównymi czynnikami równocześnie:

- aktywnościami rynku innowacji budowlano-przestrzennych (nowe lokalizacje, nowe budownictwo wypiera z rynku nieruchomości stare zasoby),
- czynnikiem „złego sąsiedztwa”, czyli skutkiem wielkopowierzchniowego charakteru procesu degradacji, który niweczy wartość inwestycji remontowych w pojedynczych budynkach,
- ubóstwem mieszkańców, którzy nie są zdolni do ponoszenia kosztów remontów i tym samym blokują, a nawet sukcesywnie obniżają wartość nieruchomości i zdolności inwestycyjne ich właścicieli.

Podstawowym celem rewitalizacji staje się z tej racji odzyskanie zdolności inwestycyjnych przez właścicieli starych zasobów. Najprostszym, ekonomicznie najbardziej racjonalnym, ale równocześnie sprzecznym z szeroko rozumianym interesem społecznym, sposobem osiągnięcia tego celu, jest radykalne wyburzenie zdegradowanych („zdezaktualizowanych”) zasobów budowlanych i wprowadzanie na ich miejsce zabudowy nowej, atrakcyjnej i konkurencyjnej na rynku. Zakłada to jednak wysiedlenie z obszaru zdegradowanego jego dotychczasowych mieszkańców oraz – w konsekwencji – zasiedlenie go nowymi mieszkańcami, zdolnymi ponosić koszty rewitalizacji.

Tym samym problem rewitalizacji ujawnia dylemat między racjonalnością „czystej ekonomii rynku” oraz wartościami, na których opiera się europejska tradycja prospołecznej polityki państwa oraz zasady państwa społecznej gospodarki rynkowej. Niemiecka polityka i niemieckie regulacje prawne w zakresie rewitalizacji stanowią klasyczne przykłady instrumentów zmierzających do rozwiązania tego dylematu. Jego rozwiązaniem stało się nadanie programom rewitalizacji charakteru zadania publicznego oraz wprowadzenie w oparciu o to regulacji prawnych ograniczających prawo własności i mechanizmy wolnego rynku nieruchomości, w celu uzyskania ważnego efektu interesu i dobra publicznego.

Rozumienie rewitalizacji jako realizacji programu publicznego, oparte o specjalne regulacje prawne ingerujące w prawo własności i mechanizmy rynku i realizowanego w szeroko rozumianym interesie publicznym, pozwala zróżnicować takie działania od procesów rewitalizacji opartych tylko o ogólne prawo budowlane i wyłączny interes prywatny. Działania takie określa się, jako „gentryfikację”.

Gentryfikacja nie jest przy tym generalnie działaniem społecznie naganym, czy podważeniem zasad państwa społecznej gospodarki rynkowej, ale uprawnionym działaniem inwestycyjnym na takich zdegradowanych obszarach miejskich, na których niemiecka zasada konstytucyjna wyważania interesu prywatnego i publicznego oraz uzgodnienia społeczno-polityczne nie uznały konieczności zastosowania specjalnych restrykcji prawa rewitalizacyjnego<sup>2</sup>.

### **Problem finansowania powierzchni mieszkaniowych – rynek, a sektor publiczny**

W Niemczech, po 1945<sup>3</sup> roku, gdzie w wyniku wojny i masowych bombardowań alianckich, w gruzach leżały wszystkie niemieckie metropolie, większość dużych miast i znaczna ilość miast małych i średniej wielkości, problem odbudowy miast i rozwoju powierzchni mieszkaniowych stanowił priorytetowe zadanie polityczne. Można było je rozwiązać tylko olbrzymim wysiłkiem inwestycyjnym nowego budownictwa, realizowanego na zniszczonych obszarach miasta, ale przede wszystkim na nowych lokalizacjach, w formie wiel-

---

<sup>2</sup>Wprowadzenie na obszar zdegradowany postanowień prawa rewitalizacyjnego wymaga specjalnej uchwały gminy, w której m.in. wymagane jest uzasadnienie dla konieczności takiej interwencji, polegającej na wykazaniu, że w przeciwnym wypadku nie sposób oczekiwać uruchomienia inwestycji prywatnych, wzgl., że ich uruchomienie przyniosłoby wyjątkowo duże zagrożenie wyparcia mieszkańców z zamieszkiwanego przez nich terenu.

<sup>3</sup>Dokładnie po roku 1949, czyli po wprowadzeniu reformy walutowej i ustabilizowaniu rynku w ramach koncepcji „społecznej gospodarki rynkowej”, co rozpoczęło w Niemczech okres tzw. „cudu gospodarczego”.

kich osiedli mieszkaniowych. Celem politycznym było równocześnie tworzenie szeroko dostępnego rynku mieszkaniowego, adresowanego do szerokich i zróżnicowanych grup społecznych. Cele te były możliwe do realizacji tylko przy udziale znaczących subwencji ze środków publicznych. Musiały to być zarówno subwencje bezpośrednie, jak i pośrednie, takie m.in. jak: korzystne kredyty, dodatki mieszkaniowe czy też interwencje sektora publicznego w rynek nieruchomości i politykę gospodarki gruntami. Polityka mieszkaniowa wymagała równocześnie aktywizacji wielu różnych podmiotów inwestorskich, w tym: prywatnych, spółdzielczych oraz specjalnych spółek miejskich. W zakresie tak rozumianej, socjalnej polityki mieszkaniowej, ale również w zakresie interwencyjnej polityki państwa, posiadały Niemcy długie i efektywne doświadczenia sięgające końca XIX wieku<sup>4</sup>.

### Niemieckie regulacje prawne dla rewitalizacji

Doświadczenia te zostały wykorzystane w realizacji programów rewitalizacji opartych o regulacje prawa rewitalizacyjnego. Dotyczyło to w pierwszym rzędzie zasady zamrażania cen gruntów na obszarach realizacji programów publicznych dla rewitalizacji, restrukturyzacji, czy też realizacji programów społeczno-gospodarczych, niezależnie od tego, czy były one wspierane przez państwo, czy też przez Unię Europejską. Zamrożenie cen gruntów i nieruchomości (w oparciu o wycenę zaprzysiężonych ekspertów), na poziomie ich realnej wartości, następuje w momencie rozpoczęcia badań wstępnych przez gminę, co uniemożliwia uruchomienie się spekulacji gruntami w kontekście spodziewanych korzyści wynikających z rozpoczęcia odnowy obszaru i napływu doń środków publicznych (państwowych, wzgl. unijnych). W tym celu każdy akt kupna-sprzedaży nieruchomości uzyskiwał swą prawną moc, dopiero po wydaniu odpowiedniego zezwolenia ze strony gminy.

Równocześnie regulacje rewitalizacyjne wprowadzały bezwarunkową ochronę lokatorów dla zabezpieczenia ich interesów w trakcie realizacji programu oraz realizację szerokich konsultacji i uzgodnień społecznych w zakresie programu rewitalizacji i sporządzanych dlań projektów urbanistycznych. Uzgodnienia te obowiązywały od momentu podjęcia przez gminę decyzji o wszczęciu badań obszaru zdegradowanego i prowadzone być musiały permanentnie w trakcie całego trwania procesu realizacji programu rewitalizacji<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>Myślimy tu o budowaniu podstaw polityki socjalnej państwa przez kanclerza Otto von Bismarcka (w tym ubezpieczenia społeczne i zdrowotne) oraz mieszkaniowy ruch spółdzielczy rozwijający się już od końca XIX wieku, jako system finansowania tanich mieszkań (spółdzielczych), oparty o subwencje państwa.

<sup>5</sup>Idea konsultacji i uzgodnień społecznych narodziła się właśnie w kontekście pierw-

Innym, ważnym postanowieniem regulacji prawnych dla rewitalizacji było wprowadzenie konieczności uzyskania specjalnego pozwolenia przez właścicieli nieruchomości w wypadku podjęcia przez nich działań mających wpływ na wzrost wartości nieruchomości, jak dla wynajmu powierzchni. Dla wydawania takich pozwoleń (w zakresie problemów tak urbanistycznych, jak i budowlanych oraz społecznych), punktem odniesienia są treści uchwalonego przez gminę programu i planu urbanistycznego rewitalizacji.

Z drugiej strony, właściciele nieruchomości (inwestorzy) mogli liczyć na odszkodowania, w wypadku strat ekonomicznych wynikających z postanowień programu i planu urbanistycznego rewitalizacji oraz na subwencje kosztów odnowy budynków, w wypadku niektórych kosztów wynikających z wyżej wspomnianych postanowień. Dotyczyło to w szczególności tworzenia powierzchni o obniżonym czynszu, ale również szczególnie wysokich nakładów wynikających ze wskazań konserwatorskich i wynikających z ochrony krajobrazu miasta. Innymi słowy: nakładów, które realizowały interes publiczny (postanowienia programu rewitalizacji, zabezpieczenie powierzchni mieszkaniowych o szeroko dostępnym czynszu), prowadzących jednocześnie do nierentowności inwestycji. Wcześniej stosowano podobne rozwiązania przy realizacji wielu osiedli mieszkaniowych dla uzyskania szerokiej dostępności społeczeństwa do tworzącego się rynku mieszkaniowego na nowych osiedlach. Rewitalizacja, od samego początku, rozumiana była w Niemczech, jako program publiczny, oparty o interwencję państwa w rynek nieruchomości oraz ograniczenie prawa własności prywatnej gruntów w imię realizacji ważnego interesu publicznego.

### **Między „sanacją miasta” (*Stadtsanierung*), a jego „rewitalizacją zachowawczą” (*behutsame Stadterneuerung*)**

Rozwój miast zachodniemieckich po drugiej wojnie światowej, a w jego ramach wielkich osiedli mieszkaniowych i centra miejskie, następował aż do pocz. lat 70. ub. wieku, w oparciu o model urbanistyczny tzw. miasta modernizmu. Były to idee standaryzowanej urbanistyki i architektury powiązane z koncepcją „nowego, zdrowego, doświetlonego i wypełnionego zielenią miasta”, ale również modelowe rozwiązania przestrzeni publicznej i systemów komunikacji (priorytet: indywidualny transport samochodowy) oraz wzorów dla kształtowania całej palety przedmiotów życia codziennego (meble, kuchnie, gospodarstwo domowe). Wysoki stopień standaryzacji – pomijając jego założenia teoretyczno-estetyczne – miał dwa zasadnicze

---

szych programów rewitalizacji (w szczególności tzw. „rewitalizacji zachowawczej” (*behutsame Stadterneuerung*)). Na temat „rewitalizacji zachowawczej” por. następne akapity niniejszego artykułu.

cele: umożliwić tanią produkcję seryjną zarówno dla zabudowy miast, jak i dla funkcji mieszkaniowych (słynne określenie Le Corbusiera: „dom to maszyna do mieszkania”) oraz zaspokoić zapotrzebowania na mieszkania szerokich warstw społecznych. Miasto miało stać się – zgodnie z socjalnymi ideami końca XIX i początku XX wieku – miastem równości i sprawiedliwości społeczno-gospodarczej. Był on bezprecedensowy w swej dynamice, a stanowiąc jednocześnie ostatni etap nowoczesnego rozwoju europejskiego społeczeństwa epoki klasycznego uprzemysłowienia. Towarzyszyło mu, w Niemczech, powstanie systemu społecznej gospodarki rynkowej, społeczeństwa dobrobytu<sup>6</sup>. Gwałtowny rozwój gospodarczy i społeczny tego okresu owocował w miastach całej Europy dwoma równoległymi procesami, których mechanizm szkicowaliśmy już wyżej: procesem rozwoju miasta modernistycznego (nowej urbanistyki i nowej architektury) oraz uruchomieniem się wieloprzestrzennych procesów degradacji starych – w tym historycznych – dzielnic miejskich. Te obszary uznano wówczas za zdeaktualizowane, miały ulegać w przyszłości stopniowej eliminacji, na rzecz nowego, modernistycznego miasta. Prowadziło to, w coraz większym stopniu, do planowej destrukcji całych kwartałów odziedziczonych obszarów miejskich. Zgodnie z modernistyczną regułą konsekwentnego podziału funkcji w przestrzeni miasta, centra przekształcano, otwierając je na nowoczesne funkcje handlowe, usługowe, biurowe, administracyjne czy kulturalno-reprezentacyjne. Nowe mieszkalnictwo koncentrowało się na oddzielnych obszarach miast, obszary przemysłowo-produkcyjne tworzyły oddzielne lokalizacje, a integrację wszystkich obszarów miał zapewnić nowoczesny system transportu, z jego priorytetem dla indywidualnej komunikacji samochodowej.

W miastach Niemiec zachodnich, pod koniec lat 60. i w pocz. lat 70. dynamika ekstensywnego rozwoju modernistycznego miasta ulegała stopniowemu osłabieniu. Było to związane z kryzysem energetycznym (wojny na Bliskim Wschodzie i gwałtowny wzrost cen ropy naftowej), który podniósł koszty realizacji nowej infrastruktury osiedli mieszkaniowych i tym samym zapotrzebowanie na subwencjonowanie budownictwa mieszkaniowego na nowych terenach. Rozszerzył się rynek budownictwa komercyjnego. Poszukiwano nowych, tańszych lokalizacji. Z tej racji, nowe budownictwo – zarówno to wspierane publicznie, jak i komercyjne – wkroczyło do starych, zdegradowanych dzielnic miejskich. Stosowane przy jego realizacji metody tzw. „sanacji” (*Stadtsanierung*), – czyli „uzdrowienia” miasta polegały na radykalnych wyburzeniach całych kwartałów miejskiej, na których miejscu

---

<sup>6</sup>Nie sposób zapomnieć, że okresowi temu, w krajach tzw. „realnego socjalizmu”, towarzyszył – chociaż z pewnym opóźnieniem – podobny rozwój miast, oparty o model wykształcony w kręgu myśli modernistycznej.

realizowano nową zabudowę systemem modernistycznej urbanistyki osiedlowej. Ten sposób odnowy miasta spotykał się w latach 70. ub. wieku z rosnącymi protestami mieszkańców i wyznaczył w połowie lat 70. zasadniczy zwrot w strategii odnowy i rozwoju miasta<sup>7</sup>. W Niemczech zmianom tym towarzyszyło wejście na arenę społeczną i polityczną nowej, lewicowo zorientowanej, młodej generacji i dojście do władzy partii socjaldemokratów (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands-SPD*). Młoda generacja Niemców, w tym czasie, stała się jedną z najważniejszych grup społecznych protestujących przeciwko demolowaniu starych dzielnic miejskich i programom „sanacji miasta”. Był to wojenny i powojenny wyż demograficzny, poprzedzający tzw. „demograficzne załamanie epoki pigułki antykoncepcyjnej” urodzony w latach 30. i 40. Jego reprezentanci charakteryzowali się postawą negującą orientację swych rodziców, których oskarżano o odpowiedzialność za pojawienie się faszyzmu. Przedstawiciele tego pokolenia odrzucali również sposób życia swych rodziców, w tym ich typowe lokalizacje na wielo- i jednorodzinnych osiedlach mieszkaniowych, preferując mieszkanie w starych (w międzyczasie zdegradowanych) dzielnicach, pozwalających tam budować nowe formy życia i mieszkania (m.in. powstawały tam pierwsze formy komun – wspólnot mieszkaniowych). Protesty te i związane z nimi poszukiwania alternatywnych rozwiązań przenosiły się szybko do środowisk (zwłaszcza młodych) architektów, urbanistów i niemieckich elit intelektualnych. W tej sytuacji polityka zmuszona została do udzielenia odpowiedzi na te zmiany. Symboliczną datą w tym zakresie stał się rok 1975, kiedy ogłoszono w Niemczech Rok Ochrony Zabytków. W ramach obchodów rozbudowano instytucje konserwatorskie oraz uznano miasto XIX i pocz. XX wieku, którego dzielnice padały dotąd ofiarą masowych wyburzeń, za godny ochrony i opieki historyczny etap rozwoju architektury i urbanistyki europejskiej. Zwrot taki wymagał znaczących zmian w myśleniu i działaniu, a także kształceniu urbanistów i architektów. W tym zakresie szczególną rolę odegrała Międzynarodowa Wystawa Budowlana w Berlinie (*Internationale Bauausstellung* (1987), przygotowywana od roku 1977 w kregach fachowców (architektów, urbanistów, socjologów i historyków architektury i sztuki) i powołana oficjalnie do życia w 1979 uchwałą Senatu Zachodniego Berlina. W jej ramach sformułowano po raz pierwszy założenia tzw. „rewitalizacji zachowawczej” (*behutsame Stadterneuerung*). Był to program tzw.: „12 Założeń Wiodących Rewitalizacji” (*12 Grundsätze der Stadterneuerung*). Liderem i głównym „ideologiem” tej nowej koncepcji odnowy miasta był Hardt-

<sup>7</sup>Pierwsi krytycy modernistycznego modelu miasta i eliminacji historycznej substancji budowlanej, jakie wywołały modernizację miasta od lat 50. ub. wieku, to: J. Jacobs (1961), Mitscherlich A. (1966), Siedler W. J. Pfefferkorn, E. Angress, G. (1964).



Waltherr Hämer, (por.: Hämer 1990). Przygotowywane od drugiej połowy lat 70. działania rewitalizacyjne w Niemczech zachodnich podporządkowane zostały sformułowanym tam zasadom. Powiadały one, że zdegradowane zasoby miejskie winny być poddane procesom odnowy uwzględniającym ich historyczny charakter i wartości urbanistyczno-architektoniczne. Postulat „zachowawczości” (*Behutsamkeit*<sup>8</sup>) w procesie odnowy dotyczył również struktur społecznych mieszkańców rewitalizowanych obszarów. Uzyskać oni mieli prawo do pozostania na obszarze ich dotychczasowego zamieszkania, ale również do uczestniczenia we wszystkich fazach procesu odnowy i realnego wpływu na kształt planowanej modernizacji oraz sposobu jej realizacji. Tym samym nowy model rewitalizacji – „rewitalizacji zachowawczej” – stał się początkiem uspołecznionych procesów planowania i realizacji przekształceń miejskich. Już w roku 1971 uchwalone zostały regulacje prawne dla realizacji działań rewitalizacyjnych. Była to najpierw oddzielna ustawa federalna: *Städtebauförderungsgesetz*, która następnie była kilkakrotnie nowelizowana, aby w latach 80. ub. wieku zostać włączona do niemieckiej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – *Baugesetzbuch-BauGB* – jako tzw. nadzwyczajne przepisy dotyczące rewitalizacji miast (*Besonderes Städtebauliches Recht*). Po zjednoczeniu Niemiec w roku 1990, wszystkie te regulacje prawne i założenia programowe, a co więcej, 20-letnie doświadczenia w zakresie rewitalizacji, zostały przeniesione do daw. NRD, gdzie kontynuowano publiczne programy rewitalizacji w setkach opustoszałych i zdegradowanych kwartałach zabudowy miast wschodnioniemieckich.

W omawianym modelu rewitalizacji dostrzegać należy złożoną konstrukcję polityczno-prawną i polityczno-społeczną, posiadającą zakotwiczenie w systemie finansów publicznych. Podstawą jest założenie, że degradacja obszarów miejskich stanowi tak poważne zagrożenie dla życia i rozwoju społeczno-gospodarczego, że wymaga zastosowania wyjątkowych instrumentów prawa publicznego – „spec-ustawy” – ograniczającej, na określonym obszarze i na czas ograniczony, prawo własności prywatnej i reguły gospodarki rynkowej. Po zakończeniu realizacji programu rewitalizacji, restrykcje prawne ustawy rewitalizacyjnej zostają uchylone.

W ostatnich latach miasta niemieckie i niemieckie obszary osadnicze ulegają silnej polaryzacji. Wielkie metropolie i obszary wzrostu gospodarczego (w szczególności w południowej i zachodniej części Republiki Federalnej Niemiec) rosną, a z nimi ich problemy społeczne i mieszkaniowe, czego

---

<sup>8</sup> *Behutsamkeit* oznacza w języku niemieckim (dosłownie): „troskliwą ostrożność”, w kontekście omawianego dyskursu na temat rewitalizacji, oznacza priorytet zachowania substancji przestrzennej, budowlanej oraz struktur społecznych na rewitalizowanym terenie miasta.

nie ułatwiło przybycie do Niemiec przeszło miliona migrantów, przybywających z obszarów nędzy i wojny. Inne znów miasta i obszary pustoszeją, pomimo olbrzymiej poprawy ich jakości, osiągniętej miliardami euro subwencji publicznych i dotacji unijnych oraz kilkakrotnie większymi, prywatnymi, nakładami inwestycyjnymi. Doświadczenia płynące z kilkudziesięciu lat realizacji w Niemczech programów rewitalizacji wykazują, że przeciętnie, inwestycji publicznej 1 euro, odpowiadają ok. 4 euro inwestycji prywatnych. Nie można wykluczyć, że dysproporcje te będą rosnąć, a z tym wiązać się będzie zagrożenie powrotu ekstensywnego modelu rozwoju miasta – metropolizacji niektórych miast oraz peryferyzacji i kurczenia się innych, ze wszystkimi tego konsekwencjami w zakresie problemów społeczno-gospodarczych (praca, mieszkanie, relacje społeczne etc.) oraz ekologicznych (transport, ekstensywny rozwój miasta).

Stąd perspektywy rozwoju miast w Niemczech, ale też w całej Europie nie są jasne. Jedno jednak wydaje się pewne, a mianowicie to, że polityka rozwoju miasta – gra o miasto – przekształciła się w ostatnich 70 latach z gry w chińczyka w trudną partię szachów.

## Literatura

- BILLERT A. (2009), „Klasyczne” programy rewitalizacji w Niemczech, *Urbanista* 6(42).
- BRYX M., JADACH-SEPIOŁO A. (2009), *Rewitalizacja miast polskich, t. 3 Rewitalizacja miast w Niemczech*, Kraków.
- FISHER L., WINNICK E. M. (1951), A Reformulation of the Filtering Concept, *Journal of Social Crisis*.
- LE GALES P. (2002), *European Cities. Social conflicts and Governance*, Oxford.
- HASSENPFUG D. (RED.) (2002), *Die Europäische Stadt. Mythos und Wirklichkeit*, Münster – Hamburg – London.
- HÄMER H-W. (1990), *Behutsame Stadterneuerung*, Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen. Stadterneuerung Berlin.
- HÄUSSERMANN H. (2001), Die europäische Stadt, [w:] *Leviathan*, nr 29, s. 237-255.
- HÄUSSERMANN H., SIEBEL, W. (1987), *Neue Urbanität*, Frankfurt a.M.
- HOLM A. (2006), *Die Restrukturierung des Raumes. Stadterneuerung der 90er Jahre in Ostberlin: Interessen und Machtverhältnisse*. transcript, Bielefeld.



- IZDEBSKI H., NELICKI A., ZACHARIASZ I. (2007), Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego, Warszawa.
- JACOBS J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York.
- KAELBE H. (2001), Die Besonderheiten der europäischen Stadt im 20. Jahrhundert, [w:] *Leviathan*, nr. 29, s. 256-274;
- LICHTENBERGER E. (1990), Stadtverfall und Stadterneuerung, *Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung*, nr 10.
- LOWRY S. I. (1960), Filtering and Housing Standards – a Conceptual Analysis, [w:] „*Land Economics*”, 4(36).
- MITSCHERLICH A. (1966), *Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden*, Frankfurt a.M.
- PODRĘCZNIK rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji (2003), Warszawa, s. 122-173.
- SIEBEL W. (RED.) (2004), *Die europäische Stadt*, Frankfurt a.M.
- WESTPHAL H. (1974), *Wachstum und Verfall der Städte Ansätze einer Theorie der Stadtsanierung*, Frankfurt – New York.

Andreas Billert

**REVITALIZATION OF CITIES AS A PUBLIC PROGRAM  
– THE EXAMPLE OF GERMANY BETWEEN 1971 AND 2000**

**Keywords:** urban regeneration, Germany, urban policy, revitalisation law.

Revitalization of cities is a complex concept. In material (traditional) terms, it covers activities supporting the rehabilitation of 'outdated' spatial, functional, and building structures of city districts. Since the end of the 20<sup>th</sup> century, it has included also activities aimed at eliminating undesired socio-economic phenomena, such as social disintegration and marginalization, poverty, unemployment, and crime in city districts considered to be problematic or degraded.

Both degradation and revitalization of city districts are often involved in, on the one hand, mechanisms of the private real estate market and, on the other, the political activities of public sector. For this reason, Germany developed revitalization programs based on legal regulations that protect urban areas against speculation and against forcing inhabitants to move out, and allow effective implementation of the developed programs. The programs are driven by the idea of the supremacy of the public good and interest over the interests of private owners and the mechanisms of the real estate market.

Andreas Billert

**REWITALIZACJA MIAST JAKO PROGRAM PUBLICZNY  
NA PRZYKŁADZIE NIEMIEC W LATACH 1971-2000**

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja miast, Niemcy, polityka miejska, prawo rewitalizacyjne.

Rewitalizacja miasta to pojęcie złożone. W zakresie materialnym (tradycyjnym) obejmuje działania skierowane na odnowę „zdezaktualizowanych” struktur przestrzennych, funkcjonalnych i substancji budowlanej dzielnic miejskich. Od końca XX wieku obejmuje również działania skierowane na usuwanie niepożądanych zjawisk społeczno-ekonomicznych, takich jak dezintegracja i marginalizacja społeczna, ubóstwo, bezrobocie i przestępczość w dzielnicach miejskich, określanych, jako „problemowe”, czy też „zdegradowane”.

Zarówno degradacja jak i rewitalizacja dzielnic miejskich uwikłane są w mechanizmy prywatnego rynku nieruchomości z jednej i działań polityki sektora publicznego z drugiej strony. Z tej racji w Niemczech wypracowano programy rewitalizacji oparte o regulacje prawne, chroniące obszary miejskie przed spekulacją, wypieraniem mieszkańców oraz pozwalające skutecznie realizować uchwalone programy odnowy. Kierują się one zasadą nadrzędności dobra i interesu publicznego nad interesami własności prywatnej i mechanizmu rynku nieruchomości.

Ihor Hnes\*  
Ulyana Ivanochko\*\*

## SPATIAL AND SOCIAL ASPECTS OF CREATING THE HOUSING ENVIRONMENT IN BIG CITIES

### Introduction

The attainment of social justice in society is one of the conditions for a constant, balanced development of civilization. This, however, is impossible if people are not provided with high-quality affordable housing. Particular countries and cities propose specific solutions and tasks to solve these problems. A sound housing policy promotes an increase in quantity and quality of public housing, contributes to a constant and conflict-free development of cities and societies. Additionally, a range of parameters of the surroundings exist that are not subject to any normative regulations, but have a significant impact on the comfort, social and psychological health of residents, housing safety, etc. These parameters are controlled solely under state and municipal housing policies, which, in turn, should be based on scientifically substantiated principles of creating the housing environment.

### The current research on housing

Today, Ukrainian scientific literature and social networks are abundant with publications on the creation of the housing environment. These publications are commentaries, analytical reviews or criticism offered by developers, investors, commercial representatives, potential or actual consumers. It is,

---

\***Ihor Hnes** – Ph.D. in Architecture, Professor of Lviv Polytechnic National University; research interests: housing architecture, national urban policies, types of residential buildings; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0810-7681>; e-mail: [ihor.hnes@gmail.com](mailto:ihor.hnes@gmail.com)

\*\***Ulyana Ivanochko** – Ph.D. in Architecture, Associate Professor of Lviv Polytechnic National University; research interests: housing architecture, urban sociology, types of residential buildings; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6056-2986>; e-mail: [uliana.ivanochko@gmail.com](mailto:uliana.ivanochko@gmail.com)

undoubtedly, valuable empirical material partially reflecting the situation in this area, however, as a rule, it does not take the form of generalized systematic information and, what is more, does not contain concrete recommendations. Therefore, the development of the theoretical foundations of housing policy in big cities is an urgent problem and how it is solved significantly influences the well-being of societies. Unlike in Ukraine, in Western countries, the question of social and psychological comfort of residents in the housing environment as well as the relationship between social safety and the height and typological structure of buildings have been studied for several decades (for example: Dasgupta, Bhattacharyya 1992; Bordas-Astudillo et al. 2003; Appold, Yuen 2007, Bonnefoy 2007).

The results of their studies are reflected in the contemporary housing architecture, which differs significantly from that of the 50s and 70s of the 20th century. In Ukraine, these research results are hardly known, and any attempts to implement them in housing designs meet with skepticism on the part of architects, developers and city authorities. Reasons for such an attitude are as follows:

- distrust in the research results obtained in the field of environmental psychology;
- conviction that these results are not of importance for the city and that they might not bring economic profits (developers are convinced that implementing the research results obtained in environmental psychology into the practice of Ukrainian housing construction reduces the profitability of the building business);
- opinion that these results are not adequate for Ukraine because the Ukrainian society differs from the societies of Western Europe.

Accordingly, the *purpose of this article* is to manifest the character and scope of the impact of typological parameters of housings on social safety and on the social and psychological comfort of residents in the housing environment. For this purpose, the authors undertook empirical sociological research carried out in residential city blocks.

When it comes to the *study scope*, the authors considered those aspects of housing policy that fall within the competence of city authorities, architects-scientists, as well as sociologists and psychologists. The aspects of housing policy that are regulated by the state jurisdiction were not taken into consideration, and these are: the improvement of housing provision via price regulations, the activity of financial institutions involved in the housing sector, scientific research, the development of project norms and their

monitoring, traditional and competitive designing, juridical and legislative protection, implementation of housing programs, opposing speculations, corruption, or financial assistance.

*The argumentation* in this work is validated with the methods and results obtained from sociological studies conducted by the scientists of Institute of Architecture of Lviv National University under the supervision of the article authors. These methods and results are directed at the disclosure of certain aspects related to the creation and functioning of apartment blocks in cities.

### **Presentation of the basic material**

According to A. Maslow's theory of motivation, individuals who have satisfied their primary physiological needs (air, water, food, sleep, sex drive, dwelling, etc.) progress on to meet higher level needs, namely, those related to safety as a social construct (Maslow 1999). Social safety has a high priority in the hierarchy of needs because people spend most time of their lives in their dwelling place<sup>1</sup>. Hence, since the beginnings of masonry, the main purpose of a dwelling has been its being place of protection from wild animals and other hostile individuals. For people, the motto „My home is my castle” has been the algorithm of creating the housing environment for ages. In some cases, safety problems have been addressed by providing defense solutions in individual residential buildings; in others, by constructing fortifications surrounding a number of housing units.

After the doctrine of “contemporary architecture” was introduced, the issue of housing environment safety has taken second place. Residential buildings in areas sparsely occupied by housing, surrounded by greenery and sunlight, seemed to be free of antisocial phenomena; on the other hand, new architecture gave birth to new problems connected with the growing height of buildings and social residential segregation. Before 1991, i.e., before the fall of the socialist regime, the question of safety in the housing environment had been ignored in Ukraine. This problem had been associated exclusively with the capitalist lifestyle. Any research on the impact of housing types on residents' safety had been seen not only as needles from an ideological point of view, but also as harmful from the perspective of the state housing policy supporting the increase of building height (the then authorities considered

---

<sup>1</sup>It is noteworthy that factors contributing to physical safety in the housing environment, for example, anti-slippery floor coatings, handrails at an appropriate height or installing them in buildings, low emission of harmful substances, etc. are investigated, described and regulated by normative documents. The problem lies in their implementation and in the execution of the normative regulations.

this increase to be an achievement and advantage of the socialist regime). For example, sociological studies carried out in Lviv in 1989 did not point to the respondents' concern about safety problems in the housing environment. However, already in 2002, representative sociological studies held in the framework of the Master Plan of Correcting Lviv showed that 44.5% of the respondents expressed their concerns about safety regarding the external dimension of the housing environment<sup>2</sup> (Kryvoruchko 1989).

The development of delinquency in the environment of a typical building of the 1960s-80s had a negative influence on the prestige of some city districts and is still considered a dangerous phenomenon. As a result, the better-off members of the society leave substandard city districts at the earliest opportunity. Those who stay, primarily due to low flat costs, are marginalized, frequently show low level of consciousness and social culture, and form dysfunctional families. Such districts experience an increase in vandalism, aggression, crime, etc. (Hnes 2001). This provides a stimulus for the remaining respectable members of the society to abandon the high-rise housing districts: they frequently sell flats at symbolic prices. If the process accelerates, these districts turn into criminogenic urban ghettos. History demonstrates a considerable number of such scenarios in high-rise housing districts (High-rise Living... 1974).

The issue of housing environment safety has been widely addressed in specialist literature and in practice as private companies dealing with dwelling safety have emerged. However, the services of such companies aim primarily at the protection to residents and their belongings against the criminogenic surroundings. The companies struggle with antisocial phenomena and their consequences, but not their causes. In the meantime, some studies in environmental psychology show that certain types of housing can stimulate antisocial behaviors of residents, whereas, other types are conducive to reducing the frequency of their occurrences (Williamson 1978, High-rise Living... 1974).

The research methods used in the present study include: sociological inquiry among dwellers of different types of housing; inquiry of 35 district police inspectors of the residential city blocks (in a few cases, residents of residential blocks); comparative analysis with similar sociological studies conducted in residential city blocks (Ruzhzhe 1985). The research objects are residential micro-districts of Lviv that differ in the height of buildings: 9-14-storey buildings (Sykhiv district built in the 1980s); 5-9-storey buildings (the districts: Southern, Ryasne and Sriblyasty built in the 1970s);

---

<sup>2</sup>Altogether, 483 people were involved, representing 811 thousand inhabitants of Lviv.

5-storey buildings (the districts of Lyubinska, Horodotska and Vyhovsky Streets, built in the 1960s); the district of 1-2-storey cottages and 2-storey sectional buildings (the districts of Varshavska, Knyahynya Olha, Stryaska Streets and Sknyliv built in the 1950s).

The results of the polls carried out among residents of particular districts show that the districts with 5-9 and 9-14-storey buildings are considered to be the most dangerous to live in (34% and 38% of respondents respectively); the districts with 5-storey housing buildings are regarded as dangerous by 21% of people; and the districts with 1-2-storey buildings – by 7%. On the other hand, as the *safest* for living were considered the districts with 9-14-storey buildings (15% of the polled); the districts with 5-9-storey buildings – 18% of respondents; the districts with 5-storey buildings – 23%; and the districts with 1-2-storey buildings – 44% of the polled residents.

The impressions of the district police inspectors largely coincide with the opinions of the dwellers: 70% of the inspectors consider the districts in which 9-storey buildings dominate as the most dangerous to live; 25% of the inspectors polled regard as dangerous districts with 5-storey buildings from the 1960s; and only 5% of the inspectors described the districts with 1-2-storey buildings as dangerous to live. Moreover, 83% of the inspectors from the districts in which 5-9-storey buildings dominate deem them the most criminogenic, and 100% of the inspectors from the districts with 9-14-storey buildings regard these districts as being the most dangerous places to live in.

Among various occurrences of antisocial behavior, the respondents mentioned: family conflicts (78% of the polled), hooliganism (63%), neighbor conflicts (63%), mugging (53%), acts of vandalism (45%), apartment burglaries (42%), conflicts between teenagers (33%), violence and rape (32%).

At the same time, it should be noted that burglaries occur more frequently in the districts with 1-2-storey buildings (about 15% of break-ins) than in those with 5-storey (11%), 5-6-storey (10%), or 9-14-storey buildings (12%). These data can be linked to worse „working conditions” for the robbers in high-rise buildings, easier entry to 1-2-storey buildings and a higher level of welfare of residents living in cottages that lures burglars. Comparable results were obtained in some studies conducted in Western countries (Williamson 1978). Crime incidents in higher buildings are most likely to happen in lobbies (some 30% of cases), lifts (some 20%), as well as staircases, basements and garrets. Almost one-third of the respondents themselves or their family members have experienced rowdy actions inside or outside their housing places. The data for the residents of 1-2-storey buildings are 20%; for the dwellers of 5-storey buildings, 10%, for the people

living in 9-14-storey buildings, 30%; finally, for the residents of 5-9-storey buildings, 50%, i.e., every second person.

Occurrences of vandalism in the house surroundings include damaging: the front door (the portals, basement door, flat door, etc.), elements of public welfare (flower-beds, lanterns, trash bins, benches), walls (graffiti and surface scratches), signaling system, lifts, etc. Such incidents also strongly depend on the height of buildings. In 1-2-storey buildings, only 3% of the respondents noted cases of vandalism; in 5-storey buildings, 56%; in 5-9-storey buildings, 79%; in 9-14-storey buildings, 66%.

Based on the obtained results, it can be stated that the building height influences residents' social safety. To some extent, this relationship can be explained by the fact of «overcrowding», which is a derivative of the settling density, i.e., the number of people per unit of area (Nijt 1983). The increased settling density leads to the increase in the rates of social pathology, including aggression towards other people and the surroundings. These changes in people's behavior are particularly noticeable when the number of persons in one lodging increases, bringing to mind the primeval fight for the territory of an individual (Khejdmets 1979). The growth of the frequency and intensity of social contacts in primeval territories destabilizes one's emotional state, leads to certain physiological changes in human organisms (rise of blood pressure, heightened levels of the adrenaline secretion), and, eventually, leads to anti-social behaviors of an individual.

To reiterate, the concept of primeval fight for territory helps explain the relationship observed in the current study, namely that an increase in the building height leads to the increase in the settling density and, consequently, to the rise of crime rates in the housing environment. The concept helps to explain also some situations that contradict our observations, such as lower rates of antisocial behaviors in the 9-14-storey buildings from the 1980s compared to those in the 5-9-storey buildings from the 1970s. A decisive factor in this particular case is the difference in the settling density formulas used for the buildings. The 5-9-storey residential buildings of the 1970s were mainly settled using the formula  $k = n - 2^3$ . The flats had a connecting room, usually a living room, through which one had to pass to get to other rooms. On the other hand, the 9-14-storey housing city-blocks from the 1980s were designed using the formula  $k = n - 1$ . These flats had no connecting rooms. Thus, although they were higher and had a higher quantity of living space per hectare, the blocks from the 1980s had a lower settling density of living rooms. Unlike in the 5-9-storey buildings from the 1970s, in

---

<sup>3</sup> $k$  – number of rooms in the apartment,  $n$  – number of family members.



the buildings from 1980s, overcrowding was eliminated by providing every individual with a personal living space, a separate room however small it was. People did not have to endure parading through the crowded living room to get to other rooms.

Another explanation for the relation between the crime-related situations and the building height comes from the research conducted by V. L. Ruzhze (1985). In 1-2-storey buildings with yards, residents know one another, and the arrival of a stranger – a potential malefactor – will not remain unnoticed. In 2-4-storey buildings, 60-100% of residents know one another; in 5-6-storey buildings, which usually have a semi-closed type of the housing system, only 15% of residents are acquainted. In 9-storey buildings, the number of acquainted people does not exceed 1%, all the other persons do not know one another and among them criminals can hide.

Making acquaintance with one's neighbors is a guarantee of control over the common territory, as well as the initial stage of the so-called solitary system aiming at the preservation of the internal and external housing environment. The present research revealed that residents entrust their neighbors with taking care of their flat in numerous ways, which to a varying degree depends on how high the building it. For example, the data for those who give their neighbors the key of their own flat (to take care of plants or pets) during their continued absence are as follows:

- in 1-2-storey buildings – 85% respondents,
- in 5-storey buildings – 80% respondents,
- in 5-9-storey buildings – 40% respondents,
- in 9-14-storey buildings – 30% respondents.

Keep the car in the street near the house:

- 40% residents 1-2-storey buildings<sup>4</sup>,
- 83% residents 5-storey buildings,
- 50% residents 5-9-storey buildings,
- 33% residents 9-14-storey buildings.

Keep near the house other material belongings (for example, a bicycle, a sledge, a baby carriage) supervised by the neighbors:

- 1-2-storey buildings – 25% residents,

---

<sup>4</sup>In the case of 1-2-storey buildings, residents' cars are, as a rule, parked not in the street but in the areas close to the building, or in the garage built into or attached to the building.

- 5 and the 5-9-storey buildings – 18% residents,
- 9-14-storey buildings – 10% residents.

A lower density of cottages in rural housing areas does not guarantee social safety, either: safety in 5-storey buildings is sometimes better than in city districts with cottage housing. Having one's neighbors at hand, neighborly aid and a safety net are important for forming a safe environment in 5-storey buildings. On the basis of the above discussion, one can conclude that 3-4-storey housing system seems to be an optimal type of dwelling when it comes to creating a housing environment with the maximal level of social safety and the minimal level of antisocial behavior of its residents.

In order to create comfortable dwelling conditions, residents must be provided with space that would let people live free from fear of crime. Already in 1971, the architect Oscar Newman promulgated the results of his research, informing that there was a considerably higher level of criminality in the multi-storey buildings surrounded by large open spaces in contrast to the buildings with many apartments of average and low height and with public internal yards (Gifford 2007). If the vertical and horizontal communication passages in high buildings are used by a large number of people, residents face the same problems as in the area or zone close to the building. By contrast, if the outdoor passages are of semi-private or semi-public nature (for example, internal yards, terraces, adjacent terraces connecting a number of apartments), external problems do not transgress the building. In this latter case, residents simply know members of their community, and they immediately feel concern about a stranger's presence. Likewise, the outsider himself does not feel at ease because he/she is aware of being identified as a stranger and of being observed by the residents.

The importance of the neighboring community to the feeling of safety was corroborated by researchers from Harvard University. They established that serious crimes occur 40% less frequently in those housing types where people know one another, take care of one another, and where the concept of community is present. It is also worth noting that people's income does not relate positively to the interdependence between communities and their feeling of safety. In fact, in those buildings where the residents were better off, the feeling of community was lower while the level of criminality was still relatively high. On the other hand, when the residents were poorer, the feeling of community existed and crime rates were lower (Gifford 2007).

The formation of a neighboring community is also influenced by the physical surroundings: in order to establish relations with their neighbors, people need a necessary space and a reason for assembling. It is ensured

in the form of children's playgrounds, vegetable gardens, yards and shared areas, cafés, shops, etc. However, it is considerably more difficult to create assembly places with at least a minimal level of privacy near high-rise buildings. In this particular case, the type of housing system plays a significant role. For example, in Lviv, when planning the micro-districts of the 1980s, the block-section method was used, which allowed architects to design semi-closed yards; while, the use of the dotted-row system in the housing of the 1970s, led to the creation of uncontrolled passage areas around the buildings.

The character of greenery also affects crime rate. Too heavy tree and bush cover in the housing system from the 1970s and 1980s can serve as a shielding for malefactors. By contrast, in the 5-storey housing system, the crowns of trees rise above the level of the fifth storey, so the space adjacent to buildings can be controlled from both flat windows and the pedestrian level. Well-arranged greenery zones encourage residents to stay longer outside, which means that they simultaneously supervise the area adjacent to buildings.

Another aspect linked to social as well as psychological comfort and safety are social strata, which themselves are related to segregation on the level of housing types. In any society (independently of its social and economic formations), people are categorized into social strata based on, among others, their wealth and income: the poor, people with average wealth (the middle-class in the economically developed countries), the wealthy, and the rich. Every stratum has a specific set of ideas regarding a preferable housing type and comfort level. Most frequently, upward mobility in the social hierarchy has the consequence that a person develops the need to change the car, school, kindergarten, and the housing unit.

In today's Ukraine, the housing business in order to meet these aspirations follows the tendency of constructing based on the social strata and their wealth. Moreover, this tendency is largely stimulated and supported by developers via advertisements in the media. Thus, today, elite residential buildings and complexes of closed type, in which individual security and service infrastructure are provided, are built. On the other end of the spectrum, there are also plans to build complexes of social housing. If these tendencies continue, the housing stock in Ukraine will vary, leading to a differentiation between urban housing districts. Housing types and districts will be constructed adequately to the financial participation of future residents at the stages of planning (taking into consideration the needs of consumers and simplifying the planning process, construction financing, setting, etc.), construction and exploitation. This, on the other hand, will

result in the concentration of the same type of families in the housing types and districts adequate to their social status.

A positive side of this tendency is that such a concentration creates preconditions for the activation of social contacts. In the case of better of strata, residents are provided with a sense of safety and psychological comfort. Their aspirations to prestige, exclusiveness, self-affirmation, and affirmation of their new social status are fulfilled. They are an example of success for everyone. Such a fulfillment unifies them and provides with safety. By contrast, (over-) concentration of families from the poorest end of the social spectrum separates them from the rest of society, resulting in their psychological discomfort and awareness of being segregated based on their lack of wealth.

However, the global practice shows that such a segregation of housing types and districts into prestigious and second-rate ones, in fact, dissimulates the threats to a harmonic and constant development of cities and societies in general. Canada and the USA of the 1950s-1960s witnessed the development of social housing, i.e., the uncommonly large housing complexes for the people with very low wealth, built by the government. All these projects turned into a failure. The residents vandalized their housing buildings and units, so the costs of technical service and maintenance were high. As criminality in these complexes increased, they transformed into social ghettos or even crime centers over time.

An illustration of this can be the housing city-block 'Prute Ihovu' in the USA in the 1970s. Within two decades of its existence, this housing complex turned into an urban ghetto and a crime hub, so even the police were afraid to enter it. As a result, in 1976, all the residents were forcibly evicted and the complex itself demolished (Dzhenks 1985). Similar examples can be multiplied. Finally, since the mid-1970s, a new approach to social segregation and integration through housing has been outlined in Western countries. Some directions have been particularly emphasized, namely the shift from large projects to small ones, as well as the concepts of dispersible settling and socially integrated (mixed) micro-districts or buildings. Dispersed settling is contrasted with the concentrated one. It envisages buildings with many flats intended for various social and demographic types of families. Obviously, it is not problem-free: it can generate loneliness and does not support the development of social contacts, as the heterogeneity of residents results in various perceptions of these contacts. However, dispersed settling has been void of segregation and it can ensure anonymity to residents, which is appreciated by all family types (Soen 1974, Tabor 2000; Gausa, Salazar 2002).

The starting point for the sociological study conducted by the article authors was the hypothesis excogitated and exaggerated by realtors about the desire of wealthy people to live in the housing intended exclusively for them and to be separated from the people with low income. To test the hypothesis, the authors conducted an inquiry among the Lviv inhabitants residing in city blocks from the 1960s and 1980s in Lyubinska, S. Petlyura, D. Yavornutsy and A. Holovaty Streets. These city-blocks are, in fact, a model of mixed settling of families with different income levels. Observation methods and questions were used to classify the researched people into three groups: wealthy residents, residents with average wealth, and poor residents. The results of the study are described below.

The percentage of the wealthy residents who are satisfied with their flats was considerably higher than it was in the two other groups. This fact is explained by the ability of the wealthy dwellers to organize their living space according to their own needs and likings. They had 1.5-2 times fewer complaints about the flat area or design, but twice as many wishes concerning the elements that contribute to what is understood as 'highly comfortable housing', namely absence of noise caused by neighbors and lifts, high ceilings, a beautiful view from the windows, much sunlight in the flat. The percentage of the respondents with average incomes who were dissatisfied with their flats was also lower than that of the poor residents.

When it comes to the assessment of the buildings, the wealthy residents were the most satisfied (1.5 times more frequently than the poor residents were). The group most dissatisfied with their buildings were the poorest dwellers. Although the results of building assessment can be partially explained by the number of flats per building, it is necessary to note that the fact that the wealthy residents live in the same building side by side with the poor residents did not have any influence of the assessment of the building itself. Among the most frequently mentioned drawbacks were sanitary and hygienic problems with the maintenance of the rubbish chute and an indistinct building design. It is interesting to mention that among the negatives of multi-flat buildings 'bad neighbors' were mentioned by 5% of the poor residents, 5% of the wealthy ones, and by 10% of those with average wealth. Another drawback, namely 'dwellers' acts of violence against common premises', was mentioned by almost the same percentage of residents, i.e., 22% of the poor, 25% of the wealthy, and 22% of those with average wealth.

When it comes to the building surroundings, the wealthy dwellers' satisfaction with the space adjacent to the building was 3.6 times higher than that of the poor, and 2.6 times higher than that of the residents with avera-

ge income. Three-fourths of the researched were satisfied with their micro-district, however, the rate of the dwellers dissatisfied with the district is 3 times lower among the wealthy than among the poor or those with the average wealth. All this despite the fact that 58% of the wealthy residents considered the district not to be safe from hooligans and criminals, and 14% of them indicated the danger of flat burglary.

Socially integrated housing consists in the fact that residents of different material status live and interact in the same building. The study results showed that the opinion of the wealthy residents on numerous aspects of housing coincides with the opinion of other dwellers. In fact, they even revealed a more tolerant attitude towards certain aspects than the other two groups of residents. Thus, the wealthy dwellers are 1.5% more likely to confide in their neighbors than those from the poor group. Moreover, from a different perspective, 14% of the poor and 14% of the wealthy residents do not confide in their neighbors. 12% of the wealthy respondents, 25% of the poor ones, and 6% of those with average wealth frequently communicate with their neighbors. This low rate of neighborly interaction is conditioned by a very low need of it: 30% of the wealthy residents have no need to communicate with other residents, and 98% of them do not wish to intensify neighborly interactions. However, when such interactions occur, they usually include: taking care of other neighbors' flat during their absence (among 48% of all the researched, and among 68% of the wealthy residents) and information sharing (among 19% of all the residents, and among 16% of the wealthy dwellers). Less popular forms of neighborly help are: fixing something, lending money and taking care of children. Still, about 10% of the residents do not liaise with their neighbors at all.

What is particularly demonstrative of neighborly relations is how the residents assessed them. Thus, not a single wealthy family characterized these relations as tense or bad ones; at the same time, twice as many wealthy dwellers described them as very good compared to the poor residents. In general, 62% of the wealthy dwellers considered their relations with neighbors to be neutral.

Simultaneously, everyday conflicts occur between residents as well. The wealthy residents have problems with their neighbors 1.5 times less frequently than the poor dwellers (16% and 25% respectively). On the other hand, 25% of the wealthy residents and the same percentage of the poor ones did not have any conflicts with their neighbors. Moreover, 15% of the wealthy dwellers said that in the last 5-10 years the relations among residents had improved, 84% were convinced that their relations had not changed at all, and only 2% described them as worse.

Yet another question concerned children in the buildings. 56% of all the polled residents had positive views of the fact that their children communicate with the neighbors' children, more than 29% were indifferent about their children's company, and only 15% spoke mistrustfully or negatively about contacts between their and the neighbors' children. As for the wealthy residents specifically, the poll gave the following results: 50% had positive opinion of the fact that their children communicate with the neighbors' children, 35% were indifferent about their children's company, and 15% spoke mistrustfully or negatively about contacts between their and the neighbors' children. Some 50% of children from the poor families were on friendly terms with the children from the neighborhood (28% have friends from the same building, 15% from the yard, 7% from the city-block), 35% have school friends, 15% are befriended with the family friends' children. In wealthy families, the situation is diametrically opposite: only 25% of the children have friends from the neighborhood, 30% have friends from school, and 45% are befriended with their family friends' children. In fact, most children from the wealthy families have friends from outside the neighborhood, despite their parents' generally positive attitude to communication with other children in the building. In other words, in this particular case, a selective model is still the reality.

The residents were also asked about the level of satisfaction regarding the housing and whether they were willing to change the place of residence given the potential increase in their social status: 40% of the wealthy residents noted that their social status had increased in the last 5-10 years, 25% of those with average wealth, and 6% of the poor residents. But with this, only 12% of the wealthy dwellers were dissatisfied with their housing, 42% said that they did not feel any discomfort regarding the housing, and 42% stated they cared neither about how their housing looks nor about its quality. The dwellers wishing to change their apartment belonged 1.5 times more frequently to the group of wealthy than poor residents; and the other way round, among those who did not want move out, they were 4.5 times more frequently among the wealthy residents than among the poor ones. What is more, in the group of the *wealthy dwellers* wishing to change their flats: 74% wanted a new flat in a new building *but in the same district*, 14% wanted to change the district, and 12% opted for a suburban zone.

Regarding priorities of the building security system, the study ascertained the coincidence of the options among the wealthy and the poor dwellers: about 60% of representatives of both groups preferred the coded lock or the intercom; about 6% had the same attitude to the effectiveness of the controlled entry into the territory as well as to the fence around the build-



ding. On the other hand, 26% of the wealthy and 13% of the poor residents stated that no security system was needed. Thus, the results of the sociological study produced evidence that when it comes to providing psychological comfort wealthy people felt as safe in the environment of the mixed housing system as the residents with average or low wealth.

The sociological study of the residents living in the districts built in Ukraine during the past 40 years as well as the generalization of theoretical information and practical experience of multi-family housing abroad testify that creating the dwelling where the inhabitants of different levels of income can coexist without conflicts is possible. This problem is solved best in the case of the multi-format dwelling, namely, in the socially integrated housing types (city-blocks, residential buildings).

Constructing specialized types of dwelling for the families with the same income level (unlike their integration in general population community) is as inexpedient as the low-concentrated settling in small groups of flats (for 4-7 families of the same type) sited within ordinary apartment blocks (for example, a separate floor). However, such a type of settling turns out appropriate in the cases when low income families willing to communicate with others face the partiality of other family categories.

## Conclusions

1. The housing stock forming in a big city largely depends on the use of all the potential forms and means of a housing policy. The application of the key factors of a housing policy does not require any state or municipal financing and falls into the scope of organizing and regulating forms, but it ensures a permanent and conflict-free development of cities and societies as a whole.
2. Any city that wants to avoid crime increase and problems (also financial) with the fight against crime or vandalism, to reduce antisocial behavior in residential districts, and to attract investments, should (already at the stage of establishing urban planning conditions and housing project limitations) set the maximum allowable height of residential buildings up to 7 storeys, as well as encourage the construction of 4-storey housing. Setting such limits will promote the creation of a harmonious and safe housing environment.
3. Constructing higher buildings leads to territorial overpopulation (exceeding the density of settling), which also instigates antisocial behavior of the residents. This effect can be partially neutralized by providing every individual with a personal housing space.



4. Limits on building heights together with the housing system of city-blocks with yards intensifies social interaction among the residents, which, in turn, is a condition necessary to control the area adjacent to the building and to create favourable social and psychological comfort of the dwellers.
5. City authorities must prevent social segregation based on population categories in city-blocks. It is suggested that new housing designs follow the orientation at multi-format (socially integrated, mixed) housing objects, incorporating housing units intended for varied categories of urban inhabitants, namely those with different levels of income and belonging to different social strata.
6. Ukrainian housing policy must address the issue of enlightening and teaching the deep culture of urban dwelling to consumers. The so far accumulated knowledge concerning the mechanisms of forming and functioning of the housing environment, should be brought to the whole spectrum of the population.

## Literature

- APPOLD S., YUEN B. (2007), Families in Flats, Revisited, "Urban Studies", 44(3), pp. 569-589.
- BONNEFOY X. (2007), Inadequate housing and health: An overview. "International Journal of Environment and Pollution", 30(3/4), pp. 411-429.
- BORDAS-ASTUDILLO F., MOCH A., HERMAND D. (2003), The predictors of the feeling of crowding and crampedness in large residential buildings, [in:] People, places, and sustainability, (eds) G. Moser, E. Pol, Y. Bernard, M. Bonnes, J. A. Corraliza and M. V. Giuliani, Hogrefe&Huber Publishers, pp. 220-228.
- DASGUPTA S. K., BHATTACHARYYA S., ASADUZZAMAN M. (1992), The impact of tall buildings on elderly residents, "Bangladesh Journal of Psychology", 13, pp. 7-15.
- DZHENKS CH. (1985), Yazy'k arkhitektury' postmodernizma; Perevod s anglijskogo A. V. Ryabushina, M. V. Uvarovoj, (eds) A. V. Ryabushina, V. L. Khajta, Moskva.
- GAUSA M., SALAZAR J. (2002), Housing: new alternatives, new systems, Basel, Berlin, Boston, Barcelona.

- GIFFORD R. (2007), The Consequences of Living in High-Rise Buildings, "Architectural Science Review", 50(1).
- HIGH-RISE Living: Fact and Fiction, "The Canadian Architect", April 1974, pp. 47-50.
- HNES I. P. (2001), Problemy ta perspektyvy evoliutsii masovoi typovoi zhytlovoi zabudovy 50-90-kh rokiv v Ukraini, [in:] *Arkhitektura: zb. nauk prats*, Lviv, 429, pp. 63-67.
- KHEJDMETS M. (1979), Obzor issledovaniy o prostranstvennom faktore v mezhluchnostnykh otnosheniyakh [in:] *Chelovek sreda prostranstvo: issledovaniya po psikhologicheskim problemam prostranstvenno-predmetnoj sredy*, Tartu, pp. 129-161.
- KRYVORUCHKO YU. I. (1989), Sotsiologichne doslidzhennia naseleння Lvova z pytan yakosti miskoho seredovyscha: zvit, Lviv, [Typescript].
- MASLOU A. G. (1999), Motivacziya i lichnost, perevod. s angl. Tatlybaevoy A. M., Sankt-Peterburg.
- NIJT T. (1983), Plotnost' lyudej i chuvstvo stesnennosti: teorii i gipotezy, [in:] *Chelovek v soczial'noj i fizicheskoy sredy*, Tallin, pp. 99-142.
- RUZHYZHE V. L. (1985), Funkczional'ny'e vzaimosvyazi komponentov zhiloy sredy' (zhilaya yachejka – gruppa zhily'kh yacheek – dom – pridomovoe prostranstvo), [in:] *Soczial'no-psikhologicheskie osnovy' sredoobrazovaniya*. Tallinskij pedinstitut im. E. Vilde, Tallin, pp. 222-229.
- SKODRA J. (2018), Toward the Healthy Neighborhood: Urban Regeneration of Deprived Neighborhoods in Metropolitan Regions, Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktorin der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.) an der Universität Duisburg-Essen, Fakultät Ingenieurwissenschaften, Abteilung Bauwissenschaften.
- SOEN D. (1974), Physical Environment and Human Behavior, "The Canadian Architect", pp. 44-46.
- TABOR J. (2000), Siedlungen und Wohnanlagen [in:] *Wien, Architektur. Der Stand der Dinge III. Stadtplanung*, Wien.
- WILLIAMSON R. C. (1978), Socialization in the high-rise: A cross-national comparison, *Ekistics*, pp. 122-130.

Ihor Hnes  
Ulyana Ivanochko

### SPATIAL AND SOCIAL ASPECTS OF CREATING THE HOUSING ENVIRONMENT IN BIG CITIES

**Keywords:** housing stock, social safety, revitalization, multi-family housing, height, compactness, flat, rent, inhabitants.

Creating optimal conditions for individuals is essential in large cities. One of the factors promoting the balanced development of civilization is the attainment of social justice in societies, which is impossible if their members are not provided with an affordable and good quality housing. There exists a range of important parameters of the housing environment, regulated by project standards, that have a significant influence on the comfort, social and psychological health of inhabitants, housing safety, etc. It was determined that social safety results from a complex impact of several interconnected factors: height of housing systems – the intensity of antisocial behavior increases together with the building height, and the 4-storey housing system is recommended as safest; overpopulation of the area – exceeding the density of the housing settling provokes antisocial behaviors on the part of residents (overpopulation can be partially dealt with by providing every individual with, at least, minimal but personal housing space; city-blocks and the housing system with yards – they intensify social interactions among the dwellers and are a condition necessary for the control over the adjacent area and the development of social and psychological comfort in the housing environment.

Ihor Hnes  
Ulyana Ivanochko

### ASPEKTY PRZESTRZENNE I SPOŁECZNE W ODNIESIENIU DO KSZTAŁTOWANIA ŚRODOWISKA MIESZKANIOWEGO W DUŻYM MIEŚCIE

**Słowa kluczowe:** budownictwo mieszkaniowe, bezpieczeństwo społeczne, budownictwo wielorodzinne, liczba kondygnacji, gęstość, mieszkania, czynsz, mieszkańcy.

W dużych miastach niezbędne jest tworzenie optymalnych warunków dla ich mieszkańców. Jednym z podstawowych warunków dla zrównoważonego rozwoju cywilizacji jest osiągnięcie sprawiedliwości społecznej, która nie jest możliwa bez zapewnienia obywatelom dostępnych mieszkań o wysokiej jakości. Istnieje kilka ważnych parametrów środowiska mieszkaniowego, które nie podlegają regulacji przez standardy i normy projektowania, ale znacząco wpływają na komfort, zdrowie psychiczne i społeczne mieszkańców,

bezpieczeństwo zamieszkania, itp. Ustalono, że bezpieczeństwo społeczne wynika ze złożonego wpływu kilku powiązanych ze sobą czynników: liczby kondygnacji zabudowy mieszkaniowej – wraz z wysokością budynku wzrasta intensywność zachowań społecznych, a 4-kondygnacyjny system mieszkaniowy jest zalecany jako najbezpieczniejszy; gęstości zaludnienia terenu – przekroczenie gęstości zaludnienia osiedla wywołuje zachowania społeczne mieszkańców; sposobu zabudowy bloków i systemu mieszkaniowego z podwórkami, które intensyfikują interakcje społeczne między mieszkańcami.

## II

### TEORETYCZNE UJĘCIA PRAKTYK REWITALIZACYJNYCH



Jakub H. Szlachetko\*

## O PRAWNYCH PROBLEMACH USTALANIA LINII ZABUDOWY W POLITYCE PRZESTRZENNEJ. ANALIZA ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

### Wprowadzenie

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej zamiast sztuką, stało się rzemiosłem – i na dodatek uprawianym z dużą przeciętnością. Organy planistyczne koncentrują uwagę na bieżących inwestycjach pomijając funkcję i wagę metodycznej i usystematyzowanej polityki przestrzennej. Organy dopuszczają się instrumentalizacji ustawowych narzędzi ograniczając ich rolę, wykorzystując do załatwiania partykularnych spraw. Organy nie wykorzystują potencjału obowiązujących regulacji i ustawowego „instrumentarium”, posługując się jakościowo słabymi aktami.

Nie sposób jednak w artykule odnieść się do wszystkich problemów systemu planowania przestrzennego. Dlatego też autor skoncentrował uwagę na konkretnym zagadnieniu wpisującym się w zarysowany problem – na ustalaniu linii zabudowy w aktach polityki przestrzennej takich jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: „MPZP”) oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: „WZ”). Organy planistyczne wielokrotnie odstępują od wprowadzania przedmiotowych ustaleń do aktów polityki przestrzennej, ewentualnie czynią to w sposób wadliwy, gdyż niezgodny z ustawą i aktami wykonawczymi. Z kolei trudno sobie wyobrazić urzeczywistnianie zasady ładu przestrzennego narzędziami, w których linia zabudowy – jakże istotna kategoria z zakresu urbanistyki i architektury – nie odgrywa żadnej roli albo odgrywa rolę, ale marginalną.

---

\* **Jakub H. Szlachetko** – doktor nauk prawnych w dyscyplinie prawo, Uniwersytet Gdański; zainteresowania naukowe: prawna analiza aktów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4152-5394>; e-mail: [jakubszlachetko@gmail.com](mailto:jakubszlachetko@gmail.com)

Na potrzeby niniejszego artykułu poddano analizie obowiązujące akty prawne, tj. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i jej akty wykonawcze, a ponadto orzecznictwo sądów administracyjnych, które nie tylko wyjaśnia powstałe w procesie wykładni wątpliwości, ale poprzez swoją rangę i autorytet coraz silniej wpływa na praktykę administracyjną.

### Definicje pojęcia linia zabudowy

Prawo zagospodarowania przestrzeni w licznych, składających się nań aktach prawnych posługuje się pojęciem „linia zabudowy”, ale nigdzie go nie definiuje, co też pozostawia pole do ustaleń judykaturze i jurysprudencji. Prawodawca krajowy wskazane pojęcie wykorzystuje przede wszystkim w:

- ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej: „u.p.z.p.” (Ustawa o planowaniu... 2017);
- rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Rozporządzenie 2003a);
- rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Rozporządzenie 2016);
- rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Rozporządzenie 2003b).

Co istotne, pojęcie „linia zabudowy” bywa dookreślane kwantyfikatorem „obowiązująca” oraz „nieprzekraczalna”. Różnica jest jednak taka, że tak jak przymiotnik „obowiązująca” wynika z obowiązującej regulacji prawnej<sup>1</sup>, tak „nieprzekraczalna” jest konstruktem pojęciowym praktyki planistycznej usankcjonowanej działalnością orzecznictwem sądów administracyjnych. Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego prowadzi jednak do pewnej konsternacji. Okazuje się bowiem, że nie wszystkie składy orzekające konsekwentnie stosują wypracowaną nomenklaturę, co rodzi efekt – póki co lekkiego jeszcze – „chaosu terminologicznego”. W opinii autora artykułu należy dokonać jednoznacznej delimitacji desygnatów pojawiających się

---

<sup>1</sup>Zob. § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.



w obiegu prawnym pojęć i rozróżnić „obowiązującą linię zabudowy” od linii „nieprzekraczalnej”.

W kwestii desygnatów pojęcia „obowiązująca linia zabudowy” wypowiedział się m.in. WSA w Szczecinie słusznie stwierdzając, że: „obowiązująca linia zabudowy, to linia, wzdłuż której należy lokalizować ściany frontowe zabudowy – stałej i tymczasowej” (Wyrok WSA 2016). Podobnie WSA we Wrocławiu uznając, że: „jest to linia, wzdłuż której wymaga się usytuowania elewacji frontowej przynajmniej jednego budynku związanego z przeznaczeniem podstawowym terenu” (Wyrok WSA 2014). Taka definicja wydaje się być najpowszechniejsza. Zgodnie z tym rozumowaniem „obowiązująca linia zabudowy” precyzyjnie wskazuje to, w jaki sposób należy usytuować frontową ścianę obiektu budowlanego. Dokładnie określa jej lokalizację względem punktu odniesienia, jakim jest droga publiczna, gdyż według WSA w Poznaniu linia zabudowy jest „(...) ustalana przede wszystkim od frontu nowej zabudowy, to jest od drogi publicznej, od której dla danej inwestycji przewiduje się główny wjazd (wejście)” (Wyrok WSA 2013a). Podobnie orzekł WSA w Łodzi: „Przez pojęcie frontu działki należy rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę. Zauważyć należy, że w zacytowanej definicji prawodawca posługuje się ogólnym pojęciem „drogi” w jego najszerszym znaczeniu, a nie w zawężającym znaczeniu „drogi publicznej”, „ulicy”, „drogi gminnej” (Wyrok WSA 2012d). Powołany organ podkreśla jeszcze jedną ważną rzecz, a mianowicie to, że szczegółowa treść pojęcia uzależniona jest od definicji zawartej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (Wyrok WSA 2010a).

W orzecznictwie sądowym pojawiają się definicje pojęcia „nieprzekraczalna linia zabudowy”. Należy jednak podkreślić, że są one wtórne względem definicji legalnych z MPZP – i nimi inspirowane. To bowiem, wobec braku definicji ustawowej czy zawartej w rozporządzeniu, organy planistyczne w MPZP ustalają jego znaczenie. Jak stwierdził WSA w Poznaniu: „Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie definiują pojęcia „nieprzekraczalna linia zabudowy”. Co więcej, to pojęcie często stosowane w orzecznictwie administracyjnym, nie pojawia się w ww. aktach regulujących kwestie ustalania warunków zabudowy” (Wyrok 2013a).

Oto kilka przykładowych definicji oddających „istotę” pojęcia. WSA w Szczecinie, nijako podsumowując stanowiska sądów administracyjnych,

uznał, że: „W swoim orzecznictwie sądy administracyjne przyjmują, że „linia zabudowy” określa nieprzekraczalną granicę terenu potencjalnych inwestycji, znajdującego się po przeciwnej stronie linii zabudowy niż pas drogowy. Jest to granica obszaru, ale niekoniecznie linia, do której budynki muszą przylegać, co oznacza, że budynki mogą pozostawać w zróżnicowanej relacji przestrzennej (odległości) od linii zabudowy” (Wyrok WSA 2016, Wyrok WSA 2010b). Innymi słowy, jak lapidarnie konstatuje WSA w Łodzi: „linia ta wyznacza maksymalne zbliżenie budynku do pasa drogowego” (Wyrok WSA 2010b), czy też: „(...) określa więc nieprzekraczalne granice ewentualnych inwestycji” (Wyrok WSA 2010a). Nieprzekraczalnej linii zabudowy „co do zasady nie można przekroczyć nową zabudową w kierunku drogi publicznej, jednakże usytuowanie obiektu „za tą linią”, w głąb działki inwestora, jest już bardzo często uzależnione od szeregu okoliczności, np. zapewnienia wymaganych odległości od obiektów na działkach sąsiednich czy zapewnienia pewnych walorów wynikających z ładu przestrzennego” (Wyrok WSA 2013a). I jeszcze dwa orzeczenia sądów administracyjnych definiujące, choć w różnych kontekstach, pojęcie „linia zabudowy”. Jedno dotyczy MPZP jako źródła regulacji nieprzekraczalnej linii zabudowy: „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, narzuca sposób zabudowy, poprzez konkretne usytuowanie projektowanych inwestycji budowlanych. Istnieje obowiązek wyznaczenia linii zabudowy jedynie od frontu działki znajdującego się przy drodze publicznej. Linia ta bowiem nie jest jedyną linią, wzdłuż której mogą być wzniesione fronty budynków, ale wyznacza maksymalne zbliżenie budynku do pasa drogowego, określa więc nieprzekraczalną granicę terenu ewentualnych inwestycji” (Wyrok WSA 2016). Drugie dotyczy WZ jako źródła regulacji tego zagadnienia: „Organy orzekające (...) uprawnione są wyłącznie do wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy rozumianej jako teren od frontu działki wolny od zabudowy. Inwestor dysponujący decyzją o warunkach zabudowy określającą m.in. nieprzekraczalną linię zabudowy ma prawo zlokalizować obiekt w sposób swobodny poza terenem oddzielonym od frontu działki nieprzekraczalną linią zabudowy. Innymi słowy, inwestor może odsunąć planowany obiekt od frontu działki pod warunkiem zachowania wszystkich innych wymogów – np. minimalnej odległości od granicy działki” (Wyrok WSA 2012d).

Z dotychczasowych rozważań wyłaniają się dwa pojęcia o zróżnicowanych desygnatach:

- obowiązująca linia zabudowy – która „na sztywno” wskazuje usytuowanie ściany frontowej obiektu względem drogi;
- nieprzekraczalna linia zabudowy – która w sposób „elastyczny” określa usytuowanie ściany frontowej obiektu budowlanego, wskazując jedynie

maksymalną i zarazem nieprzekraczalną granicę jej budowy (Wyrok WSA 2011a, Wyrok WSA 2012a, Wyrok NSA 2017).

Co podkreśla WSA w Krakowie: „Pojęcia te nie są tożsame i nie można ich używać zamiennie” (Wyrok WSA 2012a). Takie ustalenia terminologiczne nie dość, że są zgodne z obowiązującym prawem, to jeszcze wydają się być pozaprawnie uzasadnione – konstruktywne, logiczne, słuszne<sup>2</sup>. Niestety, nie zawsze są w praktyce respektowane. Jak podnoszono, zdarzają się przypadki utożsamiania przez organy planistyczne oraz sądy administracyjne „obowiązującej” i „nieprzekraczalnej” linii zabudowy. Wówczas pojęciu „linia zabudowy” lub „obowiązująca linia zabudowy” nadawane jest z reguły znaczenie pojęcia „nieprzekraczalna linia zabudowy” (Wyrok WSA 2012c).

### Formy ustalania linii zabudowy

Linie zabudowy ustalają działające na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organy planistyczne, a dokładniej rzecz ujmując organy gminy w drodze:

- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – które to narzędzie powinno być podstawowym;
- decyzji administracyjnych, w tym decyzji o warunkach zabudowy – które to narzędzie miało mieć charakter substytucyjny wobec MPZP, a ma przynajmniej równorzędny.

Co należy podkreślić, organy planistyczne kształtując i prowadząc politykę przestrzenną korzystają z władztwa planistycznego. Władztwo planistyczne to konstrukcja uzasadniająca tak „szerokość”, jak i „głębokość” interwencji władzy lokalnej, a więc warunkująca m.in. granice ingerencji organów w prawa mieszkańców do nieruchomości (np. w prawo własności czy użytkowania wieczystego). Ustalenie linii zabudowy – czy to w MPZP, czy w WZ – jest również przejawem realizacji władztwa planistycznego (Wyrok WSA 2011b). Jednakże precyzyjne ustalenia zakresu władztwa wymaga jego „odkodowania” z norm prawa powszechnie obowiązującego, a w tym z tzw. norm kompetencyjnych, które są jego „nośnikami”. W związku z powyższym, jako że odmienne normy kompetencyjne stanowią o prawnych podstawach

---

<sup>2</sup>Według WSA w Krakowie wskazane ustalenia terminologiczne są także uzasadnione merytorycznie: „Otóż w urbanistyce i architekturze powszechne jest przyjmowanie odrębne rozumienie tych pojęć – obowiązująca linia zabudowy wyznacza dokładne miejsce lokalizacji inwestycji, wzdłuż tej linii, nieprzekraczalna linia zabudowy zaś wyznacza jedynie minimalne położenie obiektu względem wskazanej linii, której przekroczyć nie można, ale sam obiekt może być sytuowany w oddaleniu od tak wyznaczonej granicy” (Wyrok WSA 2012a).

i granicach działania organów planistycznych w formie MPZP i WZ, normy te zostaną ujęte w odrębnych jednostkach redakcyjnych i scharakteryzowane z osobna.

### *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*

Kluczową rolę w rekonstrukcji normy kompetencyjnej upoważniającej do uchwalenia MPZP odgrywa przepis art. 15 u.p.z.p. Określa on bowiem tzw. obligatoryjne i fakultatywne elementy treściowe planu. Art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przewiduje nie uprawnienie, ale wręcz obowiązek uregulowania w MPZP linii zabudowy. Wskazany przepis ma następujące brzmienie: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”. Nie ma więc najmniejszych wątpliwości, że w MPZP organ planistyczny powinien ustalić linie zabudowy dla objętych planem działek budowlanych. Ustawodawca nie wskazał, o jakie rozumienie pojęcia „linia zabudowy” chodzi, a w szczególności czy są to linie „obowiązujące”, czy „nieprzekraczalne”. Stąd też organ planistyczny powinien uczynić to w MPZP nadając temu pojęciu definicję wiążącą w procesie wykładni i stosowania.

Organy odpowiadające za sporządzanie i uchwalanie MPZP działają w warunkach władztwa publicznoprawnego oraz samodzielności planistycznej, co przy aktualnej konstrukcji upoważnienia ustawowego, a w szczególności jego „przedmiotowego” elementu wyrażonego m.in. w normie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p., umożliwia im definiowanie pojęć tj.: „linia zabudowy”, „obowiązująca linia zabudowy”, „nieprzekraczalna linia zabudowy”. Taka definicja legalna będzie wiążąca, ale tylko i wyłącznie w procesie dokonywania wykładni i stosowania danego MPZP. Taka prawna możliwość istnieje i jest przez gminy często wykorzystywana. Utwierdza w przekonaniu stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uważa, że przy pomocy linii zabudowy „w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu” (Wy-

rok NSA 2012). Tym samym sposób zdefiniowania przedmiotowego pojęcia i jego użycia w treści i rysunku MPZP jest wypadkową założeń metodologicznych polityki przestrzennej gminy i wyrazem kunsztu sporządzających projekt.

W kwestii obligatoryjności ustalenia linii zabudowy w MPZP wypowiedział się m.in. NSA uznając, że omawiany obowiązek ma charakter względny, co oznacza, że istnieją od niego pewne odstępstwa. Pogląd ten może się wydawać kontrowersyjny, choćby ze względu na reguły wykładni językowej i logicznej, ale także funkcjonalnej, które sugerują każdorazową konieczność ustalania linii zabudowy, chyba że normy odrębne rangi ustawowej stanowią inaczej. NSA uznał jednak, że: „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien ustalać linie zabudowy jedynie w miejscach, które tego wymagają. Natomiast na terenach, gdzie obiekty sytuowane są w sposób przypadkowy i nie występują przesłanki natury kompozycyjnej, z reguły nie określa się linii zabudowy, a zatem przewidziany tym uregulowaniem obowiązek wyznaczenia linii zabudowy ma charakter względnie obowiązującego” (Wyrok NSA 2007). Nie można się jednak zgodzić z taką wykładnią art. 15 ust. 2 u.p.z.p., gdyż jest ona, jak już podnoszono, *contra legem*. Ustawodawca wyraźnie określił obligatoryjny charakter przedmiotowych ustaleń i nie uzależnił kwestii regulacji linii zabudowy od istnienia jakichkolwiek przesłanek, w tym jak chce sąd od „przesłanek natury kompozycyjnej”. MPZP ma tworzyć kompozycję, nawet jeżeli istniejący stan faktyczny jej nie sprzyja. NSA wyszedł w tym przypadku poza ustawową rolę i zaczął kreować obowiązujący stan prawny, niestety ze szkodą dla zasady ładu przestrzennego – centralnej kategorii pojęciowej (wartości, idei, zasady) prawa zagospodarowania przestrzeni. Odstępstwo od ustalenia w MPZP mogą być spowodowane tylko i wyłącznie istnieniem normy ustawowej stanowiącej tak wprost (*lex specialis*) lub brakiem działek budowlanych, w których występuje problem ustalenia linii zabudowy (gdyż np. wszystkie działki objęte planem są zabudowane i tworzą zwartą zabudowę miejską).

### **Decyzja o warunkach zabudowy**

Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy: „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: (...) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu”. Wykładnia przy-

wołanego przepisu wskazuje jednoznacznie, że organ wydający WZ, a więc wójt (burmistrz, prezydent miasta), ma obowiązek ustalenia m.in. linii zabudowy na działce wnioskodawcy.

Należy dodać, że większą swobodę w definiowaniu linii zabudowy mają organy działające w formie MPZP. W końcu w razie braku stosownej definicji ustawowej czy też zawartej w rozporządzeniu, organ może wprowadzić własną do MPZP – może zdefiniować zarówno „obowiązującą”, jak i „nieprzekraczalną linię zabudowy”, a następnie za ich pomocą kreować rozwiązania przestrzenne. Inaczej przedstawia się sytuacja organu wydającego WZ. W tym bowiem przypadku organ nie definiuje wskazanego pojęcia, a stosuje się do przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to w §4 ust. 1 „narzuca” sposób jego rozumienia. Zgodnie z jego brzmieniem: „Obowiązującą linię nowej zabudowy na działce objętej wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich”.

Jak zauważył WSA w Krakowie: „Użycie określenia „nieprzekraczalna linia zabudowy” jest niezgodne z treścią §4 rozporządzenia. Linia nowej zabudowy, o której mowa w §4 jest linią obowiązującą, bez możliwości dokonania odstępstwa. Zasadą jest bowiem wyznaczenie linii nowej zabudowy jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich, tj. leżących w najbliższym sąsiedztwie zamierzonej inwestycji. Wykładnia językowa sformułowania „przedłużeniem” prowadzi bowiem wprost do wniosku, że chodzi o kontynuację istniejącej linii zabudowy na działkach sąsiednich. Logicznym jest, że kontynuowanie czegoś to robienie tego dalej – bez przerwy” (Wyrok WSA 2011a, podobnie: Wyrok WSA 2012a).

Co trzeba podkreślić, nie wszystkie składy orzekające są jednakowego zdania. Dla przykładu w ocenie WSA w Krakowie: „Ustawodawca nakazuje wyznaczyć zatem w warunkach zabudowy linię zabudowy. Posłużenie się w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy pojęciem „obowiązująca linia zabudowy” oznacza tylko, że ma być to linia oficjalnie wyznaczona, wskazana przez organ administracyjny” (Wyrok WSA 2012a, podobnie: Wyrok NSA 2008, Wyrok WSA 2009). Trudno się jednak, choćby ze względu na przywołane już argumenty, z takim stanowiskiem zgodzić. Przede wszystkim sąd dokonuje literalnej wykładni samej konstrukcji leksykalnej wyrażonej w zbitce słów „obowiązująca linia zabudowy”, prawidłowo ustalając jej znaczenie na gruncie języka polskiego. Nie jest to jednak jedyne dopuszczalne w języku powszechnym znaczenie tej konstrukcji. A co najważniejsze, sąd zdecydowanie pomija pozostałą treść przepisu, która jednoznacznie wska-



zuje na intencję „sztywnego” ustalania linii zabudowy, czego wyrazem jest sformułowanie „wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy”.

### **Prawne determinanty ustalania linii zabudowy**

Zakres konstrukcji władztwa planistycznego, a co za tym idzie i granice ingerencji organów planistycznych w prawa do nieruchomości, kształtują dwa rodzaje obowiązujących norm prawnych:

- normy kompetencyjne – które w sposób „pozytywny” normują przedmiotową materię określając to, co gmina musi lub może uregulować w MPZP lub WZ;
- inne normy prawne – które w sposób „negatywny” normują przedmiotową materię ograniczając władztwo planistyczne gminy o możliwość posługiwania się konkretnymi rozwiązaniami planistycznymi; będą one określane w niniejszym artykule mianem „prawnych determinantów”.

Pełna rekonstrukcja determinantów prawnych ustalania linii zabudowy znacząco wykracza poza założenia i ramy opracowania, stąd zostaną wyłącznie zasygnalizowane te determinanty, które w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uchodzą za podstawowe. Są to zwłaszcza normy odległościowe wynikające z:

- ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zwanej dalej: „u.d.p.” (Ustawa 1985);
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

### **Odstępstwa od zasad ogólnych**

Jednocześnie z obowiązujących norm prawnych wynikają liczne odstępstwa od dotychczas ukazanych regulacji. Należy ich szukać m.in. w następujących regulacjach:

- §4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – który stanowi, że: „Dopuszcza się inne wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w §3 ust. 1”;
- §12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – który zezwala na przekroczenie minimalnej odległości od granicy

działki sąsiedniej tylko wymienionym częściom budynku, tj.: balkony, galerie, tarasy, schody zewnętrzne, pochylnie i rampy, określając jednocześnie maksymalny wysięg tych elementów.

Wskazane odstępstwa dotyczą przede wszystkim następujących obiektów budowlanych czy też ich części:

- linia zabudowy dotyczy wyłącznie ścian frontalnych obiektów budowlanych sytuowanych od strony drogi publicznej; nie obejmuje ona natomiast innych ścian, ani innych obiektów budowlanych lokalizowanych na tej działce<sup>3</sup>;
- linia zabudowy, jeżeli tak zastrzeże organ planistyczny, nie dotyczy podziemnych części budynków znajdujących się całkowicie poniżej poziomu terenu (Wyrok WSA 2016);
- linia zabudowy, jeżeli tak zastrzeże organ planistyczny, nie dotyczy obiektów towarzyszących (tj. budynki gospodarcze, garaże, altany, wiaty), o ile nie uchybiają one przepisom techniczno-budowlanym, w tym normom odległościowym (Wyrok WSA 2016);
- linia zabudowy nie dotyczy tzw. elementów drugorzędnych wchodzących w skład konstrukcji budynku<sup>4</sup>; w szczególności chodzi o elementy budynku określone w §12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynek i ich usytuowanie.

Zdarzają się przypadki ustalania przez organy planistyczne kilku linii zabudowy na jednej działce. Uzasadnieniem takich rozwiązań jest próba wskazania dopuszczalnego usytuowania obiektów budowlanych na zapleczu zabudowy „głównej” znajdującej się od strony drogi publicznej. Jednak jak stwierdził NSA: „(...) nie ma żadnych podstaw do tego aby ustalać kolejne linie zabudowy (drugą lub nawet trzecią) jeżeli zajdzie potrzeba rozbudowy terenów na zapleczu już istniejącej od strony drogi zabudowy” (Wyrok NSA 2011, podobnie: Wyrok NSA 2008). Dla sądu: „oczywiste jest, iż zabudowa „na zapleczu” lub „na tyłach” istniejącej zabudowy jest możliwa bez potrzeby ustalania kolejnej linii zabudowy. W istocie jedynym wówczas wyznacznikiem powinno być to, czy ta nowa zabudowa jest możliwa do skorelowania z zabudową (...)” istniejącą (Wyrok NSA 2011).

<sup>3</sup>Jak stwierdził WSA: „Zabudowa zaś „na zapleczu” lub „na tyłach” istniejącej już zabudowy jest możliwa bez potrzeby ustalania kolejnych „linii zabudowy”” (Wyrok WSA 2016).

<sup>4</sup>Jak uznał WSA w Poznaniu: „(...) w skład konstrukcji budynku wchodzi także elementy o charakterze drugorzędnym, co do których w pewnych okolicznościach ustawodawca przewidział odrębne rozwiązania prawne” (Wyrok WSA 2013).



W praktyce pojawia się także problem legalności przekraczania linii zabudowy przez tzw. elementy drugorzędne obiektów budowlanych, które są sytuowane na ścianie frontowej i nie mają samodzielnego bytu technicznego w ramach konstrukcji budowlanej (tj. okap, gzyms, balkon). W istocie problem ten dotyczy wyłącznie nieprzekraczalnej linii zabudowy, która daje projektantowi możliwość stosunkowo elastycznego sytuowania obiektu na działce, a nie obowiązującej linii zabudowy, która określa lokalizację ściany frontowej „na sztywno”. Zdaniem WSA w Olsztynie: „Bezspornie nieprzekraczalną linią zabudowy oznacza, że budynki nie mogą być poza tą linią zlokalizowane. Zasadny jest jednak pogląd, że określona przez właściwy organ linia zabudowy nie zawsze dotyczy wszystkich elementów drugorzędnych budynku, takich jak np. okap, gzyms, balkon, chyba że w decyzji o warunkach zabudowy organ dla tych elementów określił inne wymagania, korzystając z uprawnienia wynikającego z §4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 lipca 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (Wyrok WSA 2013b). Zgodnie ze wskazaną regulacją: „Dopuszcza się inne wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w §3 ust. 1”. Jak dalej NSA wskazuje: „linia zabudowy reguluje usytuowanie ściany zewnętrznej (lica) budynku w określony wiążący sposób, a nie każdej jego części dodatkowej (drugorzędnej), jak balkony, galerie, tarasy, schody zewnętrzne, pochylnie i rampy, które stosownie do §12 ust. 5 rozporządzenia mogą przekraczać minimalną odległość od granicy działki (...)” (Wyrok WSA 2013b, podobnie: Wyrok WSA 2013a).

### Podsumowanie

Linie zabudowy w urbanistyce i architekturze pełnią istotne funkcje, stąd też z pozycji obowiązującego prawa istnieje obowiązek ich normowania czy to w MPZP, czy w WZ. Pośród tych funkcji wymienia się m.in. ochronną, porządkującą. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, że: „Ustalona przez właściwy organ obowiązująca linia zabudowy z jednej strony ma na celu zachować odległość nowej zabudowy od drogi publicznej, aby zapewnić bezpieczeństwo ruchu drogowego, zaś z drugiej strony ma gwarantować zapewnienie walorów wynikających z ładu przestrzennego” (Wyrok WSA 2013a).

O doniosłości praktycznej rozważanego zagadnienia świadczą skutki prawne, jakie wywołują wadliwe działania organów planistycznych – bądź nieznaające podstawy w obowiązującym prawie, bądź też przekraczające granice norm kompetencyjnych. W świetle orzecznictwa sądów administra-

cyjnych brak ustalenia linii zabudowy lub jej wadliwe ustalenie w MPZP lub WZ stanowi naruszenie prawa skutkujące koniecznością wyeliminowania danego aktu z obrotu prawnego (Wyrok WSA 2012b, Wyrok WSA 2012c, Wyrok WSA 2012a). Ponadto brak lub wadliwość przedmiotowych ustaleń rzutuje na inne akty lub czynności organów administracji, np. organów administracji architektoniczno-budowlanej. Do ważnej konkluzji doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, który stwierdził, że: „organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może wydając pozwolenia na budowę „sanować” takiego naruszenia prawa przez organ planistyczny wydający wadliwą decyzję o warunkach zabudowy” (Wyrok WSA 2012b). Próba takiej „sanacji” jest także wadliwa.

## Literatura

- ROZPORZĄDZENIE Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (2016), Dz. U. z 2016 r. poz. 1032.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (2016), Dz. U. z 2003 r. poz. 164, nr 1587.
- ROZPORZĄDZENIE Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (2003b), Dz. U. z 2003 r. poz. 164, nr 1588.
- USTAWA z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (1985), Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.
- USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2017), Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.
- WYROK NSA z dnia 12 września 2007 r., (2007), II OSK 350/17, LEX nr 2404523.
- WYROK NSA z dnia 8 lipca 2008 r., (2008), II OSK 789/07, LEX nr 447867.
- WYROK NSA z dnia 16 marca 2011 r., (2011), II OSK 496/10, LEX nr 863095
- WYROK NSA z dnia 6 września 2012 r., (2012), II OSK 1343/12, LEX nr 1251795.
- WYROK NSA z dnia 12 września 2017 r., (2017), II OSK 350/17, LEX nr 2404523.

WYROK WSA w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2009 r., (2009), II SA/Bk 615/09, LEX nr 582931.

WYROK WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2010 r., (2010a), II SA/Łd 202/10, LEX nr 674639.

WYROK WSA w Łodzi z dnia 16 marca 2010 r., (2010b), II SA/Łd 787/09, LEX nr 605685.

WYROK WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2011 r., (2011a), II SA/Kr 1454/10, LEX nr 993236

WYROK WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2011 r., (2011b), IV SA/Wa 1393/11, LEX nr 1698121.

WYROK WSA w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., (2012a), II SA/Kr 1344/11, LEX nr 1215820

WYROK WSA w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2012 r., (2012b), II SA/Ol 917/11, LEX nr 1109818;

WYROK WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2012 r., (2012c), II SA/Łd 31/12, LEX nr 1139080.

WYROK WSA w Łodzi z dnia 8 maja 2012 r., (2012d), II SA/Łd 235/12, LEX nr 1166244

WYROK WSA w Poznaniu z dnia 6 marca 2013 r., (2013a), II SA/Po 894/12, LEX nr 1303573

WYROK WSA w Olsztynie z dnia 18 czerwca 2013 r., (2013b), II SA/Ol 375/13, LEX nr 1340367.

WYROK WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r. (2014), LEX nr 1495415.

WYROK WSA w Szczecinie z dnia 7 kwietnia 2016 r., (2016), II SA/Sz 1472/15, LEX nr 2024267).

Jakub H. Szlachetko

**ON LEGAL PROBLEMS IN ESTABLISHING BUILDING LINES  
IN SPATIAL POLICY. ANALYSIS OF THE VERDICTS OF  
ADMINISTRATIVE COURTS**

**Keywords:** spatial planning, local area plan, individual building regulations, building line.

Building lines, which define the legally allowable distance between the front wall of buildings and streets, are an essential element of spatial policy. One should risk the thesis that the correct defining of building lines in local area plans or in individual building regulations is a condition for an effective spatial policy. Unfortunately, the analysis of actual acts of spatial policy reveals that planning authorities waive the establishment of the building line, or define it incorrectly, which has negative consequences for urban planning and architecture. In this article, the main legal problems regarding the establishment of the building line are discussed using statutory regulations and, primarily, verdicts of administrative courts.

Jakub H. Szlachetko

**O PRAWNYCH PROBLEMACH USTALANIA LINII ZABUDOWY  
W POLITYCE PRZESTRZENNEJ. ANALIZA ORZECZNICTWA  
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy, linia zabudowy, obowiązująca linia zabudowy, nieprzekraczalna linia zabudowy.

Niezwykle istotnym elementem polityki przestrzennej są linie zabudowy, które wyznaczają prawnie dopuszczalne usytuowanie frontowych ścian obiektów budowlanych względem drogi. Należałoby zaryzykować tezę, że prawidłowe ustalenie linii zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy jest warunkiem skutecznej polityki przestrzennej. Niestety, analiza aktów polityki przestrzennej dowodzi, że organy planistyczne odstępują od dokonywania ustaleń linii zabudowy, bądź ustalają je błędnie, wywołując tym samym negatywne skutki dla lokalnej urbanistyki i architektury. W niniejszym artykule przedstawiono węzłowe problemy prawne towarzyszące ustalaniu linii zabudowy, wykorzystując do tego tak ustawową regulację, jak i - przede wszystkim - orzecznictwo sądów administracyjnych.

Jerzy Leszkowicz-Baczyński\*

## EWOLUCJA DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH W POLSCE. PRZEGLĄD PROBLEMATYKI

Rewitalizacja miejskich i wiejskich obszarów, w tym rewitalizacja społeczna, stanowią jeden z priorytetów polityki rozwojowej, o czym świadczy skala zaplanowanych wydatków budżetowych państwa. Już w pierwszej dekadzie obecnego stulecia programowanie polityki rozwoju kraju w znacznym stopniu uwzględniało rewitalizację obszarów zdegradowanych (Topczewska 2007), a w latach 2014-2020 na działania o takim charakterze przeznaczonych zostanie 25-26 mld złotych. Dostrzegalna jest tendencja wzrostowa dotycząca tworzenia programów rewitalizacji, które pod koniec 2018 roku utworzono w 698 miastach<sup>1</sup>. Wartość uwzględnionych do realizacji 14,5 tysiąca projektów wynosi 47,4 mld złotych. Lokalnymi Programami Rewitalizacji dysponuje trzy czwarte (76%) ośrodków, co czyni tą formę bardziej popularną od bardziej sformalizowanych Gminnych Programów Rewitalizacji (Jarczewski, Kułaczowska 2019).

Charakterystyka dotychczasowej krajowej aktywności rewitalizacyjnej pozwala wydzielić w jej ramach etapy, z których każdy posiada specyfikę wynikającą z cech środowiska prawnego, organizacyjnego, ponadto wiedzy i przekonań ludzi. Współczesne oceny takich procesów prowadzą do konkluzji, że zwłaszcza w fazie inicjacyjnej działań rewitalizacyjnych (choć i później) widoczne były ich blokady. Dotychczasowe analizy poświęcone efektom rewitalizacji koncentrowały się głównie na studiach przypadków, co przykładowo dokumentują prace A.Tölle (2007), K. Świerczewskiej-Pietras (2009),

---

\***Jerzy Leszkowicz-Baczyński** – doktor habilitowany nauk humanistycznych w dyscyplinie socjologia, profesor UZ, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: rewitalizacja społeczna, partycypacja społeczna, ruchy miejskie; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7955-1400>; e-mail: [j.leszkowicz-baczynski@is.uz.zgora.pl](mailto:j.leszkowicz-baczynski@is.uz.zgora.pl)

<sup>1</sup>Dostrzegalne jest terytorialne zróżnicowanie miejskiej aktywności rewitalizacyjnej: przodują w tym zakresie województwo małopolskie (95,1%) i śląskie (87,3%). Z kolei obszarami o najniższych wskaźnikach wdrażania rewitalizacji są województwo podkarpackie (55,1%) i pomorskie (52,4%) (Jarczewski, Kułaczowska 2019).

A. Muzioł-Węclawowicz (2010), M. Nowaka (2013) czy S. Palickiego (2013). W mniejszym stopniu odnosiły się do analiz realizowanych w większej skali, jak przykładowo raporty z województw: dolnośląskiego (*Ocena oraz wyznaczenie...* 2013), kujawsko-pomorskiego (*Ewaluacja wpływu...* 2013), lubuskiego (*Wpływ projektów...* 2013), małopolskiego (*Ocena skuteczności...* 2012), opolskiego (*Rewitalizacja obszarów miejskich...* 2015), podkarpackiego (*Znaczenie projektów...* 2012), pomorskiego (*Kierunki i zasady...* 2014), śląskiego (*Rewitalizacja obszarów zdegradowanych...* 2011) i zachodniopomorskiego (*Ocena wsparcia...* 2015) (za: Kołsut 2017). Cenne opracowanie stanowi publikacja opisująca efekty rewitalizacji w Wielkopolsce (Ciesiółka, Kudłak 2015), a także analizy odnoszące się do większej liczby ośrodków (Wojnarowska 2011; Siemiński i Topczewska 2008; Siemiński 2009; Płoszaj 2011). Ważny punkt odniesienia stanowi analiza projektów rewitalizacyjnych zrealizowanych w województwie wielkopolskim na przestrzeni 1999-2015 (Kołsut 2017).

Punktem wyjścia artykułu jest teza o *rewitalizacji połowicznej*, w której efektem działań rewitalizacyjnych towarzyszy zróżnicowane spectrum ograniczeń w poprawnym ich zastosowaniu. W celu ich identyfikacji posłużono się analizą dokumentacji (projektów rewitalizacyjnych, zatwierdzonych GPR), aktów prawa, opracowaniom porównawczym w literaturze, wreszcie obserwacjom własnym autora. Mimo priorytetowego traktowania problematyki rewitalizacyjnej we współczesnym programowaniu polityki rozwoju Polski, nadal dostrzec można bariery w implementacji programów rewitalizacyjnych<sup>2</sup>. Dotyczy to wielu aspektów, jednak główne zaniedbanie stanowi niewystarczające zogniskowanie działań na celach społecznych, skutkujących wzrostem identyfikacji mieszkańców z obszarem zamieszkania, wzrostem aktywności społeczności lokalnych, wzbogaceniem oferty inicjatyw kulturalnych, także poprawą sytuacji mieszkańców na rynku pracy. Dokumentują to analizy Krajowego Instytutu Rozwoju Miast i Regionów ujawniające, że tzw. działania twarde stanowią dwie trzecie (66,1%) wszystkich planowanych obecnie inicjatyw rewitalizacyjnych, podczas gdy projekty miękkie stanowią nieco ponad jedną czwartą (27,4%) z nich. W tej sytuacji pozytywne jest, że pozostałą część (11,2%) stanowią projekty mieszane, a więc łączące oba podejścia. Projekty twarde cechuje zazwyczaj kosztochłonność,

---

<sup>2</sup>Program Rewitalizacji Społecznej to „kompleksowy program działań obejmujących mieszkańców zdegradowanych gospodarczo obszarów, którego celem jest zminimalizowanie negatywnych skutków występujących problemów społecznych poprzez przywrócenie osłabionych lub nieistniejących więzi społecznych, odbudowę tożsamości lokalnej, poczucie odpowiedzialności i współdecydowania o użytkowaniu zajmowanej przestrzeni społecznej” (*Pilotażowe programy...* 2013).

przeznaczono na nie 41,7 mld złotych (88% nakładów), podczas gdy projekty społeczne są realizowane skromniej, co dokumentuje kwota wydatków w wysokości 5,5 mld złotych (11,6% nakładów) (Jarczewski, Kułaczkowska 2019). Pozwala to skonkludować, że miasta traktują rewitalizację jako kolejną z możliwości realizacji obligatoryjnych zadań własnych gminy. Dostrzegalna jest także tendencja do niedoceniań roli konsultacji społecznych jako procedury w znacznym stopniu warunkującej korzyści z rewitalizacji. Tymczasem wzrost efektywności w aplikowaniu i wdrażaniu krajowych programów rewitalizacyjnych umożliwiłoby uwzględnienie i adoptowanie w krajowych realiach doświadczeń uznanych za wzorcowe (Jadach-Sepiolo 2016, 2018; *Katalog...* 2010).

Celem artykułu jest prezentacja dotychczasowego przebiegu działań rewitalizacyjnych w kraju, zainicjowanych w efekcie zmiany transformacyjnej 1989 roku. Charakterystyka dotychczasowych dokonań umożliwi wyodrębnienie zaproponowanych w tekście, trzech okresów ich wdrażania. Odwołuje się ona do tezy, że działania rewitalizacyjne możliwe były dopiero po 1989 roku, gdy władze samorządowe stały się faktycznymi podmiotami lokalnych polityk. Choć jednocześnie warto przypomnieć poglądy uznające krajowe działania prowadzone w okresie powojennym (rekonstrukcja, noeintegracja, retrowersja) za dotychczasowe formy rewitalizacji, istniejące w PRLowskich warunkach (Parysek 2015). Uznając doniosłość ówczesnej odbudowy zniszczonej w wyniku działań wojennych substancji miejskiej uznajemy, że działania te, skupione na odbudowie budynków i infrastruktury miejskiej, w niewystarczającym stopniu odnosiły się do redukcji stanów kryzysowych i nie uwzględniały potrzeb środowisk wymagających wsparcia. Tym samym, odległe były od współczesnego rozumienia rewitalizacji. Przede wszystkim pomijano fundamentalną rolę mechanizmów partycypacji społecznej, uznawanej za priorytet we współczesnych ujęciach rewitalizacyjnych.

Przedstawiona charakterystyka sugeruje, iż wcześniejszy brak doświadczeń rewitalizacyjnych owocuje współcześnie blokadami aktywności rewitalizacyjnej, przy czym prawdopodobna jest stopniowa redukcja tego stanu w kolejnych latach. Przypomnijmy tu rozumienie rewitalizacji jako działania polegającego na „ożywieniu zdegradowanych obszarów miast, np. po-przemysłowych, którego celem jest znalezienie dla nich nowego zastosowania i doprowadzenie do stanu, w którym obszary zmieniają swoją funkcję. Rewitalizacja jest pojęciem stosowanym najczęściej w odniesieniu do części miasta lub zespołu obiektów budowlanych, które w wyniku przemian gospodarczych, społecznych, ekonomicznych i innych, utraciły częściowo swoją pierwotną funkcję i przeznaczenie. Rewitalizacja jest w tym znaczeniu zespołem działań z zakresu budownictwa, planowania przestrzennego,



ekonomii i polityki społecznej, których celem jest doprowadzenie do ożywienia, poprawy funkcjonalności, estetyki, wygody użytkowania i jakości życia w rewitalizowanym zespole” (*Pilotażowe programy 2013*)<sup>3</sup>. W innym ujęciu rewitalizacja jest „kompleksowym procesem organizacyjnym i inwestycyjnym, prowadzącym do ożywienia zdegradowanych czy zaniedbanych terenów miejskich” (Parysek 2005, s. 11), choć ujęcie to redukuje rolę społecznego wymiaru działań. Dla uniknięcia redukcji istotnych aspektów naprawy przestrzeni społecznej przydatne jest używanie terminu *rewitalizacja społeczna*, rozumianego jako „wieloletni proces podejmowania spójnych, zintegrowanych działań, związanych z zatrzymaniem rozwoju negatywnych tendencji społecznych, przeciwdziałaniem patologiom i wykluczeniu społecznemu oraz poprawą bezpieczeństwa, inicjowany i koordynowany przez samorząd gminny i/lub jego jednostki organizacyjne w celu wyprowadzenia ze stanu kryzysowego określonych obszarów miast i gmin” (*Pilotażowe programy 2013*).

### Chronologia działań rewitalizacyjnych

O ile działania określane mianem rewitalizacji zainicjowane zostały w Europie Zachodniej w latach 60. ubiegłego stulecia, to w warunkach krajowych pierwsze odniesienia do problematyki rewitalizacyjnej powstały trzy dekady później, dzięki zmianie transformacyjnej 1989 roku skutkującej wprowadzaniem nowych rozwiązań systemowych we wszystkich sferach życia publicznego<sup>4</sup>. Choć w realiach socjalizmu państwowego prowadzono działania w ramach ówczesnej polityki społecznej, jednakże nie mieściły się one we współczesnym rozumieniu rewitalizacji. „W okresie socjalizmu problem rewitalizacji w jej pełnym, wieloaspektowym, a przede wszystkim społecznym wymiarze nie istniał. Podobnie jak nie istniała polityka miejska *sensu stricto*. Przesłanki polityki rewitalizacyjnej stały w sprzeczności z ideologią państwa egalitarnego, zapewniającego wszystkim obywatelom dobrobyt.” (Sagan 2017, s. 104). Jedną z głównych przeszkód prowadzenia działań w zakresie odnowy polskich miast stanowił brak prawnych regulacji w zakresie rewitalizacji (Ciesiołka 2017, s. 12).

Za początek omawianej aktywności uznać więc można okres przedakcesyjny naszego kraju do Unii Europejskiej. Z wielu względów to etap pionier-

<sup>3</sup>W literaturze anglosaskiej bezpośredni odnośnik terminu rewitalizacja (*revitalisation*) jest stosowany rzadziej, w miejsce pojęć „odnowa” (*renewal*), rehabilitacja (*rehabilitation*) czy regeneracja (*regeneration*).

<sup>4</sup>Istnieje pogląd datujący pierwszą fazę rewitalizacji na czas przed rokiem 1989, kiedy realizowano odbudowę ośrodków staromiejskich poprzez inwestycje spółdzielcze (*Podręcznik*. . . 2003). Mimo finansowania ich ze środków gmin, nie stanowiły one jednak składnika szerszych programów rewitalizacyjnych.



ski, bowiem nie dysponowano wówczas sprawdzonymi narzędziami systemowymi w postaci nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych i prawnych, umożliwiających skuteczne przeprowadzenie działań rewitalizacyjnych<sup>5</sup>. Etap ten można datować na rok 1989, zamykając go datą akcesji Polski do Unii Europejskiej w roku 2004. Ówczesne działania wiązały się z reaktywacją historycznych centrów miejskich, które zniszczone zostały w wyniku działań wojennych. Było tak w przypadku Kołobrzegu, Elbląga, Głogowa, Szczecina i Polkowic (*Podręcznik* 2003). Niezależną kategorię działań stanowiła rewitalizacja obszarów starego budownictwa w miastach, prowadzona w ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia w Szczecinie, Sopocie, Gdańsku, Gdyni, Krakowie, Dzierżoniowie, Tarnowie, Płocku, Bielsko-Białej i Lublinie. Pierwszą organizacją skupiającą uwagę na tej problematyce było założone w 1998 roku Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji (Skrzypczak, b.d. s. 6). Dalszy rozwój refleksji teoretycznej, jak i kolejne inicjatywy dotyczące łączenia instrumentów związanych z planowaniem rozwoju miast z wdrażaniem programów rewitalizacyjnych spowodowały rosnącą popularyzację tej tematyki, przekładając się na praktyczne efekty.

W początkowym etapie działania rewitalizacyjne podlegały dwojakim uwarunkowaniom – z jednej strony stanowiły reakcję na wielość powstałych w czasach peerelowskich zaniedbań technicznych, ekonomicznych i społecznych, z drugiej ich stymulatorem były żywiołowe, często niekontrolowane procesy będące pokłosiem zmian zachodzących w latach 90. (Ziobrowski i in. 2000; Zborowski, Dej 2009; Domański, Gwosdz 2010; Domański 2010). Oba typy uwarunkowań odcisnęły negatywne piętno na szansach rozwoju miast, redukując go w wymiarze planistycznym, ekonomicznym, społecznym i estetycznym. Niekiedy inwestycje rewitalizacyjne podejmowane były przez prywatnych właścicieli budynków. Współcześnie z jednej strony podkreślana jest negatywna rola pozostałości komunizmu w postaci dekapitalizacji i degradacji budynków i infrastruktury miast, z drugiej strony natomiast niekorzystne, wręcz w niektórych aspektach szkodliwe społeczno-gospodarcze skutki transformacji ustrojowej. Trzema istotnymi wyzwaniem dla podejmowanych działań rewitalizacyjnych była zwłaszcza ówczesna degradacja śródmieść (Parysek 2005), załamanie się tradycyjnego, przestarzałego technologicznie przemysłu (Domański 2000, 2001), a także jednocześnie

---

<sup>5</sup>Za główny z dokumentów prawnych regulujących ówczesną działalność rewitalizacyjną uznać można Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego, której Priorytet D zakładał wspieranie obszarów wymagających aktywizacji społecznej i gospodarczej, zagrożonych marginalizacją, w tym struktur miejskich (Uchwała Nr 105 Rady Ministrów z 20.12.2000 r.; Monitor Polski Nr 43 z 2000 r., poz. 851). Ponadto przydatnymi narzędziami prawnymi były Strategie rozwoju województw, wynikające z Ustawy z 5.06.1998 o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91 z 1998 r.).

występującego kurczenia się miast (*urban shrinkage*) (Stryjakiewicz 2014; Stryjakiewicz i in. 2012). W pewnych aspektach niekorzystny charakter dla kondycji miast polskich miały także procesy globalizacyjne (*Rewitalizacja* 2003, s. 28). Próby działań rewitalizacyjnych, podejmowane w latach 90. ubiegłego stulecia, ze względu na ówczesny brak adekwatnych aktów prawa, niewielkie zaangażowanie środków finansowych, wreszcie brak przygotowanej kadry urzędniczej, trudno uznać za udane (Kołsut i in. 2017; Kaczmarek 2001; Behr i in. 2003; Skalski 2007; Ciesiółka 2014; Płoszaj 2011). W początkowej fazie wprowadzania strategii rewitalizacyjnych w niewielkim stopniu wykorzystana została szansa kopiowania udanych, zagranicznych rozwiązań w tym zakresie (Billert 2006, 2007; Wojnarowska 2011, rozdz. 6).

Jeśli uznać, że o powstaniu polityki rewitalizacyjnej świadczy uwzględnienie jej w planowaniu strategicznym, to ważną datę stanowi rok 2000, w którym przyjęto „Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006”. Brak doświadczeń w korzystaniu ze środków pomocy przedakcesyjnej, a z drugiej strony absencja analiz skupionych na potrzebach rewitalizacyjnych miast przesądziły jednak o niewielkiej skuteczności tamtych działań, przynajmniej jeśli chodzi o pierwsze trzy lata implantacji tej strategii (Jadach-Sepiolo 2010, s. 12). Początkowy okres wdrażania rewitalizacji cechowało nastawienie na zadania o charakterze inwestycji technicznych, a więc problematykę renowacji budynków mieszkalnych, obiektów o statusie zabytków, ponadto przestrzeni miejskiej. W drugiej połowie lat 90. aktywność rewitalizacyjną zaczęto uzupełniać o kontekst społeczny, kładąc jednocześnie nacisk na rozwój lokalny. Ta tendencja współistniała z podjęciem prac nad ustawą rewitalizacyjną, określaną wówczas roboczo jako „ustawa o odnowie miast”. „W tym okresie powstały również pierwsze koncepcje rozwijające szczegóły tak rozumianej strategii rewitalizacyjnej, budowania jej programów, projektów i planów operacyjnych, a także zasad ich wdrażania” (*Podręcznik* 2003, s. 44). Efektem prac sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz był powstały w 1999 roku Raport nr 164, zawierający opis ówczesnego stanu rewitalizacji oraz postulaty dotyczące programów rewitalizacyjnych. Przejawem różnicowania się tej refleksji było uwzględnienie problematyki gospodarczej, dokumentowane powstawaniem zadań nastawionych na promowanie rozwoju ekonomicznego, tworzenie nowych perspektyw ekonomicznych w ówczesnych, trudnych warunkach żywiolowych procesów zmian w gospodarce kapitalistycznej (Beskid 1999; Milic-Czerniak 1999; Gardawski 2009; Męcina 2009). Orientacja ekonomiczna ówczesnych działań rewitalizacyjnych owocowała często nieprzewidzianymi, niekorzystnymi procesami społecznymi w postaci gettoizacji i gentryfikacji (Jałowicki, Łukowski 2007). W celu przezwyciężenia dotychczasowego, zawężonego

rozumienia i praktykowania rewitalizacji, podejmowano także prace związane z opracowywaniem materiałów szkoleniowych (*Podręcznik rewitalizacji* 2003; *Rewitalizacja społeczna* [b.d.]) Zwieńczeniem prac omawianego okresu była ewolucja aktywności rewitalizacyjnej w kierunku działań nakierowanych bezpośrednio na cele społeczne, prowadzących do aktywizacji społeczności lokalnych tam, gdzie dostrzec i zdiagnozować można było symptomy ich kryzysu w postaci biedy, wykluczenia społecznego, uzależnień i bierności życiowej. Jak zaznacza Bogdan Skrzypczak „właśnie optyka społecznej zmiany – społecznej rewitalizacji – zaczyna być najbardziej inspirującym i kreatywnym elementem planowania i realizacji procesów rewitalizacji” (Skrzypczak, b.d. s. 6).

Etap drugi (2004-2015), wyznaczony akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej, charakteryzował się stopniowym, systematycznym wdrażaniem unijnych aktów prawnych i dopasowywaniem do nich prawa krajowego, co stworzyło podstawy do unowocześnienia polityk lokalnych. Cechowało go wyraźne przyspieszenie działań z założenia służących naprawie terenów zdegradowanych (por. Kołsut i in. 2017, s. 51). W latach 2004-2006 uruchomiono m.in. środki finansowe pochodzące ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, nakierowane na obszary miejskie, przemysłowe i powojaskowe. Procesy akcesji nie oznaczały jednak równoczesnego, szybkiego tworzenia efektywnych, nowoczesnie podejmowanych procedur rewitalizacyjnych. Warto przypomnieć, że termin rewitalizacja pojawił się w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, uchylonej jednak w roku 2009. Jak oceniają autorzy raportu przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: „Perspektywę 2004-2006 polityki spójności można traktować jako wstęp do rewitalizacji polskich miast.” (*Ocena* 2010, s. 6). W kolejnych latach (2007-2013) znacznie zwiększono kwoty finansowania programów rewitalizacyjnych (Jarczewski, Dej 2015). Starania w tym zakresie wzmocnione zostały niezbędną literaturą służącą ukazaniu sensu działań rewitalizacyjnych (przykładowo: Ziobrowski 2010; Bryx i in. 2010; Heller b.d.; Jarczewski, Jeżak 2010; Noworól i in. 2010; Wojnarowska 2011, *Modelowe...* 2013). Poza funkcją dydaktyczną ukazywała ona złożoność procesu rewitalizacyjnego zarówno poprzez promowanie optymalnych rozwiązań teoretycznych, np. zintegrowanego modelu rewitalizacji (Janas, Jarczewski 2010, s. 60), jak poprzez popularyzację udanych, wdrożonych w kraju programów.

Bodźcem dla działań rewitalizacyjnych w omawianym okresie stały się fundusze Unii Europejskiej, dzięki którym zrealizowano programy uwzględniające unijne standardy kooperacji. Znaczną ilość środków finansowych udało się pozyskać wówczas dzięki unijnej polityce spójności, poczynając

od pierwszego okresu programowania (lata 2004-2006). Specyfika drugiego etapu rewitalizacji wyznaczona była z jednej strony przez nowopowstałe, poakcesyjne możliwości finansowania tworzonych wówczas programów i inicjatyw zmierzających do zlikwidowania zaniedbań w sferze materialnej (zwłaszcza infrastrukturalnej), przestrzeni wielu obszarów miejskich, jak również (choć w dostrzegalnie słabszym stopniu) nakierowanych na cele zorientowane społecznie, w tym na wyrównywanie szans grup i środowisk upośledzonych w dostępie do zasobów, aktywizację społeczności lokalnych, uczenie przedsiębiorczości i reguł partycypacji<sup>6</sup>. Tendencja do przewagi działań „twardych” wyznacza opinię o samym terminie rewitalizacja, iż „Pomimo wielu trafnych definicji pojęcie to było wielokrotnie nadużywane, zwłaszcza na potrzeby korzystania z dostępnych środków unijnych.” (Masierek 2016, s. 19). O ile więc od momentu akcesji unijnej Polski zasadniczo powiodły się starania o pozyskanie funduszy unijnych, to z obecnej perspektywy widać, że niewystarczająco uwzględniono przy projektach ich wykorzystania cele społeczne, rozumiane jako pomoc środowiskom i kategoriom wymagającym instytucjonalnego, programowanego wsparcia. Mankamentem tamtego okresu był brak konkretnych, aktualnych rozwiązań w obrębie prawa krajowego, wyznaczających standardy procesów rewitalizacyjnych i uściślających ich cele oraz reguły postępowania (co dotyczyło zwłaszcza przyjęcia odpowiednich programów rządowych), których celem byłoby stworzenie finansowych podstaw rewitalizacji miast polskich. Niekorzystną rolę odegrał wówczas niewystarczający stan wiedzy i kompetencji w zakresie optymalnego wykorzystywania instrumentów prawnych i finansowych stanowiących podstawę programów rewitalizacyjnych. Możliwości pozyskiwania środków finansowych nie towarzyszyło jednak w tamtym czasie takie ustawienie priorytetów, by w pełni wykorzystać szanse rewitalizacji. Bowiern projekty rewitalizacyjne stanowiły zdecydowaną niewielką część polityki spójności w miastach. Dla okresu 2004-2006 wśród 31 przebadanych miast (oraz konurbacji śląskiej i trójmiejskiej) zrealizowano 99 projektów rewitalizacyjnych, co ilustru-

---

<sup>6</sup>Unijne przepisy opierały się na rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne podstawy dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 320, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem ogólnym” (*Wytyczne* 2015).

je ówczesną, ograniczoną skalę podejmowanych działań<sup>7</sup>. „Interwencja publiczna w dużych miastach w ramach polityki spójności przeznaczona była przede wszystkim na budowę i modernizację infrastruktury ochrony środowiska (41,7%) oraz infrastruktury transportowej (25,8%). Istotne wsparcie otrzymał też sektor przedsiębiorstw (14,5%). Ogółem wydatki w tych trzech kategoriach interwencji stanowiły około 82% całkowitych nakładów. Pozostałe kategorie tematyczne miały na tym tle niewielkie znaczenie, a wśród nich najważniejsze były: rozwój infrastruktury społecznej (4,6%), wspieranie działalności badawczo-rozwojowej (3,5%) oraz *planowanie przestrzenne i rewitalizacja miast* (3,0%) [podkr. JLB]” (*Ocena...* 2010, s. 4).

Konkludując, w pierwszych latach omawianego okresu procesy rewitalizacyjne pojmowane w sposób kompleksowy, odchodzący od rozumienia ich istoty jako zadania głównie techniczno-remontowego, znajdowały się we wstępnej fazie. Po czterech latach od akcesji Polski do Unii jeden z głównych ekspertów w zakresie rewitalizacji uznał, że „głównym mankamentem większości podejść, tych starszych i zupełnie współczesnych, jest przewaga perspektywy ‘remontowej’ nad społecznymi problemami starych zespołów miejskich” (Herbst 2008, s. 17). Niewiele później, na początku drugiej dekady obecnego stulecia sformułowana została opinia, że w miastach wdrażających programy rewitalizacji „realizowane są właściwie wyłącznie projekty ‘twarde’, natomiast w skali kraju w zasadzie nie można mówić o realizacji społecznych celów procesu rewitalizacji” (Wojnarowska 2011, s. 216). Stopniowe udostępnianie i propagowanie udanych projektów zaowocowało tendencją się do stopniowego rozpowszechnienia dzięki publikacjom dobrze zrealizowanych, wielowymiarowych inwestycji (*Katalog* 2013, Czyżewska 2010, Brzozowy 2016, Jadach-Sepioło i in. 2018). Nie oznaczało jednak eliminacji projektów źle zaplanowanych, zawężonych w warstwie celów i planowanych efektów. Oceniając ówczesny stan krajowej rewitalizacji K. Janas i J. Jarczewski stwierdzili, że „największą słabością wielu programów rewitalizacji, było krótkookresowe, fragmentaryczne podejście, bazujące na pojedynczych projektach, bez całościowego planu, wpisującego się w strategię rozwoju miasta jako całości” (Janas, Jarczewski 2010, s. 60).

Wprowadzenie ustawy rewitalizacyjnej 18 listopada 2015 roku stanowiło podstawę wyodrębnienia trzeciego, aktualnego etapu w historii projektowania i wdrażania krajowych procesów rewitalizacyjnych<sup>8</sup>. Nie zapominając

<sup>7</sup>W Warszawie zrealizowana została największa liczba projektów rewitalizacyjnych – 11, na które przeznaczono 138 mln zł. Drugim obszarem była konurbacja śląska z dzielnicami miastami, jednocześnie z o połowę niższą skalą inwestycji (71 mln zł). (*Ocena* 2010, s. 6).

<sup>8</sup>Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dziennik Ustaw 2015 poz. 1777.

o wcześniejszych regulacjach prawnych, ustawa o rewitalizacji jest pierwszym kompleksowym dokumentem, który stwarza formalne reguły działań i programów rewitalizacyjnych. Dostrzegając jej niewątpliwą przydatność oraz istotną rolę w inicjowaniu i realizowaniu Lokalnych Programów Rewitalizacji nie sposób oprzeć się wnioskowi, że nie jest ona rozwiązaniem doskonałym. Z perspektywy trzech lat od jej wprowadzenia dostrzec można bowiem wiele barier utrudniających podejmowanie takiej aktywności. Także dokument Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju „Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020” służył uporządkowaniu tej problematyki. Jak zaznaczono w nim „Celem *Wytycznych* jest ujednoczenie warunków i procedur wdrażania programów operacyjnych na lata 2014-2020 w zakresie projektów realizujących cele i procesy rewitalizacji, zwanych dalej „projektami rewitalizacyjnymi” (*Wytyczne* 2015 s. 4). W celu podniesienia jakości i efektywności działań rewitalizacyjnych podejmowano także pilotażowe programy rewitalizacji po to, by uzyskać optymalne efekty. Przykładem jest projekt realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, służący wypracowaniu modelowego standardu aktywnej integracji (MSAI) którego elementy można stosować w kolejnych programach rewitalizacji. (*Modelowe rozwiązania* 2013). Jego celem był przegląd 20 pilotażowych programów realizowanych w latach 2011-2012.

Od czasu wprowadzenia ustawy rewitalizacyjnej, ostatnie lata zaowocowały zwiększeniem zarówno zakresu, jak i skali prowadzonych w kraju działań rewitalizacyjnych. Było to możliwe m.in. dzięki korzystaniu z dotacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W badanych przez NIK pięciu województwach łączna suma dotacji wyniosła 1.586 mln zł, co pozwala określić poziom wykorzystania dotacji na 95% (NIK 2016, s. 8).

### **Zakończenie**

Wyróżnione w tekście etapy dokumentują stopniowy wzrost standardów wdrażania programów rewitalizacyjnych przejawiający się w coraz bardziej wieloaspektowym pojmowaniu istoty tych działań, wzroście ich jakości a przede wszystkim ujawniają wyższą efektywność w wymiarze społecznym. Z aktualnej perspektywy widać rolę ustawy rewitalizacyjnej, także dokumentów zbliżonych treściowo, zwłaszcza Krajowej Polityki Miejskiej (2015) stanowiącej akt prawa wyznaczający reguły działań. Pomyślnie, już wcześniejsze lata zaowocowały powstaniem wielu istotnych dokumentów prawnych stwarzających podstawy działań rewitalizacyjnych, jak Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, wreszcie założeń Narodowego Planu Rewitalizacji. Tym



samym „rewitalizacja została w ostatnich latach włączona do kluczowych dokumentów kształtujących rozwój społeczno-gospodarczy i przestrzenny kraju” (Ciesiółka 2017, s. 10). Drugim, istotnym bodźcem aktywności rewitalizacyjnej były źródła finansowania pochodzące z Unii, dzięki którym udało się w setkach miast osiągnąć spektakularne sukcesy. Podstawę stanowią tu przyjęte na lata 2014-2020 Polityka Spójności, Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybołówstwa. Zbieżną rolę w odniesieniu do rewitalizacji pełnią krajowe i regionalne programy operacyjne, jak również wytyczne opracowywane w ministerstwach oraz urzędach marszałkowskich. Znaczna ilość przyjętych, strategicznych dokumentów prawnych (ustawy, strategie), skutkująca poprawą jakości działań rewitalizacyjnych nie oznacza, by działania podejmowane w ostatnich latach bądź współcześnie były wolne od błędów. Mimo pozytywnych, wręcz optymistycznych konkluzji raportu Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG zakładających blisko dekadę temu (2010) znaczną poprawę sytuacji w omawianym zakresie, w tym przewidywania tendencji do „bardziej kompleksowych” inicjatyw rewitalizacyjnych, współcześnie podejmowanie inicjatywy nie zawsze należą do optymalnych.

Z perspektywy trzech dekad wdrażania rewitalizacji w kraju, jej dokonania w coraz większym stopniu zasługują na uznanie. Wpływ na tą konkluzję ma z jednej strony upowszechnianie się coraz większej liczby krajowych „dobrych praktyk” rewitalizacji, po drugie stopniowe (choć jeszcze niewystarczające) dopasowywanie rozwiązań prawnych, wreszcie, finalnie – coraz lepsze rozumienie rewitalizacji: przez pryzmat jej założeń i spodziewanych efektów.

## Literatura

- BEHR I. I IN. (2003), Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji, Mefisto Editions, Warszawa.
- BESKID L. (1999), Wygrani/przegranii w procesie transformacji, [w:] Zmiany w życiu Polaków w gospodarce rynkowej, red. L. Beskid, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 15-27.
- BILLERT A. (2006), Problemy rewitalizacji miast w Polsce na tle doświadczeń niemieckich, Referat wygłoszony na międzynarodowej Konferencji w Lubaniu Śląskim „Rewitalizacja Miast”.
- BILLERT A. (2007), Rewitalizacja i rozwój miast w Polsce – uwarunkowania i scenariusze w świetle doświadczeń europejskich, [w:] Rewitalizacja miast

- w Polsce. Pierwsze doświadczenia, red. P. Lorens, Biblioteka Urbanisty, 10, Urbanista, Warszawa, s. 92-105.
- BRZOZOWY A., GORECKI R., HOŁDYS M., KĘDZIERSKA A., KRYSZEK-KUCEWICZ B., NIEMCZYK J., PAWLAK P., POPŁAWSKA Z., RYŚ R., SIŁUSZEK A., THEL K., TOMCZYK E. (RED.) (2016), Ludzie – Przestrzeń – Zmiana. Dobre praktyki w rewitalizacji polskich miast, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- BRYX M., HERNST I., JADACH-SEPIOŁO A. (2010), Założenia krajowej polityki rewitalizacji, [w:] Założenia polityki rewitalizacji w Polsce, red. Z. Ziobrowski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- CIESIÓŁKA P. (2014), Wpływ funduszy Unii Europejskiej na proces rewitalizacji w Poznaniu na tle największych miast w Polsce, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, t. 27, s. 101-121.
- CIESIÓŁKA P., KUDŁAK R. (RED.) (2015), Rewitalizacja miast województwa wielkopolskiego, Wielkopolskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Poznań.
- CIESIÓŁKA P. (2017), Rewitalizacja w polityce rozwoju kraju, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 39, s. 9-28.
- CZYŻEWSKA A. (2010), Zakres opracowywania i wdrażania programów rewitalizacji. Dobre praktyki, [w:] Przykłady rewitalizacji miast, red. A. Muzioł-Węclawowicz, seria „Rewitalizacja Miast Polskich”, t. 12, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 305-330.
- DOMAŃSKI B. (2000), Restrukturyzacja terenów przemysłowych w miastach, [w:] Rewitalizacja, rehabilitacja i restrukturyzacja – odnowa miast, red. Z. Ziobrowski, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków, s. 107-142.
- DOMAŃSKI B. (2001), Przekształcenia terenów przemysłowych w województwach śląskim i małopolskim – prawidłowości i uwarunkowania, „Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG”, t. 3, s. 51-59.
- DOMAŃSKI B. (2010), Rewitalizacja miast polskich – wybrane zagadnienia, [w:] Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju. Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 23-50.
- DOMAŃSKI B., GWOSDZ K. (2010), Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce, [w:] Rewitalizacja miast polskich – diagnoza, red. Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, Seria Rewitalizacja Miast Polskich, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, s. 45-56.



- EWALUACJA wpływu projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów objętych rewitalizacją (2013), Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń.
- GARDAWSKI J. (2009), Orientacje wobec rynku, [w:] Polacy pracujący a kryzys fordyzmu, red. J. Gardawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 184-229.
- HELLER C. A. (b.d.), Rewitalizacja obszarów miejskich. Praktyczny przewodnik: Jak opracować lokalny plan rozwoju? [brak miejsca wydania]
- HERBST K. (2008), Społeczny sens rewitalizacji, „Ekonomia Społeczna Teksty”, nr 3.
- JADACH-SEPIOŁO A. (2010), Rewitalizacja miast w dokumentach strategicznych w Polsce. Odniesienie do projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie, [w:] O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane, red. K. Skalski, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków, s. 11-28.
- JADACH-SEPIOŁO A. (RED.) (2016), Ludzie. Przestrzeń. Zmiana. Dobre praktyki w rewitalizacji polskich miast, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- JADACH-SEPIOŁO A., KUŁACZKOWSKA A., MRÓZ A. (RED.) (2018), Rewitalizacja w praktyce. Modele rozwiązań jako rezultaty konkursu Modelowa Rewitalizacja Miast i pilotaży w zakresie rewitalizacji, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- JAŁOWIECKI B., ŁUKOWSKI W. (RED.) (2007), Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej, Scholar, Warszawa.
- JANAS K., JARCZEWSKI W. (2010), Model procesu rewitalizacji – poziom lokalny, [w:] K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz, Model rewitalizacji miast, Instytut Rozwoju Miast, Kraków,
- JARCZEWSKI W., DEJ M. (2015), Rewitalizacja 2:0. Działania rewitalizacyjne w Regionalnych Programach Operacyjnych 2007-2013 – ocena w kontekście nowego okresu programowania, „Studia Regionalne i Lokalne”, 1(59), s. 104-122.
- JARCZEWSKI W., JEŻAK J. (2010), System monitorowania rewitalizacji, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- JARCZEWSKI W., KUŁACZKOWSKA A. (RED.) (2019), Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja, Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.

- KACZMAREK T. (2001), Rewitalizacja miast w Polsce na tle doświadczeń europejskich, [w:] Nowoczesne zarządzanie rozwojem miast, red. A. Billert, Projekt Tempus-Phare, Słubice, s. 106-114.
- KATALOG dobrych praktyk programów rewitalizacji społecznej (2013), Invent Grupa Doradztwa i Treningu Sp. z o.o. na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich [brak miejsca wydania].
- KIERUNKI i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej UE 2014-2020 (2014), Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- KOŁSUT B., CIESIÓŁKA P., KUDŁAK R. (2017), Działania rewitalizacyjne w miastach województwa wielkopolskiego w latach 1999-2015 oraz ich efekty, „Studia Regionalne i Lokalne”, s. 50-68.
- MASIEREK E. (2016), Aktualne wyzwania rewitalizacyjne polskich miast na tle ich dotychczasowych doświadczeń, „Problemy Rozwoju Miast, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast”, Rok XIII, Zeszyt IV/2016, s. 19-29.
- MILIC-CZERNIAK R. (1999), Zachowania przystosowawcze do nowych warunków ekonomicznych, [w:] Zmiany w życiu Polaków w gospodarce rynkowej, red. L. Beskid, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 54-71.
- MĘCINA J. (2009), Najważniejsze cechy i wyzwania polskiego rynku pracy, [w:] Polacy pracujący a kryzys fordyzmu, red. J. Gardawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 307-342.
- MODELOWE rozwiązania w zakresie aktywnej integracji (2013), Invent Grupa Doradztwa i Treningu Sp. z o.o. na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich [brak miejsca wydania].
- MUZIOL-WĘCŁAWOWICZ A. (RED.) (2010), Przykłady rewitalizacji miast, „Rewitalizacja Miast Polskich”, tom 12, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- NOWAK M. (2013), Niezrealizowana rewitalizacja jako niedoskonała gentryfikacja. Analiza procesu ożywiania poznańskiej Śródki, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. LXXV, z. 3, s. 229-249.
- NOWORÓL A., NOWORÓL K., HAŁAT P. I IN. (2010), Regionalny kontekst krajowej polityki rewitalizacji, [w:] Założenia polityki rewitalizacji w Polsce, red. Z. Ziobrowski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- NIK o rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. (2016), 14 września 2016. Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-rewitalizacji-zdegradowanych-obszarow-miast-0916.html> [data dostępu: 25.10.2018].

- OCENA wpływu polityki spójności na rozwój miast polskich (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- OCENA wsparcia w obszarze rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013 oraz identyfikacja potencjału i potrzeb regionu w zakresie rewitalizacji, (2015), Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin.
- OCENA oraz wyznaczenie pożądanych kierunków działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Priorytetu IX RPO WD „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska (Miasta) (2013), Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- OCENA skuteczności zastosowania wybranych mechanizmów programowych wpływających na efekty wdrażania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, w tym planów rozwoju uzdrowisk oraz programów rewitalizacji (2012), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- PALICKI S. (2013), Rewitalizacja a rynek nieruchomości mieszkaniowych. Przypadek poznańskiej Śródki, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. LXXV, z. 3, s. 209–28.
- PARYSEK J. J. (2005), Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- PARYSEK J. J. (2015), Rewitalizacja miast w Polsce: wczoraj, dziś i być może jutro, „Studia miejskie”, tom 17.
- PILOTAŻOWE programy rewitalizacji społecznej realizowane w partnerstwach lokalnych. Dokumentacja konkursowa (2013), Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, [w:] Katalog dobrych praktyk programów rewitalizacji społecznej (2013), Invent Grupa Doradztwa i Treningu Sp. z o.o. na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich [brak miejsca wydania].
- PŁOSZAJ A. (2011), Rewitalizacja miast w polityce spójności 2004-2006, „Studia Regionalne i Lokalne”, wydanie specjalne, s. 84-97.
- PODREČNIK rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji (2003), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa.
- REWITALIZACJA: pojęcie – przedmiot – cel- uwarunkowania (brak autora) (2003), [w:] Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa, s. 16-28.

- REWITALIZACJA obszarów zdegradowanych – ocena procesu i identyfikacja pożądaných kierunków działania podmiotów publicznych i prywatnych w województwie śląskim (2011), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.
- REWITALIZACJA społeczna, od aktywizacji do rozwoju lokalnego (b.d.), publikacja opracowana na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego przez Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy w Radomiu [brak miejsca wydania].
- REWITALIZACJA obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w województwie opolskim (2015), Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole.
- SAGAN I. (2017), Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- SKALSKI K. (2007), Programy rewitalizacji w Polsce – bilans, perspektywy, zarządzanie, [w:] Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia, red. P. Lorens, seria „Biblioteka Urbanisty”, t. 10, Urbanista, Warszawa, s. 66-91.
- SKRZYPCZAK B. (b.d.), Wstęp, [w:] Rewitalizacja społeczna. Od aktywizacji do rozwoju lokalnego, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji (brak miejsca wyd.).
- SIEMIŃSKI W., TOPCZEWSKA T. (2008), Ocena programów i projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Działania 3.3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne ZPORR. Wnioski na przyszłość, [http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/4\\\_030.pdf](http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/4\_030.pdf) [data dostępu: 25.07.2016].
- SIEMIŃSKI W. (2009), Efekty rewitalizacji miast podjętej w wyniku wsparcia Unii Europejskiej w okresie finansowania 2004-2006, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, s. 17-42.
- STRYJAKIEWICZ T. (RED.) (2014), Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- STRYJAKIEWICZ T., CIESIÓŁKA P., JAROSZEWSKA E. (2012), Urban shrinkage and the post-socialist transformation: The case of Poland, “Built Environment”, t. 38, nr 2, s. 197-213.
- ŚWIERCZEWSKA-PIETRAS K. (2009), Rewitalizacja zamknięta jako przykład zagospodarowania przemysłowego obszaru Łodzi, „Prace Komisji Geografii Przemysłu”, nr 12, s. 173-181.
- TOPCZEWSKA T. (2007), Rewitalizacja miast w polityce państwa, „Człowiek i Środowisko”, 31(1-2), s. 5-35.

- TÖLLE A. (2007), Proces rewitalizacji miasta na przykładzie Poznania, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2, s. 46-58.
- WOJNAROWSKA A. (2011), Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Przykłady praktyczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- WPLYW projektów zrealizowanych w ramach Priorytetu IV. LRPO Działanie 4.3 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich na ożywienie gospodarcze zdegradowanych obszarów oraz na uzdrowienie ich funkcji społecznych i kulturalnych (2013), Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Zielona Góra.
- WOJNAROWSKA A. (2011), Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Przykłady praktyczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- WYTYCZNE w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (2015), Minister Infrastruktury i Rozwoju MInR/H 2014-2020/2001/07/2015, Warszawa.
- ZBOROWSKI A., DEJ M. (2009), Ocena stopnia zaawansowania zjawisk degradacji społecznej, procesy polaryzacji i segregacji, [w:] Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce, red. A. Zborowski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 93-125.
- ZIOBROWSKI Z. (RED.) (2010), Założenia polityki rewitalizacji w Polsce, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- ZIOBROWSKI Z., PTASZYCKA-JACKOWSKA D., RĘBOWSKA A., GEISSLER A. (RED.) (2000), Rewitalizacja, rehabilitacja i restrukturyzacja - odnowa miast, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział. w Krakowie, Kraków.
- ZNACZENIE projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego (2012), Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów.

**Jerzy Leszkowicz-Baczyński**

**EVOLUTION OF REVITALISATION ACTIVITIES IN POLAND.  
REVIEW OF THE ISSUES**

**Keywords:** social revitalization, urban regeneration, revitalization act, obstacles to revitalization.

Revitalization activities have become an important component of contemporary urban policy. The author assumes that their beginning was marked by transformational changes at the turn of the 1980s and 1990s, resulting in an increase in the powers of municipal authorities. However, the very beginnings of revitalization were far from the correct understanding of the essence of this process, and the tasks performed consisted mainly in technical and renovation tasks. The evolution of the understanding of revitalization, aiming at perceiving it as a multi-stage process, long-term and serving primarily to improve the quality of life, enabled the author to distinguish three turning points in its history. The first was the systemic transformation, creating the framework for a modern urban policy. The second one was Poland's accession to the European Union, which enabled a wide use of EU funds to improve the parameters of urban life. The third is the implementation of the revitalization act: a document defining the tasks of the participants on the one hand, and the objectives of revitalization programs on the other. Although at present this activity is still subject to various restrictions, progress is visible in many already implemented activities.

**Jerzy Leszkowicz-Baczyński**

**EWOLUCJA DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH W POLSCE.  
PRZEGLĄD PROBLEMATYKI**

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja społeczna, rewitalizacja miast, ustawa rewitalizacyjna, blokady rewitalizacji.

Działania rewitalizacyjne stały się ważnym składnikiem współczesnej polityki miejskiej. Autor przyjmuje, że ich początek wyznaczyły przemiany transformacyjne z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, skutkujące zwiększeniem uprawnień władz samorządów miejskich. Same początki rewitalizacji odległe były jednak od poprawnego pojmowania istoty tego procesu, a realizowane zadania opierały się głównie na zadaniach o charakterze techniczno-remontowym. Ewolucja pojmowania rewitalizacji, zmierzająca do postrzegania jej jako procesu wieloetapowego, wieloletniego i służącego przede wszystkim podnoszeniu jakości życia, umożliwiła autorowi wydzielenie trzech punktów zwrotnych w jej historii. Pierwszym była transformacja systemowa, tworząca ramy dla nowoczesnej polityki miejskiej. Za drugi uznano wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, umożliwiające

---

szerokie korzystanie z funduszy unijnych dla poprawy parametrów życia miejskiego. Trzeci stanowi wdrożenie ustawy rewitalizacyjnej, stanowiącej dokument określający z jednej strony zadania uczestników, z drugiej cele programów rewitalizacji. Choć aktualnie aktywność ta nadal podlega różnym ograniczeniom, to jednak widoczny jest postęp w wielu zrealizowanych już działaniach.





Anna Mielczarek-Żejmo\*

## SIECI WSPÓŁRZĄDZENIA W PROCESACH REWITALIZACJI

Kluczowym czynnikiem skuteczności rewitalizacji jest włączenie wszystkich interesariuszy procesu w podejmowanie decyzji o jej przebiegu (Bazuń, Kwiatkowski 2015; Frątczak-Müller 2015; Leszkowicz-Baczyński 2015; Mielczarek-Żejmo 2017; Opalińska 2015; Szlachetko, Borówka 2017). Ustawa o rewitalizacji z 2015 r. czyni partycypację jednym z głównych filarów procesu. Jednak wymóg ten stawia pod znakiem zapytania reguły tworzenia polityk publicznych przez samorządy lokalne w warunkach demokracji przedstawicielskiej, przywiązanie do których przejawiają zarówno samorządowcy jak i mieszkańcy obszarów zdegradowanych.

Celem artykułu jest ustalenie możliwości kształtowania relacji interesariuszy procesów rewitalizacji w warunkach demokracji przedstawicielskiej. Podejmuję w nim próbę odpowiedzi na następujące pytania. W jaki sposób systemy demokratyczne umożliwiają włączenie mieszkańców i innych podmiotów do procesu rewitalizacji? Jaki kształt mogą przyjmować relacje pomiędzy uczestnikami procesów rewitalizacji w warunkach demokracji przedstawicielskiej, szczególnie pomiędzy samorządami a pozostałymi uczestnikami? Jakie są warunki, czynniki i bariery efektywności sieci współpracy w procesach rewitalizacji? W odpowiedzi na sformułowane powyżej pytania w artykule dyskusji poddaję tezę mówiącą o zasadności występowania sieci współrzędzenia w procesach rewitalizacyjnych zarządzanych przez władze lokalne (*meta governance*; por. Sørensen, Torfing 2005).

Do poniższych rozważań wykorzystuję przegląd literatury na temat relacji pomiędzy sieciami współrzędzenia a instytucjami demokracji przedstawicielskiej oraz wyniki badań empirycznych zrealizowanych w 4 małych

---

\***Anna Mielczarek-Żejmo** – doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie socjologia, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: partycypacja obywatelska, rozwój współpracy transgranicznej, rewitalizacja, zagadnienia struktury społecznej; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9426-942X>; e-mail: [a.mielczarek-zejmo@wpps.uz.zgora.pl](mailto:a.mielczarek-zejmo@wpps.uz.zgora.pl)

gminach województwa lubuskiego. Badania ukierunkowane były na ustalenie skali i zakresu zjawisk kryzysowych i obejmowały wywiady pogłębione z mieszkańcami i ekspertami (44) oraz samorządowcami (7 osób) i spacery studyjne z ekspertami (24). Ważnym źródłem informacji była analiza dokumentów (strategii rozwoju, uchwał i raportów z konsultacji społecznych i in.).

### **Współdecydowanie w warunkach demokracji przedstawicielskiej**

W angażowaniu zróżnicowanych podmiotów w procesy decyzyjne upatruje się sposoby na radzenie sobie ze złożonością i wieloaspektowością współczesnej sfery publicznej. Kryzysy występujące w obszarach rewitalizacji charakteryzują się szczególnego rodzaju złożonością. Dochodzi w nich do kumulacji problemów w sferach: społecznej oraz gospodarczej, przestrzennej, infrastrukturalnej lub środowiskowej. Przewyciężenie zdiagnozowanych problemów i wydobywanie obszarów rewitalizacji z sytuacji kryzysowej wymaga zaangażowania wszystkich zainteresowanych tym środowisk. Jedną z perspektyw teoretycznych pozwalającą na opis reguł łączenia sił w rewitalizacji jest perspektywa sieci społecznych. W zarządzaniu sferą publiczną przyjmują one szczególną postać: sieci współrządzenia (*governance networks*). Sieci współrządzenia, najogólniej rzecz ujmując, definiowane są jako sposób „tworzenia i implementacji polityk publicznych poprzez sieci relacji pomiędzy władzą, biznesem i aktorami społeczeństwa obywatelskiego” (Klijn, Skelcher 2007, s. 1063). W tak rozumianych strukturach decyzje podejmowane są w drodze publicznej deliberacji i negocjacji. Współcześnie realizowane są w różnym stopniu. Największa efektywność tak rozumianych sieci przejawia się w działalności na rzecz określonego aspektu życia społeczności lokalnych.

Z perspektywy realizacji celów publicznych do zalet sieci współrządzenia zalicza się: (1) bardziej adekwatne dostosowanie działań podejmowanych w sferze publicznej do potrzeb ludności, (2) wzrost poziomu legitymizacji aktorów politycznych poprzez otwarcie się na głos różnych grup oraz pośrednie zarządzanie społecznościami lokalnymi, (3) wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego oraz (4) kapitału społecznego mieszkańców (Żabiński 2015). Wśród ograniczeń wymienia się min. nieprzystawalność do zasad demokracji przedstawicielskiej, przede wszystkim brak przejrzystości trybu podejmowania decyzji, brak jednoznacznej legitymizacji przyjętych w jego wyniku rozstrzygnięć oraz brak zasad ponoszenia odpowiedzialności za ich realizację i skutki. Według Michała Żabińskiego (2015) ograniczenia sieci społecznych w sferze publicznej dotyczą: (1) rozdrobnienia lokalnych polityk publicznych i braku powtarzalności zastosowanych rozwiązań, (2) podatności partnerstw lokalnych na osiągnięcie konsensusu rozumiane-

go jako identyfikacja celów partnerstwa z celami jednostki, (3) harmonijnej współpracy z władzami centralnymi na rzecz wypracowania formalnych reguł funkcjonowania mechanizmów zarządczych, (4) gotowości samorządów do zaangażowania w dialog i oddania władzy innym środowiskom.

Obserwacje prowadzone w gminach, w których zdiagnozowano zjawiska kryzysowe wskazują na występowanie co najmniej dwóch tendencji, które uznać można za bariery włączenia szerokich środowisk, szczególnie obywateli, w proces podejmowania decyzji publicznych dotyczących odnowy obszarów zdegradowanych. Jest to przywiązanie do zasad demokracji przedstawicielskiej, które w odmienny sposób przejawia się zarówno w deklaracjach władarzy miast i gmin jak i mieszkańców. W swoich wypowiedziach burmistrzowie wskazują na legitymizację podejmowanych decyzji uzyskaną w wyborach (wywiady pogłębione z samorządowcami: S2, S4, S5, S6). Poprzez akt wyboru przejawia się, w ich opiniach, zaufanie do podejmowanych przez nich rozstrzygnięć. Ponadto przedstawiciele lokalnych samorządów wyrażali rozczarowanie doświadczeniami płynącymi z realizowanych wcześniej konsultacji społecznych (S1, S3, S4). Deklarowali obawę lub krytykę aktywności tzw. „pieniaczego kapitału społecznego”. Odstępowanie od włączania mieszkańców w procesy decyzyjne w wyniku negatywnych doświadczeń zawiera znamiona „efektu odwrócenia” (Mielczarek-Żejmo 2017). W gminach wybranych do analizy zjawisko to prowadziło do traktowania konsultacji w sposób instrumentalny (Klijn, Skelcher 2007) – dla uzyskania lub utrzymania dobrych relacji z mieszkańcami lub dla realizacji wymogu sformułowanego przez instytucje nadrzędne.

Z perspektywy mieszkańców przywiązanie do zasad demokracji przedstawicielskiej przejawiało się w oczekiwaniu aktywności władz na rzecz rozwiązywania problemów i zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych (wywiady pogłębione z mieszkańcami: SK4, SK12, K15). W obszarach zdegradowanych tendencja ta wzmocniana jest przez niski poziom aktywności obywatelskiej (jest to jedno ze zjawisk negatywnych świadczących o kryzysie w sferze społecznej) i wykluczenie części mieszkańców z życia publicznego. Zasadza się na braku świadomości potrzeb gospodarstw domowych i społeczności lokalnych (np. niski standard lokali mieszkalnych) oraz problemów występujących w przestrzeni publicznej (np. degradacja i braki w infrastrukturze użyteczności publicznej).

Aktywność obywatelska mieszkańców determinowana jest przez cechy ich statusu społeczno-ekonomicznego (Szczegóła 2015, s. 106). Pozycja, status jednostki są adekwatnym wskaźnikiem zainteresowań i kompetencji jakie warunkują postrzeganie celowości własnego zaangażowania. Według Lecha Szczegóły (2015) status odzwierciedla wzory i presje („naciski grupowe”)

środowisk statusowych, do jakich należy jednostka.

Upowszechnianie idei dialogu społecznego sprzyjać może, zgodnie z tym, przełamywaniu ograniczeń samoreferencyjności systemów politycznych, polegającej na koncentracji na określonych, formułowanych przez siebie zagadnieniach (Luhman 1994). Skutkuje to „brakiem wrażliwości na wszelkie inne aspekty” (Luhmann 1994, s. 32). W procesie instytucjonalizacji działalności samorządów nastąpiła koncentracja uwagi na podnoszeniu zdolności do realizacji niezbędnych inwestycji, przy jednoczesnym pomijaniu spraw społecznych. Skutkiem tego było ograniczenie inicjatywy obywatelskiej – aktywności poza strukturami władzy lokalnej – jako swoista konkurencja. Z drugiej jednak strony, jak podkreśla Paweł Frączak, rozwijały się nowe sposoby zaangażowania społecznego (Frączak 2010). Według niego do dziś na szczeblu lokalnym dominuje podział my-oni, czyli władza-społeczeństwo, co jest wyrazem trójczłonowego podziału na politykę, administrację i publiczność (Luhmann 1994).

Ograniczenie to może zostać przełamane poprzez rozwój komunikacji tak wewnątrz systemu politycznego jak i z jego środowiskiem zewnętrznym. Dopuszczenie do głosu obywateli będzie sprzyjać uwrażliwieniu na pomijane dotąd kwestie. „Dzięki procesom komunikacji politycznej polityka uwrażliwia się, to znaczy zyskuje zdolność podejmowania problemów i zadań ukierunkowanych na jej środowisko społeczne” (Luhmann 1994, s. 45). Ostrzega jednak Luhmann, że procesy komunikacyjne wewnątrz systemu politycznego, które kreują i umacniają jego zainteresowanie pewnymi kwestiami, mogą dyskredytować znaczenie polityczne tych tematów. „Dyskusja polityczna sama decyduje o swoich założeniach i sama też w wyniku niepowodzeń zniechęca się do podejmowania dalszych wysiłków” (Luhmann 1994, s. 45-46).

Przedstawione powyżej przesłanki teoretyczne oraz empiryczne skłaniają do poszukiwań modelu relacji pomiędzy władzą samorządową a pozostałymi uczestnikami procesów rewitalizacji. W odpowiedzi na nie, w niniejszym artykule dyskusji poddaję tezę o możliwości zastosowania w procesach rewitalizacji modelu sieci współrzędzenia, w którym samorząd lokalny odgrywa rolę (1) projektanta sieci (design), (2) jej uczestnika oraz (3) twórcy formalnych ram ich funkcjonowania. Tak rozumiany rodzaj sieci współrzędzenia – *meta governance network* – został opisany przez Evę Sørensen i Jacoba Torfinga (2005).

W dalszej części artykułu opisuję model kreowania sfery publicznej w oparciu o sieci społeczne zarządzane przez władze lokalne (*meta governance*). Następnie przedstawiam możliwe uzasadnienie dla jego wyboru w zarządzaniu procesami rewitalizacji w warunkach demokracji przedstawicielskiej.

### Na czym polega meta-zarządzanie sieciami społecznymi?

Możliwości wykorzystania potencjału sieci współrzędzenia w sferze publicznej (*governance networks*) w warunkach demokracji przedstawicielskiej Eva Sørensen i Jacob Torfing (2005) upatrują w nadaniu przedstawicielom władzy szczególnej roli. Polega ona na zarządzaniu sieciami (*meta governance*), które realizowane jest poprzez (1) projektowanie sieci, (2) uczestniczenie w sieciach oraz (3) określanie reguł funkcjonowania sieci.

Projektowanie sieci (Sørensen, Torfing 2005) polega na ich inicjowaniu oraz określaniu dostępu do nich – członkostwa. Zadaniem władz jest tu tworzenie zachęt instytucjonalnych, które warunkują powstanie sieci współpracy w pożądanym sposób. Można wymienić co najmniej trzy mechanizmy takiego oddziaływania sprzyjające efektywności sieci. Jednym z nich jest tworzenie konkurencyjnych struktur i dążenie do określania zasad włączania i wyłączenia ich poszczególnych uczestników. Kolejny mechanizm polega na realizacji działań wzmacniających pozycję pewnych (ważnych z perspektywy zakładanych celów) aktorów sieci poprzez zapewnienie im dostępu do odpowiednich zasobów, posiadanie których sprzyja odgrywaniu kluczowej roli wśród pozostałych aktorów. Ponadto, kreowanie sieci współrzędzenia może polegać na podejmowaniu kluczowych decyzji co do rodzaju i zakresu kompetencji im przysługujących.

Sørensen i Torfing (2005) podkreślają, że poszerzanie politycznego oddziaływania sieci jest ważnym warunkiem uruchamiania potencjałów uczestników sieci. Bodźcem dla aktywnego włączenia się podmiotów sektora prywatnego i obywatelskiego w tworzenie polityk publicznych jest objęcie działalnością sieci celów publicznych ważnych z ich perspektywy oraz delegowanie do nich odpowiednich kompetencji.

Drugi sposób zarządzania siecią (*meta-governance*) przez władze samorządowe realizowany jest poprzez uczestniczenie w niej. Poprzez uczestnictwo w sieci politycy mają dostęp do wiedzy na temat działań sieciowych, co ułatwia krytyczną kontrolę i polityczną interwencję w procesie podejmowania decyzji przez sieci. Dotyczy to zwłaszcza wczesnych etapów procesu decyzyjnego, na których nierzadko łatwiej jest korygować lub zmieniać wypracowane rozstrzygnięcia bez omijania lub naruszania zasad współpracy. Aktywne uczestnictwo przedstawicieli władz umożliwia im również przeciwdziałanie, a nawet zapobieganie, dominacji partykularnych interesów sektorowych realizowanych przez ewentualne koalicje (kliki) poszczególnych aktorów. Politycy mogą także wykorzystać swoją władzę do sprawowania pieczy nad formułowaniem szerokich i zintegrowanych programów działania oraz do przeciwdziałania tendencjom do realizacji wąskich interesów i oportunistycznych strategii. Uczestnicząc w sieci mają sposobność modyfikacji kon-

kurencyjnych sposobów postrzegania wspólnego dobra wyrażanych przez różne grupy społeczne. Wreszcie, aktywny udział w debacie i negocjacjach przyczynia się do dostosowywania decyzji politycznych dotyczących sieci zarządzania do ogólnych celów społecznych. Włączenie się władz w funkcjonowanie sieci sprzyja postrzeganiu ich jako platform podejmowania decyzji w sposób przejrzysty, w drodze otwartej debaty, nie zaś jako areny realizacji partykularnych interesów poszczególnych aktorów.

Trzecim sposobem zarządzania sieciami przez władze samorządowe jest formułowanie reguł ich funkcjonowania. Ramy działania sieci współzrządzenia wyznaczane są przez (1) formułowanie ogólnych politycznych celów, (2) przeznaczanie zasobów materialnych i niematerialnych na rzecz realizacji zadań podejmowanych przez sieci, (3) tworzenie odpowiednich ram prawnych dla funkcjonowania sieci współzrządzenia oraz (4) poprzez taki sposób publicznej narracji, który tworzy adekwatny obraz tego, jakie są problemy i możliwe rozwiązania oraz jakie normy i wartości występują w procesie tworzenia polityk publicznych. Poprzez ramy polityczne, finansowe i dyskursywne politycy mają możliwość wytyczania obszaru aktywności sieci współzrządzenia. Mogą decydować o wszystkich kwestiach, które uznają za ważne dla całych społeczności, a bardziej szczegółowe kwestie pozostawiać aktywności sieci.

Przypisanie politykom szczególnego miejsca w sieciach współzrządzenia pozwala na uzyskanie demokratycznego zakorzenienia reguł i efektów ich funkcjonowania. Realizacja procesów rewitalizacji z wykorzystaniem takiego modelu zarządzania sferą publiczną pozwala przezwyciężyć pułapki systemu demokratycznego związane z obowiązkiem zarówno realizacji złożonej strategii wyprowadzania obszarów zdegradowanych z sytuacji kryzysowej (gminne programy rewitalizacji) jak i włączenia mieszkańców i pozostałych interesariuszy rewitalizacji w podejmowanie decyzji.

### **Dlaczego meta-zarządzanie sieciami współpracy w rewitalizacji?**

Ustawa i praktyka rewitalizacji za konieczny warunek osiągnięcia zamierzonych celów uznaje włączenie zróżnicowanych podmiotów w poszczególne rodzaje działań. Relacje pomiędzy podmiotami mogą być rozpatrywane z perspektywy sieci społecznych. Systemowe ograniczenia zarządzania sferą publiczną za pomocą sieci współpracy pomiędzy aktorami sektora publicznego, prywatnego i obywatelskiego dotyczą min. nakreślonych powyżej rozbieżności pomiędzy ich cechami i wymogami a warunkami funkcjonowania instytucji demokracji przedstawicielskiej.

Znaczenie sieci współzrządzenia dla efektywności sfery publicznej zostało szeroko opisane w literaturze przedmiotu (Piróg 2016; Mazur 2015;



Klijn, Skelcher 2007). Jej przegląd uzasadnia poszukiwanie sposobów na usankcjonowanie aktywności sieci współrzędzenia w warunkach demokracji przedstawicielskiej. Sørensen i Torfing (2005) sugerują w swoich pracach, że bariery z tym związane możliwe są do przekroczenia poprzez realizację przez władze szczególnego zadania: zarządzania sieciami (*meta governance*) wdrażającymi cele publiczne. Za zainteresowaniem władz rolą zarządcy sieci przemawiają przesłanki systemowe jak i praktyczne. W procesach rewitalizacyjnych znaczenie sieci współrzędzenia przedstawia się następująco.

Nierównowaga zasobów materialnych (szczególnie finansowych) oraz niematerialnych (wiedza, wzory zachowania i reagowania), jakimi dysponują poszczególni aktorzy rewitalizacji (podmioty sektora publicznego, prywatnego, obywatelskiego) może prowadzić do wykluczenia części z nich z procesu. Ustanowienie zasad włączania (i wyłączenia) poszczególnych uczestników sieci (instytucjonalizacja) sprzyja wzmocnieniu pozycji słabszych interesariuszy. Jest także czynnikiem trwałości powiązań (co jest szczególnie ważne dla zaangażowania sektora obywatelskiego, dla którego charakterystyczna jest akcyjność działania; por. Kwiatkowski 2013) i zapewnienia włączenia w podejmowanie decyzji na każdym etapie procesu (diagnozy, programowania, wdrażania oraz ewaluacji).

Kolejną zaletą aktywności sieci współrzędzenia w celach rewitalizacyjnych jest występowanie w nich poziomych relacji pomiędzy instytucjami demokracji przedstawicielskiej i organizacjami oddolnymi. Układ taki zapewnia także poziomy sposób koordynacji działań. W efekcie dochodzi do zrównania pozycji poszczególnych aktorów w sieci i wzrostu poczucia sprawczości i odpowiedzialności za podejmowane decyzje. W procesach rewitalizacji może być przesłanką dla inicjowania działań przez mieszkańców.

W wyniku aktywności sieci współrzędzenia dochodzi do wzmocnienia zdolności do rozwiązywania problemów przez instytucje zarządzające sferą publiczną. Występująca tu koncentracja na efektach, partycypacja oraz podejmowanie decyzji w drodze negocjacji pomiędzy autonomicznymi i niezależnymi aktorami umożliwia (1) trafniejszy ogląd podejmowanych problemów (dostęp do wiedzy o nich, diagnoza), (2) formułowanie i dyskusowanie ich alternatywnych rozwiązań oraz (3) zapewnienie odpowiednich środków do realizacji sformułowanych w ten sposób zadań.

Włączenie wszystkich aktorów rewitalizacji sprzyja tworzeniu bardziej sprawiedliwych efektów. Uczestnicząc w procesie podejmowania decyzji poszczególni interesariusze mają sposobność do formułowania i upubliczniania własnych interesów, a zrównanie ich pozycji z innymi aktorami jest także okolicznością pozwalającą na dążenie do ich realizacji.

W ten sposób wzmocnieniu ulega zaangażowanie polityczne aktorów

związanych bezpośrednio z obszarami zdegradowanymi – mieszkańców i organizacji.

Dążenie do wytwarzania i podtrzymywania relacji pomiędzy interesariuszami procesów rewitalizacji prowadzi do powstawania nowych kanałów komunikacyjnych. W konsekwencji możliwe są dwa przeciwne, ale równie ważne zjawiska. Jest to z jednej strony wzajemne poznanie i zrozumienie uwarunkowań działalności podmiotów z różnych sektorów. Z drugiej, wzmocnienie pozycji aktorów wcześniej wykluczonych sprzyja kontestacji procesów decyzyjnych zgodnie ze względnie stabilnymi, stale weryfikowanymi zasadami prowadzenia dyskursu (Sørensen i Torfing 2005).

W wyniku tego możliwe jest przekształcenie stosunków nierzadko antagonicznych w korzystne dla obu stron poprzez uznanie zarówno celów jak i sposobów ich osiągnięcia za wspólne. Dodatkowym efektem może być wyłonienie się nowych struktur (grup, organizacji, instytucji) odpowiadających na zapotrzebowanie mieszkańców obszarów zdegradowanych (animatore społeczności lokalnych, świetlica środowiskowa, klub mieszkańców).

W kontekście funkcjonowania sieci współpracy na rzecz wyprowadzania obszarów zdegradowanych z sytuacji kryzysowej nadrzędnym zadaniem władz samorządowych będzie ich inicjowanie, określanie zasad ich funkcjonowania oraz kontrola ich przestrzegania. Rola zarządcy sieci w rewitalizacji może polegać na:

1. Włączaniu do sieci współpracy odpowiednich aktorów, którzy (1) dysponują zasobami odpowiednimi dla realizacji wyznaczonych celów oraz (2) są wykluczeni z procesu z powodu braku odpowiednich potencjałów, a powinni być włączeni z uwagi na ich kluczowe znaczenie dla procesu (np. mieszkańcy obszarów zdegradowanych).
2. Wyznaczenie ram funkcjonowania sieci współpracy na rzecz rewitalizacji szczególnie w zakresie (1) sfery aktywności i zakresu kompetencji oraz (2) sposobów podejmowania decyzji.
3. Równoważenie sił w sieci i powściągnięcie zapędów aktorów zajmujących silniejsze pozycje w realizacji partykularnych celów i dążących do narzucenia swojej woli innym uczestnikom sieci w procesach podejmowania decyzji.
4. Podtrzymywanie przejrzystości procesów decyzyjnych.

Załącznikiem realizacji opisanych powyżej postulatów są ustawowe komitety rewitalizacji. Z modelem zarządzania sieciami współpracy przez władze lokalne łączą je przede wszystkim dwie cechy. (1) Są one organizowane przez władze samorządowe (skład, układ, sposoby podejmowania decyzji i kontaktów z władzami) (2) w drodze negocjacji z mieszkańcami (konsultacje).



Ustawodawca nadał im jednak charakter doradczy. Poza udziałem w podejmowaniu decyzji w ustawie nie zostały przewidziane inne formy aktywności komitetów rewitalizacji. W porównaniu z nimi, przeznaczeniem sieci współrzędzenia w procesach rewitalizacji jest także realizacja odpowiednich zadań i wykorzystywanie zasobów poszczególnych aktorów na rzecz wdrażania celów rewitalizacyjnych.

W nawiązaniu do ustaleń Sørensen i Torfinga (2005) można przypuszczać, że funkcjonowanie sieci współrzędzenia na rzecz likwidacji zjawisk kryzysowych w obszarach rewitalizacji, zarządzanych przez władze samorządowe (*meta governance*) przyczyni się do zniwelowania znaczenia następujących ograniczeń systemowych:

1. Redukcja konkurencji pomiędzy elitami poprzez możliwość kooptacji do sieci współpracy.
2. Brak przejrzystości procesu decyzyjnego.
3. Rozproszenie i rozdrobnienie procesu zarządzania sferą publiczną oraz obniżenie potencjału demokratycznej kontroli i odpowiedzialności.
4. Zróżnicowane wzorce integracji politycznej, wpływów i uprawnień.
5. Zmniejszenie zakresu politycznej kontestacji poprzez rozwój silnych dyskursów, które podważają agonizm poprzez definiowanie tego, co można powiedzieć i zrobić.

Funkcjonowanie sieci współrzędzenia jest szczególnie efektywne w odniesieniu do stosunkowo niewielkiego zakresu sfery publicznej (np. wybranego aspektu, problemu, potrzeby). Procesy rewitalizacji spełniają ten wymóg. Obszary rewitalizacji są na ogół odrębnymi jednostkami urbanistycznymi ze względu na podobieństwo funkcji i zwyczajowego użytkowania. Możliwe jest w nich zastosowanie sieciowego sposobu radzenia sobie z problemami.

### **Zakończenie**

Włączenie mieszkańców obszarów zdegradowanych w proces ich rewitalizacji jest kluczowym warunkiem wprowadzania pozytywnych zmian. Z powodu barier systemowych (wymogi prawa), mentalnych (przywiązanie do zasad demokracji przedstawicielskiej) oraz behawioralnych (dominacja informacyjnego i konsultacyjnego modelu partycypacji) występujących w warunkach demokracji przedstawicielskiej wyłącznie zróżnicowanych podmiotów w rewitalizację ma w Polsce ograniczony zasięg (Olech 2012). Warunki te skutkują dominacją modelu zarządzania sferą publiczną, także w zakresie rewitalizacji, polegającego na (1) uznawaniu za zasadne (legitymizacja) decyzji, które (2) podejmowane są przez elity polityczne (sposób decydowania), za które (3) ponoszą one odpowiedzialność prawną i polityczną.

Sieci współrzędzenia (*governance networks*) postrzegane są jako model zarządzania sferą publiczną odpowiadający na wyzwania współczesności: jej złożoność, wieloaspektowość. W warunkach demokracji przedstawicielskiej ich wdrażanie wiąże się z występowaniem pewnych dylematów dotyczących głównie polityków obieranych na stanowiska w wyborach. Ich rozwiązanie możliwe jest poprzez nadanie władzom szczególnej funkcji – zarządzania siecią. Wynikające stąd zadania odnoszą się przede wszystkim do (1) wyznaczenia składu sieci, (2) uczestniczenia w niej oraz (3) formułowania ram jej funkcjonowania.

W warunkach polskiej rewitalizacji za szczególnie ważne dla opisanego powyżej wdrożenia modelu zarządzania sferą publiczną są co najmniej dwie okoliczności. Pierwsza dotyczy elit politycznych osadzonych na stanowiskach wyborczych i wynika z dwóch przesłanek. Jest to stosunkowo niewielkie doświadczenie we włączaniu podmiotów ze sfery prywatnej i obywatelskiej oraz negatywne doświadczenie związane z procesami konsultacji społecznych. W tym kontekście, co warto podkreślić, niezbędna jest otwartość elit politycznych na doskonalenie stosowanych sposobów zarządzania sferą publiczną oraz nastawienie wskazujące na dążenie do podnoszenia efektywności sfery publicznej

Druga okoliczność kluczowa dla powodzenia procesów rewitalizacji dotyczy mieszkańców. Jest nią aktywny sektor obywatelski, zdolny do motywowania władz do inicjowania i wdrażania działań (Żabiński 2015). Przełamanie barier uczestniczenia w życiu publicznym mieszkańców z obszarów rewitalizacji stanowi odrębny cel procesów. W efekcie tego spodziewanym rezultatem będzie wykształcenie wśród mieszkańców obszarów rewitalizacyjnych zdolności do diagnozowania problemów i potrzeb, formułowania celów i strategii ich realizacji a także uruchamianie potencjałów tkwiących w środowiskach, a następnie ewaluacja podjętych działań – samoorganizacja. Wdrażanie modelu sieciowego zarządzania procesem rewitalizacji może stanowić jedną z metod osiągnięcia tego celu.

## Literatura

- BAZUŃ D., KWIATKOWSKI M. (RED.) (2015), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- BOUDON R. (2008), *Efekt odwrócenia. Niezamierzone skutki działań społecznych*, Wydawnictwo Oficyna Naukowa, Warszawa.
- FRĄCZAK P. (2010), *Prawne i polityczne aspekty roli organizacji pozarządowych*

w rozwoju lokalnym, [w:] Partycypacja i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 42-60.

FRĄTCZAK-MÜLLER J. (2015), „Bottom up” – duński model rewitalizacji partycypacyjnej, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 96-113.

KLIJN E., SKELCHER CH. (2007), Democracy and governance networks: compatible or not?, *Public Administration*, nr 85, s. 1062-1082.

KWIATKOWSKI M. (2013), Gospodarka społeczna a sytuacja współczesnej młodzieży. Zarys koncepcji, *Rocznik Lubuski: Nowe tendencje w badaniach społecznych*, 39(1), s. 171-181.

LESZKOWICZ-BACZYŃSKI J. (2015), Budżet obywatelski jako impuls miejskich procesów rewitalizacyjnych, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 33-54.

LUHMANN N. (1994), Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

MAZUR S. (RED.) (2015), *Public Governance*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.

MIELCZAREK-ŻEJMO A. (2015), Odgórnie czy oddolnie? Realizacja idei rewitalizacji w Słubicach, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 127-146.

MIELCZAREK-ŻEJMO A. (2017), Efekt odwrócenia w gminnych procesach konsultacji społecznych, [w:] *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*, red. T. Piróg, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków, s. 97-113.

MISZTAŁ W. (2015), Dialog obywatelski i innowacyjny rozwój demokracji, [w:] *Obywatele wobec kryzysu. Uśpieni czy innowatorzy*, red. W. Miształ, A. Kościański, G. Chimiak, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 117-128.

OLECH A. (RED.) (2012), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, t. 1.

OPALIŃSKA A. (2015), Idea „bottom up” w Zielonej Górze – studium przypadku, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 114-126.

PIRÓG T. (2016), Dialog obywatelski w perspektywie socjologicznej. Mity i realia dobrego rządzenia, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków.

SØRENSEN E., TORFING J. (2005), Network Governance and Post-Liberal Democracy, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 2, s. 197-237.

SZCZEGÓŁA L. (2015), *Zasoby partycypacji obywatelskiej w Polsce. Idea i praktyka badawcza*, [w:] *Obywatele wobec kryzysu. Uśpieni czy innowatorzy*, red. W. Misztal, A. Kościański, G. Chimiak, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 97-116.

SZLACHETKO J. H., BORÓWKA K. (RED.) (2017), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, tom 1, Instytut Metropolitalny, Gdańsk.

ŻABIŃSKI M. (2015), *Governance vs Network Governance in Local Government*, [w:] *Public Governance*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Scholar, s. 171-193.

**Anna Mielczarek-Żejmo**

#### CO-GOVERNANCE NETWORKS IN REVITALIZATION PROCESSES

**Keywords:** revitalization, representative democracy, participation, governance networks.

Given how important participation of public sector and non-governmental actors is in revitalization, the article aims to determine the possibility of shaping relations among such stakeholders in conditions of representative democracy. The key questions concern the ways of involving various actors in democratic systems in the revitalization process, the nature of relations among revitalization participants in conditions of representative democracy, in particular between local governments and other participants, as well as other conditions (factors and barriers) for the effectiveness of cooperation network in revitalization. Accordingly, the author discusses the thesis about the legitimacy of the presence of co-governance networks in revitalization processes managed by local authorities.

The discussion was based on the review of literature addressing relations between co-governance networks and institutions of representative democracy as well as the results of empirical studies conducted in four small communes of the Lubuskie Province. The studies aimed to determine the scale and scope of crisis situations. They involved in-depth interviews with inhabitants and experts (44) as well as representatives of local governments (7 persons), and study walks with experts (24). The analysis of documents (development strategies, resolutions and public consultation reports, etc.) was another important source of information.

Anna Mielczarek-Żejmo

## SIECI WSPÓLRZĄDZENIA W PROCESACH REWITALIZACJI

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, instytucje demokracji przedstawicielskiej, partycypacja, sieci współrzędzenia.

W odpowiedzi na znaczenie partycypacji aktorów sektora publicznego i pozarządowego w rewitalizacji celem artykułu jest ustalenie możliwości kształtowania relacji interesariuszy procesów tego rodzaju w warunkach demokracji przedstawicielskiej. Kluczowe pytania dotyczą sposobów włączania zróżnicowanych podmiotów w systemach demokratycznych w proces rewitalizacji, kształtu relacji pomiędzy jego uczestnikami w warunkach demokracji przedstawicielskiej, szczególnie pomiędzy samorządami a pozostałymi uczestnikami oraz warunków (czynników i barier) efektywności sieci współpracy w procesach rewitalizacji. W odpowiedzi na sformułowane powyżej pytania, dyskusji poddaję tezę mówiącą o zasadności występowania sieci współrzędzenia w procesach rewitalizacyjnych zarządzanych przez władze lokalne.

Rozważania zawarte w artykule zostały opracowane w oparciu o przegląd literatury na temat relacji pomiędzy sieciami współrzędzenia a instytucjami demokracji przedstawicielskiej oraz wyniki badań empirycznych zrealizowanych w 4 małych gminach województwa lubuskiego. Badania ukierunkowane były na ustalenie skali i zakresu zjawisk kryzysowych w wybranych gminach i obejmowały wywiady pogłębione z mieszkańcami i ekspertami (44) oraz samorządowcami (7 osób) oraz spacery studyjne z ekspertami (24). Ważnym źródłem informacji była także analiza dokumentów (strategii rozwoju, uchwał i raportów z konsultacji społecznych i in.).



Joanna Frączak-Müller\*

## NIE MOGĄ CZY NIE POTRAFIĄ? ANALIZA ZAANGAŻOWANIA SŁUŻB SPOŁECZNYCH W PROCESY REWITALIZACJI

Z prowadzonymi w Polsce procesami rewitalizacji łączy się szczególnie paradoks. Dotyczy on niechęci do współuczestnictwa w dyskusji nad kształtem planowanych i realizowanych działań osób, które powinny być nimi zainteresowane. Chodzi tu o mieszkańców obszarów zdegradowanych – osoby wykluczone bądź zagrożone wykluczeniem – których zwiększona liczba daje możliwość wyznaczenia na danym terytorium obszaru rewitalizacji. Zgodnie z definicją przyjętą w *Ustawie o rewitalizacji z października 2015 roku* rewitalizacja, ma być przedsięwzięciem kompleksowym, uwzględniającym cele społeczne i partycypację obywatelską (Szlachetko, Borówka 2017, s. 13; Bazuń, Kwiatkowski 2017). Ustawa (2015) jasno określa wymogi dotyczące konsultacji społecznych i uczestnictwa interesariuszy w podejmowaniu decyzji oraz wymóg zaangażowania mieszkańców na każdym etapie realizacji wytyczonych zadań. Przyjęte w niej zintegrowane podejście do planowania odnowy i rozwoju przestrzeni publicznych zakłada zaangażowanie mieszkańców, dając tym samym możliwość aktywnego uczestniczenia w kształtowaniu ich bezpośredniego środowiska życia (Lorens 2009). Wymiar społeczny procesów programowania rozwoju i wdrażania zaprogramowanych zmian opiera się tu na założeniu, że społeczeństwo jest jednocześnie ich podmiotem i uczestnikiem. Charakteryzuje go aktywny udział wszystkich interesariuszy i ich współdziałanie. Aktywność ta polega na umiejętności samoorganizowania się w celu osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. Umożliwia władzom zrozumienie oczekiwań obywateli, a obywatelem zaakceptowanie barier i ograniczeń prowadzonych procesów (Pietraszko-Furmanek

---

\* **Joanna Frączak-Müller** – doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie socjologia, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: socjologia organizacji, socjologia rodziny, polityka społeczna, ekonomia społeczna, rewitalizacja społeczna; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2283-0174>; e-mail: [j.fraczak-muller@wpps.uz.zgora.pl](mailto:j.fraczak-muller@wpps.uz.zgora.pl)

1996, s. 65; Frątczak-Müller 2017b). Dzięki tak skonstruowanemu prawu gminy, które podjęły starania o pozyskanie środków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne muszą wykazać w programach, że postępują zgodnie z tymi wymogami. Problem stanowi jednak oczekiwanie dotyczące budowy sieci współpracy włączającej wszystkich zainteresowanych procesem zmian. Ma on wiele przejawów. Jednym z nich jest brak gotowości mieszkańców do współdecydowania z władzami o kierunku i skali działań rewitalizacyjnych. Skupię tu jednak uwagę na szczególnym typie mieszkańców – osobach wykluczonych, bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ich brak zainteresowania uczestnictwem w procesach decyzyjnych jest naturalną konsekwencją przyjmowania postaw biernych. Z tej perspektywy interesujące jest zaangażowanie w procesy rewitalizacji kolejnej ważnej kategorii aktorów – pracowników socjalnych – jako ekspertów w pracy nad rozwiązywaniem zjawisk kryzysowych i współpracy z klientami pomocy społecznej (Rymsza 2012). Wśród innych przedstawicieli podmiotów polityki społecznej wyróżnia ich indywidualizacja metod i celów działania, będąca skutkiem bezpośredniego kontaktu z osobami, którym świadczona jest pomoc (Dudkiewicz 2011).

Celem artykułu jest analiza zaangażowania służb społecznych w planowanie procesów rewitalizacji i ich realizację. Szczególnym zainteresowaniem obejmują stosowane reguły uspołecznienia tego procesu i ich konsekwencje dla praktyki życia społecznego. Słabe zaangażowanie mieszkańców obszarów rewitalizacji rodzi pytania o skalę i zasady współpracy pracowników socjalnych z przedstawicielami samorządów podczas opracowania diagnoz, wytyczania celów i zadań rewitalizacji oraz realizacji przypisanych do nich działań. Istotny jest także opis dodatkowych przedsięwzięć podejmowanych w ośrodkach pomocy społecznej pod hasłem „rewitalizacja” dotyczący włączenia społecznego, aktywizacji i budowania odpowiedzialności za miejsce zamieszkania, czy konsultacji społecznych. Badania prowadzone nad programowaniem strategicznym gmin i powiatów wskazują na fasadowość podejmowanych działań (Frątczak-Müller 2017b; Gąciarz 2004). Podobnym zmianom podlega proces ich uspołecznienia. Według zamieszczonego w dokumentach opisu jest zwykle niezgodny z przyjętymi założeniami i oficjalnymi deklaracjami. Z tej perspektywy ważne jest ustalenie czy pozornie stosowanych rozwiązań dotyczy również współpracy samorządów i ośrodków pomocy społecznej. Pracownicy OPS z założenia mogą pełnić funkcje eksperckie w zespołach ds. rewitalizacji, mają bowiem widzę i doświadczenie w pracy z osobami wykluczonymi społecznie. Brak ich zaangażowania w opracowanie programów i ich realizację ogranicza zakres stosowanych rozwiązań. Można tu postawić tezę, że instytucjonalizacja zasad tworzenia zespołów ds. rewitalizacji wyłączająca służby społeczne z działania na jej



rzecz, prowadzi do ograniczeń skali możliwych rezultatów i ich dostosowania do potrzeb społecznych w wyniku słabej sprawności aktorów w nich uczestniczących. W artykule przedstawiam przejawy i analizuję przyczyny tej sytuacji. Opisuję także jej potencjalne konsekwencje z punktu widzenia adekwatności podejmowanych działań dla programowania efektywnego rozwoju lokalnego a poprzez to sprawności sfery publicznej.

Teoretyczną podbudowę artykułu stanowi koncepcja spójności społecznej. Zgodnie z nią mieszkańcy czują się członkami społeczności i mogą podejmować wspólne działania na rzecz wspólnego dobra na podstawie łączącej ich więzi (Golinowska, Kocot 2013, s. 14). Jej źródłem z perspektywy procesów rewitalizacji można poszukiwać w przynależności do tej samej wspólnoty lokalnej czy regionu, podzieleniu tych samych wartości, wspólnym dzieciństwie i dorastaniu oraz, a może przede wszystkim, posiadaniu wspólnych interesów i celów (Philips 2008). Dla osiągnięcia spójności przynoszącej społecznie pożądane efekty nie jest obojętne jakie więzi są jej podstawą. Wymaga także pewnego poziomu równości funkcjonalnej, umożliwiającej komunikację i współpracę. Niezbędne jest dla niej przynajmniej podstawowe wyrównanie materialne (Berger-Schmitt 2002). Ponadto kategoria spójności społecznej jest zbliżona do dwóch kategorii pokrewnych: społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego. Z jednej strony bowiem prowadzi do ukształtowania społeczności, w której istnieje chęć i zdolność do angażowania się w sprawy publiczne oraz działania na rzecz rozwiązywania problemów. Z drugiej jest zorientowana na pomnażanie dobrostanu i oparta na zaufaniu i wzajemności (Golinowska, Kocot 2013, s. 15-16). W prowadzonych analizach wykorzystuję także koncepcję działań pozornych. W rozumieniu Jana Lutyńskiego działania pozorne stanowią szczególnie, dysfunkcyjny podzbiór szerszego występowania pozoru i fikcji w życiu społecznym, wyróżniający się kontrastem między oficjalnym celem i realną nieprzydatnością, wymuszonym oczekiwaniem nieujawniania tej nieprzydatności mimo powszechnej wiedzy o niej oraz szkodliwymi społecznie skutkami (Lutyński 1990a, 1990b). W analizach sprawności jednostek samorządów terytorialnych w programowaniu rewitalizacji odnoszę się do zbiorowej aktywności pozornej. Przyjmuję, że są to zorganizowane i trwałe działania uczestników zespołów zadaniowych powołanych dla realizacji celów programowania strategicznego, w których występuje wyraźny podział funkcji, określenie postępowania i przywództwo (Sztompka 2002, s. 15; Kwiatkowski 2005, s. 27).

### **Podstawa źródłowa analizy**

Podstawą źródłową opracowania są rezultaty dwóch projektów badawczych. Pierwszym z nich były diagnozy potrzeb, potencjałów i oczekiwań rewi-

talizacyjnych prowadzone w latach 2015-2016 w województwie lubuskim, z których na potrzeby prowadzonych analiz wybrałam trzy, dotyczące gmin Szprotawa, Strzelce Krajeńskie i Krosno Odrzańskie. Badania prowadzono przy użyciu technik reaktywnych i niereaktywnych. Wykorzystano w nich sześć metod badawczych: desk research (dokumenty strategiczne, uchwały, raporty z konsultacji społecznych i in.), obserwacja uczestnicząca (posiedzenia zespołów koordynujących procesy rewitalizacji), wywiady pogłębione (44 wywiady z mieszkańcami i ekspertami), TDI (3 z przedstawicielami władz), spacery studyjne (24 z ekspertami), sondaż techniką kwestionariusza wywiadu (dobór kwotowy, próba 302 respondentów). W kontekście prowadzonych procesów rewitalizacji istotne było ustalenie potrzeb, zasobów i oczekiwań rewitalizacyjnych aktorów, określenie możliwości i stopnia zaangażowania we współpracę na rzecz planowania procesów rewitalizacji, ustalenie czynników i barier jej funkcjonowania oraz włączania kolejnych aktorów w realizację wytyczonych zadań. W ramach prowadzonych analiz poszukiwano informacji o cechach respondentów, poziomie życia ich gospodarstw domowych, sile więzi społecznych, aktywności obywatelskiej, sile związku z miejscem zamieszkania, akceptacji dla działań rewitalizacyjnych, otwartości na włączenie w działanie na rzecz najbliższego otoczenia.

Drugi z projektów został zrealizowany w roku 2018 i dotyczył oceny zaangażowania lubuskich służb społecznych w procesy rewitalizacji<sup>1</sup>. Był prowadzony techniką kwestionariusza ankiety na próbie wyczerpującej – 82 ośrodków pomocy społecznej. Ostatecznie do analiz zakwalifikowano 77 ankiet. W ramach analiz prowadzonych na potrzeby tego artykułu wykorzystałam dane dotyczące kategorii: uczestnictwo w opracowaniu programu rewitalizacji, zasady tworzenia diagnoz (uspołecznienie procesu), uspołecznienie procesu programowania (uspołecznienie etapów programowania i realizacji programu), realizacja zadań rewitalizacyjnych. Ankieta była prowadzona z kierownikami jednostek. W pięciu przypadkach były to rozmowy z zastępcami kierowników, a w sześciu z pracownikami socjalnymi jako osobami ich zastępującymi lub wskazanymi jako najlepiej poinformowane.

### **Mieszkańcy i społeczny wymiar rewitalizacji**

Dla sukcesu rewitalizacji istotne znaczenie ma jej społeczny wymiar. Jest on

---

<sup>1</sup>Badanie było prowadzone w ramach działań Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Zielonej Górze. Finansowano je ze środków EFS w ramach projektu systemowego „Efekt Synergii – koordynacja lubuskiej ekonomii społecznej” RPOL 2020, Oś 7 Równowaga społeczna, Działanie 7.6 Wsparcie dla OWES i ROPS we wzmacnianiu sektora ekonomii społecznej, Poddziałanie 7.6.2 Koordynacja ekonomii społecznej – ROPS. Całość analiz została zamieszczona w raporcie z badań: Zaangażowanie służb społecznych w procesy rewitalizacji. Raport z badań

rozumiany, jako studia nad społeczno-przestrzennymi strukturami miejskimi oraz ogólne kryterium delimitacji i interwencji, którego parametryzacja obejmuje wskaźniki opisujące takie zjawiska jak np.: ubóstwo, marginalizacja społeczna, depopulacja czy przestępczość (Ziobrowski 2010, s. 269). Społeczny wymiar rewitalizacji to także społeczna aktywność, uczestnictwo zarówno w planowaniu jak i prowadzeniu procesów odnowy. Zgodnie z zapisem najnowszej ustawy o rewitalizacji partycypacja społeczna – uaktywnienie społeczności lokalnych i włączenie ich w proces zmian mają być jej celem i rezultatem. Wyznaczona w Polsce procedura rozwiązywania problemów społecznych jest skierowana więc na wspólnie podejmowane działania, których celem jest tak samo zmiana przestrzeni publicznej jak poprawa i rozwój więzi w społecznościach lokalnych. Samorząd terytorialny nadaje formalną strukturę jednej z podstawowych form tego zaangażowania. Tworzy ramy dla rozwoju sieci powiązań umożliwiającej współdziałanie w dziedzinie gospodarki, infrastruktury, techniki oraz zmiany w sferze kulturalnej (Hausner, Marody 2000). Ma się to odbywać poprzez znoszenie barier socjalnych oraz inicjowanie kontaktów sąsiedzkich, prowadzących do uświadamiania wspólnych interesów (Mintzberg, Bourgault 2000).

Obserwacja toczących się obecnie (rok 2018) w Polsce procesów rewitalizacyjnych zwraca uwagę na występowanie wspólnych dla nich cech, wynikających ze słabości stosowanych technik partycypacyjnych. Dotyczą one: (1) trudności w łączeniu sił na rzecz rewitalizacji i tworzenia partnerstw, (2) trudności w wytyczeniu spójnej wizji zmiany, (3) niedoceniań wiedzy i potrzeb mieszkańców. Słabą stroną działań rewitalizacyjnych jest małe zaangażowanie mieszkańców w wypracowanie modelu zmian przestrzeni publicznych. Wśród głównych czynników tej sytuacji można wymienić (1) niski poziom zaufania i zaangażowania obywatelskiego, (2) brak zainteresowania sprawami lokalnymi, (3) brak silnych liderów i dobrych praktyk, (4) brak zainteresowania współpracą z mieszkańcami wśród samorządowców (Frątczak-Müller 2017a, s. 108-110). Ważny jest także czynnik piąty – zwiększenie w obszarach rewitalizacji liczby mieszkańców przejawiających postawy bierne w dwojakim sensie (1) tzw. „milczącej większości” (Skalski 1996) (bez względu na przynależność klasową), niezainteresowanej współpracą na rzecz najbliższego otoczenia oraz (2) kategorii wykluczonych społecznie. W obydwu kategoriach występuje nieświadomość interesariuszy projektów (że nimi są i że w ich interesie leży zaangażowanie w proces rewitalizacji). O ile jednak w przypadku „milczącej większości” zainteresowanie rewitalizacją najbliższego otoczenia w miarę łatwo budować, zaangażowanie osób wykluczonych jest szczególnie trudne. Występuje tu zapowiadany już we wstępie szczególny paradoks. Dotyczy on wyznaczonego przez usta-

wodawstwo modelu rewitalizacji, którego zasadą jest oddanie jej w ręce wyalienowanych obywatelsko osób wykluczonych, będących mieszkańcami obszarów zdegradowanych. Codzienne doświadczanie degradacji społecznej i przestrzennej jest bezpośrednio powiązane z biernością społeczną, która przenosi się na brak zainteresowania byciem interesariuszem/partnerem czy podmiotem rewitalizacji. Osobom tym brakuje również kompetencji do podejmowania decyzji o zmianach przestrzeni. Materiał badawczy zebrany w ramach diagnoz prowadzonych w trzech prezentowanych wyżej gminach województwa lubuskiego potwierdza te ustalenia. Wśród podstawowych potrzeb rewitalizacyjnych występowały dotyczące (1) niskiej jakości życia mieszkańców (niski standard i poziom życia, zanieczyszczenie środowiska, niski poziom poczucia bezpieczeństwa mieszkańców), (2) trudności w wypełnianiu funkcji rodzin (zabezpieczenie materialne, realizacja funkcji opiekuńczo-zabezpieczającej i czasu wolnego), (3) niewystarczającego systemu usług komunalnych (trudności w korzystaniu z usług ochrony zdrowia, komunikacji, ograniczenia w dostępie do dodatkowych usług edukacyjnych, niewystarczająca liczba mieszkań komunalnych i ich zły stan techniczny, niedostosowanie usług rekreacyjnych do potrzeb mieszkańców).

Diagnozy ujawniły także małą spójność społeczną wynikającą ze słabej więzi łączącej mieszkańców i niskiego poziomu równości funkcjonalnej. Zauważalne także było słabe zainteresowanie działaniami władz większości badanych kategorii osób (z wyłączeniem liderów i przedsiębiorców prywatnych). Szczególnie widoczne jednak było w kategorii osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i wykluczonych. Realizacja badań w środowisku podopiecznych OPS dała wyobrażenie o skali wyzwań. Wywiady były prowadzone w niedogrzanych mieszkaniach, ze zdegradowanymi klatkami schodowymi i elewacjami budynków, brakiem sanitariatów, kanalizacji, dostępu do ciepłej wody, brakiem wjazdów na podwórza, często w pomieszczeniach zbyt małych w stosunku do liczby mieszkańców. Rozmówcy wykazywali się jednak zadowoleniem z przydzielonych im mieszkań i ogólnym brakiem oczekiwań ich dotyczących oraz brakiem wiedzy na temat najbliższego otoczenia i planowanych procesów odnowy. W ich wypowiedziach można zauważyć trzy podstawowe kategorie odpowiedzi:

- Brak wiedzy na temat prowadzonych prac rewitalizacyjnych: *Nie jestem w tej chwili zainteresowana tym co się dzieje w mieście. W najbliższym otoczeniu jest wszystko w porządku, niczego nam nie trzeba. Szanujemy się i nie można narzekać. Nie działam w organizacjach, tu chyba takich nawet nie ma* (H8).
- Niezrozumienie idei rewitalizacji i jej zasad: *A ja słyszałam o rewitalizacji, ale nie wiem czy jest potrzebna. Wszystko tu mamy. Jeśli*

*już muszą być jakieś zmiany to chciałabym naprawy dróg, chodników. I żeby kanalizację udroźnili, bo nam się zatyka. I koniecznie zamykania placu zabaw na noc (M7). Chciałabym od władz, żeby było u nas więcej pracy, bo nie ma. Poza tym burmistrz powinien zrobić lepszą drogę, bo tę wiecznie trzeba naprawiać (M3).*

- Brak potrzeb rewitalizacyjnych: *Tak wiem, że ma być rewitalizacja. Pani z OPS-u mówiła. O tu ma być budynek wyremontowany na zajęcia dla dzieci, ale moim zdaniem to nie jest potrzebne. Chodzą kilka kroków dalej. U nas i tak na dodatkowe zajęcia czasu nie ma, to po co to remontować. Dobrze jest tak jak teraz. Ja tam nic nie potrzebuję (O5).*

Zdiagnozowane ograniczenia dotyczyły także procesu komunikacji, ponieważ jeśli już nawet taki zaistniał pomiędzy zespołem ds. rewitalizacji i mieszkańcami, osób wykluczonych społecznie słuchano najmniej chętnie. W sytuacji braku silnego sektora pozarządowego, zdolnego do inicjowania zmian i kontroli obywatelskiej, występują ograniczenia w reprezentowaniu interesów mieszkańców obszarów zdegradowanych. Pojawia się wówczas tendencja zarówno wśród władz samorządowych jak i mieszkańców do wycofania zainteresowania wprowadzaniem zmian oraz przywiązania do zasad demokracji przedstawicielskiej (brak odpowiedzialnych za zmiany). W badanych gminach, w zespołach powstałych na rzecz rewitalizacji, większość zaangażowanych stanowiły osoby z wykształceniem średnim i wyższym, co potwierdza ustalenia teorii kapitału społecznego Bo Rothsteina (Rothstein 2010). Jest także dowodem dla występowania utrudnień w angażowaniu w ich działalność osób wykluczonych społecznie. Aktorzy ci, jako bierni na co dzień, nie wykazują zainteresowania funkcjonowaniem w tego typu zespołach. Z tego powodu niezwykle istotne jest angażowanie w procesy rewitalizacji pracowników socjalnych do aktywizacji tej kategorii mieszkańców do działań na rzecz najbliższego otoczenia już od etapu diagnoz.

### **Służby społeczne i ich zaangażowanie w procesy rewitalizacji**

Zgodnie z nowym, aktywizacyjnym nurtem pracy służb społecznych celem ich działań nie jest wyłącznie przeciwdziałanie ubóstwu lecz również niewymiernym (czy mniej wymiernym) ekonomicznie komponentom szerszego problemu społecznego jakim jest marginalizacja i wykluczenie. Chodzi tu o realizację programów ukierunkowanych na życiowe usamodzielnienie się klientów a nie jedynie programów osłonowych typu *safety net* (Rym-sza 2012, s. 359). Związana jest z tym idea obywatelstwa. Dotyczy zapewnienia realnych możliwości pełnego uczestniczenia obywateli w życiu społecznym – *social citizenship* (obywatelstwa socjalnego/społecznego), nie zaś

zagwarantowania im określonego katalogu formalnych uprawnień (Marshall 1992). W dyskursie publicznym pojawił się ponadto postulat, aby wspierać nie tylko poszczególnych klientów w potrzebie, ale także całe zaniedbane, zepchnięte na margines życia społecznego i ekonomicznego społeczności lokalne (Theiss, Skrzypczak 2005) oraz aby służby społeczne prowadziły środowiskową pracę socjalną (Rymsza 2012, s. 359). Tego typu zadania łączą się bezpośrednio z prowadzonymi procesami rewitalizacji i bardzo dobrze wpisują się w jej ideę.

W procesach rewitalizacji można wydzielić trzy główne etapy działań: (1) diagnozy (potrzeb, problemów i oczekiwań rewitalizacyjnych), (2) programowania (wytyczanie misji i wizji zmian, tworzenie harmonogramów działań), (3) realizacji programów. Ze względu na charakter najczęściej przyjmowanego sposobu prowadzenia tych procesów (*top down*) pozycję centralną ma zawsze jednostka samorządu terytorialnego (w tym wypadku gmina). To ona organizuje zasoby i włącza do współpracy kolejnych uczestników działań (Kemp 2008). Analiza zaangażowania służb społecznych w procesy rewitalizacji wykazała ograniczenia na każdym z wymienionych etapów. Według danych zebranych w OPS, w województwie lubuskim latach 2017-2018 prowadzono prace nad przygotowaniem 41 programów rewitalizacji. Zazwyczaj dotyczyły one gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Rzadko występowały w małych gminach wiejskich. Do tworzenia tych dokumentów zaproszono przedstawicieli 40 OPS. Zapraszającymi zawsze byli wóldarze miast, burmistrzowie gmin lub kierownicy zespołów ds. rewitalizacji. W jednym przypadku prace nad programowaniem zmian rewitalizacyjnych były prowadzone bez współpracy z ośrodkiem.

Największe ograniczenia tej współpracy dotyczyły i nadal dotyczą form zaangażowania OPS w działania rewitalizacyjne. Mamy tu bowiem do czynienia z prawie stuprocentowym (40 przypadków) zapraszaniem pracowników OPS do opracowania diagnoz społecznych – zazwyczaj poprzez zlecenie przygotowania danych statystycznych dotyczących obciążenia analizowanych obszarów problemami społecznymi czy zjawiskami kryzysowymi. Rzadko jednak wykorzystuje się ich wiedzę ekspercką w programowaniu zadań rewitalizacyjnych. Pytanie o posiadanie realnego wpływu na charakter zapisów związanych z programowanymi zadaniami przyniosło najwięcej wątpliwości badanych. Często poza ankietą można było usłyszeć, że byli oni uczestnikami zespołów ds. rewitalizacji trudno jednak powiedzieć, że ich wpływ na programowanie był realny. Wśród przyczyn tych wątpliwości wymieniano cztery główne: (1) skupienie zadań rewitalizacyjnych na sferze infrastrukturalnej, a więc poza ich kompetencjami, (2) tworzenie pozornych zespołów ds. rewitalizacji i oddanie programowania zadań rewitalizacyjnych



firmom zewnętrznym, (3) brak otwartości na konsultacje zadań rewitalizacyjnych wśród przedstawicieli samorządów, (4) brak zainteresowania sferą rewitalizacji wśród pracowników OPS (niechęć do współdziałania w tego typu zespołach, brak wiedzy z zakresu rewitalizacji oraz brak możliwości działania z powodu obciążenia innymi, formalnymi zadaniami). Z tych powodów osiem OPS zostało zapisanych w programach rewitalizacji jako realizatorzy zadań w sferze społecznej. W pozostałej większości nie wykorzystano potencjału OPS do realizacji celów rewitalizacyjnych. W skutek tego można stwierdzić, że znaczny udział w procesie marginalizacji pracy socjalnej w prowadzeniu procesów rewitalizacji mają także władze samorządowe, które najprawdopodobniej postrzegają pracowników socjalnych jako kadre obsługującą programy redystrybucyjne, odpowiednią do przekazywania danych związanych z obciążeniami analizowanych obszarów. Niedoceniana jest jednak ich wiedza i doświadczenie z zakresu działań pozaosłonowych, zorientowanych na usamodzielnienie klientów. Prezentowane wyniki badań potwierdzają dodatkowo wcześniejsze ustalenia dotyczące stosowanych zasad programowania rozwoju lokalnego przez jednostki samorządów terytorialnych (Frątczak-Müller, Kwiatkowski 2015; Gąciarz 2004). W dalszym ciągu mamy do czynienia w ich ramach z podejmowaniem działań pozornych mających przejawy w (1) programowaniu z deficytem diagnoz społecznych, bądź pomijaniu w nich ważnych źródeł wiedzy, (2) programowaniu bez partycypacji lub zapraszaniu do niej wyselekcjonowanych osób, co do których istnieje pewność zgodności oczekiwań rewitalizacyjnych z oczekiwaniami władz, (3) nieobecności odpowiedzialnych za realizację zadań w ogóle lub braku wykorzystania potencjału lokalnych ekspertów (Frątczak-Müller, Kwiatkowski 2015).

Dodatkową przyczyną słabego zaangażowania pracowników OPS w procesy rewitalizacji jest charakterystyczna dla polskich służb społecznych, silna orientacja urzędnicza, dotycząca zwłaszcza pracowników socjalnych, współtworzących trzon kadry publicznej pomocy społecznej. Nie jest to orientacja „wybrana” przez samych pracowników socjalnych. W znacznym stopniu jest raczej konsekwencją uwarunkowań instytucjonalnych i polityki społecznej w zakresie pomocy społecznej (Rymsza 2012, s. 360). Najprawdopodobniej z tych powodów na pytanie o podejmowanie dodatkowych działań związanych z rewitalizacją, niewynikających jednak bezpośrednio z opracowywanych programów, wśród badanych placówek twierdząco odpowiadano w pięciu (na 82 placówki OPS). Wymieniane działania dotyczyły sfery włączenia społecznego, aktywizacji mieszkańców i zwiększania spójności społecznej lokalnych społeczności oraz realizacji projektu rewitalizacja przestrzeni publicznej z podopiecznymi ośrodka pomocy społecznej. W po-

zostałych przypadkach brak zainteresowania działaniem w sferze rewitalizacji tłumaczono obciążeniami pracą biurową, brakami kadrowymi i dużym zaangażowaniem w wypełnianie zadań statutowych. Potwierdzają to dane dotyczące wydatkowania środków na prowadzenie programów, których celem jest aktywna integracja, a finansowanych ze źródeł Unii Europejskiej i podejmowanych w ośrodkach jako zadania dodatkowe.

W ramach realizacji regionalnego programu operacyjnego Osi Priorytetowej 7 Równowaga Społeczna w roku 2017 zostało ogłoszonych 9 naborów w trybie konkursowym. Poniższa tabela (tabela 1) zawiera dane dotyczące wykorzystania środków finansowych trzech z nich, odnoszących się do realizacji programów włączenia społecznego, przez co zgodnych z celami rewitalizacji. O ile w działaniach przeznaczonych dla organizacji z trzeciego sektora (działanie 7.3 Programy aktywnej integracji realizowane przez inne podmioty) już w pierwszym naborze wykorzystano całą kwotę alokacji (w poddziałaniu 7.4.1 Aktywne włączenie w ramach podmiotów integracji społecznej – projekty realizowane poza formułą ZIT znaczną jej część), w przypadku działań zaprogramowanych dla ośrodków pomocy społecznej (działanie 7.1 Programy aktywnej integracji realizowane przez ośrodki pomocy społecznej) jej wykorzystanie osiągnęło niewiele ponad 3%.

Tabela 1

Wydatkowanie środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Lubuskie 2020 w roku 2017

Rodzaj działania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Lubuskie 2020	Alokacja przewidziana na konkurs w 2017 roku (PLN)	Kwota dofinansowania w 2017 roku (PLN)
Działanie 7.1 Programy aktywnej integracji realizowane przez ośrodki pomocy społecznej	51 200 000	1 607 010
Działanie 7.3 Programy aktywnej integracji realizowane przez inne podmioty (pierwszy nabór)	10 200 000	9 780 977
Poddziałanie 7.4.1 Aktywne włączenie w ramach podmiotów integracji społecznej – projekty realizowane poza formułą ZIT	17 765 316	7 590 885

Źródło: [www.rpo.lubuskie.pl](http://www.rpo.lubuskie.pl) (2018).

Wśród głównych przyczyn tego stanu wymieniano podobne powody jak w przypadku wyjaśnień dla braku aktywności w obszarze rewitalizacji. Duża część dyskusji dotyczyła wewnętrznych problemów organizacji. Wymieniano



tu obciążenia pracowników pracami biurowymi, braki kadrowe (brak chętnych do pracy i/lub brak poszukiwanych kompetencji) a poprzez to braki potencjalnych kandydatów na koordynatorów tych projektów. Wśród warunkowań zewnętrznych bierności OPS w pozyskiwaniu środków unijnych wskazywano na ograniczenia w realizacji wytyczonych w konkursach wskaźników, trudności z naborem uczestników oraz dużą trudność w pracy ze współczesnym klientem pomocy społecznej w wyniku potrzeby działania w obszarze sprzężonych problemów społecznych dotyczących biedy, niepełnosprawności, uzależnień. Nową kategorią odpowiedzi była odnosząca się do trudności w komunikacji z instytucją pośredniczącą i zbyt częstych zmian opiekunów projektów.

Dwa typy ograniczeń – poczucie braku realnego wpływu na opracowywane projekty zmian społecznych i utrudnienia komunikacyjne w kontaktach z instytucjami nadrzędnymi mogą wskazywać na jeszcze jedno z utrudnień zaangażowania służb społecznych w procesy rewitalizacji. Dotyczy ono obniżenia lub niskiego poziomu sprawiedliwości proceduralnej (*procedural justice*) stosowanej w zarządzaniu zespołami zadaniowymi i regulującej uczestnictwo w nich i jakość wpływu na wypracowywane decyzje. Występuje często wraz z podejmowaniem działań pozornych milcząco przyjmowanych przez obserwatorów procesów. Zgodnie z tezą Allan Lind i Toma Tyrela aktorzy nie dbają wyłącznie o jakość ostatecznych rezultatów własnego kontaktu z przedstawicielami instytucji publicznych. Interesują się podobnie często tym, czy procedury prowadzące do osiągnięcia przez nich celów mogą być uznawane za uczciwe. Jest to jeden z ważniejszych czynników chęci angażowania się we współpracę w zespołach o zróżnicowanym składzie (występowanie instytucji publicznych) (Lind, Tyrel 1997). Taka konstrukcja daje możliwość osiągnięcia względnie wysokiej sprawności w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych. Jednak w przypadku niskiego poziomu sprawiedliwości i zaufania może być podstawowym źródłem jej ograniczeń.

### **Zakończenie**

Spółeczny wymiar planowania rozwoju gmin i powiatów to społeczna aktywność, uczestnictwo zarówno w planowaniu jak i realizacji procesów odnowy. Nie zawsze mamy jednak z nim do czynienia. Z tego powodu zadaniem nadrzędnym uspołecznienia procesów rewitalizacji jest uaktywnienie społeczności lokalnych i włączenie ich w proces zmian. Stanowi to jednocześnie szczególną trudność, nazywaną często barierą programowania strategicznego, ponieważ słabo wykorzystywany potencjał wynikający z realizacji zasady partnerstwa ogranicza zdolność władz wykonawczych samorządu terytorialnego do organizowania i przeprowadzania przedsięwzięć adekwatnych do

skali potrzeb i oczekiwań mieszkańców (Gąciarz 2004, s. 192). Praca środowiskowa powinna spotkać się z poparciem wszystkich zainteresowanych ideą empowerment: podmiotowym traktowaniem obywateli i ich wspólnot, przywracaniem osobom marginalizowanym poczucia sprawstwa i kontroli nad własnym życiem. W tym kontekście angażowanie służb społecznych w proces planowania i realizacji zmian rewitalizacyjnych wydaje się oczywiste. Skala tego zaangażowania w województwie lubuskim jest jednak ciągle niewielka. O ile do opracowania diagnoz na potrzeby programów rewitalizacji pracowników socjalnych zaprasza się chętnie, o tyle na dalszych etapach działań występują duże utrudnienia. Przyczyny tego stanu leżą w stosowanych przez samorządowców metodach prowadzenia rewitalizacji oraz w zasadach działania służb społecznych. Przedstawiciele samorządów nie zawsze doceniają wagę budowania spójności społecznej i nie są przekonani o tym, że podstawowe dla tej spójności więzi pomostowe wzmacnia się na poziomie lokalnym. Często za to odnoszą się do zasad demokracji przedstawicielskiej i odpowiedzialności władz za realizację zadań na rzecz mieszkańców. Służby społeczne nie są dla odmiany zainteresowane wypełnianiem nowych, dodatkowych obowiązków dzięki czemu poprzestają na przygotowaniu danych dotyczących skali i rodzaju problemów społecznych, nie angażują się jednak dodatkowo w wypełnianie zadań rewitalizacyjnych. Głównymi czynnikami tej sytuacji są wewnętrzne problemy w ich funkcjonowaniu (problemy kadrowe, natężenie prac administracyjnych, problemy z organizacją pracy) oraz zewnętrzne w stosunku do nich (wizja pracy służb społecznych przyjęta przez samorządy, oczekiwanie realizacji zadań redystrybucyjnych).

Jakość efektów rewitalizacji zależy od trzech podstawowych czynników: (1) potencjału innowacyjnego osób sprawujących funkcje kierownicze w organizacjach samorządu, (2) kompetencji współpracujących z nimi ekspertów oraz (3) formy zaangażowania mieszkańców. Dokonane analizy wskazują na występowanie nierównowagi zaangażowania we wszystkich z tych kategorii, skutkującej zaniechaniem działań aktywizujących mieszkańców. Zaburzenia działania występują tu także w procedurach racjonalności zarządzania zasobami a wraz z nimi budowania zespołów i dotyczą małego lub pozornego zaangażowania przedstawicieli służb społecznych. Utrudnienia te prowadzą do konsekwencji mających swoje przejawy przede wszystkim w osłabionej sprawności sfery publicznej, niskim poziomie innowacyjności stosowanych rozwiązań oraz często marnotrawieniu środków publicznych przeznaczanych na rewitalizację.

## Literatura

- BAZUŃ D., KWIATKOWSKI M. (RED.) (2017), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- BERGER-SCHMITT R. (2002), Considering social cohesion in quality of life assessments: concept and measurement, „Social Indicators Research”, 58, s. 103-128.
- DUDKIEWICZ M. (RED.) (2011), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- FRĄCZAK-MÜLLER J. (2017a), „Bottom up” – duński model rewitalizacji partycypacyjnej, [w:] *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 96-113.
- FRĄCZAK-MÜLLER J. (2017b), Łączą nas wspólne cele. Analiza zasad uspołecznienia procesów programowania strategicznego gmin i powiatów, „Rocznik Lubuski: Co nas łączy? Nauki społeczne wobec podzielonego świata”, 43(2), s. 49-63.
- FRĄCZAK-MÜLLER J., KWIATKOWSKI M. (2015), *Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej: Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Zielona Góra.
- GAĆIARZ B. (2004), *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- GOLINOWSKA S. KOCOT E. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- HAUSNER J., MARODY M. (RED.) (2000), *Jakość Rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa.
- KEMP R. L. (2008), *Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens*, McFarland and Co, London.
- KWIATKOWSKI M. (2005), *Działania pozorne w systemie postmonocentrycznym*, [w:] *Normatywność współczesnej Polski*, red. J. Kwaśniewski, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- LIND E. A., TYLER T. R. (1997), *The Social Psychology of Procedural Justice*, Plenum, New York.

- LORENS P. (2009), Współczesne tendencje w rozwoju struktur miejskich. Znaczenie procesów przekształceń i rewitalizacji, [w:] Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast, red. P. Martyniuk-Pęczak, P. Lorens, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
- LUTYŃSKI J. (1990a), Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- LUTYŃSKI J. (1990b), Działania pozorne, „Kultura i Społeczeństwo”, 2(21).
- MINTZBERG H., BOURGAULT J. (2000), Managing Publicly, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, Ontario.
- MARSHALL T. H. (1992), Citizenship and Social Class, [w:] Citizenship and Social Class, red. T. H. Marshall, T. Bottomore, Pluto, London.
- PHILIPS D. (2008), Social inclusion, social exclusion and social cohesion: tensions in a post-industrial world, źródło: [http://www.welfareasia.org/5thconference/papers/Phillips\%20D\\\_tensions\%20in\%20post-industrial\%20world.pdf](http://www.welfareasia.org/5thconference/papers/Phillips\%20D\_tensions\%20in\%20post-industrial\%20world.pdf) [data dostępu: 31.08.2018].
- PIETRASZKO-FURMANEK I. (1996), Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych, [w:] Subsidiarność, red. D. Milczarek, CEUW, Warszawa.
- ROTHSTEIN B. (2010), Social Traps and the Problem of Trust, Cambridge University Press, Cambridge.
- RYMSZA M. (RED.) (2012), Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- SKALSKI K. (1996), Partycypacja społeczna w rewitalizacji starych dzielnic miejskich, [w:] Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje, red. G. Praweńska-Skrzypek, Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”, Kraków.
- SZLACHETKO J. H., BORÓWKA K. (RED.) (2017), Ustawa o rewitalizacji. Komentarz, tom 1, Instytut Metropolitalny, Gdańsk.
- SZTOMPKA P. (2002), Socjologia. Analiza społeczeństwa, Znak, Kraków.
- THEISS W., SKRZYPCZAK B. (RED.) (2005), Edukacja i animacja społeczna w środowisku lokalnym, Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa.
- USTAWA o rewitalizacji z 9 października 2015 r. (2015), <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2015/1777/1>, [data dostępu: 31.05.2018].
- WWW.RPO.LUBUSKIE.PL (2018), Serwis Regionalnego Programu Województwa Lubuskiego, Ogłoszenia i wyniki naborów wniosków [data dostępu: 25.04.2018].

---

ZIOBROWSKI Z. (2010), Podsumowanie, [w:] Rewitalizacja miast polskich – diagnoza, red. Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, Wyd. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Joanna Frątczak-Müller

**NOT ALLOWED TO OR NOT ABLE TO? ANALYSIS  
OF THE ENGAGEMENT OF SOCIAL SERVICES  
IN REVITALIZATION PROCESSES**

**Keywords:** social services, revitalization, strategic programming, social participation, socialization process.

The article analyzes the engagement of social services in the planning and implementation of revitalization processes. Of particular interest here are the applicable rules of process socialization and their effects for the social life practice. A weak engagement of residents in revitalization areas raises questions about the scale and rules of cooperation between social workers and representatives of local governments in diagnosing, setting revitalization goals and tasks, and implementing tasks assigned to them. It is also essential to describe additional activities undertaken in social welfare centers under the motto 'revitalization' which concerns social inclusion, activation, and building a sense of responsibility for places of residence or social consultations. Based on the conducted studies, the author performs a two-fold analysis. The first issue analyzed is the quality of resident engagement in programming social changes in revitalization areas; the second one are obstacles to using expert knowledge of social services in implementing revitalization processes and their consequences for local development.

Joanna Frątczak-Müller

### NIE MOGĄ CZY NIE POTRAFIĄ? ANALIZA ZAANGAŻOWANIA SŁUŻB SPOŁECZNYCH W PROCESY REWITALIZACJI

**Słowa kluczowe:** służby społeczne, rewitalizacja, programowanie strategiczne, partycypacja społeczna, proces uspołecznienia.

Celem artykułu jest analiza zaangażowania służb społecznych w planowanie procesów rewitalizacji i ich realizację. Szczególnym zainteresowaniem zostały objęte stosowane reguły uspołecznienia tego procesu i ich konsekwencje dla praktyki życia społecznego. Słabe zaangażowanie mieszkańców obszarów rewitalizacji rodzi pytania o skalę i zasady współpracy pracowników socjalnych z przedstawicielami samorządów podczas opracowania diagnoz, wytyczania celów i zadań rewitalizacji oraz realizacji przypisanych do nich działań. Istotny jest także opis dodatkowych przedsięwzięć podejmowanych w ośrodkach pomocy społecznej pod hasłem „rewitalizacja” dotyczący włączenia społecznego, aktywizacji i budowania odpowiedzialności za miejsce zamieszkania, czy konsultacji społecznych. Na podstawie przeprowadzonych badań autorka analizuje jakość zaangażowania mieszkańców obszarów rewitalizacji w procesy programowania zmian społecznych oraz bariery wykorzystywania wiedzy eksperckiej służb społecznych w ich realizacji i ich skutki dla rozwoju lokalnego.

### **III**

## **REWITALIZACJA W NOWYCH PERSPEKTYWACH**





Artur Kinal\*

## AUDIOSFERA W REWITALIZACJI

Artykuł niniejszy jest efektem swoistego zwiadu teoretycznego przeprowadzonego w obszarze teorii i badań dotyczących dźwięku w przestrzeni społecznej. Celem owego rekonesansu jest wysondowanie i zaprezentowanie możliwości zastosowania danych dźwiękowych w kontekście rewitalizacji społecznej.

Warto przybliżyć choćby kilka kluczowych terminów funkcjonujących w literaturze teoretyczno-badawczej z zakresu studiów nad dźwiękiem. Należy do nich zawarte w tytule określenie audiosfera i pokrewne mu znaczeniowo, takie jak: sonosfera, fonosfera oraz pejzaż (krajobraz) dźwiękowy (*soundscape*). Pionierskie w tym zakresie prace Raymonda Murraya Schafera termin pejzaż dźwiękowy odnoszą zazwyczaj do środowiska akustycznego/fonicznego w możliwie obiektywnym zakresie, choć autor postrzega też owo środowisko jako twór społeczny. Jego współpracownicy jeszcze mocniej akcentowali społeczną naturę słuchania kładąc nacisk na badanie pejzażu dźwiękowego w relacji z odbiorcą i taka właśnie perspektywa zadomowiła się w Polsce (Tańczuk 2015, s. 13). Jak powiedziałby socjolog – jest to audiosfera ujęta ze współczynnikiem humanistycznym. Z uwagi na spore zróżnicowanie dziedzin i dyscyplin zajmujących się interesującą nas tu kwestią, brak pełnej zgodności w stosowaniu omawianych terminów<sup>1</sup>. Niejednokrotnie w praktyce używane są synonimicznie (Łosiak, Tańczuk 2014, s. 11). Na użytek niniejszego opracowania za zasadne uznałem stosowanie ich w sposób przyjęty w literaturze *sound studies* – czyli zamiennie. Większa precyzacja nie jest tu bowiem niezbędna. Z zastrzeżeniem zasadności

---

\* **Artur Kinal** – doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie socjologia, Uniwersytet Zielonogórski, zainteresowania naukowe: socjologia miasta, socjologia wizualna, rewitalizacja społeczna; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3748-5828>; e-mail: [akinal@uz.zgora.pl](mailto:akinal@uz.zgora.pl)

<sup>1</sup>Do głównych dyscyplin obejmujących swoim zainteresowaniem tematykę dźwięku w aspekcie społecznym należą: ekologia, antropologia, geografia, kulturoznawstwo, muzykologia. Za ojca *sound studies* uważa się ekologa Raymonda Murraya Schafera.

osobnego rozpatrzenia aspektu obiektywnego i subiektywnego audiosfery na użytek odrębnych praktycznych zaleceń metodologicznych.

Sfera dźwiękowa w badaniach socjologicznych wydaje się być zupełnie zaniedbana. Sytuacja taka ma miejsce nie tylko w Polsce, ale i na świecie. O ile socjologia wizualna zdołała już doczekać się sporego grona badaczy i regularnie ukazujących się publikacji w naszym kraju o tyle nie znalazłem na gruncie rodzimej socjologii miasta choćby jednego(!) artykułu czy opracowania poświęconego dźwiękowi. Istnieją co prawda teksty reprezentantów innych dyscyplin, którzy podejmują się analiz zjawisk fonicznych w mieście z uwzględnieniem aspektu społecznego. Myślę jednak, że szczególnie socjologia miasta mogłaby sporo zyskać na włączeniu audiosfery w zakres podejmowanych badań. Ramy niniejszego opracowania nie wystarczą by ukazać szerokie spektrum potencjałów jakie dostrzegam w analizach dźwięku dla socjologii miasta (monografia na ten temat jest w przygotowaniu), ale postaram się uzasadnić dlaczego warto podjąć ten temat w kontekście rewitalizacji społecznej.

Dźwięk w przestrzeni miasta jest elementem, z jednej strony trwale obecnym, ale z drugiej, jest to składnik ulotny. Często powtarzany w regularnych sekwencjach, staje się jednym z wyznaczników tzw. rytmu miasta mając jednocześnie charakter efemeryczny.

Dużego znaczenia dźwięku w postrzeganiu przestrzeni przez ludzi dowodzi fakt, że zaburzenia w regularności zjawisk dźwiękowych, pojawienie się w otoczeniu dźwięków nieoczekiwanych, lub brak spodziewanych, wywołuje dezorientację i dyskomfort. Następuje wówczas zakłócenie przyzwyczajęń i nawyków, zaburzenie bezrefleksyjnie przyjmowanego rytmu dobowego.

Dźwięk w mieście może mieć cały szereg źródeł. W literaturze przedmiotu natknąć się można na drobiazgowo rozbudowane typologie (Salamon J. i in. 2014, s. 2), na użytek niniejszego tekstu jednak wystarczy prosty podział zbudowany w oparciu o kategorie zbiorowe. Wśród źródeł zjawisk fonicznych można zatem wskazać naturę. Wyróżnia się tu *geofonię* – dźwięki pochodzące z przyrody nieożywionej (zjawiska pogodowe). Drugim rodzajem dźwiękowych zjawisk naturalnych jest *biofonia*. Do tej kategorii należą odgłosy, których źródłem jest przyroda ożywiona – drzewa, ptaki, zwierzęta.

Osobną kategorię stanowią dźwięki pochodzenia ludzkiego – *antropofonia*. Zalicza się tu wszelkie rozmowy, krzyki, śpiew, śmiechy, kasłanie, kroki, klaskanie itp. Kolejnym zbiorczym źródłem zjawisk fonicznych w przestrzeni zurbanizowanej są odgłosy cywilizacyjne czyli *technofonia*. Przynależą tu wszelkie wytwory techniki – maszyny, urządzenia, pojazdy (Bello J. P. i. in. 2018, s. 374). Oczywiście typologia powyższa ma także obszary pośrednie

– przykładowo ludzie śpiewający i akompaniujący sobie na instrumentach łączą zjawiska antropofoniczne z technofonią.

Zjawiska akustyczne występujące w przestrzeni miasta mogą być interesujące dla socjologa pod kilkoma względami. Po pierwsze, dźwięki, na równi z innymi aspektami, współtworzą specyfikę danego miejsca, będąc składnikiem lokalnej tożsamości. Współdecydują o rozpoznawalności lokacji i są jednym z wyznaczników granic kulturowych (Wissmann 2014, s. 1). Pewne części miasta charakteryzują się odmiennymi zachowaniami dźwiękowymi niż inne, czy w szerszej perspektywie – poszczególne miasta różnią się dźwiękowymi składnikami ich audiosfery lub sekwencyjnością ich występowania. Może to być wynik obowiązujących regulacji prawnych, jak w przypadku opóźnienia początku ciszy nocnej w okolicach deptaka, co umożliwia wieczorne życie rozrywkowe w lokalach. Przyczyną owego zróżnicowania mogą być także niepisane normy kulturowe – obecność ulicznych grajków czy odgłos dzwonów wzywających wiernych na mszę są typowe dla pewnych dzielnic czy obszarów kulturowych, podczas gdy gdzie indziej nie występują i spotkałyby się ze zdziwieniem. Owe zróżnicowania mogą także być efektem działania mechanizmów lokacyjnych, rynkowych, czy systemowych – zabudowa osiedlowa w sąsiedztwie zakładów produkcyjnych ma inną specyfikę niż podmiejskie osiedle, podwórka-studnie kamienic czynszowych mają inną akustykę niż place przy stalowo-szklanych biurach.

Po drugie, interesujące dla socjologa może być badanie subiektywnego procesu wartościowania, jakiemu poddawane są dźwięki w przestrzeni miasta przez jej użytkowników. Dostrzec tu można pewne prawidłowości. Zwykle badani deklarują pozytywny stosunek do dźwięków natury. Przychylnie odbierane są takie źródła zjawisk fonicznych jak ptaki, woda czy szum liści. Natomiast odbiór dźwięków pochodzenia ludzkiego może zależeć od ich kontekstu. Gwar zabawy i śpiew mogą być atutem przestrzeni publicznych lecz jednocześnie zmorą przestrzeni prywatnych. Bawiące się dzieci czy dudnienie odbijanej piłki z jednej strony świadczą o żyjącej przestrzeni społecznej podwórka, ale też potrafią zmęczyć hałasem mieszkańców okolicznych bloków. Niektóre dźwięki mogą być uważane za atrakcyjne, o ile nie występują permanentnie. Przykładowo ocena ulicznego grajka na deptaku może być krańcowo odmienna u przechodniów słyszących go okazjnie i u osób zmuszonych do słuchania jego występów co dnia ze względu na pracę w pobliskim sklepie.

Ocena dźwięków pochodzenia cywilizacyjnego zwykle jest negatywna, choć uciążliwość maleje wraz ze wzrostem odległości, z jakiej dochodzi dźwięk. Cichy i jednostajny szum ulicy może już być częściej traktowany jako, na swój sposób, przyjemny. Zdarzają się też miłośnicy kolei, którym

bliskość torów dostarcza dźwięków, które kojarzą się pozytywnie czy osoby gorliwie wierzące, którym nie przeszkadza sąsiedztwo kościoła z głośnikami emitującymi dźwięki mszy ustawionymi na zewnątrz.

Podobnie uwarunkowane jest postrzeganie danych odgłosów w kategoriach hałasu. Ma przy tym znaczenie, nie tyle natężenie zjawiska fonicznego, co odczucie, że jest ono niepożądane (Wissmann 2014, s. 6). Podłoże takiej oceny jest ewidentnie subiektywne i może różnić się nie tylko w zależności od osoby ale i ta sama osoba może różnie oceniać dany dźwięk w zależności od swojego nastroju, wykonywanej czynności czy miejsca, w jakim przebywa oraz pory doby.

Badania indywidualnej percepcji dźwięków doprowadziły do powstania modelu kategoryzującego reakcje badanych. Wyróżniono zatem kilka dychotomii opisujących wrażenia u osób poddanych oddziaływaniu bodźców akustycznych. Zjawiska dźwiękowe można podzielić na następujące dychotomiczne kategorie: *przyjemne* versus *nieprzyjemne*, *ciekawe*, urozmaicone (eventfulness) versus *monotonne*, nudne oraz *znane*, swojskie versus *obce*, nierozpoznane (Axelsson i in. 2010, s. 2842). Po skonfrontowaniu konkretnych typów audiosfery z ich recepcją odsłaniają się pewne regularności.

Technofonia z reguły odbierana jest jako środowisko dźwiękowe, które jest nieprzyjemne i nieciekawe. Antropofonia w przestrzeni publicznej postrzegana jest jako, przyjemna i interesująca. Bio- i geofonia w ocenie badanych jawią się jako bardzo przyjemne (Axelsson i in. 2010, s. 2837). Zagregowane zestawienie waloryzacji pozwoliło podzielić pejzaże dźwiękowe na pożądane i niepożądane. Do tych pierwszych należą środowiska dźwiękowe określane jako ekscytujące (oceniane jako przyjemne i urozmaicone) oraz spokojne (przyjemne i nieurozmaicone – przykładowo odległy szum). Na drugim biegunie waloryzacji znajdują się środowiska akustyczne określane jako chaotyczne (nieprzyjemne i przeładowane) oraz monotonne (nieprzyjemne i ubogie) (Axelsson i in. 2010, s. 2844-2845). Znaczenie dźwiękowych walorów przestrzennych znakomicie wyczuli deweloperzy, którzy umiejętnie wykorzystują w swoich działaniach informacje dotyczące akustyki przestrzeni by podkreślić atrakcyjność danej lokacji. Znajdziemy tu, w zależności od okoliczności, informacje o cichej i spokojnej okolicy lub o bliskości rozrywek i ulokowaniu w centrum miejskiego życia (Strumidło 2015, s. 54-55). Stanowi to swoiste potwierdzenie wagi podejmowanej tu tematyki – skoro walory dźwiękowe stały się wartością, za którą można wyznaczyć konkretną cenę, niejako wystawić ją na sprzedaż, to znaczy, że jest to kwestia istotna w codziennej praktyce użytkowników przestrzeni miejskiej, zdolna przechylić szalę atrakcyjności na rzecz przestrzeni o pożądanych właściwościach akustycznych.

Jakie jednak to wszystko ma znaczenie dla rewitalizacji? Otóż, w mojej ocenie, uwzględnienie aspektu dźwiękowego może znacząco wzbogacić diagnozy towarzyszące procesom rewitalizacyjnym. Diagnozy te są ustawowo wymagane zarówno przy wyłanianiu obszarów zdegradowanych, domagających się działań naprawczych jak i przy konstruowaniu projektów interwencyjnych. Pełniejsze diagnozy zaś gwarantują lepsze rozpoznanie problemów, skuteczniejsze dopasowanie środków zaradczych i trwalsze efekty terapeutyczne. Pożytki płynące z uwzględnienia audiosfery w diagnozach rewitalizacyjnych można wskazać w kilku aspektach.

Po pierwsze efektem będzie pełniejsza diagnoza obejmująca także zjawiska foniczne wymagające interwencji lub ochrony. Możliwe jest także wyłonienie problemów w obszarze fonicznym z uwzględnieniem zróżnicowania społecznego użytkowników przestrzeni rewitalizowanej.

Odbiór i ocena dźwięków mogą się wydatnie różnić w zależności od kategorii społecznych (takich jak wiek, płeć czy grupa zawodowa). Słuchanie bowiem ma społeczną naturę, a ocena odbieranych dźwięków przebiega w oparciu o wyznawane wartości czy zajmowaną pozycję społeczną. Subiektywnie postrzegane krajobrazy dźwiękowe są powiązane ze stylami życia (Tańczuk 2015, s. 16). W rezultacie dawać to może także efekt zagregowania konkretnych ocen i zachowań fonicznych na danym obszarze. Skład społeczny poszczególnych dzielnic przekładać się może na ich audiosferę. Pejzaż dźwiękowy ujmowany jest tu w sposób intersubiektywny, jako konstrukt kulturowy (Tańczuk 2015, s. 16). Przejawia się to w odmiennej dźwiękowej specyfice rozmaitych części miasta. Podzielane przez mieszkańców wzorce i standardy kultury fonicznej sprawiają, że pewne dźwięki są traktowane jak niepożądane w ich otoczeniu i przez to nieobecne. Właściwy danej kategorii mieszkańców konstrukt kulturowy krajobrazu dźwiękowego przekłada się na obiektywne składniki audiosfery w danym miejscu. Niektóre kategorie społeczne bardziej szanują prawo do niezakłóconego spokoju bliźnich, podczas gdy inne bezceremonialnie ingerują w naszą przestrzeń akustyczną wedle swojego uznania. Przykładem może być głośne słuchanie muzyki w mieszkaniach przy otwartych oknach, czy nawet w środkach komunikacji miejskiej. Ponadto sieć osadnicza na osiedlach domków jednorodzinnych skutecznie izoluje od akustycznych efektów ubocznych posiadania sąsiadów niż bloki z wielkiej płyty. Nawet pozornie podobnie wyglądające przestrzenie pozostające w bliskim sąsiedztwie nierzadko mają odmienne charakterystyki dźwiękowe (Muras 2015, s.102). Znamienne jest także, że rzeczywistość miejska, wśród szeregu konfliktów, które w niej występują, obejmuje także spory i napięcia na linii zjawisk akustycznych, które służąc jednym, są niepożądanym hałasem dla innych. Może to przybierać różną skalę. Od wydarzeń

jednorazowych i incydentalnych po powracający czy permanentny wręcz problem. Od sporu między najbliższymi sąsiadami na temat szczekającego psa, płaczących dzieci, głośnego słuchania radia, poprzez interwencyjne zakazy gry w piłkę obejmujące swym zasięgiem dane podwórko czy osiedle, po konflikty nakładające się na różnice klasowe. Ciekawym przykładem ostatniego z wymienionych typów jest historyczny konflikt w wiktoriańskim Londynie między wywodzącymi się z nizin społecznych użytkownikami ulic posługującymi się głośnymi dźwiękami ze względu na specyfikę ich pracy zarobkowej (kataryniarze, muzycy uliczni, dorożkarze, obwoźni sprzedawcy itp) a uskarżającymi się na nich przedstawicielami wolnych zawodów, którym ci pierwsi utrudniali pracę umysłową w domach (Rosen 2007).

Rozpoznanie złożonej tkanki społecznej i współegzystujących w sąsiedztwie zachowań akustycznych przyczyni się do uzyskania trafniejszej i bogatszej diagnozy, która z kolei, jest warunkiem zaplanowania i powstania skutecznego procesu rewitalizacyjnego.

Kolejnym pozytywem z przeprowadzenia badań audiosfery i pejzażu dźwiękowego mogą być skonkretyzowane sugestie i zalecenia dotyczące fonicznych deprivacji na danym obszarze. Skargi na odgłos pojazdów utrudniający rozmowy lub na uciążliwe hałasy z lokali rozrywkowych sugerują obszary interwencji i poszukiwanie technicznych lub administracyjnych środków zaradzenia tej sytuacji. Skutkiem może być rozwój potencjału kulturowego danego obszaru poprzez tworzenie terenów rekreacyjnych czy akustycznych placów zabaw.

Ważnym efektem będzie też wzrost świadomości użytkowników danego obszaru na temat cech swoistych dla użytkowanej przestrzeni i o wzajemnych relacjach użytkujących ją podmiotów. Ma to walor nie tylko poznawczy ale i niejako terapeutyczny – konflikty i deprivacje łatwiej rozładować, kiedy rozumie się ich źródło, kiedy zna się racje i argumenty obu stron, kiedy można wspólnie szukać kompromisowych rozwiązań godzących interesy wszystkich zainteresowanych.

Skutkiem diagnoz akustycznych przeprowadzanych przy udziale mieszkańców, może być także pogłębienie tożsamości lokalnej i lepsza ochrona dziedzictwa kulturowego danego miejsca. Włączanie mieszkańców w procesy badawcze, diagnostyczne i naprawcze oraz autentyczne zainteresowanie ich potrzebami (także w zakresie fonicznym) przyczynia się także do budowania wyemancypowanych wspólnot lokalnych, zdolnych do samoaktywizacji (Zimpel 2015, s. 30). Wskazane efekty same w sobie stanowią ważny kierunek działań rewitalizacji społecznej. Ich osiągnięciu służyć mogą takie narzędzia jak muzeum lokalnych dźwięków lub, pokrewna mu, mapa dźwiękowa. Pełnią one funkcję archiwizacji przemijających pejzaży dźwiękowych, edukują



w zakresie lokalnego dziedzictwa oraz uwrażliwiają korzystających z nich użytkowników, tak aby przestali tylko słyszeć, a zaczęli bardziej świadomie słuchać (Kozak 2014, s. 325-326).

Obiektywny i subiektywny wymiar zjawisk dźwiękowych ma swoje odbicie w ukierunkowaniu aktywności badawczej. Z uwagi na specyfikę badań empirycznych prowadzonych na użytek procesu rewitalizacyjnego można wskazać tu kilka wariantów. Przy czym nie wykluczają się one wzajemnie a raczej stanowią mogąca całościowy i wieloaspektowy blok analiz fonicznych przynoszących pogłębioną wiedzę w tym zakresie o danym terenie.

Można badać *audiosferę jako obszar deprywacji obiektywnej*. Wówczas prowadzić należy pomiary natężenia hałasu i wibracji oraz porównywać je z obowiązującymi normami. Zastosowanie może tu mieć technika badawcza zwana *field recording*. Przekroczenie norm uznać należy za przejaw akustycznej deprywacji obiektywnej. Podlegają jej wszyscy w zasięgu działania szkodliwych fal akustycznych. Dźwięk przybiera niebezpieczne natężenie i należy interweniować w celu redukcji negatywnych efektów. Taka interwencja jest konieczna, nawet jeśli mieszkańcy nie dostrzegają problemu, ponieważ poziom zanieczyszczenia hałasem stanowi zagrożenie dla ich zdrowia, a w przypadku wibracji może być również niebezpieczny dla trwałości infrastruktury mieszkaniowej.

Zbieranie danych wymaga specjalistycznej aparatury rejestrującej oraz eksperckiej wiedzy lecz nie wymaga właściwie aktywności samych mieszkańców, których udział może tu być zredukowany do zgody na przeprowadzenie pomiarów w mieszkaniach.

*Audiosfera stanowić może także źródło deprywacji subiektywnej*. W takim przypadku odczucie irytacji czy zmęczenia wywołane zjawiskami akustycznymi nie musi pozostawać w związku z łamaniem norm natężenia dźwięku. Rejestracja psychicznych wrażeń nieprzekładalnych na wystandardyzowane skale może być przeprowadzona przez samych badaczy. W tym celu przeprowadzić należy dźwiękowe spacerowanie badawcze (*sound walk*), rejestrując ich warstwę foniczną, by na tej podstawie wyłonić dźwiękową specyfikę danego obszaru oraz wskazać elementy niepożądane lub atrakcyjne. Takie podejście uznać można za formę obserwacji uczestniczącej. Badania mogą objąć zarówno przestrzenie publiczne jak i wizyty monitorujące w mieszkaniach prywatnych. Wrażenia osób trwale przebywających w danym środowisku mogą w wielu aspektach różnić się od okazjonalnie odwiedzających dany obszar przechodniów, a każda z tych perspektyw jest potencjalnie cennym źródłem danych. Dlatego takie analizy warto wzbogacić o odczucia samych mieszkańców. W celu przeprowadzenia badań w tym zakresie należy odwołać się do zindywidualizowanych odczuć osób zamieszkujących i trwale

użytkujących daną przestrzeń. Spektrum możliwych do zastosowania metod staje się tu względnie szerokie. Od wywiadów swobodnych i kwestionariuszowych, przez spacerów badawczych pod kierunkiem specjalisty pomagającego zogniskować uwagę na sferze fonicznej, po samodzielną rejestrację wybranych przez mieszkańców dźwięków w określonej przestrzeni. Kolejnym wariantem zastosowania wariantem spacerów badawczych jest ich realizacja przy udziale zaproszonych ekspertów-architektów, akustyków.

Z punktu widzenia rewitalizacji dźwięk może być istotny także jako obszar podlegający rekonstrukcji czy ochronie. Chodzi tu o dźwięki określane zgodnie jako pożądane, przyjemne oraz o dźwięki specyficzne, swoiste i unikatowe, które współtworzyć mogą lokalną tożsamość. Te ostatnie określane bywają jako *soundmark* (Wissmann 2014, s. 5). Taką funkcję pełni choćby hejnał mariacki dla Krakowa. Wyłonienie tej kategorii zjawisk akustycznych można przeprowadzić w oparciu o rozmowy z mieszkańcami, o ich wspomnienia. Czasem wydobywanie dźwiękowych wyróżników może paradoksalnie być łatwiejsze dla badaczy pochodzących z zewnątrz, którzy, mając inny kontekst porównawczy, wskażą zjawiska foniczne, jakie według nich stanowią o specyfice danego miejsca (Yong Jeon i in. 2013, s. 804). Istotnym wyróżnikiem może być także brak pewnych dźwięków obecnych gdzie indziej (Muras 2015, s. 106). Pomocne może się przy tym okazać badanie źródeł historycznych – fotografii, zapisów pamiętnikarskich, materiałów prasowych, oglądanie starych kronik filmowych. Może się przy tej sposobności ujawnić, że dźwiękowa specyfika danego obszaru zawierała kiedyś coś wartościowego, co warto przywrócić w ramach rewitalizacji tożsamości kulturowej.

Powyższe aspekty układają się w sześć podstawowych celów rewitalizacji w obszarze audiosfery. Pierwszy z nich to dokonanie diagnozy stanu i elementów składowych audiosfery na danym obszarze. Drugim celem jest odkrycie roli percepcji dźwięków w procesach waloryzacji przestrzeni. Trzecim jest stworzenie i/lub ochrona środowiska dźwiękowego przyjaznego użytkownikom, bogatego w bodźce dźwiękowe wskazane przez interesariuszy jako atrakcyjne (natura, muzyka itp.). Czwarty cel to identyfikacja i redukcja niepożądanych zjawisk fonicznych oraz rozładowanie konfliktów społecznych narosłych na tym tle. Piątym celem jest rekonstrukcja lub budowa od podstaw wyrazistej dźwiękowej charakterystyki lokalnej społeczności w oparciu o lokalne dziedzictwo i artykułowane potrzeby mieszkańców. Wreszcie ostatnim celem jest wzrost świadomości fonicznej i uwrażliwienie interesariuszy rewitalizacji na panujące w ich okolicy zależności i uwarunkowania oraz zrozumienie dla współistniejących wzajemnie potrzeb w tym zakresie (por. Zimpel 2015, s. 35).



Ze względu na wspomnianą efemeryczność i ulotność materii dźwięku oraz na regularność w jego występowaniu omawiany tu obszar dociekań jest dość wymagający dla badaczy. Zwłaszcza takie badania jak rejestracje na urządzenia nagrywająco-pomiarowe czy spacerzy studyjne wymagają powtarzalności i cykliczności. Dla uzyskania pełnego spektrum zjawisk akustycznych należy odwiedzać dany obszar o różnych porach doby i w różnych dniach tygodnia (dni robocze i weekend) tak aby wychwycić swoistą sekwencyjność foniczną. Nierzadko jest tak, że to samo miejsce w różnym czasie zmienia się dźwiękowo nie do poznania. O ile to możliwe, warto także uwzględnić różne pory roku, choćby ze względu na zmiany ulistnienia drzew, co znacząco wpływa na zmiany środowiska dźwiękowego. Niektóre zaś zjawiska foniczne występują tylko przy określonej pogodzie (na przykład silny szum wiatru w wąskich pasażach) (Muras 2014 s. 35-61). Dodatkowo miasto regularnie wzbogaca się o nowe obiekty – budynki, parki, nasadzenia, obwodnice, podczas gdy inne się likwiduje czy wyburza. Może to znacząco wpłynąć na ruch fal dźwiękowych w przestrzeni. W efekcie pomiary dźwiękowe mogą się po jakimś czasie zdeaktualizować i wymagać ponownego przeprowadzenia. Wszystko to nastęcza sporych trudności badaczom zainteresowanym materią dźwiękową, którzy chcieliby rzetelnie ją zbadać i na tej podstawie wysunąć wiążące i trafne wnioski. Jednak oczywiście nie jest to powód by z badań takich rezygnować i tak jak to się dzieje obecnie, zupełnie ignorować sferę dźwiękową jako źródło informacji o mieście. Myślę, że wskazane tu korzyści płynące z danych fonicznych dla diagnoz rewitalizacyjnych warte są tego, by podjąć trud badawczy, by przynajmniej w jakimś zakresie włączyć tę sferę w zakres empirycznych analiz. Byłoby to zgodne z multisensorycznością faktycznego doświadczania przestrzeni i wynikającym z tego postulatem *demokracji zmysłów* (Tańczuk 2015, s. 16; Zimpel 2015, s. 31) oraz z ustawowym wymogiem kompleksowości diagnoz terenów zdegradowanych i z partycypacyjnym charakterem procesu rewitalizacji społecznej.

## Literatura

- AXELSSON O., NILSSON M. E., BERGLUND B. (2010), A principal components model of soundscape perception, „The Journal of the Acoustical Society of America”, 128(5), <https://doi.org/10.1121/1.3493436> [data dostępu: 01.09.2018].
- BELLO J. P., MYDLARZ C., SALAMON J. (2018), Sound Analysis in Smart Cities, [w:] Computational Analysis of Sound Scenes and Events, red. T. Virtanen, M. D. Plumbley, D. Ellis, Springer International Publishing AG, s. 373-397.

- KOZAK M. (2014), Mapy dźwiękowe w Polsce, „Przestrzeń i Forma”, 21, s. 323-338.
- LOSIAK R., TAŃCZUK R. (2014), Wprowadzenie, [w:] Audiosfera Wrocławia, red. R. Losiak, R. Tańczuk, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 11-19
- MURAS W. (2014), Brzmieniowe oblicza czasu, [w:] Audiosfera Wrocławia, red. R. Losiak, R. Tańczuk, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 35-61.
- MURAS W. (2015), Co słycać za rogiem? Pejzaż dźwiękowy prywatnych i publicznych przestrzeni miejskich. Projekt „Archipelagu Dźwięku”, Centrum Sztuki Współczesnej Zamek Ujazdowski, „Audiosfera. Koncepcje-Badania-Praktyki”, nr 2, s. 102-106.
- ROSEN B. (2007), Sounds of victorian London, <http://vichist.blogspot.com/2007/09/sounds-of-victorian-london.html> [data dostępu: 01.09.2018].
- SALAMON J., JACOBY CH., BELLO J. P. (2014), A dataset and Taxonomy for Urban Sound Research,; <https://www.researchgate.net/publication/267269056> [data dostępu: 01.09.2018].
- STRUMIDŁO Z. (2015), Ile kosztuje cisza? „Audiosfera. Koncepcje-Badania-Praktyki”, nr 1, s. 52-61.
- TAŃCZUK R. (2015), „Pejzaż dźwiękowy” jako kategoria badań nad doświadczeniem miasta, „Audiosfera. Koncepcje-Badania-Praktyki”, nr 1, s. 10-19.
- WISSMAN T. (2014), Geographies of urban sound, adres internetowy: <https://www.researchgate.net/publication/266794583> [data dostępu: 01.09.2018].
- YONG JEON J., YOUNG HONG J., JIK LEE P. (2013), Soundwalk aproach to identify urban soundscapes individually „The Journal of the Acoustical Society of America” 134(1), <https://doi.org/10.1121/1.4807801> [data dostępu: 01.09.2018].
- ZIMPEL J. (2015), Praktyka pogłębionego słuchania w badaniach miejskich. Wokół projektu „Pejzaż dźwiękowy ulicy Święty Marcin”, „Audiosfera. Koncepcje-Badania-Praktyki”, nr 2, s. 29-41.

**Artur Kinal**

### AUDIOSPHERE IN REVITALIZATION

**Keywords:** city, revitalization, audio-sphere, participation, sociology.

The article attempts to draw attention to the potential of audio-data, addressing the issue from the point of view of diagnosis made for use in social revitalization process. The author points to the role of sound in the perception and valorization of urban space by its users. It is also pointed out what cognitive possibilities, important from the sociological point of view and resulting from the studies on audio-sphere, exist there. The article outlines the prospect of enriching diagnoses and revitalization projects with information, so far not accounted for but essential in everyday functioning of city residents. Also, the article contains proposals and methodological recommendations directed at persons wishing to incorporate sound aspects into the research accompanying revitalization processes. The author indicates also the basic cognitive and practical advantages that increase the quality of revitalization projects, the realization of which will be possible through integration of phonic studies into the range of diagnosis undertaken with the use of participation.

**Artur Kinal**

### AUDIOSFERA W REWITALIZACJI

**Słowa kluczowe:** miasto, rewitalizacja, audiosfera, partycypacja, socjologia.

Tekst stanowi próbę zwrócenia uwagi na potencjał drzemiący w danych dźwiękowych, z punktu widzenia diagnoz prowadzonych na użytek procesu rewitalizacji społecznej. Autor wskazuje na rolę dźwięku w postrzeganiu i waloryzowaniu przestrzeni miasta przez jego użytkowników. Wskazuje także możliwości poznawcze, ważne z punktu widzenia socjologii, płynące z badań nad audiosferą. Tekst nakreśla perspektywę wzbogacenia diagnoz i projektów rewitalizacyjnych o nieuwzględniane dotychczas, a istotne dla codziennego funkcjonowania mieszkańców miast informacje. Artykuł zawiera także propozycje i zalecenia metodologiczne skierowane do osób chcących włączyć aspekt dźwiękowy do badań towarzyszących procesom rewitalizacji. Autor wskazuje także podstawowe korzyści poznawcze i praktyczne podnoszące jakość projektów rewitalizacyjnych, których uzyskanie będzie możliwe dzięki włączeniu badań fonicznych w repertuar diagnoz podejmowanych z zastosowaniem partycypacji.



Magdalena Pokrzyńska\*

## NA TROPACH ANTROPOLOGICZNEGO ASPEKTU REWITALIZACJI

### Wstęp: kultura – czas – pamięć i powroty w kulturze

Kultura należy do kanonu pojęć nauk humanistycznych, zajmując w nim jedną z centralnych pozycji. Na przestrzeni dziejów powstało wiele jej definicji, których autorzy wskazują na różne jej cechy, elementy i wymiary. W tekście przywoływana jest jedna z właściwości kultury, a mianowicie, jej dynamiczny charakter, tj. cechujące ją trwanie i ciągłość, ale też zmienność, jej procesualny charakter, ciągle (re)kreowanie przez człowieka, odtwarzanie i przetwarzanie w celu przystosowania do aktualnych potrzeb ludzkich.

Kultura – w różnych swoich przejawach i całej różnorodności – jest dziełem człowieka, towarzyszącym i zwrótnie wpływającym na niego przez całe jego życie. Poszczególne pokolenia przychodzą na świat i wzrastają w ciągłej obecności kultury. Jednostki ludzkie nie tylko kształtują kulturę, ale i są przez nią kształtowane. Każde działanie, jakie podejmują, czy to indywidualnie, czy zbiorowo, rozgrywa się w jakimś kontekście kulturowym, jest osadzone w wartościach, ideach, wzorach i warunkach materialnych (przedmioty, rozwiązania techniczne etc.). Człowiek interpretuje, myśli i działa, posługując się różnymi elementami kultury, która staje się jego narzędziami poznania i działania. W antropologicznej perspektywie oglądu świata bardzo mocno podkreślana jest unikatowość ludzkiej umiejętności nabywania, przekazywania i przekształcania kultury, zdolności, która wyróżnia człowieka w świecie przyrody (Burszta 1998, s. 35). Także ustalenia poczynione

---

\***Magdalena Pokrzyńska** – doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: problematyka pogranicza, tożsamości, pamięci społecznej, dziedzictwa i tradycjonalizmu, kształtowania się życia zbiorowego w Polsce zachodniej po 1945 roku, szeroko rozumianej kultury ludowej; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8370-0592>; e-mail: [M.Pokrzynska@is.uz.zgora.pl](mailto:M.Pokrzynska@is.uz.zgora.pl)

na gruncie socjologii potwierdzają, iż na tle innych gatunków społecznych życie społeczne *homo sapiens* jest wyjątkowe. Edward Wilson wskazuje na decydujące znaczenie szeroko rozumianej kultury dla funkcjonowania i rozwoju życia społeczności ludzkich, podkreślając pozagenetyczne źródła transformacji kulturowych, przywołując wielkie („drastyczne”) przemiany w kulturze, jakie dokonały się gwałtownie, w ciągu zaledwie jednego pokolenia (Wilson 2000, s. 294).

Kulturę stanowiącą dorobek przeszłych pokoleń otrzymujemy jako spuściznę. Nie jest ona jednak czymś stałym, monolitem ukształtowanym raz na zawsze i przekazywanym na zasadzie bezalternatywnego dziedziczenia drogą genotypową. Wobec bagażu kulturowego będącego dorobkiem poprzedników pokolenie wstępujące zawsze przyjmuje jakąś postawę (por. np. typy kultur zaproponowane przez Margaret Mead, Roberta Mertona typologia postaw wobec wzorów kulturowych,). Ta myśl leży u podłoża znanego, opisanego przez Jerzego Szackiego (Szacki 1971), rozróżnienia trzech aspektów tradycji – przedmiotowego, podmiotowego i czynnościowego. Zgodnie z nim, właściwą tradycją jest nie całość dziedziczonej spuścizny, lecz ta jej część, co do której przyjmuje się postawę aktywną, tzn. interpretuje się ją w sposób czynny, nie poprzestając na biernym przyswajaniu. W tym sensie tradycja pozostaje zawsze efektem selekcji, wyboru z możliwości, jakie oferuje dziedzictwo. Dlatego też tradycja jest zawsze konstruktem społecznym (Burszta 2004, s. 112), kształtowanym przez dane pokolenie. O tej cesze Roman Zimand wyraził się malowniczo: „wyspy tradycji na rzece dziedzictwa” (1967, s. 366). W zależności od funkcji, jakie spełnia tradycja, przypisywanych jej znaczeń, czy dróg według jakich ona powstaje, badacze tradycji wymieniają różne jej rodzaje. Do najbardziej znanych należą m.in.: tradycja „wielka” i „mała” (Robert Redfield), tradycja „genetyczna” i „społeczna” (Sigurd Eriksen), tradycja „wynaleziona” (Eric Hobsbawm, Terence Ranger), tradycja „bierna” i „czynna” (Edmund Husserl).

W kontekście tematyki niniejszego tekstu, warto przyjrzeć się propozycji Bogdana Suchodolskiego, który rozróżnił tradycję „żywą” i „pamiętaną”. Zgodnie z tą dymensją, z tradycją żywą mamy do czynienia wówczas, gdy dzieła przeszłości trwają we współczesności i są dla członków zbiorowości zupełnie naturalne. Tradycja pamiętana, natomiast, to taki fragment dziedzictwa kulturowego, który jest znany za sprawą analiz historycznych. W przeciwieństwie do tradycji żywej, która przeżywana jest tak, jakby dzieła składające się na nią należały do współczesnej epoki, w przypadku tradycji pamiętanej członkowie grupy mają świadomość, że wiedza o przeszłości jest godna zapamiętania, utrwalenia w naszych umysłach czy działalności stosownych instytucji, np. muzeów, ale niekoniecznie musi znajdować swój

wyraz w działaniach i życiu jednostek, czy codzienności mikrostruktur. Taką zapamiętaną tradycją można się chwalić przed sobą i przed innymi grupami, stanowi ona zwykle chlubę i powód do dumy, i jako taka jest przywoływana w specjalnych okolicznościach (za: Szacki 1971, s. 146).

Warto też przypomnieć rozróżnienie Józefa Burszty (1974), który analizując sytuację kultury wiejskiej w modernizującym się społeczeństwie polskim, wskazał na istnienie dwóch sytuacji kultury dziedzicznej po przodkach: „dobrej” i „złej” tradycji. Opozycja ta zbudowana jest na zasadzie akceptacji i odrzucenia. W obu przypadkach dochodzi do selekcji dziedzictwa (a zatem postawa względem dziedzictwa nie jest obojętna), ale podczas, gdy jedne są afirmowane i wybierane jako godne kontynuacji, drugie są tematyzowane jako negatywny punkt odniesienia, powód do wstydu, coś, czego należy się wyzybyć (są obśmiewane, skrywane, przemilczane etc.).

Losy dóbr kulturowych mogą zatem przybierać różne kształty: z jednej strony mogą być kontynuowane niemal bezrefleksyjnie, na zasadzie nawyku, z drugiej, mogą być transmitowane całkiem świadomie, z myślą o trwaniu danego wzoru w życiu przyszłych pokoleń, ale też – z jeszcze innej strony – mogą być całkiem świadomie zarzucane lub też intencjonalnie skazywane na zapomnienie, wypierane z dyskursu publicznego, z przestrzeni społecznej i życia członków danej grupy.

Tradycja nie jest czymś danym, z jej istnieniem wiąże się wysiłek jej tworzenia (Szacki 1971, s. 150-151). Poszczególne generacje tworzą własną tradycję. To, co jedno pokolenie porzuciło, inna generacja, przy zachowanej szczątkowej pamięci o danym elemencie kultury może przywrócić do praktyki społecznej – czyli ożywić dziedzictwo. Należy w tym miejscu podkreślić odmienność sytuacji dziedzictwa i pamięci w społeczeństwach niepiśmiennych od społeczeństw rozwiniętych. I w jednych, i w drugich można wskazać na kulturowe praktyki związane z zachowaniem pamięci i przekazem międzypokoleniowym. W przypadku pierwszych podstawą jest opowieść, powtarzanie, praktyka i uczestnictwo. Autorytetem są przedstawiciele najstarszego pokolenia, którzy jako świadkowie historii posiadają największe doświadczenie życiowe i potrafią przywołać odległe w sensie czasowym fakty, wypracowane przez poprzednie pokolenia i stosowane przez nie sposoby pokonywania codziennych wyzwań i problemów, rozwiązania estetyczne, sposoby interpretacji otaczającego świata etc.

W społeczeństwach rozwiniętych pojawia się pismo i instytucje specjalizujące się w podtrzymywaniu pamięci. Dzięki pismu możliwe jest m. in. dotarcie do niepraktykowanych już aktywności lub zarzuconych światopoglądów, powrót do zapoznanych sensów nadawanych niegdyś poszczególnym przedmiotom, działaniom, zjawiskom. Innymi słowy, dzięki rozwojowi

wi symboli społecznych wtórnych (a podstawowym takim symbolem jest pismo), środowisko społeczne człowieka rozszerza się w przestrzeni i czasie (Sowa 1999, s. 113). Współcześnie, istotnymi sposobami dokumentacji dziedzictwa są nowoczesne techniki audiowizualne. Pisząc o instytucjach, natomiast, należy wspomnieć o znaczeniu muzeów i kolekcji oraz o funkcji fachowców specjalizujących się w badaniu przeszłości, jej dokumentowaniu i rozpowszechnianiu wiedzy na ten temat (historycy, konserwatorzy zabytków, etnografowie itd.). W tym świetle inaczej przedstawia się też pozycja społeczna reprezentantów najstarszego pokolenia jako depozytariuszy wiedzy na temat przeszłości. Zagadnienie funkcjonowania pamięci, jej wytwarzania, relacji względem historii i tradycji jest złożone. W ostatnich latach problem ten podejmowali m. in. Marian Golka (2009), Andrzej Szpociński (2006), Barbara Szacka (2006).

### **Rewitalizacja jako działanie w sferze kultury**

Przeszłość, a dokładniej, jej świadectwa materialne i niematerialne (przedmioty, pamięć, wiedza, zwyczaj) – słowem: dziedzictwo – są zawsze punktem wyjścia dla powrotów kulturowych. W wielu językach europejskich, także języku polskim, pochodzący z łacińskiego przedrostek *re-* używany jest dla budowania wyrazów złożonych i posiada dwa znaczenia (*Słownik...* 2017):

1. znów, powtórnie, ponownie, na nowo,
2. przeciwnie, w przeciwnym kierunku.

Pierwsze z wymienionych powyżej znaczeń pojawia się w sensie takich słów jak: reanimacja, reaktywacja, reformacja, rekonstrukcja, renesans (fr. *odrodzenie*). Wszystkie te słowa są używane na określenie jakiegoś powrotu. Rewitalizacja także należy do tej kategorii słów. Zbudowane jest ono na zasadzie zestawienia dwóch łacińskich słów: *re* i *vita*. W dosłownym tłumaczeniu rewitalizacja to przywrócenie do życia (łac. *vita* – życie, istnienie), powrót do wcześniejszych stanów funkcjonowania. Warto zauważyć, że zawarta jest w tym sformułowaniu (świadoma lub nie) afirmacja stanów przeszłych – przywracanie czegoś do życia, które w domyśle było kiedyś cechą tej rzeczy – coś, co jest zrewitalizowane, może na nowo działać, pracować, funkcjonować, słowem: istnieć – w pełnym tego słowa znaczeniu. W języku polskim *rewitalizacja* ma trzy znaczenia (*Słownik...* 2017):

1. odbudowa zniszczonych budynków lub dzielnic miasta,
2. przywrócenie młodego wyglądu za pomocą zabiegów kosmetycznych,
3. przywrócenie aktualności dawnym, przebrzmiałym ideom lub poglądom.



Rewitalizacja dotyczy zatem zarówno tkanki materialnej (budynki, ciało), jak i niematerialnej (idee, poglądy). W każdym z przypadków jest to celowe oddziaływanie na rzeczywistość. Warto zauważyć, że chodzi tu nie tylko o zastane realia kulturowe (bo do takich należy pozostawiona przez poprzednie generacje struktura architektoniczna oraz wypracowane przez nie idee i poglądy), ale także kulturowe oddziaływanie na porządek naturalny, będące przykładem kulturalizacji natury (przekształcanie ciała ludzkiego poprzez nadawanie mu wyglądu zgodnego z wartościami kulturowymi – tu: kult młodości, negacja procesów starzenia się).

Wziąwszy pod uwagę, iż materialne wytwory kultury są wtórne względem myśli ludzkiej (tzw. ideacyjna koncepcja kultury), że w bardziej otwarty lub bardziej zawoalowany sposób wyrażają idee związane z konceptualizacją świata, wyznawanymi wartościami, stylem życia, pozycją społeczną etc., można powiedzieć, że każde działanie rewitalizacyjne zawsze stanowi wyraz kulturowej reinterpretacji jakiegoś obiektu (materialnego lub niematerialnego). Rewitalizacja oznacza zatem zwrot w stronę mniej lub bardziej odległej przeszłości, przywrócenie czemuś dawnego blasku, włączenie zapoznanych wzorów kultury, przedmiotów w życie współczesnego człowieka, w aktualny nurt życia społecznego.

Pojęcie rewitalizacji funkcjonuje w antropologii od ponad półwiecza. Zostało zastosowane w celu teoretycznego opisanie sytuacji zaistniałych w społecznościach pozaeuropejskich w wyniku kontaktu ich tradycyjnych kultur z kulturą europejską (Wallace 1956). Rewitalizacja przynależy do całego zestawu pojęć wypracowanych przez antropologów w celu uchwycenia procesów społecznych i zjawisk kulturowych związanych z reakcją społeczności pozaeuropejskich na zderzenie kultur. Odpowiedzi te pozostają zazwyczaj w silnym związku z działaniem w sferze sacrum, wynikającym z inicjatywy proroka lub wizjonera działającego w imieniu sił nadprzyrodzonych (Nowicka 1972, s. 23). Rewitalizacja w antropologii stanowi pojęcie opisujące zjawisko zmiany kultury będącej efektem ruchu społecznego. Rewitalizacja to „*rozmyślnie, świadome i zorganizowane wysiłki członków danego społeczeństwa w celu stworzenia bardziej zadowolającej kultury*” (Wallace, s. 279 – za: Kabat 1987, s. 310). Rewitalizacja jest procesem, którego podmiotem jest ruch społeczny. Należy podkreślić ten aspekt działań rewitalizacyjnych, jakim jest zbiorowy ich charakter. Aktywności podejmowane przez uczestników tego ruchu mają charakter celowy. Osoby angażujące się w działanie świadomie ingerują w zastany porządek kultury, zmierzając do wywołania w nim zmiany (Wallace, s. 265, za: Kabat 1987, s. 310). Ruch rewitalistyczny pojawia się w sytuacji stresu członków danego społeczeństwa wywołanego zmianą kulturową, któremu towarzyszy rozczarowanie nowym

porządkiem (z perspektywy samych uczestników tego ruchu, nowa sytuacja jest odstępstwem od normy, jest to szeroko rozumiany nieład a nawet stan chaosu, anomii).

Jako, iż ruchy rewitalizacyjne nie są wewnątrznie jednorodne, współcześni badacze posługują się w analizach także innymi pojęciami, które dają możliwość nazwania danego zjawiska z większą precyzją. Należą do nich: natywizm, witalizm, millenaryzm, mesjanizm, profetyzm i in. (np. Nowicka 1972; Szyjewski 2001).

Analizując zjawiska występujące w społecznościach pozaeuropejskich, a będące efektem zderzenia kultur, Wallace podkreślał, że rewitalizacja jest efektem celowych działań, których istotą jest ingerencja w istniejące realia społeczno-kulturowe. Oznacza to, że działania te cechuje poczucie sprawstwa. To ludzie są podmiotami nadającymi kształt rzeczywistości społecznej, wpływają na kierunek rozwoju, tworzą fakty a tym samym dzieje poszczególnych grup ludzkich (np. nowe ruchy społeczne jako podmiot przekształcający rozwinięte społeczeństwa obywatelskie – Paleczny 2010).

Ważnym elementem rewitalizacji jest poczucie względnej deprivacji, czyli „rozbieżności między uprawnionymi oczekiwaniami a rzeczywistością, lub takimiż oczekiwaniami a przewidywanym stanem rzeczywistości. (...) Stan rzeczy, z którym zestawia się własne pragnienia i oczekiwania, może być aktualnym stanem lub stanem przewidywanym. (...) Deprywacja wynikać może z porównania aktualnego stanu własnej grupy z aktualnym stanem innej grupy lub też ze stanem własnej grupy w przeszłości. Dlatego (...) dla określenia zadowolenia lub niezadowolenia jednostki w różnych sytuacjach jest niezbędna teoria grup odniesienia. Punktem odniesienia (...) może być obca grupa lub własna aktualna czy dawna pozycja” (Nowicka 1972, s. 27-28). Deprywacja może dotyczyć różnych sfer życia człowieka, takich jak: własność, zachowania, status społeczny lub wartości.

Teoria ruchów rewitalizacyjnych wyrosła z obserwacji społeczeństw tradycyjnych. Stanowi wynik badań nad małymi grupami, korzystającymi z jednego wzoru kultury (bezalternatywność), posługującymi się jednym językiem, społecznościami żyjącymi w oparciu o pierwotną gospodarkę, plemionami nie posiadającymi rozwiniętych struktur politycznych itd. Badacze podkreślają jednak, że ruchy tego typu mogą pojawiać się także w społeczeństwie rozwiniętym, przemysłowym, w środowiskach, których członków łączy doświadczana deprivacja, jej rodzaj i sposób przeżywania (Nowicka 1972, s. 42-43). Zarówno członkowie małych społeczności tradycyjnych jak i członkowie rozwiniętych społeczeństw (po-)nowoczesnego świata poszukują odpowiedzi na kluczowe potrzeby o uniwersalnym charakterze: poczucie ładu, sensu i zachowanie tożsamości, ciągłości (niezależnie od tego czy bę-

dą one miały kształt bardziej kolektywistyczny, czy bardziej indywidualistyczny). Zachodzące zmiany (rozwój technologiczny, globalizacja, migracje, transformacje polityczne itd.) wywołują potrzebę ciągle nowego budowania tych odpowiedzi. Jedną z reakcji na zachodzące zmiany są działania zbiorowe, których uczestnicy nawiązują do wcześniejszych stanów kultury, co przynosi im m. in. poczucie ciągłości i trwania (*tożsamości* w czasie i przestrzeni).

Z kulturowej perspektywy rewitalizacja oznacza zatem ożywienie kultury, powrót do zapożyczonych lub zapomnianych jej stanów oraz dawnych wzorów życia społecznego (w którym to kultura ma swoje zastosowanie i sens). Ich przywrócenie do życia oznacza wprowadzenie danego elementu do życia współczesnego człowieka, do praktykowanej i przeżywanej przez niego, czyli autentycznej kultury (o współczesnym „głodzie autentyzmu” patrz: Golka 2016).

Odmienne, niż w przypadku animacji (czyli ożywiania, od łacińskiego *anima* – dusza, życie, oddech, tchnienie), którą cechują pełna swoboda i możliwość kreacji *ab ovo* (nie mylić z *reanimacją*) działania rewitalizacyjne zawsze są ograniczone ramami szeroko rozumianego dziedzictwa kulturowego. Niezbędny jest tu punkt odniesienia zaczerpnięty z przeszłości, szeroko rozumiany wytwór kultury (idea ale i/lub jej materialny wyraz – np. tkanina architektoniczna, element dawnej infrastruktury), do którego człowiek intencjonalnie nawiązuje, przywołując go i wcielając na powrót w życie społeczne, użytkując go.

Takie spojrzenie na rewitalizację powoduje, iż odchodzi się od przyjętego aktualnie jej ujmowania w ramach definicji wypracowanej na potrzeby programów Unii Europejskiej, zgodnie z którą pojęcie to jest powszechnie kojarzone z procesem „*wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji*” (Ustawa... 2015, art. 2.1). Przytoczone tu definiowanie rewitalizacji – aczkolwiek urzędowe – funkcjonuje również w naukach społecznych, które podążając za nurtem współczesnego życia społecznego, współpracują z różnego typu organizacjami i instytucjami społecznymi. Takie ujmowanie rewitalizacji pozostaje zazwyczaj w związku z rozwojem lokalnym i problematyką rozwiązywania szeroko rozumianych problemów lokalnych (np. Bazuń, Kwiatkowski 2017; Leszkowicz-Baczyński 2017).

## Egzemplifikacje

Przykładem działań, u podłoża których leży ostatni sposób ujmowania rewitalizacji, mogą być aktualnie realizowane przez samorządy lokalne programy „działań w sferze społecznej oraz gospodarczej lub przestrzennie-funkcjonalnej lub technicznej lub środowiskowej, zmierzające do wyprowadzenia obszaru rewitalizacji ze stanu kryzysowego oraz stworzenie warunków do jego zrównoważonego rozwoju” (*Gminny Program...* 2016). Dotyczą one różnorodnych działań podejmowanych na „obszarze zdegradowanym”, wytypowanym na podstawie danych urzędowych (GUS, MOPS, Komenda Policji etc.). W praktyce oznacza to teren, „na którym zidentyfikowano stan kryzysowy” pod względem poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego, bezrobocia, średniej wieku (udział ludności poprodukcyjnej w ogólnej liczbie mieszkańców), poziomu przestępczości, przedsiębiorczości a także danych dotyczących jakości życia w dziedzinie poziomu czystości środowiska naturalnego i dostępu do terenów rekreacji (tamże, s. 6). Lektura tego typu programów prowadzi do wniosku, iż przedmiotem działań jest zarówno przestrzeń, tkanka architektoniczna, infrastruktura, obszary zielone, jak i kształt życia społecznego (ukierunkowanie na wartości wiążące się z ideą lokalności i wspólnoty, zakorzenienia, zaangażowania i aktywności społecznej).

Sytuacja dziedzictwa kulturowego w Polsce zachodniej ma swój szczególny rys z uwagi na przerwanie ciągłości kulturowej i życia osadniczego w wyniku powojennej wymiany ludności i forsowanego przez lata propagandowego obrazu regionu i jego mieszkańców (więcej na ten temat: Mazur 2000, Pokrzyńska 2011). Obecnie podejmowane działania na rzecz kształtowania tradycji miejscowej przywołują różnorodne elementy dziedzictwa, m.in. dziedzictwo niemieckie sprzed 1945 roku, dziedzictwo kresowe przywiezione przez powojennych osadników. Jednym z przykładów odwołania się do przedwojennej Zielonej Góry jest prezentowanie jej obrazów w przestrzeni publicznej.

Przykładem rewitalizacji dziedzictwa o zróżnicowanej proveniencji jest winiarstwo zielonogórskie, które łączy w sobie dziedzictwo niemieckie i przedwojenne tradycje winiarstwa polskiego, przywiezionego przez osadników z Pokucia i Podola (Pokrzyńska 2019).

Kultura lokalna nie jest jedynym kontekstem „powrotów w kulturze”. Przykładem ożywiania dziedzictwa o mniej zdefiniowanym geograficznie charakterze jest działalność w sferze muzyki. Widać je w nurcie światowym w postaci tzw. ruchu wykonawstwa historycznie poinformowanego. Bez większego trudu można wskazać także powrót do dziedzictwa muzycznego poza kulturą wysoką, czego egzemplifikację stanowi amatorski ruch folkowy. W ostatnich latach coraz więcej zespołów folkowych tworzonych jest przez

osoby z wykształceniem muzycznym na poziomie wyższym, lecz początkowo, w latach 90. były to głównie osoby, które łączyły zamiłowanie do muzyki ludowej, tradycyjnej i które działając w zespole, wkraczały w świat muzyki instrumentalnej, nierzadko ucząc się śpiewu i gry na swoim pierwszym instrumencie muzycznym od podstaw. Uczestnicy folkowej sceny muzycznej w Polsce – podobnie jak w innych krajach – przywołują dawne utwory ludowe, korzystając ze źródeł pisanych (np. w kręgu kultury polskiej dzieła Oskara Kolberga, archiwalne nagrania Polskiego Radia etc., nadając im w swojej działalności znaczenie tradycji żywej) lub z samodzielnych eksploatacji terenowych (pokaz w wykonaniu przedstawicieli najstarszych pokoleń mieszkańców wsi, co można odczytać jako rewaloryzację kultury wiejskiej i powrót do nieinstytucjonalnych sposobów transmisji międzygeneracyjnej). Ich techniki pracy, co jest szczególnie widoczne w przypadku grup składających się z amatorów, przywołują dawnych muzykantów ludowych (naśladownictwo jako podstawa nauki, opieranie się na słuchu muzycznym a nie na zapisie nutowym, bezalternatywność w dziedzinie stylu i techniki wykonawstwa a nawet elementy stylu życia świadomie wybierane przez osoby zaangażowane w ruch folkowy). Przykłady mogą stanowić jedne z pierwszych tego typu grup w Polsce, jak kwartet Jorgi, Syrbacy, Orkiestra pw. Świętego Mikołaja, czy grupa Chudoba, które w ostatnich dekadach XX wieku działały na zasadzie alternatywy dla mainstreamu muzycznego. Można też przywołać należące do kultury popularnej projekty takie jak Grzegorz z Ciecchowa lub współczesną Kapelę ze Wsi Warszawa (składającą się już z osób o wyższym wykształceniu muzycznym). Można też zauważyć, że środowisko to rozwija się, znajdując entuzjastów w kolejnych pokoleniach.

Innym przykładem nawiązania do ponadlokalnego dziedzictwa jest ruch DIY (w ramach którego można samodzielnie zrobić sobie np. biżuterię, ale też można rozpocząć samodzielną budowę domu mieszkalnego ze słomy i gliny), przywracanie winiarstwa (Pokrzyńska 2019) lub bartnictwa (czyli archaicznej postaci pszczelarstwa) (Pokrzyńska 2017, s. 90-91). Wszystkie te przykłady działań wiążą się z przywracaniem tradycyjnych umiejętności, narzędzi, ale też, a może przede wszystkim, wartości, elementów światopoglądu i stylu życia.

Interesującym przypadkiem są przedsięwzięcia rewitalizacji terenów zielonych, podejmowane w ramach działań zinstytucjonalizowanych. Przykładem mogą być projekty rewitalizacji lasów i parków. Rodzi się pytanie o to, jak rozumieć to sformułowanie. W jakim sensie parki, łąki, ciek wodne czy lasy są rewitalizowane, czyli przywracane do życia? Oczywiście Biorąc pod uwagę działania, które są w ramach tych programów podejmowane, chodzi tu o przywracanie tych terenów do życia społecznego, tzn. przywra-

canie im historycznego kształtu (np. rewitalizacja lasów poprzez wymianę nasadzeń na gatunki rodzime dla danego terenu), nadawanie im cech współgrających z potrzebami współczesnego człowieka i „oswajanie” przestrzeni poprzez *kulturalizację natury* (np. poprowadzone bezpiecznie, wyposażone w infrastrukturę i utrzymane w porządku trasy turystyczne i ścieżki edukacyjne). Można się również spotkać z bardziej dosłownie rozumianym „przywracaniem życia” terenom zielonym. W ruchu nieformalnym obrazuje to sytuacja celowego zaniechania koszenia trawników, rowów, miedz przydrożnych etc., z myślą o kształtowaniu środowiska do życia dla różnych organizmów biologicznych. Działania tego typu wpisują się w szerszy nurt filozofii ekologicznej.

### Uwagi końcowe

Egzemplifikacje zaprezentowane zwięźle w ostatnich akapitach artykułu nie wyczerpują całego ich bogactwa. Powyższe przykłady nie tylko obrazują antropologiczną perspektywę postrzegania działań zbiorowych realizowanych pod szyldem „rewitalizacji” (dotyczy to głównie przedsięwzięć dofinansowywanych przez UE), ale także nieformalnych działań grupowych skierowanych na przywracanie zapoznanego dziedzictwa materialnego i niematerialnego do życia. W takich wypadkach mamy do czynienia z faktycznym „ożywianiem dziedzictwa”, kiedy to zaangażowane w dany ruch osoby włączają je do tradycji żywej swoich środowisk, prowadząc często także działalność upowszechniającą (w takim kierunku właśnie zmierza model rewitalizacji partycypacyjnej, patrz: Bazuń, Kwiatkowski 2017). Warto zwrócić także uwagę, że „powroty w kulturze” mogą być bardziej lub mniej radykalne, w zależności od tego, jaką część społeczeństwa obejmują, jak wiele dziedzin życia dotyczą, jak odległe względem współczesności (i rodzimej kultury) wzory przywołują i w jakiej skali to czynią.

Antropologiczne tropy wiodą ku szerszemu zjawisku, jakim jest moda na powroty i reinterpretacje w kulturze. Można sobie zadać pytanie o źródła rewitalizacji. Dlaczego w ogóle człowiek podejmuje działania rewitalizacyjne? Dlaczego powraca do zarzuconych wzorów, jakie motywacje nim kierują? Jak do tego dochodzi (spontaniczne działania oddolne czy inspiracja odgórna)? Kto jest podmiotem? Jaka kultura jest przywoływana i przeżywana na nowo? Jakie wartości są realizowane? Skąd czerpie się wzory? Ile w tym jest rodzimej tradycji, a ile wzorów przeniesionych z innej przestrzeni? Pytań tego typu jest znacznie więcej. Wszystkie one dotyczą kondycji współczesnego społeczeństwa i postaw wobec przeszłości. Dotyczą zmiany, ale i trwałości, ponadczasowości. Tropienie odpowiedzi na tego typu pytania stanowi z pewnością wielkie wyzwanie analityczne, niewyczerpane źródło (auto)refleksji,



ale też jest aktywnością niezwykle poznawczą, barwną, a niekiedy pełną zaskakujących odkryć na temat swojej grupy i siebie samego.

## Literatura

- BAZUŃ D., KWIATKOWSKI M. (RED.) (2017), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- BURSHA J. (1974), *Kultura ludowa – kultura narodowa: szkice i rozprawy*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa.
- BURSZTA W. J. (1998), *Antropologia kultury. Tematy, teorie, interpretacje*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
- BURSZTA W. J. (2004), *Różnorodność i tożsamość: antropologia jako kulturowa refleksyjność*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.
- GMINNY Program Rewitalizacji Miasta Zielona Góra na lata 2016-2022. Aktualizacja (2016), [http://bip.zielonagora.pl/system/obj/53293\\\_c1.pdf](http://bip.zielonagora.pl/system/obj/53293\_c1.pdf), [data dostępu: 31.08.2018].
- GOLKA M. (2009), *Pamięć społeczna i jej implanty*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- GOLKA M. (2016), Głód autentyzmu, „Opuscula Sociologica” 1, s. 5-13.
- HOBBSAWM E., RANGER T. (2008), *Tradycja wynaleziona*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- KABAT I. (1987), *Rewitalizacja*, [w:] *Słownik etnologiczny. Terminy ogólne*, red. Z. Staszczak, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa-Poznań.
- KARWOWSKI P. (2010), *Winiarstwo Kresów Wschodnich II Rzeczypospolitej Polskiej*. Katalog wystawy, wyd. Zielonogórskie Stowarzyszenie Winiarskie, Zielona Góra.
- LESZKOWICZ-BACZYŃSKI J. (2017), *Partycypacja obywatelska – zagrożenia i szanse realizacji. Analiza wybranych działań prospołecznych i rewitalizacyjnych w mieście średniej*, [w:] *Wyzwania rozwoju miast. Łączenie samorządów lokalnych, budżet obywatelski*, red. B. Ślusarz, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zielona Góra, s. 122-136.
- MAZUR Z. (RED.) (2000), *Wspólne dziedzictwo? Ze studiów nad stosunkiem do spuścizny kulturowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych*, Instytut Zachodni, Poznań.

- MEAD M. (2000), *Kultura i tożsamość. Studium dystansu międzypokoleniowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- MERTON R. (2002), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- NOWICKA E. (1972), *Bunt i ucieczka. Zderzenie kultur i ruchy społeczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- PAŁECCZYŃSKI T. (2010), *Nowe ruchy społeczne*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- POKRZYŃSKA M. (2011), *Problemy kształtowania się tradycji w zachodniej Polsce. Przypadek ziemi lubuskiej*, [w:] *Tradycja w kontekstach społecznych*, tom 3, red. J. Styk, M. Dziekanowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, s. 147-162.
- POKRZYŃSKA M. (2017), *Współczesne pszczelarstwo polskie pomiędzy rolnictwem a ruchem społecznym*, „Opuscula Sociologica” 4, s. 81-96.
- POKRZYŃSKA M. (2019), *Zielonogórskie winiarstwo w XXI wieku – rewitalizacja dziedzictwa*, [w:] *Winiarska i bachiczna tradycja Zielonej Góry. Studia i szkice społeczno-kulturowe*, red. D. Angutek, A. Kinal, J. Leszkowicz-Baczyński, M. Pokrzyńska, A. Urbaniak, Wydawnictwo Epigram, Bydgoszcz.
- SŁOWNIK Języka Polskiego PWN (2017), <http://sjp.pwn.pl> [data dostępu: 30.01.2017].
- SOWA K. Z. (1999), *Środowisko społeczne mieszkańca wielkiego miasta*, [w:] *Socjologia miasta. Wybór tekstów*, red. M. Malikowski, S. Solecki, Rzeszów, s. 101-115.
- SZACKA B. (2006), *Czas przeszły, pamięć, mit*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- SZACKI J. (1971), *Tradycja: przegląd problematyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- SZPOCIŃSKI A., KWIATKOWSKI P. T. (2006), *Przeszłość jako przedmiot przekazu*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- SZYJEWSKI A. (2001), *Etnologia religii*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków.
- USTAWA o rewitalizacji z 9 października 2015 r. (2015), <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2015/1777/1>, [data dostępu: 31.08.2018].
- WALLACE A. F. C. (1956), *Revitalization movements*, „American Anthropologist” 58/2: 264-281 (publikacja przytaczana za: Kabat I., *Słownik Etnologiczny*, s. 310-0).



WILSON E. O. (2000), Socjobiologia. Wydanie popularnonaukowe, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.

ZIMAND R. (1967), Problem tradycji, [w:] Proces historyczny w literaturze i sztuce, red. M. Janion, A. Piorunowa, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.

Magdalena Pokrzyńska

#### TRACING THE ANTHROPOLOGICAL ASPECT OF REVITALISATION

**Keywords:** cultural heritage, tradition, social movement, revitalization.

The article discusses the temporal aspect of culture. The author presents culture in the context of tradition shaping, reinterpretation processes and returns to the abandoned heritage. She emphasizes one of the meanings of the term revitalization (hardly present in today's public discourse), i.e., restoring the topicality of the elements of old culture. Revitalization is interpreted as bringing well-known culture (ideas, values, patterns of thinking or acting, social norms, artefacts of material culture, etc.) back to life. The author invokes the definition of revitalization known in anthropology and points to the importance of social movement in revitalization processes. She gives examples of contemporary revitalization activities in various dimensions of life (e.g., agriculture, lifestyle, aesthetics, architecture, landscaping).

Magdalena Pokrzyńska

#### NA TROPACH ANTROPOLOGICZNEGO ASPEKTU REWITALIZACJI

**Słowa kluczowe:** dziedzictwo kulturowe, tradycja, ruch społeczny, rewitalizacja.

W artykule podjęta jest problematyka temporalnego aspektu kultury. Autorka prezentuje kulturę w kontekście kształtowania tradycji, procesów reinterpretacji i powrotów do zarzuconego dziedzictwa. Akcentuje jedno ze słabo widocznych dziś w publicznym dyskursie znaczeń terminu rewitalizacja, jakim jest przywracanie aktualności elementom dawnej kultury. Ujmuje rewitalizację jako przywracanie do życia zapoznanej kultury (idei, wartości, wzoru myślenia lub działania, normy społecznej, obiektu kultury materialnej etc.). Przywołuje znaną na gruncie antropologii definicję rewitalizacji i wskazuje na znaczenie ruchu społecznego w procesach rewitalizacyjnych. Podaje przykłady współczesnych działań rewitalizacyjnych w różnych wymiarach życia (np. rolnictwo, styl życia, estetyka, architektura, kształtowanie krajobrazu).



**Joanna Frątczak-Müller\***  
**Anita Łukowiak\*\***

## **DIAGNOZA PARTYCYPACYJNA A REWITALIZACJA. PRZYPADEK GORZOWSKIEGO KWADRATU**

Rewitalizacja jest długoletnim procesem prowadzonym we współpracy ze społecznością lokalną oraz na jej rzecz. Zakłada optymalne wykorzystanie jej zasobów oraz wzmocnienie lokalnych potencjałów. Stanowi również ważne narzędzie służące poprawie jakości i atrakcyjności środowiska lokalnego, a jej społeczny aspekt winien przynosić pozytywne efekty.

W tak rozumianym procesie szczególnie ważne jest zaangażowanie obywateli w planowanie i realizację wytyczonych zadań. Skutkuje to (1) poszukiwaniem rozwiązań dla wspólnych, lokalnych problemów, (2) poprzez uwzględnienie pomysłów i sugestii mieszkańców, (3) przy ich czynnym zaangażowaniu. Rozwiązaniem dającym możliwość wypełniania w ten sposób zdefiniowanych zadań jest zastosowanie diagnozy partycypacyjnej. Jeśli bowiem można zgodzić się z założeniem, że partycypacja społeczna jest stopniowalna, zastosowanie tego typu diagnozy daje możliwość osiągnięcia najwyższego poziomu uczestnictwa mieszkańców w prowadzeniu procesów zmian. Jakie są cele i zadania diagnozy partycypacyjnej? Jak powinna być przeprowadzona by jej wpływ na proces kształtowania przestrzeni był skuteczny? To podstawowe pytania przyjęte do analizy w tym artykule.

Celem artykułu jest prezentacja argumentów na rzecz tezy, że prowadzenie procesów rewitalizacji z wykorzystaniem technik partycypacyjnych

---

\* **Joanna Frątczak-Müller** – doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie socjologia, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: polityka społeczna, ekonomia społeczna, rewitalizacja społeczna, socjologia rodziny, socjologia organizacji; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2283-0174>; e-mail: [j.fratczak-muller@wpps.uz.zgora.pl](mailto:j.fratczak-muller@wpps.uz.zgora.pl)

\*\* **Anita Łukowiak** – magister nauk o rodzinie, doktorantka w zakresie socjologii, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: ekonomia społeczna, kapitał społeczny, rewitalizacja społeczna; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8966-2486>; e-mail: [anita.lukowiak@gmail.com](mailto:anita.lukowiak@gmail.com)

zwiększa współpracę między interesariuszami procesu i jakość uzyskiwanych efektów prac. Jest to wynik dominacji ugodowej orientacji aktorów nad formami relacji wzajemnych, mających charakter konfliktowy. Wskazane relacje wypracowywane są podczas stałych styczności społecznych uczestników procesu oraz budowania zaufania i przekonania o stosowaniu choćby podstawowego poziomu sprawiedliwości proceduralnej.

Za podstawę prowadzonych rozważań przyjęliśmy realizowany w latach 2017-2018 proces rewitalizacji Placu Nieznanego Żołnierza w Gorzowie Wielkopolskim, nazywanego *Kwadratem*. *Kwadrat* został wpisany do Gminnego Programu Rewitalizacji Gorzów 2025+ jako jedno z ważnych przedsięwzięć. Artykuł wyjaśnia kluczowe terminy, jak diagnoza partycypacyjna, rewitalizacja, partycypacja społeczna oraz przedstawia główne etapy opracowania i realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Gorzów 2025+. Następnie scharakteryzuje proces rewitalizacji *Kwadratu* jako wzorcowej przestrzeni miejskiej, powstałej przy wykorzystaniu technik diagnozy partycypacyjnej. Artykuł kończą wnioski z analiz, w których poszukujemy czynników i barier realizacji uspołecznionych procesów rewitalizacji, dających możliwości wykorzystywania zasobów społecznych i technik partycypacyjnych odpowiednich do skali wyzwań realizowanych procesów zmian.

### **O rewitalizacji i diagnozie partycypacyjnej krótko**

Jednym z istotnych czynników kształtujących nowoczesne społeczeństwo obywatelskie jest psychologiczna transformacja w sposobie, w jaki mieszkańcy zaczynają postrzegać rolę wspólnoty w dostarczaniu usług, które wcześniej leżały w zakresie działania jednostek centralnych, również w wymiarze lokalnym (Cohen, Arato 1994; Shils 1994). Dziś aktorzy społeczni podejmują się wielu zadań, które wcześniej były zarezerwowane dla instytucji rządowych, na przykład w szeroko pojętej sferze społecznej lub gospodarczej. Co więcej reprezentowane przez nich organizacje zajmują się ważnymi dla społeczności lokalnej analizami prawnymi, naukowymi, technicznymi czy też politycznymi (Schimanek 2015). Wspomniane działania są podstawą prowadzenia procesów rewitalizacji rozumianej jako kompleksowy proces wyrowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, poprzez działania zintegrowane na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki a skoncentrowane terytorialnie i prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnych programów (*Ustawa...* 2015). Proces ten obejmuje swymi działaniami przede wszystkim problemy w sferze społecznej oraz gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej i środowiskowej (Brown, Kristiansen 2009). Jego interesariusze to osoby, które programowana zmiana dotyka w mniej lub bardziej bezpośredni sposób. Do tej kategorii

należą zarówno przedstawiciele władz publicznych, organizacje pozarządowe, podmioty prowadzące działalność gospodarczą na obszarze gminy, ale również mieszkańcy gminy, a w szczególności mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz podmioty zarządzające nieruchomościami na jego terenie (Bazuń, Kwiatkowski 2017).

Ograniczeniu negatywnych zjawisk społecznych sprzyja podejmowanie działań skutkujących usuwaniem dysfunkcji systemu społecznego, ograniczających występowanie patologii społecznych, zwiększających aktywizację zawodową, a tym samym przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu (Pazder 2008). Na obszarze, na którym występuje kumulacja negatywnych zjawisk społecznych zwykle obserwuje się degradację przestrzeni. O tyle, o ile można, w zależności od wielkości budżetu gminy, zmodernizować lub zbudować od początku elementy infrastruktury, o tyle trudno zmienić mentalność osób zamieszkujących tereny poddawane rewitalizacji. W wyniku tego, działania związane z rewitalizacją muszą stanowić proces ciągły, długotrwały oraz uwzględniający partycypację społeczną na każdym etapie programowania zmian. Ich efektem powinien być szczególnie związek emocjonalny uczestników działań z przestrzenią. Realizacja tej zasady jest jednocześnie odpowiedzią na jeden z podstawowych problemów obszarów zdegradowanych – bierność społeczną ich mieszkańców. Uwarunkowania prawnoustrojowe, społeczne i kulturowe stanowią niekwestionowane filary w budowie społeczeństwa obywatelskiego, istotna jest również powszechna gotowość do uczestnictwa w życiu publicznym wraz z poczuciem współodpowiedzialności za skutki podejmowanych decyzji, której zazwyczaj w obszarach rewitalizacji brak. W takim rozumieniu o partycypacji społecznej możemy mówić jako o instrumencie, którym posługują się władze, włączając mieszkańców w proces podejmowania decyzji (Pietraszko-Furmanek 2012; ECPM 2001).

Podstawowym warunkiem skutecznej partycypacji jest przygotowanie wszystkich partnerów do prowadzenia dialogu. Obie strony dialogu powinny być wyposażone w rzetelną wiedzę dotyczącą treści sprawy. Obywatele nie powinni swoich sądów opierać na intuicji. Władze aby podjąć słuszne decyzje, powinny w zamian zapoznawać się z wieloma, często różnymi propozycjami mieszkańców. Nie bez znaczenia jest również umiejętność zawierania kompromisów i zaufanie do otoczenia (Schimanek 2015; Pietraszko-Furmanek 2012). Drabina partycypacji społecznej składa się z trzech głównych kategorii form dialogu obywatelskiego: informowania, konsultowania oraz współdecydowania. Kategorie te w zależności od sytuacji wzajemnie się przenikają (Baccaro, Simoni 2007; Osiatyński 1996).

Do form dialogu obywatelskiego uwzględniającego dwustronną wymianę informacji, stanowiącą o jego istocie, zaliczyć można spotkania informacyjne dla mieszkańców, wspólne zespoły robocze, czaty internetowe, ale także skargi i wnioski obywateli, do których władza musi się ustosunkować (Schimanek 2015). Mniej popularną formą, choć bardzo skuteczną we włączaniu społeczności lokalnej w prowadzenie procesów zmian w przestrzeni publicznej jest stosowanie diagnoz partycypacyjnych.

Powstanie idei badań partycypacyjnych jest wynikiem realizacji założenia o potrzebie możliwie szerokiego udziału mieszkańców w procesie badawczym. Założenie to zrealizuje się zazwyczaj na trzy sposoby. Po pierwsze, grono mieszkańców powinno mieć istotny wpływ na koncepcję i przebieg badań. Po drugie, badania powinny być prowadzone przez osoby mieszkające na co dzień na terenie gminy/miasta (po uprzednim ich przygotowaniu do tego zadania podczas cyklu szkoleń). Po trzecie, stosowane metody badawcze powinny zakładać podmiotowy udział badanych, np. wywiady kawiarniane, wywiady indywidualne z mieszkańcami, spacerki badawcze, warsztaty eksperckie, warsztaty charette. Daje to możliwość tworzenia szczególnej sytuacji wnoszenia własnego, twórczego wkładu do oceny poszczególnych aspektów życia w gminie/mieście i do tworzenia koncepcji oczekiwanych zmian. Zadaniem tak skonstruowanego procesu jest zwiększenie stopnia identyfikacji mieszkańców z planowanymi działaniami rewitalizacyjnymi oraz motywacji do aktywnego uczestnictwa w tworzeniu strategii i w samym procesie rewitalizacji. Podczas realizacji tego typu diagnoz przyjmuje się, że mieszkańcy dysponują na tyle szeroką wiedzą na temat badanej przestrzeni, że ułatwi im to prowadzenie badań i docieranie do osób i środowisk trudno dostępnych dla badaczy zewnętrznych. Dodatkowym atutem takich badań jest realizacja zadań edukacyjnych. W ich wyniku uczestnicy procesu zdobywają wiedzę i doświadczenia, które będą mogły być wykorzystywane w innych badaniach lokalnych. Diagnozy partycypacyjne oddziałują w ten sposób na budowanie kapitału intelektualnego, organizacyjnego i społecznego. Dodatkowym atutem tego podejścia jest pogłębiony i wieloaspektowy charakter prowadzonych analiz. Polega on na wzajemnym uzupełnianiu się stosowanych, zróżnicowanych metod i technik badawczych.

### **Gminny Program Rewitalizacji Gorzów 2025+ początkiem rewitalizacji**

Degradacja dotyczy ważnej części terenów zurbanizowanych polskich miast. Miasta z enklawami biedy i wykluczenia, o substandardowych warunkach życia, nie mają szans być konkurencyjnymi, a ich potencjały pozostają niewykorzystane. Czynnikiem degradacji są najczęściej negatywne zjawiska

społeczno-gospodarcze. Skutkują one segregacją społeczną i dziedziczeniem biedy. Powodują także niekorzystne zmiany infrastrukturalno-przestrzenne, występujące najczęściej w historycznych śródmieściach, jak dekapitalizacja tkanki miejskiej czy ułomna struktura urbanistyczna. Gorzów Wielkopolski nie jest tu wyjątkiem. Jego centrum przeżywa kryzys. Występuje w nim koncentracja negatywnych zjawisk społecznych o charakterze sprzężeń zwrotnych oraz ułomna i zdegradowana struktura urbanistyczna historycznych części miasta, będąca ich tłem. Charakterystyczne dla ścisłego centrum jest pozbawienie go funkcji rekreacyjnych na rzecz usługowych, związanych z finansami (banki, kantory) oraz za zakresu ochrony zdrowia (np. apteki). Wskutek tego typu analiz 29 czerwca 2016 r. na wniosek Prezydenta Miasta Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego wyznaczyła obszar rewitalizacji uchwałą Nr XXVIII/367/2016. Dało to tym samym początek strategicznemu procesowi przezwyciężenia kryzysu na wskazanym terenie. Formalnie prace nad dokumentem zainicjowano kolejną uchwałą Rady Miasta Gorzowa Nr XXXII/389/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r. o przystąpieniu do sporządzania Gminnego Programu Rewitalizacji. Za najważniejsze z wyzwań uznano: odzyskanie poczucia sprawczości i odbudowanie spójności społecznej, dostarczenie bodźców rozwojowych lokalnej gospodarce, poprawę ładu funkcjonalno-przestrzennego i technicznych warunków życia. Powyższe zadania zostały ujęte w sposób spójny i komplementarny w Gminnym Programie Rewitalizacji Gorzów 2025+ (dalej GPR), który przyjęty został uchwałą Rady Miasta Nr XXXVI/445/2016 z dnia 13 grudnia 2016 r., a 15 grudnia 2016 r. Zarząd Województwa Lubuskiego wpisał program do wykazu programów rewitalizacji nr 154/2061/16, dzięki czemu miasto mogło ubiegać się o środki finansowe z konkursów na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne przeznaczone na rewitalizację.

Program rewitalizacji definiuje cztery, podporządkowane misji, cele strategiczne: (1) odbudować w Gorzowie spójność społeczną, (2) ożywić gospodarczo obszar rewitalizacji, (3) poprawić jakość obszarów zamieszkania, (4) odbudować ład przestrzenny w centrum miasta (GPR 2016).

Według sprawozdania z wykonania GPR za rok 2017, na lata 2017-2019 przypada pierwszy okres pełnej jego funkcjonalności (*Sprawozdanie...* 2018). Zadania zrealizowane w roku 2017 zostały podzielone na cztery kategorie: (1) społeczno-gospodarcze – 8 zadań, (2) techniczne – 12, (3) przestrzenno-funkcjonalne – 9, (4) środowiskowe – 0. Zadań zrealizowanych w pełni było dwa. Pierwsze dotyczyło implementacji programu edukacyjnego „Unijne przedszkolaki w Gorzowie”, drugie było związane z realizacją rewitalizacji *Kwadratu*. Pozostałe z przedsięwzięć miały różny stopień zaawansowania (od 10 do 75%).

### ***Kwadrat* wzorcową miejską przestrzenią rekreacyjną**

*Kwadrat* to Plac Nieznanego Żołnierza położony w Nowym Mieście między ulicami: Chrobrego, 30. Stycznia, Dąbrowskiego oraz Krzywoustego. Dominuje na nim zabytkowa zabudowa z XIX i XX wieku. Jego układ urbanistyczny został wpisany do rejestru zabytków. W 1945 roku, w ramach wykorystania okopów przeciwlotniczych na placu dokonano licznych pochówków żołnierzy Armii Radzieckiej. Skutkiem tego w latach 1945-1952 było wytyczenie na nim cmentarza wojennego nazywanego również Placem Poległych, którego głównym elementem był pomnik Wdzięczności z gwiazdą (1946). W roku 1952, w wyniku przeniesienia mogił na nowy cmentarz wojenny przy ul. Walczaka, przywrócono dawne funkcje *Kwadratu*. W ich miejsce ponownie wytyczono aleje spacerowe. Pomnik Wdzięczności został usunięty w 1978 r. i zastąpiony pomnikiem 2. Armii Wojska Polskiego. W 2008 r. pojawiła się koncepcja ustawienia pomnika marszałka Józefa Piłsudskiego w miejscu obecnego monumentu wojskowego. Nie doszło jednak do realizacji tego pomysłu (*Multimedialna Encyklopedia...* 2011). W roku 2017 podjęto się rewitalizacji *Kwadratu*.

Realizacja odnowy *Kwadratu* odpowiada ostatniemu celowi głównemu GPR – cel szczegółowy 4.1.2. *Tworzyć z udziałem mieszkańców wzorcowe publiczne przestrzenie spotkań i rekreacji w podobszarach rewitalizacji*. Jego rewitalizacja została sfinansowana z udziałem funduszy unijnych, ujętych w Zintegrowanych Inwestycjach Terytorialnych dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wielkopolskiego.

Gminny Program Rewitalizacji Gorzów 2025+ w Przedsięwzięciu Rewitalizacyjnym nr 15 określa wytyczne dla *Kwadratu* – wzorcowej miejskiej przestrzeni rekreacyjnej, jako (1) procesu projektowania i aranżacji Placu Nieznanego Żołnierza (*Kwadratu*) z udziałem mieszkańców, (2) zabezpieczenia najwyższej jakości wykonania projektu. Wartość przedsięwzięcia oszacowano na 5 882 352,94 zł. Jego realizacja wynikała ze sfinansowanych w poprzednim okresie projektów miękkich. W ramach wypełniania zadań związanych z zaprogramowanymi zmianami infrastrukturalnymi zaplanowano przeprowadzenie diagnozy partycypacyjnej. Uznano ją za odpowiednie narzędzie partycypacji społecznej mieszkańców, dające możliwość wspólnego i świadomego artykułowania potrzeb, realizacji i obrony interesów (również aspiracji) wszystkich kategorii interesariuszy. Zamierzeniem liderów procesu było animowanie uczestnictwa mieszkańców w projekcie, prowadzenie dyskusji jego dotyczących oraz budowanie poczucia odpowiedzialności za zmiany. Rewitalizacja *Kwadratu* została zwięźle opisana w zbiorze esejów na temat kształtowania przestrzeni miejskiej w Polsce jako przykład dobrej praktyki. Autorzy opracowania doceniają nowatorski charakter podjętych



działań, szczególne zaangażowanie urzędników i mieszkańców oraz włączenie do procesu partycypacyjnego planowania ludności romskiej zamieszkującej okolicę (Gil-Piątek, Grunt-Mejer 2018, s. 75-76).

Do ogłoszonego przez Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. przetargu na koncepcję zagospodarowania *Kwadratu* stanęła jedna firma. Było to Pronobis Studio z Bytomia. Jego zadaniem było opracowanie diagnozy, której celami były: (1) określenie sposobów i zasad dotychczasowego wykorzystywania projektowanej przestrzeni publicznej, (2) optymalizacja zastosowanych rozwiązań w projekcie architektonicznym poprzez prowadzenie dialogu społecznego z mieszkańcami i użytkownikami przestrzeni. Dokonano tego przy zastosowaniu technik diagnozy partycypacyjnej, tj. otwartych i zamkniętych warsztatów dla różnych interesariuszy, spacerów badawczych, spotkań informacyjnych, wywiadów kawiarnianych, warsztatów planistycznych w przestrzeni będącej przedmiotem projektu. Diagnozę prowadzono od 8 września do 8 października 2016 r. Poniższa tabela prezentuje zastosowane w niej techniki i liczbę ich uczestników.

Tabela 1

## Konsultacje społeczne

Działanie	Data	Liczba uczestników	Cel spotkania
Informacyjne spotkanie warsztatowe	29.08.2016	28	Prezentacja m.in. harmonogramu działań, metody działań projektanckich oraz dyskusja na temat historii miasta i tożsamości mieszkańców, celem wykorzystania zebranych informacji w projektowaniu przestrzeni publicznej.
Spacerzy badawcze połączone w cykle ze względu na porę dnia, trasę (trzy różne), kategorię uczestników	30.08.2016	70	Diagnoza barier i problemów przestrzennych zauważanych przez mieszkańców i użytkowników, promocja spotkań warsztatowych, a także grupowe badanie interesariuszy.

Spotkanie warsztatowe fokusowe dedykowane czterem kategoriom uczestników: przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, urzędnicy, radni – praca w grupach nad założeniami projektowymi i na makiecie	01.09.2016	14	Sieciowanie dotychczasowych inicjatorów zmian, wypracowanie wspólnej wizji zmiany, ustalenie priorytetów i zadań dodatkowych w aranżacji przestrzeni centralnej, określenie wartości tożsamościowych Gorzowa, ustalenie priorytetów projektowych, określenie kategorii interesariuszy bezpośrednio wpływających na zarządzanie przestrzenią i bezpośrednio użytkujących deptak i plac.
Otwarte spotkanie warsztatowe – praca na makietach	02.09.2016	22	Wypracowanie z mieszkańcami idei placu i ulicy, zaprojektowanie atrakcji przestrzeni stałych i tymczasowych, projektowanie prototypu „parkletu”. Analiza założeń wypracowanych podczas poprzednich warsztatów
Warsztatowe spotkanie plenerowe (restauracja Dobra Karma, znajdująca się przy <i>Kwadracie</i> )	03.09.2016	60	Wypracowanie z mieszkańcami idei placu i ulicy. Analiza założeń wypracowanych podczas poprzednich warsztatów
Wywiady kawiarniane (Klub Kultury Jedynka ul. Chrobrego)	21.09.2016	brak danych	Dyskusja i dyżur dla mieszkańców, możliwość zgłaszania uwag i postulatów dot. rewitalizacji <i>Kwadratu</i> .

Źródło: opracowanie własne.

W diagnozie łącznie udział wzięły 194 osoby, reprezentujące następujące kategorie interesariuszy: mieszkańcy, urzędnicy, osoby pracujące w pobliżu, prowadzący działalność gospodarczą, zarządcy budynków, społecznicy, radni, uczniowie i studenci, nauczyciele, organizacje pozarządowe, dzieci. Jej przeprowadzenie w prezentowanej formie pozwoliło na włączenie lokalnej społeczności oraz innych użytkowników *Kwadratu* w opracowanie rozwiązań infrastrukturalnych i społecznych dotyczących placu, ale również wskazało na dużą wagę konsultacji społecznych w rozpatrywaniu zagadnień rewitalizacji. Mieszkańcy świadomie oceniali swoje potrzeby i oczekiwania związane z rozwojem i rewitalizacją *Kwadratu*, a efektem tych spotkań było sformułowanie problemów, ustalenie ich hierarchii oraz uzyskanie konsen-

susu w sprawie sposobu ich rozwiązywania. Główną potrzebą zdefiniowaną w trakcie badań było przekonanie uczestników o deficycie wysokiej jakości przestrzeni publicznych w Gorzowie, związanych z odpoczynkiem i rekreacją. Rekomendacje diagnozy wskazywały na konieczność zachowania ówczesnego potencjału powierzchni biologicznie czynnej placu, z możliwością jej rozszerzenia. Odnosiły się także do uzupełnienia jej o wysokiej jakości infrastrukturę parkową (urządzenia rekreacyjne i trasy na terenach zieleni), mające zintensyfikować użytkowanie *Kwadratu* przez mieszkańców. Owa intensyfikacja wykorzystywania placu miała być wspierana przez zaplanowany cykl wydarzeń kulturalnych/rekreacyjnych. Wysoka jakość aranżacji terenu i optymalność zastosowanych rozwiązań powinny zostać zapewnione przez monitorowanie skutków prowadzonych rozwiązań (ocena sposobu wykorzystywania przestrzeni, popularność jej elementów, liczba użytkowników). Na jego podstawie miały być corocznie wyciągane wnioski, a w razie konieczności wprowadzane zmiany w działaniach animacyjnych lub aranżacji placu.

Inwestycję w *Kwadracie* rozpoczęto w czerwcu 2017 r. Pierwotnie prace miały zakończyć się do 10 listopada 2017 r., jednak wykonawca napotkał na kilka przeszkód, które nie pozwoliły na dochowanie tego terminu. Pierwszą z nich było odkrycie poniemieckiego schronu przeciwlotniczego, gdzie robotnicy natknęli się na fragmenty łusek, stojak na miski, pędzel do golenia a także coś, co wyglądało na detonator lub baterię zasilającą. Kolejna przerwa w pracach budowlanych spowodowana była znalezieniem szczątków ludzkich, prawdopodobnie żołnierza. Odbiór inwestycji i oficjalne otwarcie nastąpiło 22 lutego 2018 r. Inwestycja finansowana była w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych oraz budżetu Miasta Gorzowa Wlkp., a jej całkowity koszt wyniósł 5 944 959 zł. Za wykonanie prac budowlanych odpowiadała firma Stanisław Cap z Międzyrzecza.

Odnowiony *Kwadrat* stał się nie tylko miejscem atrakcyjnym dla spędzania wolnego czasu, ale i dumą i ozdobą tej części miasta. W centralnej części placu usytuowano fontannę – szczególnie oczekiwaną przez mieszkańców, podesty rekreacyjne oraz plac zabaw dla dzieci z linarium i trampolinami. Na *Kwadracie* znalazła się również strefa odpoczynku z 12-stoma stolikami do gier planszowych oraz 16 wielopoziomowych siedzisk i 175 nowych ławek. Przebudowano alejki, pojawiły się stojaki rowerowe, nowe oświetlenie i nowe kosze na śmieci. Remontu doczekała się także zabytkowa toaleta. Znalazły się tam również miejsca na plenerowe wydarzenia kulturalne. Obecnie w okolicy *Kwadratu* znajduje się jedna cukiernia, restauracja i naleśnikarnia). Powrót innych przedsiębiorców należałoby jeszcze wspierać. Mieszkańcy są zadowoleni z zastosowanych rozwiązań, krytycznym ocenom podlega jedynie zbyt duże natężenie oświetlenia nocą, zaburzające potrzebę zaciem-

nienia mieszkań (informacje zebrane w wyniku nieformalnych kontaktów z mieszkańcami jednej z autorek). Od momentu otwarcia zrewitalizowanego *Kwadratu* zorganizowanych zostało kilka koncertów i happeningów a także większych imprez, m.in. Wigilia do Kwadratu (grudzień 2017), Kwadratowe Jaja (kwiecień 2018) czy Majówka na Kwadracie z okazji uchwalenia Konstytucji 3 Maja (maj 2018). Jest to również miejsce, w którym na co dzień przebywa sporo dzieci korzystających z infrastruktury rekreacyjnej, czy jeżdżących na rolkach, a upalne dni oblegana jest przez nie fontanna.

### **Zakończenie**

Celem artykułu była prezentacja technik diagnozy partycypacyjnej jako korzystnych dla prowadzonych w Polsce procesów rewitalizacji. Wykorzystanie wiedzy i doświadczenia mieszkańców w badaniu problemów, potencjałów i zasobów obszarów zdegradowanych daje możliwość osiągnięcia wysokiego poziomu uczestnictwa mieszkańców w kształtowaniu procesów zmian. Zachodzi tu bowiem zjawisko dobrowolnej wymiany opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania planowanych zadań. Istotą tego typu dialogu obywatelskiego jest stanowienie forum dla reprezentacji interesów między poszczególnymi jego uczestnikami, w tym między partnerami społecznymi (organizacje pozarządowe, społeczne), a odpowiednimi organami władzy publicznej (Piertaszko-Furmanek 2012).

Historia rewitalizacji gorzowskiego *Kwadratu* może posłużyć jako wzór kompleksowej pracy z miejscową społecznością. Bez mieszkańców, tak naprawdę, nie byłoby jej. Poprawiła się jakość ich życia, a rewitalizowany plac stał się ważnym miejscem integracji i wypoczynku nie tylko dzieci, ale i osób dorosłych. Zastosowanie wskazanych technik partycypacyjnych w prowadzonym procesie rewitalizacji zwiększyło współpracę między interesariuszami procesu i jakość uzyskiwanych efektów prac. Częstotliwość stosowanych przedsięwzięć sprzyjała budowaniu zaufania między jego interesariuszami. Właśnie tę otwartość liderów procesu na dialog z mieszkańcami oraz wielość, zróżnicowanie i częstość podejmowanych wspólnie działań uznajemy za główne czynniki rewitalizacji. Do głównych barier dla jej prowadzenia zaliczyć można (1) słabą instytucjonalizację tego typu zbiorowych działań (rzadkość stosowania takich rozwiązań, brak wypracowanych dobrych wzorców możliwych do powielania) oraz (2) mały potencjał (wiedza, umiejętności, doświadczenie, poziom zaangażowania) wszystkich jego aktorów. Trzecią możliwie, że najistotniejszą barierą jest małe zainteresowanie mieszkańców podejmowaniem wspólnych decyzji dotyczących wyglądu przestrzeni publicznej.

Partycypacja obywatelska jest ważnym czynnikiem planowania rozwoju i rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Wymaga włączenia i zaangażowania społeczności lokalnej w sprawy przyszłości jej lokalnego środowiska, umożliwiając aktywne uczestniczenie w kształtowaniu ich bezpośredniego środowiska życia. To działanie partnerskie, w które zaangażowani są przede wszystkim mieszkańcy, ale i instytucje i organizacje społeczne z obszaru rewitalizowanego, sektor prywatny i publiczny oraz specjaliści, m.in. urbaniści i architekci, co pozwala działać wieloaspektowo i wielopłaszczyznowo. Bez takiej aktywności oraz zaangażowania nie byłoby zmian odpowiednich do miejscowych potrzeb. Rewitalizacja gorzowskiego *Kwadratu* jest przykładem tego typu współpracy międzysektorowej, a jej społeczny wymiar, miejmy nadzieję, będzie przynosił dobre efekty.

## Literatura

- BACCARO L., SIMONI M. (2008), Policy Concentration in Europe, „Comparative Political Studies”, 41(10), [https://www.researchgate.net/publication/228620615\\\_Policy\\\_Concentration\\\_in\\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/228620615\_Policy\_Concentration\_in\_Europe) [data dostępu: 23.12.2018].
- BAZUŃ D., KWIATKOWSKI M. (RED.) (2017), Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- BROWN A., KRISTIANSEN A. (2009), Urban policies and the right to the city. Rights, responsibilities and citizenship, „MOST 2. Management of Social Transformations”, nr 3.
- COHEN J., ARATO A. (1994), Civil Society and Political Theory, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London.
- ECPM (2001), Engaging Citizens in Policy-making, OECD Public Management Policy Brief No.10.
- GILL-PIĄTEK H., GRUNT-MEJER J. (2018), Krótkie historie rewitalizacyjne, w: Mazur H. red. (2018), Miasto na plus. Eseje o polskich przestrzeniach miejskich, wyd. Wysoki Zamek, Kraków.
- GPR (2016), Gminny Program Rewitalizacji GORZÓW 2025+.
- MULTIMEDIALNA Encyklopedia Gorzowa Wielkopolskiego (2011), [https://encyklopedia.wimbp.gorzow.pl/p/plac\\\_nieznanego\\\_zolnierza/plac\\\_nieznanego\\\_zolnierza.html](https://encyklopedia.wimbp.gorzow.pl/p/plac\_nieznanego\_zolnierza/plac\_nieznanego\_zolnierza.html) [data dostępu: 17.07.2018].

- OSIATYŃSKI W., Społeczeństwo otwarte według Poppera, „Wiedza i Życie”, 1996, nr 6.
- PAZDER D. (2008), Rewitalizacja śródmiejskich przestrzeni kulturowych jako czynnik wzrostu atrakcyjności miasta: badania średniej wielkości miast Wielkopolski, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- PIETRASZKO-FURMANEK I. (2012), Partycypacja społeczna w środowisku lokalnym, AFM, Kraków.
- SCHIMANEK T. (2015), Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej, FISE, Warszawa.
- SHILS E. (1994), Co to jest społeczeństwo obywatelskie?, [w:] Europa i społeczeństwo. Rozmowy w Castel Gandolfo, red. K. Michalski, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- SICIŃSKI A. (1996), O idei społeczeństwa obywatelskiego, „Wiedza i Życie”, nr 6.
- SPRAWOZDANIE z wykonania Gminnego Programu Rewitalizacji Gorzów 2025+ (2018), Rada Miasta Gorzów Wielkopolski, [http://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow/system/obj/18533\\\_Sprawozdanie\\\_z\\\_wykonania\\\_Gminnego\\\_Programu\\\_Rewitalizacji.pdf](http://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow/system/obj/18533\_Sprawozdanie\_z\_wykonania\_Gminnego\_Programu\_Rewitalizacji.pdf) [data dostępu: 11.12.2018].
- USTAWA o rewitalizacji z 9 października 2015 r. (2015), <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2015/1777/1>, [data dostępu: 11.12.2018].

Joanna Frączak-Müller  
Anita Łukowiak

### PARTICIPATORY DIAGNOSIS AND REVITALIZATION. THE CASE OF KWADRAT IN GORZÓW WIELKOPOLSKI

**Keywords:** revitalization, social participation, participatory diagnosis, revitalization program.

Revitalization is a social venture which aims to bring degraded areas out of crisis. The article presents participatory diagnosis as a method worth implementing in revitalization processes. The discussion is based on the analysis of the revitalization process of Plac Nieznanego Żołnierza (a square commemorating unknown soldiers, commonly referred to as *Kwadrat*) carried out in Gorzów Wielkopolski between 2017 and 2018. For this purpose, participatory analysis techniques are used. Based on this example, the authors present the goals, tasks, and possible effects of the process. Also, important relations between the public, private and civic sectors, which create a local network of co-operation, are discussed. The authors emphasize the importance of resident participation as a key factor leading to changes in the revitalization process.

Joanna Frączak-Müller  
Anita Łukowiak

### DIAGNOZA PARTYCYPACYJNA A REWITALIZACJA PRZYPADEK GORZOWSKIEGO KWADRATU

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, partycypacja społeczna, diagnoza partycypacyjna, program rewitalizacji.

Rewitalizacja jest przedsięwzięciem społecznym i ma na celu wyprowadzenie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysu. Celem artykułu jest prezentacja diagnozy partycypacyjnej jako wartej zastosowania metody do prowadzenia procesów rewitalizacji. Podstawą prowadzonych rozważań jest analiza procesu rewitalizacji Placu Nieznanego Żołnierza w Gorzowie Wielkopolskim, potocznie zwanego Kwadratem, prowadzona w latach 2017-2018 z wykorzystaniem technik diagnozy partycypacyjnej. Na jego przykładzie autorki prezentują jej cele i zadania oraz możliwe efekty. W artykule wskazano również na ważne relacje między sektorem publicznym, prywatnym i obywatelskim, tworzące lokalną sieć współpracy. Zwrócono także uwagę na ważność udziału mieszkańców obszaru zdegradowanego w procesie rewitalizacji jako kluczowego warunku do wprowadzenia zmian.





**Jerzy Leszkowicz-Baczyński\***  
**Zbigniew Michalski\*\***

## **REWITALIZACJA A PARTYCYPACJA. PRZEŁAMYWANIE BARIER MENTALNYCH**

Celem działań rewitalizacyjnych jest ożywianie przestrzeni miejskiej, zarówno materialnej, a przede wszystkim społecznej, przy czym drugi aspekt powinien być w tych działaniach uznawany za nadrzędny. Nieodpowiednie rozumienie celowości procesu rewitalizacji społecznej stanowi zarówno przyczynę, jak skutek błędnego podejścia do podejmowanych w jej ramach decyzji. Taki stan generuje bariery rewitalizacji. Celem artykułu jest wskazanie warunków powstawania tych problemów oraz nakreślenie możliwości przełamania pojawiających się w procesie rewitalizacji społecznej barier, w szczególności mentalnych.

Ze względu na wielość kontekstów, w których bywa używany, termin „rewitalizacja” odnoszony jest często do opisu działań remontowo-budowlanych o charakterze naprawczym czy modernizacyjnym, które dotyczą infrastruktury miejskiej. Takie rozumienie typowe było dla wczesnej fazy rewitalizacji w Polsce, kiedy w ramach tego procesu akcentowano rolę remontów, modernizacji i rewaloryzacji (Skalski 2006). Sama rewitalizacja była z kolei postrzegana jako kompleksowy proces łączący powyższe składniki, ponadto zmierzający do uzyskania efektów społecznych. Tymczasem aktualne ustalenia w literaturze przedmiotu taką interpretację uznają za niewystarczającą i zawężoną. Nie pretendując do tworzenia nowych ujęć terminu przyjmijmy rozumienie przyjęte w ustawie o rewitalizacji, zakładające, iż „Rewitalizacja

---

\***Jerzy Leszkowicz-Baczyński** – doktor habilitowany nauk humanistycznych w dyscyplinie socjologia, profesor UZ, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: rewitalizacja społeczna, partycypacja społeczna, ruchy miejskie; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7955-1400>; e-mail: [j.leszkowicz-baczynski@is.uz.zgora.pl](mailto:j.leszkowicz-baczynski@is.uz.zgora.pl)

\*\***Zbigniew Michalski** – magister socjologii, student studiów doktoranckich w zakresie socjologii, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: socjologia zmian społecznych, teorie podmiotowości; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9380-6489>; e-mail: [zbiski@gmail.com](mailto:zbiski@gmail.com)

stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji” (Ustawa... 2015).

W kontekście powiązania działań rewitalizacyjnych z innymi formami partycypacji warto zaznaczyć, że „zaplanowane, uporządkowane działania rewitalizacyjne, uzupełnione procedurą budżetu partycypacyjnego (rozumianego jako systemowe narzędzie służące poprawie jakości życia, angażujące różnych aktorów zbiorowości społecznej i w efekcie podjętych działań redukujące stany niepożądane) stanowią ważny składnik polityki miejskiej i są jednocześnie skutecznym elementem naprawy relacji społecznych w miastach” (Leszkowicz-Baczyński 2017, s. 42). Poprawnie rozumiane działania rewitalizacyjne opierają się na ideach partycypacji społecznej. Partycypacja uznawana jest za podstawowy mechanizm trwania i rozwoju struktur demokratycznych, szczególnie w społecznościach lokalnych (Putnam 1996). Wiele innych analiz potwierdziło te ustalenia (Almond, Verba 1995).

Ze względu na swe efekty, partycypacja realizowana jest na wszystkich poziomach struktur społecznych i organizacyjnych: od najbardziej ogólnego – Unii Europejskiej jako federacji państw zjednoczonych wspólnotą celów, poprzez udział obywateli w kształtowaniu polityki kraju, po działania wspólnotowe w mikroskali, na przykład w gminach czy osiedlach. Szerokie spectrum jej zastosowań wymaga uściślenia terminu. Partycypacja obywatelska odnosi się do praktyk uczestnictwa obywateli „w podejmowaniu i realizacji decyzji przez władze i administrację publiczną” (Schimanek 2015, s. 3). Zbieżne zakresowo określenie partycypacji uznaje ją za udział mieszkańców w formalnych i nieformalnych procesach samoorganizacji, zmierzających do polepszania warunków życia w społeczności lokalnej (Lewenstein i in. 2010, s. 9). Partycypacja nieuchronnie odnosi się do „wielkiej dychotomii” zawierającej rozróżnienie na „publiczne” i „prywatne”, co akcentują za Norberto Bobbio (1989) Kazimierz W. Frieske i Kinga Pawłowska (2011). Na powiązanie działań obywateli oraz administracji wskazuje Jerzy Bartkowski uznając, że „nowoczesne formy partycypacji są konsekwencją potrzeby szerokiego uwzględnienia interesów jednostkowych i środowiskowych w działaniach administracji publicznej, za ich pośrednictwem bowiem następuje realizacja praw i interesów jednostkowych oraz kontrola decyzji istotnych dla obywateli lub ich grup, wykonywana przez samych zainteresowanych” (Bartkowski 2011, s. 35).

Uwzględnienie istotnej, spajającej roli mechanizmów partycypacji prowadzi do pytania, jak skutecznie realizować tego rodzaju przedsięwzięcia?

Zespół badawczy z Pracowni Sieci Społecznych Uniwersytetu Zielonogórskiego w celu optymalizacji relacji zachodzących między szeroko pojętym procesem rewitalizacji a sferą partycypacji, wypracował partycypacyjny model rewitalizacji (PMR). Model ten akcentuje wymóg aktywnego i podmiotowego uczestnictwa mieszkańców na wszystkich etapach procesu rewitalizacji. Z tej racji, że partycypacja z założenia jest niezbędnym warunkiem właściwie prowadzonego procesu rewitalizacji społecznej, PMR wydaje się być dostosowany do wizji rewitalizacji społecznej ujmowanej jako przedsięwzięcie społeczne aktywizujące obywateli<sup>1</sup>. Stopień partycypowania interesariuszy uzależniony jest od ich siły sprawczej, a ta uwidacznia się w trakcie procesu decyzyjnego. Działające w tym kręgu podmioty są od siebie w pewnym zakresie uzależnione. Oddziałują na siebie, choć z niejednakową siłą i skutkiem. „Ustalenia badaczy zajmujących się społeczną efektywnością działania struktur władzy lokalnej są zgodne co do tego, że silna – zintegrowana przez więzi i organizacje poziome – społeczność jest warunkiem skuteczności działania instytucji samorządu” (Szczegół 2017, s. 60). Strukturalne ramy polityki w obszarze rewitalizacji partycypacyjnej wyznacza przywołana wyżej Ustawa. Samorząd poprzez postawy urzędników i dysponentów władzy wpływa na jakość polityki lokalnej. Realizacja treści tej polityki uzależniona jest z kolei od jakości działających na tym polu podmiotów. O ich jakości decydują przede wszystkim ich społeczne i kulturowe zasoby; choć nie bez znaczenia są też zasoby ekonomiczne i polityczne. Analizując decyzyjny krąg postrzegamy aktorów społecznych w obszarze rewitalizacji jako odrębne, jednak wzajemnie przenikające się byty. Urzędnicy samorządowi są nie tylko pracownikami instytucji, lecz jednocześnie członkami konkretnej społeczności; podobnie jest w przypadku jednostek prowadzących działalność gospodarczą czy społeczną. „Różnorodność aktorów powoduje naturalną rozbieżność – czasem sprzeczność – interesów, widoczną w niemal każdej fazie procesu decyzyjnego. Z tego względu przybiera on postać swoistego przetargu. Siła oddziaływania mieszkańców, będących jednocześnie *adresatami* rewitalizacji, uzależniona jest od zasobów społecznych, jakie są oni w stanie zmobilizować. Właśnie brak tożsamości zbioru aktorów i adresatów polityki rewitalizacji narzuca konieczność refleksji nad mechaniką procesów decyzyjnych. Ich znaczenie wiąże się z adekwatnością

---

<sup>1</sup>O tym, jak ważna jest idea partycypacji w procesie rewitalizacji, świadczy fakt, że drugi rozdział Ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 poświęcony jest partycypacji społecznej, a w szczególności zawarty w nim artykuł 5. Ustawa ta określa i wymienia interesariuszy rewitalizacji, którzy poprzez to stają się ważnymi uczestnikami procesu rewitalizacji mogącymi partycypować zarówno w decyzjach dotyczących działań rewitalizacyjnych, jak i w efektach tych działań.

celów, nakładów i efektów rewitalizacji” (Szczegóła 2017, s. 62-63). Mieszkańcy, którzy mogą znaleźć się w polu oddziaływania procesu rewitalizacji i są tego świadomi, zanim podejmą decyzję o zaangażowaniu się w ten proces, rozpatrują przyszłe efekty zmian, jakie mogą nastąpić, poprzez własne aktualne potrzeby i przyszłe ich projekcje.

Zatem klucz do mechanizmu procesów decyzyjnych możemy odnaleźć rozpoznając najistotniejsze potrzeby wywołujące siły przyczynowe podmiotów działania. „Nasze osobiste siły przyczynowe realizują się poprzez refleksyjny dialog wewnętrzny. Wewnętrzna konwersacja jest odpowiedzialna za kształtowanie się naszych trosk, definiowanie naszych projektów i ostateczną determinację naszych praktyk w społeczeństwie. To podmiotowa refleksyjność aktywnie pośredniczy pomiędzy strukturalnie kształtowanymi okolicznościami i tym, co świadomie z nimi robimy. Trzeba tu poczynić oczywiste zastrzeżenie: podmioty działania nie mogą zrobić ze swoimi okolicznościami, co tylko zechcą” (Archer 2013, s. 32). Co zatem staje im na przeszkodzie? Mogą to być własne ograniczenia działających podmiotów wynikające z ludzkich możliwości, ale mogą to być też ograniczenia pochodzące z otoczenia. Własności strukturalne, takie jak utrwalone interesy, mogą ludzi motywować, zachęcając ich do podejmowania określonych działań, albo też mogą ich zniechęcać obniżając motywację do działania (Archer 2013, s. 24-25). Według Margaret Archer reakcja podmiotu działania na ograniczenia lub możliwości może przybierać różne formy, ponieważ jest ona efektem jego refleksyjnych rozważań (Archer 2013, s. 23). Archer twierdzi, że „refleksyjność stanowi (brakującą) odpowiedź na pytanie: jak *siła przyczynowa form społecznych jest zapośredniczona poprzez ludzkie sprawstwo*. Nasze refleksyjne, *wewnętrzne konwersacje* odgrywają rolę pośredniczącą, ponieważ są sposobem, w jaki rozpatrujemy nas samych w stosunku do sytuacji społecznych, w których się znajdujemy, niewątpliwie omylnie, zawsze niekompletnie i z konieczności z naszej własnej perspektywy, gdyż tylko w ten sposób możemy wiedzieć i decydować o czymkolwiek” (Archer 2013, s. 26). Ta ludzka omylność i niekompletność oraz ogląd i rozpatrywanie rzeczywistości społecznej z własnej perspektywy stają się źródłem problemów w sytuacjach wymagających wspólnych przedsięwzięć w grupie czy też większej społeczności. Z tego względu działania rewitalizacyjne w ujęciu partycypacyjnym również nie będą wolne od problemów, napięć i przeszkód.

### **Bariery rewitalizacji społecznej**

Bariery mogą się ujawniać w procesie decyzyjnym na każdym etapie rewitalizacji. Utrudniają one podejmowanie właściwych decyzji nie tylko w spo-

łeczności mieszkańców, ale także w samej instytucji samorządu. Analiza działań rewitalizacyjnych przeprowadzonych w 15 polskich miastach wykazała wielość barier związanych z wdrażaniem rewitalizacji. Obok tych natury substancjalnej, jak niewystarczające środki finansowe na realizację programów rewitalizacyjnych, problemy prawne (analiza z okresu przed ustawą rewitalizacyjną), czy rozproszenie struktury własności, w badanych miastach wskazywano na niepełne wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, a także bariery związane z „czynnikiem ludzkim”: brak wykształconej kadry, niewystarczającą ilość osób odpowiedzialnych za rewitalizację, wreszcie bariery polityczne (Kowalska 2010, s. 19).

Z kolei wspomniany zespół badawczy w trakcie współpracy z gminami wyodrębnił najpoważniejsze bariery, które mogą utrudniać realizację modelu PMR. Bariery te można postrzegać jako pochodzące z dwóch obszarów: jedne wynikają z działalności instytucji, drugie są pochodną strony społecznej (Kwiatkowski 2017, s. 29-30). Jako bariery instytucjonalne można wskazać:

- Bariery biurokratyczne, czyli rewitalizowanie „zza biurka” – bariery te wynikają z niezrozumienia potrzeby konsultowania się z mieszkańcami, czy konieczności przeprowadzania właściwej diagnozy a także z braku umiejętności komunikacyjnych urzędników.
- Bariery polityczne – biorą się z dominacji silnych liderów (prezydentów, burmistrzów i wójtów), którzy „wiedzą lepiej”, czego potrzebują mieszkańcy.
- Pośpiech w podejmowaniu decyzji dotyczących projektowania procesu rewitalizacji – wynika z przeświadczenia, że pula środków (przeznaczonych na dany cel) dostępnych w ramach konkursów na finansowanie rewitalizacji jest ograniczona.
- Problem działań pozornych – powstaje, kiedy celem działań stają się doraźne korzyści płynące z dostępu do oferowanych w ramach rewitalizacji środków, najczęściej finansowych.
- Bagaż negatywnych doświadczeń związanych z udziałem w dotychczasowych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych odznaczających się podejściem „remontowo-budowlanym” – dolegliwość ta wyraźnie wskazuje na niezrozumienie istoty procesu rewitalizacji, a więc tego, że właściwym celem rewitalizacji społecznej jest ożywianie relacji społecznych, a nie jedynie przestrzeni materialnej. Ale ta bariera pojawia się zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, jak i społecznej.

Z kolei jako bariery pochodzące ze strony społecznej należy wskazać:

- Deficyt zaufania w społeczności lokalnej.
- Bierność mieszkańców.
- Słabnące więzi społeczne.
- Brak gotowości do współpracy i kompromisu między mieszkańcami oraz innymi zaangażowanymi w proces rewitalizacji stronami.

Jeśli przyjrzymy się czterem ostatnim barierom, odnajdziemy w nich podobieństwo, bowiem każda pociąga za sobą następne – deficyt zaufania przyczynia się do bierności mieszkańców i słabnących więzi między nimi, zaś wszystkie razem wzięte powodują brak gotowości do współpracy i kompromisu. Czy możliwa jest współpraca bez zaufania? Szukając odpowiedzi warto przywołać myśl Roberta Putnama: „Zaufanie napędza współpracę. Im większy poziom zaufania w obrębie społeczności, tym większe prawdopodobieństwo współpracy. Z kolei współpraca powiększa zaufanie” (Putnam 2009, s. 390). W sytuacji braku zaufania, brakować też będzie współpracy, a bez niej nie osiągnie się wspólnych celów. Jak zatem wyjść z błędnego kręgu braków i barier społecznych? Zasadnym rozwiązaniem jest wówczas sięgnięcie do pojęcia kapitału społecznego Putnama, jako „tych właściwości życia społecznego – sieci, norm i zaufania – które pozwalają członkom społeczeństw bardziej skutecznie osiągać wspólne cele” (Sztompka 2016, s. 291). To rozumienie umożliwia konkluzję, że omawiane bariery są pochodną deficytu kapitału społecznego występującego w całym społeczeństwie.

### **Przełamywanie barier mentalnych**

Powyższe ustalenia sugerują, że bariery pojawiające się w procesie rewitalizacji, zarówno instytucjonalne, jak i wywodzące się od mieszkańców mają swą genezę w ludzkiej mentalności. Źródła barier społecznych tkwią w ludzkim pojmowaniu rzeczywistości społecznej, zwłaszcza w uświadamianiu sobie własnego miejsca w przestrzeni międzyludzkiej. Tematem świadomości społecznej w kontekście działania społecznego zajmował się Amitai Etzioni. W pracy zatytułowanej „Aktywne społeczeństwo” wysuwa on tezę, „iż aktor, który jest świadomy swego środowiska społecznego oraz siebie samego i swoich wewnętrznych mechanizmów kontrolnych, będzie bardziej aktywny niż aktor o podobnych cechach, lecz pozbawiony tej świadomości”. Ale jednocześnie Etzioni dodaje, że „świadomość może być obciążeniem; może podkreślać instrumentalną orientację jednego aktora wobec drugiego, zagrażając w ten sposób ich więziom ekspresyjnym, może także zużywać energię, która w przeciwnym razie pozwoliłaby na większą aktywność” (Etzioni 2012, s. 216). Dla tego autora bycie świadomym to zdawanie sobie



sprawy z czegoś, zwracanie na coś uwagi (Etzioni 2012, s. 216). Jednak nie da się ogarnąć uwagą wszystkiego, co nas otacza. Zakres świadomości jednostki jest zawsze bardziej ograniczony niż zakres jej wiedzy (Etzioni 2012, s. 218). Nasze jednostkowe postrzeganie rzeczywistości zostaje zawężone przez ludzkie możliwości percepcji otoczenia. Etzioni uważa, że „nie jest się świadomym więcej niż ułamka obiektów, których znajomość można by wykazać w testach” (Etzioni 2012, s. 218).

Ten aspekt świadomości indywidualnej kieruje nas w stronę świadomości społecznej. Koncepcja świadomości społecznej podana przez Etziona „odnosi się do uogólnionej zdolności aktora społecznego do bycia świadomym, a nie do świadomości aktora indywidualnego w kwestii procesów społecznych. Po części świadomość społeczna stanowi agregat świadomości członków, zwłaszcza członków aktywnych; po części wiąże się z instytucjonalizacją świadomości na poziomie zbiorowym [...]” (Etzioni 2012, s. 218). Etzioni jest zdania, że jednostka społeczna, która opiera się jednocześnie na świadomości kilku osób, może być świadoma większej liczby obiektów i stosunków niż jakakolwiek jednostka (Etzioni 2012, s. 218).

Zakres świadomości społecznej jest wyznaczany poziomem świadomości konkretnych ludzi. A ponieważ ludzie wykazują w tej kwestii zróżnicowanie, tym samym zróżnicowane pod względem świadomości społecznej bywają grupy i większe społeczności. Zdarza się przecież, że pojedyncze osoby a także jednostki społeczne działają bez świadomości swych czynów. „Świadomość jest jednak warunkiem niezbędnym dla jednostki aktywnej, która dokonuje rewizji i korekty samej siebie w celu pełniejszego urzeczywistnienia swoich wartości” (Etzioni 2012, s. 219).

A jakie wartości może urzeczywistniać społeczność lokalna w wyniku działań rewitalizacyjnych? Ta kwestia powinna stale nurtować interesariuszy zaangażowanych w proces rewitalizacji. Muszą oni sobie uświadamiać, co jest najważniejsze w tym procesie. Pierwszoplanową wartością zakładaną przy planowaniu działań rewitalizacyjnych powinno być dobro wspólne mieszkańców a nawet całej społeczności lokalnej. Praktyka życia społecznego ujawnia niekiedy brak takiej świadomości. Rozwiązaniem jest wówczas rozwijanie świadomości społecznej poprzez edukowanie. Wszystkie podmioty partycypujące w procesie rewitalizacji powinny być przygotowywane do jak najlepszego wypełniania swojej roli w tym procesie jeszcze przed rozpoczęciem projektowania zmian.

Przykładem tego rodzaju podejścia do rewitalizacji jest duński model rewitalizacji partycypacyjnej „bottom up”. Model ten opiera się na założeniach niezwykle istotnych dla omawianego tu kontekstu rewitalizacji (Frątczak-Müller 2017, s. 108-112). Najważniejsze z nich to:

- prowadzenie działań inspirowanych oczekiwaniami społeczności lokalnych,
- zdobycie gruntownego rozeznania uwarunkowań otoczenia,
- dialog ze wszystkimi zaangażowanymi stronami,
- analiza potrzeb i zasobów społeczności,
- współpraca władz z mieszkańcami,
- aktywny udział mieszkańców na każdym etapie działań.

Choć model ten zakłada oddolny charakter inicjowania zmian, nie są wykluczone odgórne, urzędowe inspiracje. Wsparcie instytucjonalne przejawia się w przeprowadzaniu wielu konsultacji, debat i warsztatów; mają one na celu uświadomienie interesariuszom możliwości i ograniczeń procesu rewitalizacji. Jednak najważniejszy przekaz z licznych spotkań jest taki, że tylko poprzez wspólne zaangażowanie – świadome i aktywne – mieszkańcy mogą stawać się podmiotem zmian we własnym otoczeniu.

W Polsce problem zaangażowania mieszkańców w planowanie zmian w ich otoczeniu stanowi jedną z trudniejszych barier w rozwijaniu rewitalizacji partycypacyjnej. Z obserwacji wynika, że nie tylko mieszkańcy, ale też pozostali interesariusze „są nieświadomi swojej roli i tego, że zaangażowanie w proces rewitalizacji leży w ich interesie. Chodzi tu zarówno o mieszkańców, jak i lokalnych liderów czy organizacje społeczne. Jedną z większych trudności w programowaniu działań rewitalizacyjnych jest wytyczenie jasnej i spójnej wizji rewitalizacji” (Frątczak-Müller 2017, s. 108-109). Tego rodzaju przeszkody dają się jednak pokonać. Praktycznym przykładem (obok duńskiego modelu rewitalizacji partycypacyjnej) jest model nieco ulepszony, poszerzający partycypację społeczną, czyli „partycypacja wyprzedzająca”. Wyróżnia ją to, że „dialog ze społecznością lokalną podejmowany jest, zanim zostaną wypracowane jakiegokolwiek projekty [...] Stosowanie *partycypacji wyprzedzającej* dało społecznościom lokalnym realny wpływ na ostateczny kształt przygotowanego rozwiązania. Dzięki niej osiągnięto także optymalność stosowanych rozwiązań i dbałość o charakter miejsca. Zasada ta jest jednym z podstawowych warunków skutecznej implementacji metodologii *bottom up* w procesach rewitalizacji przebiegających w Polsce” (Frątczak-Müller 2017, s. 112).

Praktyki partycypacji wyprzedzającej zastosowano w Danii, uzyskując korzystne efekty. Można założyć więc, że model rewitalizacji partycypacyjnej *bottom up* wzbogacony partycypacją wyprzedzającą będzie dobrym sposobem na pokonywanie bariery bierności mieszkańców polskich miast. Uzyskanie efektu wymaga ugruntowywania takich praktyk w krajowych społecznościach lokalnych. W Danii takimi działaniami zajmują się eksperci, na



przykład firmy architektoniczne (Bazuń 2017, s. 91-95). Move Arkitektur to duńska pracownia architektoniczna, która działając w lokalnym środowisku, wykazuje się międzynarodową praktyką. Działające w pracowni architektki, wypracowywały metodologię *bottom-up* stopniowo: działały i uczyły się jednocześnie, jak stawać się liderkami zmian. Przejście z poziomu spontanicznych działań na profesjonalny poziom pracy z ludźmi umożliwiła im edukacja z zakresu zarządzania zmianami, pomagająca zrozumieć przyczyny i przebieg określonych procesów społecznych, a przez to przygotowująca do prowadzenia projektów z mieszkańcami. Na tym etapie działań dostrzec można było moment zwrotny w implementacji praktyk *bottom-up* do procesów rewitalizacji. Podczas wspólnej pracy dochodzi w grupie do wspólnoty rozumienia, wspólnego myślenia, poczucia włączenia do grupy, a jednocześnie poczucia wolności i zaangażowania we „wspólnotowość” starań. Ten przełomowy moment, wymagający wspólnego działania, uczy biorących w nim udział wzajemnego szacunku i akceptacji. Architektki dowodzą, że największą barierą i ograniczeniem przed wprowadzaniem zmian są ludzie, którzy opierają się takiej aktywności nie rozumiejąc, co wspólne projektowanie może im przynieść. Realizacja projektu ujawniła ponadto, że brak zrozumienia i chęci zmian dotyczy nie tylko mieszkańców, ale także władz lokalnych i zarządców terenów.

Przedstawiony model rewitalizacji ma uniwersalny charakter, co pozwala stosować go również w naszym kraju. Jest możliwe, by wdrażać praktyki *bottom up* do procesów rewitalizacyjnych realizowanych w Polsce. Udokumentowano zresztą sukces takich działań (Opalińska 2017). Warunkiem implementacji tego podejścia w kraju jest uświadomienie interesariuszom projektów rewitalizacyjnych, jak ważny w podejmowanych działaniach jest wymiar ludzki.

Przełamywanie pojawiających się barier wymaga świadomości faktu, że czynnikiem sprawczym powstawania blokad w procesie rewitalizacji jest ludzka mentalność. Uświadomienie tego ograniczenia stanowi pierwszy krok do wzbudzenia aktywności mieszkańców i skutecznego zaangażowania w działania rewitalizacyjne.

## Wnioski

Zawarte w tekście ustalenia dokumentują generalnie akceptowane przekonanie o silnym związku zachodzącym pomiędzy działaniami partycypacyjnymi a procesami rewitalizacji. Zgoda co do tego nie oznacza jednak, by obie sfery aktywności łączyły się wzajemnie w optymalny sposób. Istnienie barier utrudniających poprawną implementację obu procesów jest faktem. Ustalenia wskazują, że działania rewitalizacyjne mogą – lecz niestety nie zawsze

są wzmacniane przez partycypację społeczną. Wynika to z dotychczasowego braku zrozumienia korzyści z włączania mieszkańców w rewitalizację, a sięgając głębiej z braku dobrego, nowoczesnego przygotowania kadr administracji odpowiedzialnych za ten proces. Także bierność mieszkańców stanowi wyraźną barierę optymalnego działania. Wskazane w tekście przykłady usprawnienia rewitalizacji, zarówno w wymiarze teoretycznym (partycypacyjny model rewitalizacji), jak praktycznym (*bottom up*, partycypacja wyprzedzająca) stanowią przydatne narzędzia umożliwiające poprawę tego stanu.

## Literatura

- ALMOND G. A., VERBA S. (1995), *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy In Five Nations*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczuparczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 328-344.
- ARCHER M. (2013), *Jak porządek społeczny wpływa na ludzkie sprawstwo? Refleksyjność jako mechanizm pośredniczący między strukturą a sprawstwem*, [w:] *Sprawstwo. Teorie, metody, badania empiryczne w naukach społecznych*, red. A. Mrozowicki, O. Nowaczyk, I. Szlachcicowa, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków, s. 19-35.
- BARTKOWSKI J. (2011), *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 26-44.
- BAZUŃ D. (2017), *Projektowanie dla ludzi i z ludźmi*, [w:] *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 91-95.
- BOBBIO NORBERTO (1989), *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- ETZIONI A. (2012), *Aktywne społeczeństwo*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków.
- FRĄTCZAK-MÜLLER J. (2017), „Bottom-up” – duński model rewitalizacji partycypacyjnej, [w:] *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 96-113.
- FRIESKE K.W., PAWŁOWSKA K. (2011), *Obywatelska partycypacja: migotanie idei*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 61-79.

- KOWALSKA E. (2010), Jak polskie miasta zarządzają procesami rewitalizacji? [w:] Obszarowe ujęcie rewitalizacji, red. A. Noworól, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 9-28.
- KWIATKOWSKI M. (2017), Partycypacyjny model rewitalizacji i jego przeciwnicy, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 15-32.
- LESZKOWICZ-BACZYŃSKI J. (2017), Budżet obywatelski jako impuls miejskich procesów rewitalizacyjnych, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 33-54.
- LEWENSTEIN B., SCHINDLER J., SKRZYPIEC R. (RED.) (2010), Wstęp, [w:] Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- OLECH A. (RED.) (2011), Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- OPALIŃSKA A. (2017), Idea „bottom up” w Zielonej Górze – studium przypadku, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 114-126.
- PUTNAM R. D. (1996), Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- PUTNAM R. (2009), Społeczny kapitał a sukces instytucji, [w:] Socjologia. Lektury, red. P. Sztompka, M. Kucia, Wydawnictwo Znak, Kraków, s. 388-397.
- SCHIMANEK T. (2015), Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- SKALSKI K. (2006), Programy rewitalizacji w Polsce. Bilans, zarządzanie, perspektywy 2007-2013, <http://www.malopolskie.pl/Pliki/2006/Programy\rewitalizacja\Polska.pdf>, [data dostępu: 30.09.2019].
- SZCZEGÓŁA L. (2017), Zasoby i aktorzy rewitalizacji społecznej. Mechanika procesu decyzyjnego, [w:] Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 55-67.
- SZTOMPKA P. (2016), Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- USTAWA o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. (2015), Dziennik Ustaw z 2018 r. poz. 1398.

**Jerzy Leszkowicz-Baczyński**  
**Zbigniew Michalski**

### **REVITALIZATION AND PARTICIPATION. BREAKING MENTAL BARRIERS**

**Keywords:** social revitalization, civic participation, anticipatory participation, mental barriers, bottom-up.

The article addresses the problem of revitalization from the perspective of participation. The authors draw attention to the most important obstacles that appear in the process of participatory revitalization. The activities undertaken as part of the revitalization process are frequently vitiated by misunderstanding of the purpose and nature of revitalization. This situation creates problems and barriers resulting in reduced efficiency of the process. The main goal of the article is to indicate and analyze the conditions under which these problems arise and to outline ways to overcome these barriers, especially mental barriers.

**Jerzy Leszkowicz-Baczyński**  
**Zbigniew Michalski**

### **REWITALIZACJA A PARTYCYPACJA. PRZEŁAMYWANIE BARIER MENTALNYCH**

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja społeczna, partycypacja obywatelska, partycypacja wyprzedzająca, bariery mentalne, bottom up.

Artykuł dotyczy problematyki rewitalizacji w ujęciu partycypacyjnym. Autorzy zwracają uwagę na najważniejsze przeszkody pojawiające się w procesie rewitalizacji partycypacyjnej. Podejmowane w ramach rewitalizacji działania często są obciążone błędnym rozumieniem celu i istoty rewitalizacji. Taka sytuacja stwarza problemy i bariery skutkujące zmniejszoną efektywnością procesu. Zasadniczym celem artykułu jest wskazanie i analiza warunków powstawania tych problemów oraz nakreślenie sposobów na przełamywanie tych barier, szczególnie barier mentalnych.

**IV**

**FORUM OTWARTE**



Beata Trzop\*  
Magdalena Witkiewicz\*\*

## AKTYWIZACJA ZAWODOWA Kobiet DOJRZAŁYCH W KONTEKŚCIE KONCEPCJI *LIFE LONG LEARNING*

### Wprowadzenie

Celem artykułu jest ukazanie problematyki aktywizacji zawodowej kobiet w Polsce w odniesieniu do szeroko rozumianych procesów modernizacyjnych, a w efekcie do funkcjonujących rozwiązań w ramach polityki społecznej i programów aktywizacji zawodowej kobiet dojrzałych, także w optyce skutków ekonomicznych i społecznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa i problematyka wykluczenia i marginalizacji. Sama problematyka aktywizacji zawodowej może być także umiejscowiona w szerokim kontekście działań rewitalizacji społecznej, bowiem jak wskazuje Jerzy Leszkowicz-Baczyński „nawet najbardziej zaawansowane i kosztochłonne działania poprawiające stan infrastruktury i przestrzeni miejskiej muszą być powiązane z adekwatnymi oddziaływaniami usuwającymi patologie i stany kryzysowe, takie jak bieda, bezrobocie, brak umiejętności osiągnięcia celów przez ludzi i ograniczenia w dostępie do szeroko pojętego kapitału społecznego. Rewitalizacja społeczna, nie będąc narzędziem doskonałym, cele te z pewnością przybliży i czyni bardziej osiągalnymi” (Leszkowicz-Baczyński 2015, s. 107).

Osią teoretyczną artykułu jest także koncepcja *life long learning* (LLL), która w społeczeństwach starzejących się, w obliczu następujących szybkich

---

\***Beata Trzop** – doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie socjologia, profesor UZ, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: problematyka stylów życia, zjawisk zachodzących na pograniczu polsko-niemieckim, społeczno-kulturowych konsekwencji starzenia się społeczeństw oraz problematyka z zakresu *gender studies*; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4791-817X>; e-mail: [b.trzop@is.uz.zgora.pl](mailto:b.trzop@is.uz.zgora.pl)

\*\***Magdalena Witkiewicz** – magister inżynier zarządzania i marketingu, doktorantka w zakresie socjologii, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: zagadnienia starzejącego się społeczeństwa z uwzględnieniem sytuacji kobiet dojrzałych na rynku pracy; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6472-7132>; e-mail: [zajmag@interia.pl](mailto:zajmag@interia.pl)

przemian technologicznych, gospodarczych i kulturowych ma za zadanie wspomagać rozwój indywidualny jednostek, ale także całych społeczeństw poprzez różnorodne formy, w systemie formalnym i nieformalnym.

Stawiamy sobie zatem następujące pytania: Jaką rolę pełnią obowiązujące rozwiązania w zakresie polityki społecznej (w tym obowiązujące rozwiązania systemu emerytalnego) i działania w ramach aktywizacji osób po 50 roku życia w kontekście koncepcji LLL we współczesnym społeczeństwie polskim? Na ile obowiązujący system emerytalny, postawy Polek wobec emerytury i programy aktywizacji mogą hamować bądź wspomagać wdrażanie idei uczenia się przez całe życie?

### **Systemy emerytalne w Polsce i postawy Polek wobec emerytury**

W polskim systemie prawnym najważniejszym aktem prawa regulującym zabezpieczenie społeczne jest Konstytucja, która w art. 67 i 68 ustala prawo do zabezpieczenia społecznego związanego z: chorobą, inwalidztwem, bezrobociem i starością, zaś w art. 71 ustala prawo związane z dobrem rodziny i macierzyństwem (Konstytucja... 1997). System zabezpieczenia społecznego w Polsce tworzą system emerytalno-rentowy, system ubezpieczenia chorobowego, system ubezpieczenia zdrowotnego, system ubezpieczenia wypadkowego oraz system świadczeń rodzinnych i pomoc społeczną. Oprócz Konstytucji źródłami prawa w polskim systemie emerytalnym są liczne akty prawne. Ostatnia zmiana w przepisach emerytalnych nastąpiła od 1 października 2017 r. na podstawie Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383 z późn. zm.). Zgodnie z nowym prawem przywrócono poprzedni wiek emerytalny: 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn.

Tym samym przestała obowiązywać reforma z 2012 r., która wprowadziła stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego do 67 lat bez względu na płeć<sup>1</sup>. Nowe możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę sprawiły, że Polacy zaczęli masowo zgłaszać się do ZUS. Do 1 grudnia 2017 r. zrobiło to aż 350 tys. osób. ZUS spodziewał się, że w całym roku 2017 wnioski takie złożą nieco ponad 300 tys. Polaków.

Podstawowym założeniem ustawy jest pozostawienie decyzji o przejściu na emeryturę samym zainteresowanym. Indywidualnie oceniają oni swój stan zdrowia, sytuację i pozycję na rynku pracy, uwzględniają plany dotyczące długości odpoczynku po zakończeniu aktywności zawodowej. Dzięki infor-

---

<sup>1</sup>Reforma ta przede wszystkim brała pod uwagę zmiany demograficzne i konieczność wydłużania aktywności zawodowej oraz wprowadzała zasadę równouprawnienia, co w efekcie końcowym miało likwidować także dysproporcje w uposażeniach emerytalnych kobiet i mężczyzn.



macji z ZUS dowiedzą się, na jaką emeryturę będą mogli liczyć. Wówczas będą mogli zdecydować, czy skorzystają z prawa do emerytury w wieku wskazanym w ustawie, czy też będą kontynuować pracę zawodową, przesuwając w czasie swoje przejście na emeryturę. Wydaje się, iż ten zapis daje możliwość dłuższej aktywności – jednakże, jak pokażą dane w dalszej części tekstu – brakuje tu akceptacji samych zainteresowanych, co można uznać za deficyt w zakresie promowania wydłużonej aktywności.

Wymogi starzenia się populacji powinny generować takie działania, które zmierzałyby do pełnego wykorzystania zasobów ludzkich oraz wdrażania koncepcji aktywnego starzenia się. Powinny one dotyczyć zróżnicowanych sfer życia i nie powinny być działaniami jedynie fasadowymi, ograniczającymi się do prób zapewnienia dochodu osobom bliskim wieku emerytalnego. Wydaje się zatem, iż obowiązujący obecnie w Polsce system emerytalny w niewystarczający sposób odpowiada na wyzwania starzejącego się społeczeństwa, przede wszystkim w kontekście sytuacji na rynku pracy – determinowanej w dużej mierze sytuacją demograficzną. Wyniki prognozy ludności na lata 2014-2050 wskazują na pogłębianie się tego procesu. Populacja osób w wieku 60+ wzrośnie w końcu horyzontu prognozy do 13,7 miliona i będzie stanowiła ponad 40% ogółu ludności Polski (GUS 2014, s. 133).

Obowiązujący system emerytalny nie do końca wpisuje się w wyzwania związane ze współczesnymi procesami starzenia się społeczeństwa polskiego, ale z pewnością odpowiada na zapotrzebowania samych Polaków. Obniżony ponownie do 60. roku życia wiek emerytalny Polek wydaje się być adekwatny do ich oczekiwań – na co wskazują wybrane dane badań sondażowych.

W październiku 2016 r. opublikowano komunikat z badań CBOS (Roguska 2016) dot. opinii o obniżeniu wieku emerytalnego, w ramach którego wskazano, iż propozycja obniżenia wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn spotyka się z dość jednoznacznie przychylnym odbiorem społecznym. Poparcie dla planów powrotu do poprzedniego wieku emerytalnego deklarowało wówczas ogółem 84% badanych, natomiast sprzeciw wyrażało łącznie 12%.<sup>2</sup> Rozwiązanie to popierało 82% mężczyzn i 87% kobiet. Zainteresowanie wydłużeniem aktywności zawodowej wykazywali przede wszystkim ludzie młodzi, dla których emerytura to jeszcze odległa perspektywa, zwłaszcza osoby od 18 do 24 roku życia (57%), uczniowie i studenci (65%).

W czerwcu 2017 r. z kolei, w ramach zrealizowanego badania CBOS również w zakresie obniżenia wieku emerytalnego (Roguska 2016), wśród respondentów pojawiło się więcej wątpliwości dotyczących słuszności obni-

---

<sup>2</sup>Badanie przeprowadzono na liczącej 1033 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

żenia wieku emerytalnego, ale nadal ogromna większość badanych (78%) wyrażała aprobatę dla tego posunięcia (74% wśród mężczyzn i 80% wśród kobiet). Na podstawie odpowiedzi badanych wskazano wówczas dwa główne czynniki, które mogą stanowić zachętę do wydłużenia aktywności zawodowej, a mianowicie: dobre zdrowie i dobra praca. Dobra praca to przede wszystkim praca dobrze płatna, ale nie tylko. Istotne są również dobre warunki pracy (praca lekka fizycznie, dobre relacje w pracy, miła atmosfera, odpowiednie stanowisko, niższy wymiar czasu pracy itp.) oraz satysfakcja z pracy. Dla części osób istotnym argumentem na rzecz rezygnacji z przejścia na emeryturę i kontynuowania pracy zawodowej byłby znaczący wzrost wysokości świadczenia emerytalnego. (Roguska 2016).

### **Programy aktywizacji kobiet 50+: w kontekście problematyki *life long learning* (LLL)**

Gwałtowny i stały postęp naukowo-techniczny oraz coraz szybsze tempo wdrażania wynalazków w praktyce nieuchronnie opanowuje życie ludzkie. Ciągłe rosną wymagania ze strony pracodawców wobec pracowników, wymuszane unowocześnianiem procesów produkcyjno-usługowych oraz wzrostem standardów wytwarzania. Dlatego też bardzo ważną rolę odgrywa idea budowania nowoczesnego społeczeństwa opartego na wiedzy (Pomianek 2011). Jednym z warunków realizacji idei społeczeństwa wiedzy jest nadanie odpowiedniej rangi koncepcji uczenia się przez całe życie (*Life Long Learning* – LLL). Koncepcja ta ma za zadanie wspomagać rozwój indywidualny oraz rozwój cech społecznych we wszystkich kontekstach i formach, w systemie formalnym i nieformalnym, a więc w szkołach, placówkach kształcenia zawodowego, uczelniach, placówkach kształcenia dorosłych, a także w ramach tzw. kształcenia incydentalnego (w domu, pracy i społeczności).

Koncepcja LLL ukierunkowuje działania tak, by móc zapewnić odpowiednie możliwości wszystkim osobom – dorosłym, bezrobotnym oraz pracującym – które muszą się przekwalifikować lub podnieść swoje kwalifikacje zawodowe (Ibidem). Współcześnie idea koncepcji *Life Long Learning* nawiązuje do definicji kształcenia ustawicznego. Polityka kształcenia przez całe życie jest silnie promowana w krajach UE. Istnieje ona już w 1/3 krajów biorących udział w procesie bolońskim (w tym również w Polsce).

W podejmowanej problematyce istotne wydają się pewne tendencje dotyczące kategorii wiekowej osób 55+. Odwołując się do danych za rok 2016 (dostępne są obecnie jedynie z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności-zharmonizowanego z międzynarodowym badaniem Labour Force Survey) poziom uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu w Polsce osób w kategorii wiekowej 55-74 lata należy nadal do najniższych w UE. W roku 2016 po-

ziom ten wynosił 0,8% wobec 4,8% w UE i 19,3% w Danii, lidera w tym zakresie w UE (w roku poprzednim wynosił on w Polsce 0,6%). Zjawisko tak niskiego uczestnictwa osób w wieku 55-74 lat w kształceniu i szkoleniu w Polsce trwa już od dłuższego czasu – przez wiele poprzednich lat nie przekroczyło 1%. W zasadzie w całości uczestnictwo to jest realizowane w ramach edukacji poza formalnej (MPiPS 2017). Jednym z obszarów tego kształcenia jest aktywizacja zawodowa – często ukierunkowana na grupy zagrożone marginalizacją i wykluczeniem z powodu braku dostosowania posiadanych kwalifikacji do wymogów rynku pracy.

Aktywizacja zawodowa osób 50+ jest, jak wynika z wcześniejszej analizy, zadaniem bardzo złożonym i wymaga szeroko koordynowanych działań wielu instytucji i służb, pracodawców, a także partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. Jednym z programów przyjętych przez rząd w 2008 r. jest Program Solidarność Pokoleń 50+. Jego realizacja poprzedzona została diagnozą sytuacji osób starszych na rynku pracy w Polsce. Autorzy programu wskazali, że wobec obserwowanych i planowanych tendencji demograficznych oraz konieczności zapewnienia bezpieczeństwa systemowi emerytalnemu w Polsce, szczególnie ważne jest, aby osoby w starszym wieku pozostawały aktywne na rynku pracy. Dlatego też, grupa osób w wieku 50+ zaliczona została do grup wymagających szczególnego podejścia i wsparcia polityką rynku pracy oraz instrumentami stosowanymi w celu aktywizacji zawodowej. Tylko specjalne potraktowanie tej grupy, według autorów programu, daje szansę utrzymania jakości kapitału ludzkiego w kontekście zmieniających się potrzeb przedsiębiorców (MPiPS 2017). Celem strategicznym Programu jest osiągnięcie do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata, na poziomie 50%<sup>3</sup>.

Wśród innych, godnych uwagi inicjatyw, których jednak siła oddziaływania maleje wobec prowadzonej polityki emerytalnej, można wskazać przyjęty w 2011 r. Krajowy Program Reform Europa 2020 – wskazujący na działania jakie zostaną podjęte w celu osiągnięcia wskaźników europejskiej strategii Europa 2020. Dokument podkreśla, że osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie określonym dla Polski na 2020 r. (71%) możliwe będzie, jeśli ograniczone zostanie zjawisko przedwczesnej dezaktywizacji osób starszych na rynku pracy. Na uwagę zasługuje również oferta Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która od 2011 r. oferuje bezpłatną pomoc dla przedsiębiorców, którzy chcą przygotować strategię efektywnego zarządzania wiekiem. Pomoc ta jest oferowana w ramach realizacji projektu *Z wiekiem na plus*, a szkolenia przewidziano nie tylko dla osób w wieku po-

<sup>3</sup>Wydaje się, iż wszelkie dane o realizacji wskaźników programu przestają być mierzalne w kontekście obowiązujących od 2017 r. nowych regulacji wieku emerytalnego.

wyżej 45 lat, ale także poniżej 30 lat. Założeniem tego projektu jest, że starsi pracownicy będą uczeni, jak dzielić się swoją wiedzą zawodową z młodszymi kolegami (tzw. mentoring), a osoby w wieku poniżej 30 lat będą doskonalić umiejętności starszych pracowników z zakresu technologii IT.

### **Aktywizacja zawodowa kobiet 50+: instrumenty i rekomendacje**

Decyzjom Polaków o przejściu na emeryturę często towarzyszy decyzja o zaprzestaniu pracy zawodowej, co z kolei odbija się nie tylko na ich budżetach domowych, ale także stanowi obciążenie dla finansów publicznych, skutkuje wzrostem obciążeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, których koszt ponoszą wszystkie osoby pracujące w formie składek i podatków. To nie wiek, czy nabycie uprawnień emerytalnych powinno tylko decydować o zaprzestaniu pracy. W obliczu starzenia się społeczeństwa polskiego niezbędne jest stworzenie bodźców do nieprzechodzenia na emeryturę, a szczególnie do nieprzechodzenia na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Działania skierowane na przedłużenie aktywności zawodowej osób starszych powinny być podjęte odpowiednio wcześniej, a nie dopiero w momencie przekroczenia 50. roku życia. Uzupełnienie deficytów kwalifikacyjnych, nabywanie nowych umiejętności powinno odbywać się dzięki powszechnemu kształceniu ustawicznemu, odpowiednio ukierunkowanemu na poszukiwane na rynku pracy kwalifikacje i kompetencje. Aby sprostać wyzwaniom związanym z wydłużaniem aktywności zawodowej, przy poprawie pozycji osób 50+ na rynku pracy, obok rozwiązań już funkcjonujących w ramach Programu Solidarność Pokoleń, potrzebnych jest co najmniej kilka dodatkowych gwarancji zmian w polityce społecznej i polityce rynku pracy, czy szerzej zatrudnienia, które zostaną wprowadzone w perspektywie najbliższych 3-4 lat, m.in. konieczne jest pilne wprowadzenie systemowego wsparcia powszechnego systemu kształcenia ustawicznego, w szczególności dla osób 45+. Także niezbędnym jest zwiększanie zdolności pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy poprzez ograniczanie kosztów pracy, zwłaszcza w stosunku do osób 50+, które powinny korzystać z bonów szkoleniowych i innych form finansowania szkoleń, wprowadzonych już ograniczonych kosztów pracodawcy za wynagradzanie z tytułu choroby, szerszego stosowania zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy lub połączonego z nauką zawodu młodych pracowników. Istotnym działaniem jest także bezpośrednie oddziaływanie na pracodawców, poprzez wspieranie wypracowywania Strategii Zarządzania Wiekiem, której przyjęcie i osiągnięcie wskaźnika wzrostu zatrudnienia o określony procent powinno otwierać możliwość finansowania badań profilaktycznych i rehabilitacji, szkoleń dla pracowników, ograniczenia kosztów pracy.

Działania te mają przyczynić się do zwiększania aktywności zawodowej osób 50+, poprawiając ich pozycję i bezpieczeństwo na rynku pracy, dzięki systemowi zachęt dla pracodawców lub gwarancji dostępu do konkretnych usług rynku pracy i wsparcia pracodawcy środkami Funduszu Pracy dla pracowników lub bezrobotnych. Szczególne znaczenie będzie miał system zachęt, skierowanych do kobiet lub pracodawców, dotyczący aktywizacji kobiet powracających na rynek pracy po urodzeniu i wychowaniu dziecka. Ważne też będą gwarancje pomocy dla osób 60+. Proponowane rozwiązania powinny zachęcać do wydłużania aktywności zawodowej, która dziś należy do najniższych w UE – taka sama sytuacja ma miejsce również w przypadku średniej wieku kobiet, opuszczających rynek pracy (Męcina 2012, s. 88-89).

Osoby bezrobotne w wieku 50+ mogą skorzystać na zasadach ogólnych z szerokiego spektrum wsparcia określonego w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Ustawa 2017), w tym m.in. z: pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, szkoleń, stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych, dotacji i pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej i tworzenie nowych miejsc pracy, refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zakwalifikowała osoby bezrobotne w wieku 50+ jako osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a co za tym idzie osobom tym przysługuje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych. Dodatkowo ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zawiera rozwiązania kierowane wyłącznie do pracodawców zatrudniających bezrobotnych w wieku 50+.

Należy wspomnieć o jeszcze jednym instrumencie nakierowanym na zapobieganie utracie zatrudnienia, w tym wśród osób starszych, tj. Krajowym Funduszu Szkoleniowym – KFS. Zgodnie z zapisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy KFS jest to wydzielona część (ok. 2%) Funduszu Pracy – funduszu celowego przeznaczonego na zapobieganie bezrobociu i ograniczanie jego skutków, tworzonego ze składek pracodawców. Wysokość KFS corocznie ustalana jest w tzw. ustawie o budżecie. KFS jest rozwiązaniem systemowym, adresowanym do pracodawców, wspomagającym przekwalifikowanie lub aktualizację wiedzy i umiejętności osób pracujących. Celem utworzenia KFS jest zapobieganie utracie zatrudnienia przez osoby pracujące z powodu kompetencji nieadekwatnych do wymagań dynamicznie zmieniającej się gospodarki.

W 2016 r. zaktywizowano blisko 510,8 tys. bezrobotnych, w tym 78,1 tys. osób w wieku 50 lat i więcej, i stanowili oni 15,3% ogółu zaktywizowanych. W porównaniu do 2015 r. zaktywizowano o 0,6 tys. osób mniej w tej

grupie wiekowej. Najwięcej bezrobotnych w omawianej kategorii wiekowej rozpoczęło w 2016 r. prace społecznie użyteczne – 17,3 tys. osób powyżej 50 roku życia (3,9% odpływu osób pow. 50 roku życia), roboty publiczne – 15,9 tys. osób (3,5%), staże – 15,6 tys. osób (3,5% odpływu bezrobotnych powyżej 50 r. ż.) oraz prace interwencyjne – 8,1 tys. osób powyżej 50 roku życia (1,8% odpływu). Najwyższy był odsetek osób powyżej 50 roku życia wśród bezrobotnych, którzy rozpoczęli w 2016 r. prace społecznie użyteczne (43,8%), w tym w ramach PAI (45,2%) oraz roboty publiczne (43,2%) (MPiPS 2017).

Wsparcie osób starszych w ramach funduszy europejskich odbywa się zarówno z poziomu krajowego (w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, funduszy norweskich i EOG oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy), jak i z poziomu regionalnego (w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych).

W obecnej perspektywie finansowej (lata 2014-2020) w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój przewidziane jest m.in. wsparcie dedykowane osobom starszym. W 2016 r. rozpoczęto realizację projektów wyłonionych w ramach konkursu pn. Dzienny dom opieki medycznej (DDOM). Przedmiotem projektów jest pilotażowe wprowadzenie i przetestowanie założeń dziennych domów opieki medycznej. W ramach PO WER podejmowane są również działania profilaktyczne, ukierunkowane na przeciwdziałanie schorzeniom będącym najczęstszą przyczyną dezaktywizacji zawodowej z przyczyn zdrowotnych (tj. chorobom układu krążenia, nowotworowym, zaburzeniom psychicznym, chorobom układu kostno-stawowo-mięśniowego, chorobom układu oddechowego). W grupie docelowej znajdują się osoby aktywne zawodowo, w większości z grup największego ryzyka (MPiPS 2017). Ze środków PO WER finansowane są również projekty o charakterze edukacyjnym, których zakres tematyczny dotyczył m. in. kwestii starzejącego się społeczeństwa.

W Regionalnych Programach Operacyjnych 2014-2020 realizowane są i będą m.in. projekty mające na celu wsparcie podmiotów leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie geriatry, opieki długoterminowej oraz opieki paliatywnej i hospicyjnej (modernizacja i doposażenie obiektów), zgodnie z opisem narzędzia nr 17 zawartego w dokumencie *Krajowe ramy strategiczne. Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014-2020*. Na jego realizację zaplanowano w latach 2014-2020 około 50 mln euro (finansowanie ogółem, tj. z wkładem krajowym). Przedmiotowe narzędzie wspierane jest na poziomie samorządu, w ramach RPO.

Analogicznie jak w przypadku PO WER, w RPO możliwe są do realizacji również projekty profilaktyczne oraz programy rehabilitacji skierowane



do osób aktywnych zawodowo. Możliwe jest również wsparcie rozwiązań służących deinstytucjonalizacji opieki nad osobami niesamodzielnymi, w szczególności osobami starszymi, poprzez rozwój alternatywnych form opieki nad tymi osobami.

### Podsumowanie

Odnosząc się do pytań postawionych we wprowadzeniu można wskazać, iż korzystanie z nowego prawa emerytalnego przez Polaków i postawy kobiet wobec wydłużonego wieku emerytalnego ograniczają obszary wdrażania idei LLL – na pewno w zakresie zdobywania nowych kwalifikacji i umiejętności wynikających z potrzeby aktywizacji zawodowej. Zamiast tego wybierana jest wczesna dezaktywizacja zawodowa zaś programy aktywizacji kierowane do kobiet dojrzałych pełnią głównie rolę chroniącą przed wykluczeniem, wpisującą się w ideę rewitalizacji społecznej. Jednak dopiero w szerokiej perspektywie omawianego zjawiska – docenienia pracownika dojrzałego, jego doświadczenia i przekazywania go kolejnym pokoleniom (mentoring) oraz traktowania wydłużonej aktywności zawodowej jako normalnego sposobu funkcjonowania we współczesnym społeczeństwie, z możliwością realizacji celów aktywnego starzenia się – można rozpatrywać sensowność aktywizacji (o ile nie będzie ona jedynie instrumentem przeciw materialnemu wykluczeniu). Na uwagę zasługują także inicjatywy kierowane już bezpośrednio do osób zależnych, które poprzez dostępność do placówek opiekuńczych mogą być włączane do społeczeństwa i ograniczać wpływ współczynnika wsparcia międzypokoleniowego jako jednej z miar starzenia się społeczeństwa.

### Literatura

- ERIKSON E. H. (1997), *Dzieciństwo i społeczeństwo*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań.
- GUS, Prognoza ludności na lata 2014-2050: [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/1/5/1/prognoza\\\_ludnosci\\\_na\\\_lata\\\_2014\\\_2050.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/1/5/1/prognoza\_ludnosci\_na\_lata\_2014\_2050.pdf), [data dostępu: 30.11.2018].
- KONSTYTUCJA RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 67, 68, 71 (Dz.U. 1997 nr 78, poz.483).
- LESZKOWICZ-BACZYŃSKI J. (2015), Rewitalizacja społeczna jako odpowiedź na problemy obszarów miejskich, [w:] „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Sociologica” 52, s. 94-107, wersja pdf.

- MĘCINA J. (2012), Wspieranie aktywności zawodowej osób 50+ – pierwsze efekty programu „Solidarność pokoleń” i rekomendacje, [w:] „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje”, nr 17, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytet Warszawski.
- MPiPS, Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za rok 2017, [https://www.gov.pl/documents/1048151/1060973/Informacja\\_o\\_sytuacji\\_os%C3%B3b\\_starszych\\_za\\_2017.pdf/1d23a7b9-4f2f-1a92-41d1-5bf51598d261](https://www.gov.pl/documents/1048151/1060973/Informacja_o_sytuacji_os%C3%B3b_starszych_za_2017.pdf/1d23a7b9-4f2f-1a92-41d1-5bf51598d261), [data dostępu: 30.11.2018].
- POMIANEK T. (RED.) (2011), Rynek pracy w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów.
- ROGUSKA B. (RED.) (2016), Opinie o obniżeniu wieku emerytalnego, Komunikat z badań, nr 140, CBOS.
- ROGUSKA B. (RED.) (2017), Przed obniżeniem wieku emerytalnego: jak zatrzymać Polaków na rynku pracy, Komunikat z badań, nr 67 CBOS.
- SZACKA B. (2011), Gender i płeć, [w:] Gender w społeczeństwie polskim, red. K. Slany, J. Struzik, K. Wojnicka, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków, s. 19-36.
- SYTUACJA ludności świata 2006. Droga ku nadziei: Kobiety a migracja międzynarodowa, [http://www.unic.un.org.pl/swp/2006/streszczenie\\_raportu.php](http://www.unic.un.org.pl/swp/2006/streszczenie_raportu.php) [data dostępu: 27.03.2018].
- USTAWA z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- USTAWA z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych.
- USTAWA z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.
- USTAWA z dnia 20 kwietnia 2004 roku o indywidualnych kontach emerytalnych.
- USTAWA z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych.
- USTAWA z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych.
- USTAWA z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- USTAWA z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.
- USTAWA o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 i 1292.



Beata Trzop  
Magdalena Witkiewicz

### PROFESSIONAL ACTIVATION OF MATURE WOMEN IN THE CONTEXT OF THE LIFE-LONG LEARNING CONCEPT

**Keywords:** aging society, life-long learning, professional activation of mature women.

The article presents the issue of women's vocational and professional activation in Poland in relation to broadly defined modernization processes, and, as a result, to the already functioning solutions within social policy and programs for professional activation of mature women. The theoretical axis of the article is also the concept of lifelong learning. In aging societies, considering rapid technological, economic and cultural changes, this idea is designed to support individual and social group development through various forms, in a formal and informal manner. Therefore, the following questions were asked: What is the role of existing social policy solutions (including the pension system) and activities in the activation of people over 50 years old in the context of the LLL concept in the contemporary Polish society? To what extent does the obligatory retirement system and the attitudes of Polish women towards retirement and activation programs inhibit or support the implementation of the idea of learning throughout life?

Beata Trzop  
Magdalena Witkiewicz

### AKTYWIZACJA ZAWODOWA KOBIEŃ DOJRZAŁYCH W KONTEKŚCIE KONCEPCJI *LIFE LONG LEARNING*

**Słowa kluczowe:** społeczeństwo starzejące się, uczenie się przez całe życie, aktywizacja zawodowa kobiet dojrzałych.

Celem artykułu jest ukazanie problematyki aktywizacji zawodowej kobiet w Polsce w odniesieniu do szeroko rozumianych procesów modernizacyjnych, a w efekcie do funkcjonujących rozwiązań w ramach polityki społecznej i programów aktywizacji zawodowej kobiet dojrzałych. Osłą teoretyczną artykułu jest także koncepcja *life long learning*, która w społeczeństwach starzejących się, w obliczu następujących szybkich przemian technologicznych, gospodarczych i kulturowych ma za zadanie wspomagać rozwój indywidualny jednostek, ale także całych społeczeństw poprzez różnorodne formy, w systemie formalnym i nieformalnym. Postawione zostały zatem pytania: Jaką rolę pełnią obowiązujące rozwiązania w zakresie polityki społecznej (w tym obowiązujące rozwiązania systemu emerytalnego) i działania w ramach aktywizacji osób po 50 roku życia w kontekście koncepcji LLL we współczesnym społeczeństwie polskim? Na ile obowiązujący system emerytalny, postawy Polek wobec emerytury i programy aktywizacji mogą hamować bądź wspomagać wdrażanie idei uczenia się przez całe życie?



**Elżbieta Opiłowska\***

**(NIE)WIDZIALNE GRANICE W RELACJACH  
POLSKO-NIEMIECKICH W ŚWIETLE BADAŃ OPINII  
PUBLICZNEJ**

**Wprowadzenie**

Relacje polsko-niemieckie były przez lata obciążone trudnym dziedzictwem historycznym. Traumatyczne doświadczenia II wojny światowej, odszkodowania wojenne, kwestia niepotwierdzonej granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, problem uznania mniejszości niemieckiej w Polsce, to tylko niektóre tematy wzbudzające w obu krajach gorące emocje i kontrowersje. Podział powojennej Europy na dwa wrogie obozy uniemożliwił zbliżenie obu narodów i państw, a utworzenie dwóch niemieckich państw zablokowało proces pojednania na lata. W oficjalnym dyskursie Republika Federalna Niemiec obarczona była winą za II wojnę światową i zbrodnie nazizmu, a Niemiecka Republika Demokratyczna była spadkobierczynią antyfaszyzmu i sprzymierzeńcem Polski w bloku wschodnim. W rzeczywistości jednak te kraje dzieliła nie tylko pilnie strzeżona fizyczna granica, ale również granica mentalna. Niemcy byli postrzegani przez większość Polaków jako wrogowie i uosobienie zła, z władze komunistyczne chętnie sięgały do „straszaka niemieckiego”, aby przedstawiać Związek Radziecki jako jedyne gwaranta nienaruszalności granicy zachodniej.

Po upadku „żelaznej kurtyny” i zjednoczeniu Niemiec oba kraje rozpoczęły trudny proces pojednania i budowania dobrosąsiedzkich relacji. Proces ten odbywał się na wielu płaszczyznach – między aktorami politycznymi, instytucjami nauki, kultury i edukacji oraz między społeczeństwami poprzez codzienne kontakty. Istotnym kontekstem dla zbliżenia obu narodów była

---

\***Elżbieta Opiłowska** – doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie socjologia, profesor UWr, Uniwersytet Wrocławski; zainteresowania naukowe: socjologia pogranicza, europeizacja i regionalizacja, pamięć zbiorowa, relacje polsko-niemieckie; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7084-2631>; e-mail: [elzbieta.opilowska@uwr.edu.pl](mailto:elzbieta.opilowska@uwr.edu.pl)

integracja europejska. Niemcy postrzegane były jako „advokat” Polski na drodze do Wspólnoty Europejskiej. W ciągu kolejnych lat fizyczne, widzialne bariery między Polską a Niemcami zostały stopniowo zniesione, a ich miejsce zajęły mosty – jako symbol porozumienia i współpracy. Czy oznacza to jednak, że także niewidzialne granice – w postaci wzajemnych stereotypów i uprzedzeń oraz historycznych zaszłości – udało się przezwyciężyć?

Celem niniejszego artykułu jest analiza relacji polsko-niemieckich w świetle dostępnych badań opinii publicznej. Jak polscy i niemieccy respondenci postrzegają wzajemne stosunki i czy owo postrzeganie zmieniło się w ciągu ostatnich lat? Czy/Jakie istnieją wciąż granice/bariery w dwustronnych relacjach?

W pierwszym podrozdziale zostanie omówione teoretyczne ujęcie granic i ich adaptacja do badania relacji bilateralnych. Następnie przedstawię główne etapy procesu zbliżania między Polską a Niemcami. Kolejny podrozdział ma na celu analizę postrzegania relacji polsko-niemieckich na podstawie badań opinii publicznej, prowadzonych przez CBOS i Instytut Spraw Publicznych. W podsumowaniu zostaną sformułowane wnioski i rekomendacje dla dalszych badań.

### **Granice a relacje bilateralne**

Granice są istotnym atrybutem państwowości – wyznaczają obszar suwerennego terytorium i zakres jurysdykcji oraz chronią przez „obcymi” i wrogami. Granice państwowe, co podkreśla James Wesley Scott, są linią napięcia i jednocześnie punktem styczności w międzykulturowych, międzypaństwowych relacjach. Są często wykorzystywane do definiowania politycznych i ideologicznych interesów narodowych w europejskiej przestrzeni (Scott 2018).

Wzrost zainteresowania granicami w XVIII wieku towarzyszył powstaniu nowoczesnych narodów i państw. Dlatego też, analizując granicę, punktem wyjścia nie jest ona sama, ale państwo jako producent wyobrażonych i umocnionych granic państwowych (Medick 2006). Granice rozumiane były jako linie oddzielające suwerenne państwa, ale także jako wewnętrzne językowo-kulturowe i etniczne granice, wyznaczane przez znajomość wspólnego języka oraz wspólny duch narodu (tamże, s. 45). Nie zawsze granice etniczne pokrywały się z granicami państwowymi, które często wyznaczane były wbrew kryteriom społeczno-kulturowym, będąc potem podstawą do roszczeń i konfliktów międzypaństwowych.

Po drugiej wojnie światowej wraz z procesem budowania jedności europejskiej granice zaczęto postrzegać jako bariery. W debacie publicznej pojawiły się wizje świata bez granic, a współpraca transgraniczna stała się mikrokosmosem integracji europejskiej. W Europie Zachodniej pierwsze formy

współpracy transgranicznej rozwinęły się już w latach 50. w dorzeczu Górnego Renu na pograniczu niemiecko-holendersko-belgijsko-szwajcarskim. Były to inicjatywy oddolne, podyktowane lokalnymi motywami i potrzebami. Wraz ze stworzeniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w 1975 roku współpraca transgraniczna stała się istotnym elementem europejskiej polityki regionalnej i polityki spójności, a regiony pogranicza traktowano jako laboratoria przełamывania narodowych uprzedzeń i stereotypów i budowania sąsiedzkich relacji. Podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego, a w szczególności traktatu z Maastricht w 1992 roku rozpoczęło proces znoszenia granic, aby realizować ideę wolnego przepływu osób, kapitału, towarów i usług.

Ze względu na podział Europy żelazną kurtyną taka współpraca nie była możliwa w bloku wschodnim. Tutaj reżimy graniczne, mimo głoszonych haseł pokoju i socjalistycznej przyjaźni, pilnie kontrolowały ruch graniczny i kontakty społeczeństw. Jednakże, wraz z upadkiem komunizmu, państwa Europy środkowej i wschodniej bardzo szybko zostały włączone w programy unijne, a współpraca transgraniczna została wpisana do dwustronnych umów. W przypadku stosunków polsko-niemieckich rolę współpracy transgranicznej podkreślono w traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 roku.

Zmiana funkcji granic w Europie – z linii obronnych w kierunku przepustowości i znoszenia barier fizycznych – znalazła odzwierciedlenie w badaniach naukowych. Granice zaczęto definiować kompleksowo jako instytucje, procesy, symbole i konstrukty tożsamościowe, które ulegają ciągłym przemianom w zależności od sytuacji geopolitycznej i warunków społeczno-gospodarczych (Opilowska 2017). W socjologii relacyjnej granice są traktowane jako produkt politycznych i społecznych relacji w przestrzeni, a jednocześnie jako determinanty działań politycznych i społecznych różnych aktorów i na różnych poziomach (lokalnym, narodowym, ponadnarodowym) (Agnew 2008). Jak zauważa J. W. Scott, granice odgrywają ważną rolę w określaniu i regulowaniu relacji społecznych, przez to urosły do symboli integracji europejskiej, wspólnoty politycznej, wspólnych wartości i tożsamości (Scott 2018, s. 20).

W tym miejscu warto odwołać się do typologii granic Liam'a O'Dowd z Queen's University w Belfaście, który wyróżnił cztery wykładnie granic – jako bariery, mosty, zasoby i symbole tożsamości (O'Dowd 2003). Dwie pierwsze koncepcje związane są z omówionym pokrótce procesem integracji europejskiej i tworzeniem wspólnej przestrzeni gospodarczej, politycznej i społecznej w UE. Zniesienie fizycznych barier w strefie Schengen spowodowało, że z przejść granicznych zniknęły symbole reżimów granicznych –

budki strażników i kontrole, a ich miejsce zajęły mosty – symbole dobrośasiadzkich relacji i współpracy. Jednakże, w wielu przypadkach granice funkcjonują jednocześnie i jako bariery i jako mosty i są traktowane jako zasoby dla narodów i państw, różnych aktorów i grup interesów, a zniesienie fizycznych barier nie zawsze jest w interesie wszystkich grup (np. przemysłników) (Ibidem). Ostatnia wykładnia granic związana jest z ich ładunkiem symbolicznym. Granice mogą być determinantem przynależności, oddzielać „swoich” od „innych”/”obcych”, integrować do wewnątrz i odgraniczać się na zewnątrz (Paasi 1998). Aczkolwiek w perspektywie integracji europejskiej granice mogą też integrować w wymiarze transnarodowym, w poprzek granic państwowych, budować zaufanie społeczne i kapitał kulturowy ponad narodowymi podziałami.

Nie należy jednak popadać w hurraoptymizm i wierzyć zbyt w wizję „świata bez granic”. Jak pokazują ostatnie wydarzenia, związane z napływem uchodźców z Afryki Północnej do Europy, „Europa bez granic” zmienia się bardzo szybko w „twierdzę Europę”, dostępu do której mają strzec granice jako linie obronne.

Wpływ na relacje bilateralne mają często granice polityczne, które w wymiarze prawnym przestały istnieć, ale nadal oddziałują przestrzennie na praktyki społeczne. Tego typu granice określane są w literaturze przedmiotu mianem granic-fantomów (Hirschhausen i in. 2015). W przypadku Polski i Niemiec granice-fantomy tworzą przykładowo granice byłego zaboru pruskiego czy też Ziem Zachodnich i Północnych. Przekładając tę koncepcję na wymiar pozaprzestrzenny, granice-fantomy możemy interpretować jako bariery mentalne (re)konstruowane w dyskursie publicznym, wynikające z zaszłości historycznych, traumatycznych doświadczeń i konfliktów pamięci, które ujawniają się często w sytuacjach kryzysowych lub są wykorzystywane politycznie. Funkcjonują one wówczas jako tzw. *rich points/hot spots*, które „odnoszą się do silnie nacechowanych kulturowo i posiadających tym samym tożsamościowo- i grupotwórczy potencjał słów, fraz i zachowań, które mogą stawać się punktami zapalnymi, prowadzić do zakłócenia lub wręcz uniemożliwiać komunikację. To w nich spiętrzają się komunikacyjne i kulturowe różnice i to one stanowią klucze do zrozumienia danej kultury i mentalności” (Gall i in. 2015, s. 13-14). Takich *rich points* w relacjach polsko-niemieckich będę poszukiwać w wypowiedziach respondentów.

### **Proces zbliżenia między Polską a Niemcami – rys historyczny**

Zanim przejdę do analizy postrzegania relacji polsko-niemieckich, najważniejsze etapy zbliżenia między Polską a Niemcami zostaną pokrótce omówione. Kamieniem milowym był z pewnością upadek komunizmu, zjednoczenie

Niemiec i otwarcie granicy polsko-niemieckiej. Jednakże nie należy zapominać o wcześniejszych działaniach wielu środowisk, które przygotowały odpowiedni grunt do pojednania polsko-niemieckiego. Sam termin *pojednanie* ma w języku niemieckim dwa odpowiedniki, s. *Versöhnung* o interpretacji filozoficznej/emocjonalnej oraz *Aussöhnung* o bardziej praktycznym wymiarze. Zatem istnieją również dwa podejścia analityczne do kwestii pojednania – teologiczna „szkoła przebaczenia” i pragmatyczna „szkoła zbliżenia” (Gardner Feldmann 1999a). Niemcy w swojej powojennej polityce międzynarodowej, jak argumentuje Lily Gardner Feldman, stosowały obydwie podejścia, łącząc imperatyw moralny z pragmatycznymi interesami. Ponadto pojednanie cechuje się dwoistością – obejmuje współpracę i konfrontację, relacje między rządami i społeczeństwami, długoterminową wizję i krótkoterminową strategię oraz wsparcie polityczne i opozycję (Gardner Feldman 1999b, s. 334).

Istotny wpływ na zbliżenie między narodami miał także proces integracji europejskiej. Stworzenie „wspólnoty pokojowej” było jedną z podstawowych wartości legalizujących WE/UE i obejmowało pojednanie między byłymi wrogami i rozwój współpracy regionalnej (Sjursen, Smith 2001; Gardner Feldman 1999a). Po drugiej wojnie światowej, jak twierdzi Karolina Wigura, „język rozliczania się z przeszłością, pokuty i pojednania stanowił ważną część tożsamości europejskiej. Wiązało się to z krytycznym podejściem do przeszłości i nieufnością wobec ideologicznej ślepoty. Próbując uciec od koszmaru totalitarnych okrucieństw, pojęcie moralnej winy, wyrzutów sumienia i prośby o przebaczenie znalazły się w centrum nowo kształtującej się tożsamości europejskiej” (Wigura 2014, nlb)<sup>1</sup>.

Przez to integracja europejska tworzyła ramy pojednania między państwami i narodami w Europie. Jednakże dla Polski i Niemiec ramy te były dostępne dopiero po 1989 roku. Aczkolwiek już we wcześniejszym etapie można wskazać na kilka ważnych przełomów w relacjach polsko-niemieckich, które utorowały drogę do pojednania po upadku komunizmu.

Jednym z pierwszych kamieni milowych był bez wątpienia list polskich biskupów z 18 listopada 1965 roku, wystosowany z okazji Soboru Watykańskiego II do ich niemieckich kolegów, który zakończył się słynnym stwierdzeniem: „Przebaczamy i prosimy o przebaczenie”. Wbrew oficjalnej antyniemieckiej narracji władz PRL-u, w liście biskupów stosunki polsko-niemieckie zostały przedstawione w szerszym kontekście historycznym, obok ciemnych stron, ukazane były także okresy dobrego sąsiedztwa. Polscy biskupi odnieśli się również do cierpienia wysiedlonych Niemców. Odpowiedź biskupów nie-

---

<sup>1</sup>Tłumaczenie własne.

mieckich była rozczarowująca dla polskiego episkopatu. Mimo, że zawierała ona również prośbę o przebaczenie, to nie złożono żadnego oświadczenia o przebaczeniu wobec Polaków i nie poruszono kwestii granicy na Odrze i Nysie (Kerski, Kycia, Żurek 2006). Mimo to, wymiana listów między biskupami polskimi i niemieckimi może być postrzegana jako pierwszy krok w kierunku pojednania polsko-niemieckiego.

Drugim kluczowym symbolem procesu zbliżenia było ukłęknięcie kanclerza Republiki Federalnej Niemiec Willy'ego Brandta przed pomnikiem getta warszawskiego w grudniu 1970 roku. Ten gest stanowił początek nowej ery – *polityki detente* w stosunkach polsko-niemieckich. Był to także punkt zwrotny dla społeczności zamieszkujących po obu stronach granicy, gdyż po raz pierwszy w 1972 roku granica polsko-niemiecka została otwarta dla ruchu bezwizowego i paszportowego.

Trzecim symbolem polsko-niemieckiego pojednania, który zapisał się w pamięci zbiorowej, był tzw. „znak pokoju w Krzyżowej”. W listopadzie 1989 roku w małej wiosce Krzyżowa (Kreisau), byłej posiadłości rodu von Moltke i miejscu spotkań Kręgu z Krzyżowej – antyhitlerowskiej grupy opozycyjnej, spotkał się kanclerz Niemiec Helmut Kohl i premier Polski Tadeusz Mazowiecki. Podczas nabożeństwa przekazując sobie znak pokoju, objęli się. Gest ten urósł do symbolu początku nowego rozdziału w historii relacji polsko-niemieckich, a msza odprawiona w Krzyżowej nazwana została Mszą Pojednania (por. Opiłowska, Ruchniewicz, Zybura 2017). Z pewnością można by wymienić jeszcze wiele innych ważnych inicjatyw, takich jak Memorandum z Tybingi, Krąg z Bensbergu, działalność Klubu Inteligencji Katolickiej czy protagonistów, jak Carlo Schmid, Günther Särchen, Karl Dedecius, Jan Józef Lipski, Jerzy Giedroyc, Władysław Bartoszewski, którzy wspólnie przyczynili się do polsko-niemieckiego pojednania, jednakże rozwinięcie tego wątku przekracza ramy niniejszego artykułu.

Pojednanie między Polską a Niemcami miało jednak poza wymiarem etycznym, także pragmatyczne cele. Poprzez przystąpienie Polski do UE Niemcy chciały zapewnić sobie stabilność na Wschodzie. Polska natomiast dążyła do uzyskania gwarancji bezpieczeństwa, zwiększenia dobrobytu i rozwoju gospodarczego tytułem „rekompensaty za lata wykluczenia z Europy” (Gardner Feldman 1999b). Tym samym w latach 90. stosunki polsko-niemieckie określano mianem „wspólnotą interesów” (Interessengemeinschaft).

Po 1989 r. podstawą do budowania relacji dwustronnych był podpisany w 1990 roku traktat graniczny, który ostatecznie potwierdził granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany rok później. Szybko stworzono też odpowied-



nie struktury instytucjonalne dla realizacji nowej polityki sąsiedztwa, m. in. Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej czy Polsko-Niemiecką Wymianę Młodzieży. Już w latach 90. Polska została włączona w programy europejskie (np. PHARE) w celu przygotowania do wstąpienia do Wspólnoty Europejskiej.

Jak proces zbliżenia polsko-niemieckiego odbierany był przez społeczeństwa obu krajów, zostanie omówione w kolejnym podrozdziale.

### **Relacje polsko-niemieckie w świetle wyników badań opinii publicznej**

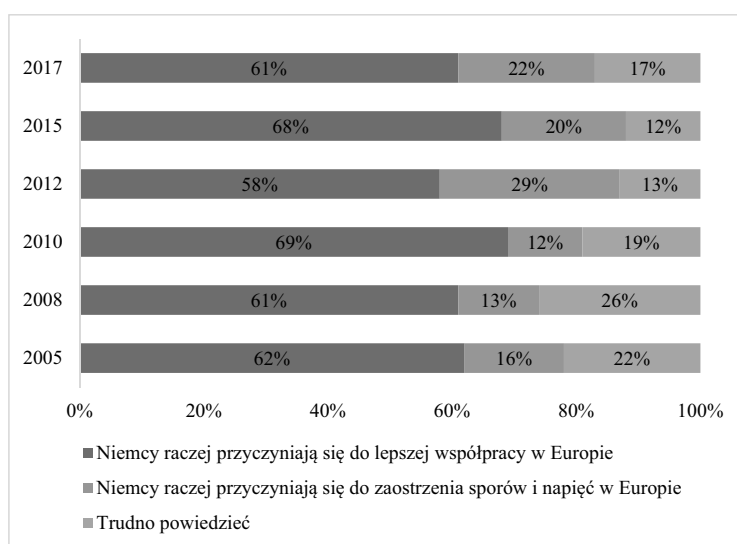
Zmiana kierunku polityki zagranicznej, traktaty bilateralne i gesty polityczne mają z pewnością wpływ na postrzeganie sąsiada i wzajemnych relacji przez społeczeństwa. Polityka pamięci, wspólne obchodzenie rocznic historycznych czy poruszane tematy w debacie publicznej wpływają na atmosferę kontaktów oddolnych. Z drugiej strony międzyrządowe ustalenia na szczeblu państwowym czy gesty pojednania czynione przez polityków nie przekładają się automatycznie na porozumienie między narodami i mogą być postrzegane jako narzucone odgórnie puste gesty<sup>2</sup>. Proces pokonywania granic mentalnych między Polakami i Niemcami nie nastąpił tak szybko jak deklaracje polityczne.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, według danych CBOS 68% respondentów odczuwało zagrożenie ze strony Niemiec, a 85% uważało, że po zjednoczeniu Niemcy będą stanowić jeszcze większe zagrożenie dla Polski. W lutym 1990 r. jedynie 47% respondentów uważało, że pojednanie między Polakami a Niemcami będzie możliwe, ale już rok później liczba ta wzrosła do 63% (CBOS 1991). Na tę pozytywną zmianę na poziomie 16% wpłynęło podpisanie traktatu granicznego, który ostatecznie rozstrzygnął problem polsko-niemieckiej granicy i wyeliminował temat konfliktu z dyskursu publicznego. Jednakże, według ostatniego sondażu CBOS z 2017 roku tylko 18% respondentów uważa, że stosunki polsko-niemieckie są dobre, a w opinii 56% respondentów stosunki polsko-niemieckie nie są ani dobre, ani złe (CBOS 2017). Jest to najgorsza ocena relacji polsko-niemieckich od 1987, kiedy po raz pierwszy CBOS przeprowadził badanie, a wiąże się z pewnością z nową polityką zagraniczną polskiego rządu wobec Niemiec.

---

<sup>2</sup>W latach 90. odbywało się wiele spotkań między różnymi aktorami sceny politycznej pod hasłem „pojednania”. W imię tegoż pojednania wiele trudnych spraw nie było dyskutowanych publicznie. Klaus Bachmann, niemiecki dziennikarz w Polsce, wprowadził do dyskursu publicznego na tego typu spotkania określenie „kiczu pojednania”; por. Bachmann, K., Die Versöhnung muss aus Polen ausgehen, taz. 5.8.1994.

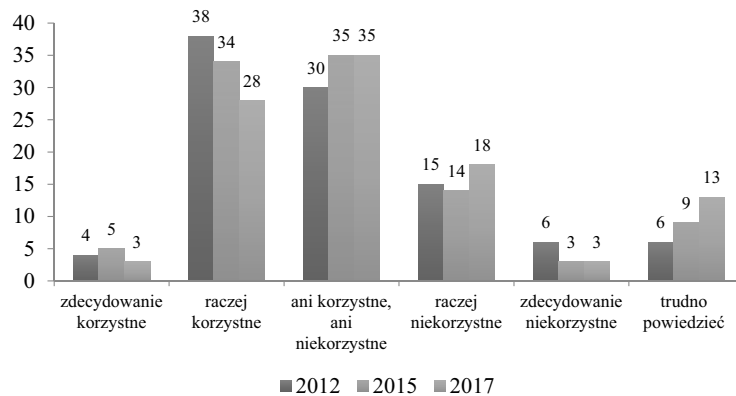
Pytając o najważniejsze wydarzenie, które przyczyniło się do poprawy stosunków polsko-niemieckich po II wojnie światowej, większość respondentów wymienia przystąpienie Polski do UE (CBOS 2015). Wynik ten pokazuje, że integracja europejska była nie tylko kluczową ramą do przeprowadzenia reform ustrojowych w Polsce, ale stała się również ważnym kontekstem dla budowania dobrosąsiedzkich relacji. A jak Polacy oceniają rolę Niemiec w Europie? Na podstawie dostępnych danych Instytutu Spraw Publicznych można stwierdzić, że od 2005 r. większość polskich respondentów jest zdania, że Niemcy przyczyniają się do lepszej współpracy w Europie, co potwierdza poniższy wykres.



Wykres 1. Ocena roli Niemiec w Europie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ISP, Łada (2017).

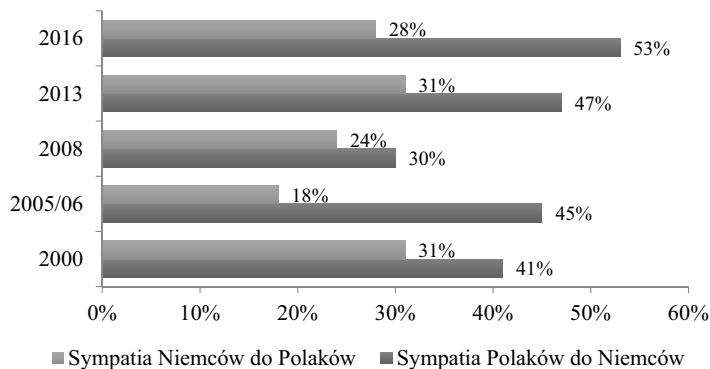
Pytając respondentów, czy wzmocnienie pozycji Niemiec w Europie byłoby korzystne czy niekorzystne dla Polski (Wykres 2), większość ankietowanych odpowiedziało w 2017 roku, że ani korzystne ani niekorzystne. Warto jednak zwrócić uwagę, że liczba osób dostrzegających korzyści z silnej pozycji Niemiec w Europie od 2012 roku sukcesywnie spada i w 2017 wynosiła jedynie 31%. Wpływ na takie postrzeganie miał prawdopodobnie spór polskiego rządu z Komisją Europejską oraz krytyczne wobec Polski wypowiedzi niemieckiego polityka Martina Schultza, do stycznia 2017 przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, utożsamianego ze stanowiskiem Niemiec.



Wykres 2. Postrzeżenie wzmocnionej pozycji Niemiec w Europie.

Źródło: dane ISP, por. Łada 2017.

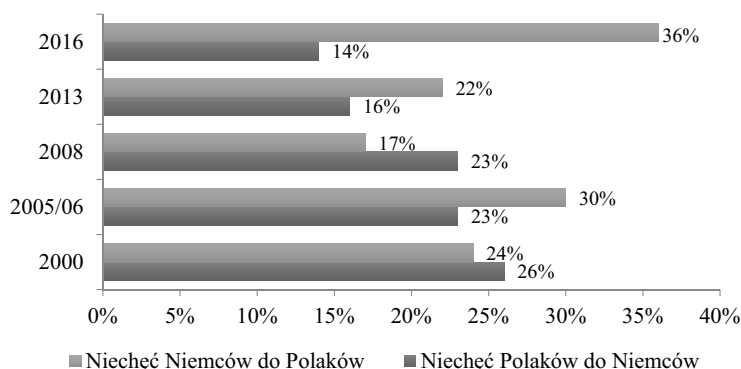
Wpływ na relacje między społeczeństwami ma poczucie sympatii/lub niechęci do sąsiadów oraz skojarzenia z krajem sąsiada. W kontekście polsko-niemieckim od wielu lat mamy do czynienia z asymetrią we wzajemnym postrzeganiu. O ile sympatia Polaków do Niemców rośnie i w 2016 roku wynosiła 53%, to jedynie 28% niemieckich respondentów deklaruje sympatię do Polaków.



Wykres 3. Poczucie sympatii do sąsiadów.

Źródło: Łada 2016.

Analogicznie do wzrostu poczucia sympatii, niechęć do Niemców sukcesywnie maleje i w ciągu kilkunastu lat spadła z 26% do 14% w 2016 roku. Niestety proces ten nie działa w drugą stronę i od 2000 roku mamy najwyższy wskaźnik (36%) niechęci Niemców wobec Polaków.



Wykres 4. Poczucie niechęci do sąsiadów.

Źródło: Łada 2016.

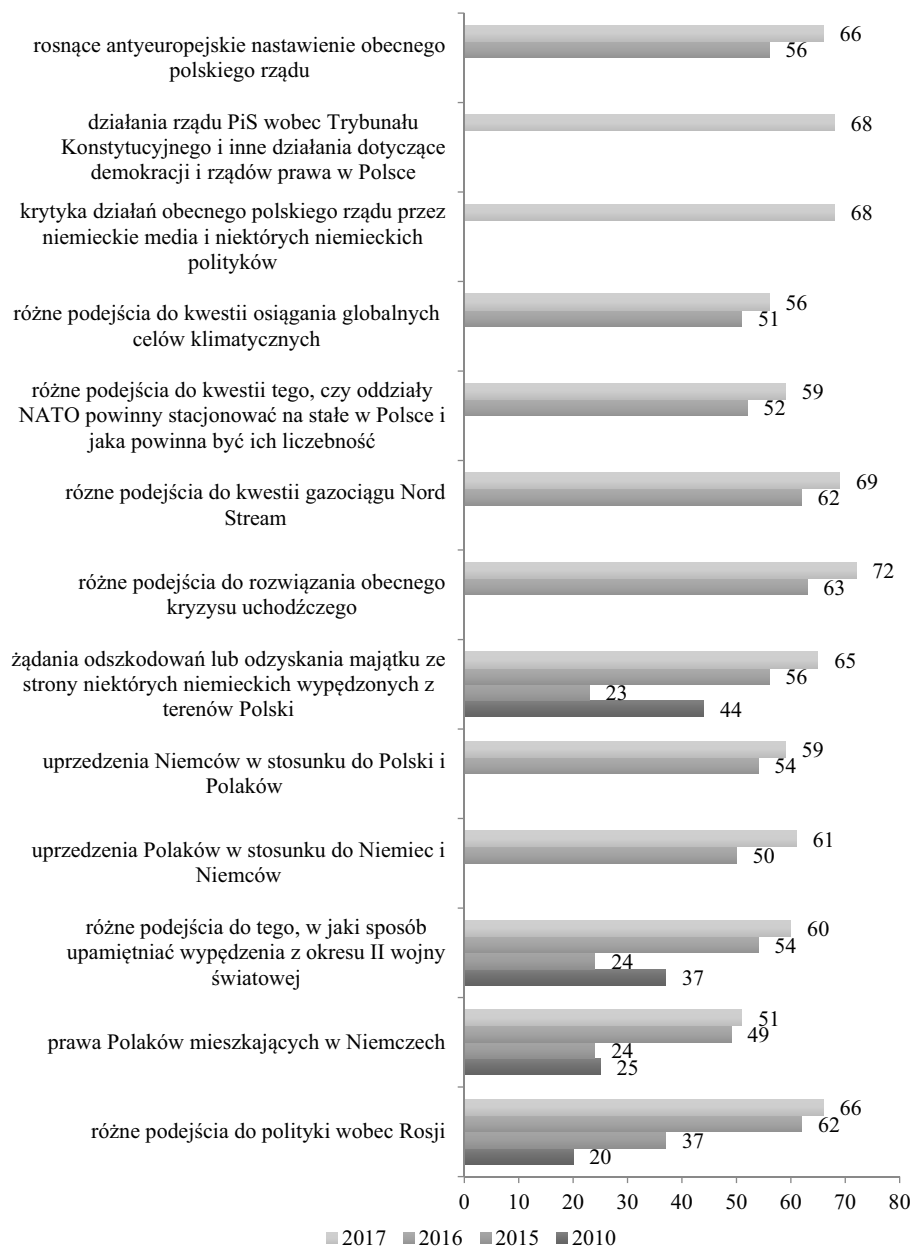
Poczuciu sympatii wobec Niemców towarzyszy pozytywny obraz Niemiec wśród Polaków. Większość respondentów kojarzy Niemcy jako kraj, w którym gospodarka dobrze się rozwija, istnieje dobra organizacja pracy, gdzie warto inwestować i funkcjonuje demokratyczny system rządów. Jeśli chodzi o skojarzenia Niemców z Polską, to z odpowiedzi respondentów wyłania się ambiwalentny obraz naszego kraju. W opinii Niemców Polska to kraj, w którym panuje korupcja, a biurokracja utrudnia załatwienie najprostszych spraw, ale też atrakcyjny turystycznie, w którym gospodarka dobrze się rozwija. Jeżeli chodzi o skojarzenia związane z wydarzeniami historycznymi, to są one dużo ważniejsze we wzajemnych relacjach dla Polaków (21%) niż dla Niemców (3%) (Łada 2016). Aczkolwiek należy podkreślić, że w 2013 grupa skojarzeń historycznych znajdowała się na pierwszym miejscu wśród skojarzeń Polaków z Niemcami, a w 2016 roku skojarzenia związane z wojną były na równi z tymi o sąsiednim kraju i kraju dobrobytu. Skojarzenia związane z II wojną światową ma w obydwu krajach przede wszystkim najstarsza generacja.

Z badań Instytutu Spraw Publicznych i Fundacji Bertelsmanna wynika, że Niemcy z landów wschodnich, a w szczególności regionów przygranicznych mają lepszy obraz Polski niż mieszkańcy zachodnich Niemiec (Łada 2016). Można zatem wyciągnąć wniosek, że bezpośrednie kontakty i możliwość odwiedzenia kraju sąsiedzkiego pozytywnie wpływają na wzajemny obraz.

Pytając o najważniejsze problemy, czyli o *rich points* w relacjach polsko-niemieckich, zarówno Polacy jak i Niemcy wskazują podobne kwestie. Najwyżej w hierarchii problemów znajdują się różne podejścia obu krajów do rozwiązania kryzysu uchodźczego (82% Niemców i 63% Polaków), a następnie rosnące antyeuropejskie nastawienie polskiego rządu (79% Niemców i 56% Polaków). Także w opinii polskich i niemieckich respondentów rozbieżna polityka wobec Rosji oraz budowa gazociągu Nord Stream zaburzają relacje między krajami.

Z uwagi na niedostępność danych dot. niemieckich respondentów, zmianę postrzegania problemów we wzajemnych relacjach, można wykazać jedynie po polskiej stronie, co obrazuje poniższy wykres. W stosunku do roku 2010 i 2015, na pierwszy plan wysunęły się nowe bariery, wynikające ze zmiany rządu w Polsce oraz sytuacji w Europie (kryzys uchodźczy). Warto jednak zwrócić uwagę, że problemy wynikające z zaszłości historycznych, np. żądania odszkodowań lub odzyskania majątku ze strony niektórych niemieckich wypędzonych czy też różne podejścia do upamiętnienia wypędzenia, które w 2010 roku w opinii respondentów zakłócały wzajemne relacje, a w 2015 wyraźnie straciły na znaczeniu, dla ponad połowy ankietowanych Polaków w 2017 roku znów stały się poważnymi barierami.

Można zatem wysnuć wniosek, że na postrzeganie wzajemnych relacji ogromny wpływ mają aktualne wydarzenia polityczne i debata publiczna, a granice mentalne, które wydawały się być już zatarte, w rzeczywistości były granicami-fantomami, które w określonych warunkach na nowo ujawniają się w relacjach społecznych.



Wykres 5. Problemy w relacjach polsko-niemieckich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ISP 2010, 2015, 2016, 2017, por. Łada (2015, 2017).

## Podsumowanie

Granice są najczęściej interpretowane jako linie podziału między dwoma terytoriami, systemami politycznymi, między „swoimi” a „obcymi”. Granice wyznaczają zasięg przynależności, chronią tych, którzy są wewnątrz, a bronią się przed tymi, którzy znajdują się na zewnątrz. Ta wykładnia granic typowa jest dla okresu formowania się państw narodowych i politycznego tworzenia narodów. Po II wojnie światowej wraz z procesem integracji europejskiej granice zaczęto postrzegać jako mosty, które można przekraczać i rozwijać współpracę z „innymi”, którzy poprzez transgraniczne kontakty stawali się powoli „swoimi”.

Skutkiem procesów europeizacji i globalizacji jest m.in. zniesienie fizycznych barier - wiele materialnych symboli podziału, takich jak płoty i słupy graniczne zniknęło z przestrzeni publicznej. Nie oznacza to jednak, że granice zostały zniesione, stały się tylko „niewidzialne”. Jednak ich potencjał konfliktogenny jest wciąż aktywny i powraca w sytuacjach kryzysowych, kreśląc nowe linie podziału.

Po II wojnie światowej między Polską i Niemcami istniało wiele granic – pilnie strzeżona granica państwowa, granica gospodarcza, granica kulturowa (brak znajomości języka sąsiada, różnice kulturowe i brak doświadczenia sąsiedztwa) oraz granica mentalna, wynikająca z traumatycznych doświadczeń historycznych, wzajemnych uprzedzeń i stereotypów. Znoszenie tych granic było trudnym procesem pojednania w wymiarze etycznym, wymagało wysiłku i zaangażowania wielu aktorów społecznych. Z czasem relacje dwustronne nabrały bardziej pragmatycznego charakteru, a granica zaczęła być postrzegana jako zasób dla mieszkańców pograniczy (zakupy, korzystanie z usług), przemytników (wykorzystujących różnice w poziomie rozwoju gospodarczego) i lokalnych aktorów politycznych, propagujących ideę integracji europejskiej i wykorzystujących fundusze europejskie. Jak pokazują badania Eurobarometru (Flash Eurobarometer 2015), dla mieszkańców polsko-niemieckich regionów przygranicznych granice jako bariery geograficzne/infrastrukturalne nie mają większego znaczenia. Największą przeszkodę w budowaniu relacji dobrosąsiedzkich stanowi granica językowa. Brak znajomości języka sąsiada uniemożliwia skuteczną komunikację, co może prowadzić do powstawania tzw. „rich points” we wzajemnych relacjach.

Granice są dynamicznymi konstruktami, które w relacjach społecznych są wciąż znoszone i odtwarzane, dlatego ich badanie wymaga ciągłej obserwacji. Wiele widzialnych granic w stosunkach polsko-niemieckich zostało zniesionych. Niemniej jednak, o wiele trudniej jest znieść granice niewidzialne, głęboko zakorzenione w pamięci zbiorowej. Aby móc to uczynić,

należałoby je najpierw uchwycić i zdefiniować. To wymaga jednak przeprowadzenia kompleksowych badań jakościowych. Jest to zadanie, które czeka na badaczy pograniczy.

## Literatura

- AGNEW J. (2008), *Borders on the mind: re-framing border thinking*, „Ethics & Global Politics”, nr 1(4), s. 175-191.
- BACHMANN K. (2015), *Die Versöhnung muss aus Polen ausgehen*, taz. 5.8.1994.
- CBOS (1991), *Opinia niemiecka o Niemcach i stosunkach polsko-niemieckich*. Komunikat z badań, BS 77/25, Warszawa.
- CBOS (2015), *Ocena stosunków polsko-niemieckich w kontekście 50. Rocznicy listu biskupów polskich do biskupów niemieckich*, nr 160, Warszawa.
- CBOS (2017), *Postrzeganie relacji polsko-niemieckich*. Komunikat z badań, nr 156, Warszawa.
- FLASH Eurobarometer (2015), *Cross-border cooperation in the EU*, European Commission, nr 422.
- GALL, A., GRĘBOWIEC, J., KALICIŃSKA, J., KOŃCZAL, K., SURYNT, I. (RED.) (2015), *Leksykon komunikowania polsko-niemieckiego*, Atut, Wrocław.
- GARDNER FELDMAN, L. G. (1999a), *Reconciliation and legitimacy: foreign relations and enlargement of the European Union*, [w:] *Legitimacy and the European Union: the contested polity*, red. T. Banchoff, M. P. Smith, Routledge, Londyn, s. 67-93.
- GARDNER FELDMAN, L. G., (1999b) *The principle and practice of ‘reconciliation’ in German foreign policy: relations with France, Israel, Poland and the Czech Republic*, „International Affairs”, nr 75(2), s. 333-356.
- HIRSCHHAUSEN, B. VON, GRANDITS, H., KRAFT, C., MÜLLER, D., SERRIER, T. (RED.) (2015), *Phantomgrenzen - Räume und Akteure in der Zeit neu denken*, Wallstein Verlag, Göttingen.
- KERSKI, B., KYCIA, T., ŻUREK, R. (2006) „Przebaczamy i prosimy o przebaczenie”: orędzie biskupów polskich i odpowiedź niemieckiego episkopatu z 1965 roku: geneza, kontekst, spuścizna, Wspólnota Kulturowa ‘Borussia’, Olsztyn.
- ŁADA, A. (2015), *Barometr Polska-Niemcy 2015, Polacy o polsko-niemieckim partnerstwie we wspólnej Europie*, ISP, Warszawa.



- ŁADA, A. (2016), Barometr Polska-Niemcy 2016. Polacy i Niemcy o sobie nawzajem 25 lat po podpisaniu traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, ISP, Warszawa.
- ŁADA, A., (2017), Barometr Polska-Niemcy 2017. Polskie społeczeństwo o niemieckiej polityce i wzajemnych relacjach, ISP, Warszawa.
- MEDICK, H. (2006), Grenzziehungen und die Herstellung des politisch-sozialen Raumes. Zur Begriffsgeschichte und politischen Sozialgeschichte der Grenzen in der Frühen Neuzeit, [w:] Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes, red. M. Eigmüller, G. Vobruba, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, s. 37-51.
- O'DOWD (2003), L. The Changing Significance of European Borders, [w:] New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance, red. J. Anderson, L. O'Dowd, T. M. Wilson, Routledge, Abington, s. 13-36.
- OPIŁOWSKA, E. (2017), Od linii granicznych do krajobrazów przygranicznych. Konceptualizacje i badania granic i pograniczy, [w:] Polskie pogranicza w procesie przemian IV, red. Z. Kurcz, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 25-47.
- OPIŁOWSKA, E., RUCHNIEWICZ, K., ZYBURA, M. (RED.) (2017), Kreisau und Verdun. Wege zur deutsch-polnischen und deutsch-französischen Versöhnung und ihre Symbole im kollektiven Gedächtnis, fibre Verlag, Osnabrück.
- PAASI, A. (1998), Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian-Border, John Willey, New York.
- SCOTT, J. W. (2018), Border politics in Central Europe: Hungary and the role of national scale and nation-building, „Geographia Polonica”, nr 91, z. 1/, s. 17-32.
- SJURSEN, H., SMITH, K. E. (2001), Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement, “ARENA Working Papers”, WP 1, [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2001/wp01\\_1.htm](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2001/wp01_1.htm) [data dostępu: 18.01.2018].
- WIGURA, K. (2014), Poland, Europe and Forgiveness as a Political Strategy after WWII, , <https://pl.boell.org/en/2014/07/25/poland-europe-and-forgiveness-political-strategy-after-world-war-ii> [data dostępu: 20.02.2017].

Elżbieta Opiłowska

**(IN)VISIBLE BORDERS IN POLISH-GERMAN RELATIONS IN LIGHT  
OF PUBLIC OPINION POLLS**

**Keywords:** German-Polish relations, borders, reconciliation, neighborhood, mutual perception.

The fall of the Iron Curtain, German reunification and Poland's accession to the EU have opened a new chapter in the Polish-German relations. During the transformation period, Germany was perceived in Poland as an advocate for Polish interests in Europe. After Poland joined the EU in 2004, and then the Schengen area in 2007, the last „visible” barrier between Poland and Germany disappeared. However, it does not mean that also the invisible barriers of historical past, mutual prejudice and stereotypes have automatically disappeared. This article aims to analyze how Germans and Germany are perceived in Poland (and vice versa) and how, in light of the available opinion polls, both nations view mutual relations in Europe between the 1990s and the present day. It demonstrates the path to the German-Polish reconciliation and the existing barriers to building good neighborly relations.

Elżbieta Opiłowska

**(NIE)WIDZIALNE GRANICE W RELACJACH  
POLSKO-NIEMIECKICH W ŚWIETLE BADAŃ OPINII PUBLICZNEJ**

**Słowa kluczowe:** polsko-niemieckie relacje, granica, pojednanie, sąsiedztwo, wzajemne postrzeganie.

Upadek żelaznej kurtyny, zjednoczenie Niemiec i przystąpienie Polski do UE otworzyły nowy rozdział w relacjach polsko-niemieckich. W okresie transformacji Niemcy postrzegane były w Polsce jako adwokat polskich interesów w Europie. Po przystąpieniu Polski do UE w 2004 roku, a następnie do strefy Schengen w 2007 roku zniknęły ostatnie „widzialne” granice między Polską a Niemcami. Nie oznacza to jednak, że niewidzialne granice w postaci zaszłości historycznych, wzajemnych uprzedzeń i stereotypów automatycznie zniknęły. Mój artykuł ma na celu analizę postrzegania Niemiec i Niemców w Polsce (i vice versa) oraz postrzegania wzajemnych relacji w Europie od lat 90. aż do współczesności w świetle dostępnych badań opinii publicznej. Ukazuje drogę Polski i Niemiec do pojednania oraz bariery w budowaniu dobrosąsiedzkich relacji.

Viktória Bene\*

## WHO LIKES IN THE END? METHODS FOR IMPROVING THE SAFE USE OF THE INTERNET\*\*

### Introduction

New forms and spaces have appeared along with the omnipresence of the Internet; however, the Internet includes several risks in addition to its countless advantages. Its users can become victims easily if they are not sensible enough in the online space. That is why in this study I outline the use of the Internet by young people, then, I present electronic bullying as one of the online dangers, which nowadays is becoming increasingly problematic among young people. Finally, in the practical part of my study, I introduce student-oriented and training-based solutions, methodological tips, and practical exercises that can be adopted easily in order to educate students to become more aware and ethics-driven Internet users.

### Young people in the online space

In the 50s and 60s, books, the radio, the theatre and the cinema were the most important means of cultural transmission, but they were replaced by television in the 70s. The use of telecommunication media like television and the radio became an important component of the Hungarian way of life. That was the only information and educational opportunity for many people. Television became a medium that transmitted values. Computers became more widely available from the end of the 80s, which considerably changed every area of everyday life (Valuch 2001). Leisure time was the product of the industrial society, and, likewise, the information society also produces a new and specific form of time: the e-time, which is a social

---

\*Viktória Bene – PhD student, University of Debrecen; research interests: cyberbullying, sexting, training methods, human rights research; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7541-7682>; e-mail: [bevik99@gmail.com](mailto:bevik99@gmail.com)

\*\*Supported BY the ÚNKP-18-3-I-DE-296 New National Excellence Program of the Ministry of Human Capacities.

construction, a new organizing principle of social life. This creates a new type of disorder, blurring the boundaries between work, leisure and entertainment. People do not have to postpone their relaxation until they finish work because a flexible view of time that characterizes e-time opens the way to making choices based on their individual preferences. People can spend even the smallest amount of time for their personal purposes and whenever they wish to by using ICTs (Fekete-Tibori 2018).

With the penetration of web 2.0 applications and the global spread of the Internet, information explosion started, which also has an impact on the rising generation (Tóth-Mózer 2013). For today's children/young people, the Internet is not only a means of telecommunication but also a tool of personal communication, a field of self-fulfillment and an opportunity of expression. The Internet provides new forms of personal communication, meeting or contacting other people (Ujhelyi 2015). It can be concluded that people used the Internet only via their computers until 2008, however, by 2016 the access to the Internet exceeded the spread of computers (laptops or tablets). There was a sharp increase in the spread of ICT devices owned by young people, and in 2012 every second mobile phone included an Internet subscription, whereas, according to the latest statistics, 70% of these devices have an Internet connection today. 88% of people between 15 and 29 may be considered daily Internet users, while every fourth person in this age group is online on a permanent basis. In addition, 79% are members of an online community site, which meant mainly Facebook in 2016 (Hungarian Youth cited by Bene 2018a, p. 77.). Based on the results of the 2016 survey, it can be assumed that the major part of young people's conversations with their friends is made online. It can be said that the digital culture we are living in now is the individual's culture that has crystallized mostly with the spread of smart phones (Fekete-Tibori 2018).

The creation of this digital Eden has to a certain extent been imposed on young people organizing their everyday life, including online food ordering and purchasing, writing or sharing various posts or comments. Hankiss Elemér (1998) wrote in his study entitled *Proletarian Renaissance* that in our society, purposes, values and behaviors underwent a deep transformation. It can be observed that the importance of "we", namely the community, has been replaced by the importance of "I", in other words, by the individualist approach. This kind of culture has been largely shaped by digital culture. Regarding the significant role of social media, it is worth reflecting on the (particularly important) role of likes. In the online space, the number of shares or likes means prestige. Digital self-representation, the idea of "Show yourself" has appeared. In the digital space, positive personal feed-

back has been replaced by likes that represent values. It can be even said that the number of likes has become a new status symbol, in addition to the fact that this secures a livelihood for influencers, in other words, it can be converted into economic capital.

Performances or situations shown online do not need to be real – in the online world, it is enough to create the illusion of reality. Experience shows that the desire to share opinions exists also online, which is also intensified by the increased feeling of freedom (Csepeli 2014). Young people continuously post pictures about their everyday life, by which they create a pretended life they wish other people believed they lead. Users find confirmation that other people like them. Researchers from Brunel University London conducted a study investigating a possible connection between a Facebook situation and self-assessment. The researchers revealed that those persons who get more likes and comments enjoy the benefits of social acceptance, whereas the users who get fewer likes or comments feel ostracized (Havey-Puccio 2018). The users who share contents, even if occasionally, do better on social media platforms. That fact was confirmed by researches from Humboldt University of Berlin and Technical University of Darmstadt. They discovered that the people who are simple observers in the social media world are more likely to experience negative emotions. In particular, the visual circus on Facebook arouses such negative emotions (Klausz 2017).

A research made in 2013 pointed out that young people cannot imagine living without using social media. There are roughly 2% of those who do not visit social media and approximately only 2% of those who do not have a Facebook account (László-Danó 2015). It is worth mentioning that Facebook and other social media are not communities in the classic sense of the word but they are places that provide opportunities for social meetings that can and do create communities (Aczél 2015 cited by Andok 2016). However, social media do not create a community, but a sense of community (Papacharissi 2014, 2015 cited by Andok 2016).

Vodafone Hungary and NCR carried out a study among people between 16 and 37, confirming that 89 % of Internet users have a smart phone and this ratio is even higher for young people between 16 and 21 (95%). Internet users spend, on average, 3.1 hours a day surfing the Internet and 1.8 hours using social media. They spend 22 hours a week surfing the Internet, watching mainly funny contents or films and listening to music online. They use Facebook, Facebook Messenger and YouTube in order to maintain contacts with others and gather information. The very first thing 30% of them do at school or at work is check their social media, and 55% of them get annoyed

if their friends report on everything (ca. 30 % of Hungarian young people are addicted to social media (Press Release Vodafone 2017)).

### **Dangers of the online space – what people should know about electronic bullying?**

Communication on the Internet can have consequences if a user attributes a psychological meaning to a technical problem; physical separation also appears to be an issue, as well as the changing role of the Internet space. In addition, communication on the Internet is characterized by the fact that it is text-based and there are not many nonverbal signs. Despite emoticons and language softeners, conversations are made with difficulty and messages may seem to be colder, which, among others, can lead to frustration. It should also be noted that a major part of online communication is recorded (Ujhelyi 2015 cited by Domonkos 2018). Brain studies prove that the stimulus threshold in adolescents has increased, they hardly tolerate frontal work, and they prefer multimedia to the dominance of texts (Tóth-Mózer 2013). However, everyday experience and the latest research challenge the assumption that this age group can manage digital tools easily (Fehér-Hornnyák 2010, Buda 2013). In many cases, the proliferation of digital tools is not in direct proportion to the appropriate level of information literacy. Information literacy should be improved by developing a conscious way or form of thinking tailored to people's interests, and not by using technical tools (Rab 2007). Although students spend a lot of time in front of their screens, only a few of them can creatively use new media in the learning process, which is caused by the fact that not many students produce and/or develop individual/social contents. Technical knowledge is therefore not age-dependent (Tóth-Mózer 2013). One of the consequences of the inappropriate use of the Internet can be cyberbullying, or, in other words, electronic bullying.

Cyberbullying can be committed, among others, via social media platforms, e-mails, SMS and MMS messages (Klausz 2017 cited by Bene 2018b). There are several types of electronic bullying. Based on the works by Klausz Melinda (2017) and Nagy Tamás (2010), the following cases can be listed (cited by Bene 2018b):

- anonymous messages with an upsetting content;
- unauthorized access to a user's personal account;
- online identity theft or fraud;
- distribution of private information without any consent;
- editing or distribution of personal pictures or videos in order to humiliate a given person;

- 
- anonymous calls;
  - creation of a homepage or a blog in order to discredit someone;
  - hacking and altering a homepage or a blog;
  - providing incorrect information to authorities and Internet service providers in order to cause adverse consequences for someone;
  - spreading vicious rumors via online tools;
  - preventing online access;
  - neglecting or discrimination in the online environment.

Electronic bullying can have serious emotional or social consequences for the victim, it can even harm the victim, to such an extent that the person can commit suicide (Lile 2017 cited by Balas-Timar et al. 2017). The importance of social capital is worth mentioning at this point. Social capital consists of all the actual and potential resources that include such things as the possession of a permanent network of more or less institutional relations of mutual acquaintances or recognition. In other words, these are resources based on a membership in a particular group (Bourdieu 2010). Social capital has a significant role to play if a person falls victim to online bullying. Such a victim is isolated and insecure, has few friends and low self-esteem (Gradinger 2009, Limber 2002 cited by Domonkos 2014), what is more, the person's relations with classmates are poor (Domonkos 2014). A passive coping strategy is ineffective in general, and the victims who speak to someone about intimidation or try to manage the problem report fewer health problems (Wöllink et al. 2013 cited by Domonkos 2014). It is important that the family stands by the victim because, as numerous studies show, emotional support mitigates the negative consequences of online bullying and reduces the probability of being cyberbullied again. Thus, it is important to activate a wider environment as well as observers and peer groups (Nixon 2014; Barlinska, Szuster, Winiewski 2013; Völlink, Bolman, Dehue, Jacobs 2013 cited by Zsila, Ujhelyi, Demetrovics 2015). Given the foregoing, it is essential what network of connections the victim has because this is crucial whether the person can discuss their problem with anybody and ask for help, and whether the person's environment stands by them in the case of bullying. Albert Fruzsina and her co-authors (2017) write in connection with social integration that close and important personal relations mean that the individual has social resources from which they can get physical and mental support in a difficult life situation (Albert et al. 2017). Based on the foregoing, it is important to claim that assisting professionals dealing with young people acquire new roles and learn methods, so that they could draw the attention of youth to the dangers of the Internet.

This article responds to a range of phenomena related to electronic bullying; however, it is worth making a few brief remarks on the issue of adult content which also influences the development of the younger age group. Majority of people have already seen such content; however, it is still a TABOO. On average, children come across adult films at the age of 11, and 60-90% of young people at 16 have already seen hardcore porn. Additionally, one third of teenagers believe the quality of sexual relations is determined by porn. Young people's sexual receptiveness is transformed by hardcore porn. In the worst case, hardcore porn justifies violence (Havey-Puccio 2018). Anthony Jack and Professor Gary Wilson (2015) write in the foreword of their book entitled *Your brain on porn* that porn can cause sexual dysfunctions in late adolescence. In addition, pornography is the most deterrent example of how the Internet can depersonalize people. Another interesting question regarding this issue is: Why do young people search for such content? Havey & Puccio (2018) list the following ones: curiosity, pleasure, and pressure from their peers. Many adolescents believe they can learn from pornography. Hevesi Krisztina (2014) clarifies in her book entitled *Szextrém* that the purpose of pornography is nothing else but triggering sexual arousal. One finds adult content online accidentally as it is difficult to find in search engines any word that would not be connected with sexual content. Online erotica causes people drift apart from true and real relations. Pornography emphasizes the technical side of sexuality and it strengthens egocentric pleasure instead of intimacy and emotional involvement. Hevesi (2014) also agrees that minors are a particularly endangered group. They lack any preliminary experience, and thus regard online adult films as an authentic source of information, collate themselves with it, and try to apply what they see in such films in life. However, the main question is what future parents, teachers or social professionals can do: How can they speak to young people about such and similar issues? Havey and Puccio launched the RAP project in 2012 (Raising Awareness and Prevention), in which the issues of personal safety, online porno, cyberbullying, like-spamming, and sexting are explained to young people. Since many teenagers use porn as a sex instruction manual, they no longer believe that physical closeness is an open and intimate dialogue between two people who are important to each other. In conversations about relations, they mention the following relation development sequence: friendship, emotion, intimacy.

### **The role of a training method in developing safety on the Internet**

As mentioned before, assisting professionals (mediators, school social workers, teachers, etc.) who work with young people have to learn new methods



and roles in order to help young people prepare for digital self-defense or cope with problems adequately: they should help victims and act against offenders in a constructive way.

Assisting professionals should be digital guides (Fegyverneki 2017) that effectively help young people find their way in the online labyrinth. For this reason, I briefly present the methodology of the training and, next, describe how this training method can be used in classes or sessions dedicated to Internet safety.

The word “tréning” is the Hungarian equivalent for the English word „training”. During the training, the trainers can develop, for example, social skills required for establishing human relations. The participants’ empathy, openness and creativity can be developed. The knowledge acquired through this method can be useful for everyone and it can be used everywhere (Koncz 1993). The person who applies this method should have an assisting personality. Such a personality sees others and otherness positively, has strong empathic skills and intuition, and is driven by prosocial motivations. Trainers have the following personal features: intellectual and interpersonal skills, success orientation, stable personality, intellectual curiosity, organizing and managing skills, program development and management skills (Koncz 2015). Participants using this method can gain personal experience, acquire new knowledge about themselves, other people, and their attitude to different situations through empirical learning. To achieve all this, various games, simulation exercises, and role plays are applied by the trainers (Légrádiné 2006).

Below, I present some ideas that can be used in sessions on online safety:

### **Example 1. Brainstorming**

The purpose of brainstorming is to create as many ideas as possible through the cooperation within the group. This mainly includes analysis, understanding a problem or negligence, and finding development possibilities. The stages of this brainstorming are as follows: 1) formulating a brainstorming question: it should be formulated without any suggestions, so that the problem remains open-ended 2) setting the purpose: it should be clearly stated for what purpose brainstorming is conducted 3) describing the rules (Páskuné 2006).

Exemplary questions:

*How could you most effectively help a person exposed to electronic bullying?*

*How can you reduce the risk of becoming a victim of electronic bullying?*

*Why does a person become a victim?*

*Why do you think a person becomes an offender?*

*Who can you contact if you became a victim of electronic bullying?*

### Example 2. The Internet is like...

The purpose of this word association game is to help children capture certain aspects of the Internet by triggering verbal or visual associations. The associations can explain the essence of these aspects by way of similes. Incidentally, the citation at the beginning of this study is also a result of this exercise. It is recommended that the participants produce a sentence, write it on the board so that everybody can see it all the time. It is worth using this exercise as a tuning in at the beginning of the session. This exercise can also be adapted to the online participants by using the Mentimeter software<sup>1</sup>. The results of the exercise can be presented as follows:

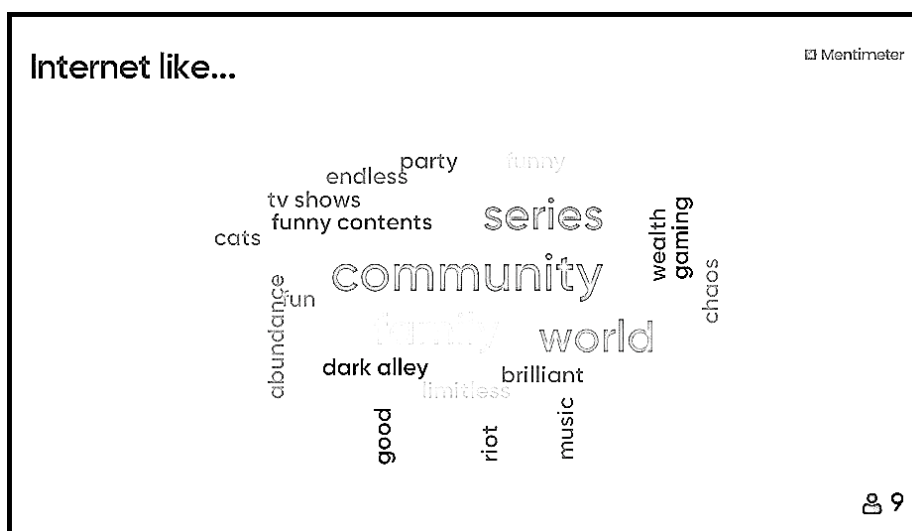


Figure 1. What comes into your mind when you hear the word “Internet”? – Results of an online safety workshop.  
*Source:* Author’s own work.

As far as the use of the Mentimeter program is concerned, it is important to mention the advantages of learning supported by mobile devices. Interactivity is one of the advantages of mobile learning as digital texts, pictures, videos and sounds popping up on mobile devices provide instant

<sup>1</sup>The visualization of the online learning environment and social platforms as learning spaces connects offline school environments with online scenes, which raises new issues concerning the role of online representation and Internet safety in addition to the methodological issues of teaching theory and teaching information technology. If online platforms are used as learning environment, it is worth considering the features of the Internet and social media as the social environment Internet (Domonkos 2018).

feedback. Further aspects not to be underestimated are its motivating and activating effect. For example, the use of ICT devices in classes motivates students because thereby they consider the tasks more interesting and more colorful. Based on the theory of digital culturally responsive pedagogy, one can say that the teaching-learning process can be more effective if students carrying out a task can apply their favorite technical devices used by them their free time. Last but not least, these devices can open the way towards testing new methods, namely individual, pair or group work can be made more exciting and mobile devices can be involved into discovering learning, cooperative learning and project pedagogy (Fegyverneki-Aknai 2017).

### **Example 3. Role play**

It is a simulation game. Role playing is characterized by dramatizing visualization which is a reality test without consequences, and where roles are implemented using behavioral toolbox. Some of its advantages are that students get into a lifelike situation and learning is suggestive and convincing; they learn to think with somebody else's head; it increases students' empathic skills and develops their cooperative skills; the observer role can help develop critical behavior, etc. However, this method requires much time and commitment and it can be a source of conflicts within a group (Páskuné 2006). Also, major arrangements are required from the trainer here. In my experience, for introducing the issues of Internet safety and electronic bullying, a situation chosen should be based on a true event. The trainer can select a case from a news article or a blog entry. Next, the trainer makes case cards for the roles based on the true story and hands them out to the training participants. It is also important that observation criteria are established in order to engage other participants in the following conversation.

Due to editorial limitations, in this article, I could present a discussion based on only a few methods used; however, there are countless techniques and methods that can be applied in trainings. According to Rudas János (2007), the following types of tasks can be used for training purposes: warm-ups, tuning-in tasks; interactive exercises; self-evaluation questionnaires; aquarium exercises; group task solutions; combined task solutions; role plays; closing exercises (Rudas 2007 cited by Juhász 2009).

### **Summary**

At the beginning of the article, I showed what young people should learn in the online space, what they are involved in, by what values they are guided in their everyday life. In the second part, I discussed the essential role of social capital if young people fall victims to electronic bullying. Finally, using the training method, I attempted to give an idea of what tasks can

be included by assisting professionals holding a session on Internet safety. It should be also added that it is important that professionals should have knowledge on the issue or methodology, so that they can to lead a session in a correct way, be able to manage disputes, and give a credible response to the questions that were raised.

## Literature

- PRESS Release Vodafone (2017), 30% of the Hungarian young people is addicted to social, <https://www.vodafone.hu/static/sajto/kozlemenyek/20170925.pdf>, [access: 13.11.2018].
- ALBERT F., DÁVID B., GERŐ M., HAJDU G. (2017), Typology of social network and social integration, [in:] Social integration. The system of inequalities, cooperation redistribution and power in the Hungarian society, ed. I. Kovách, Belverde Meridionale Publishes. Budapest, pp. 307-331.
- ANDOK M. (2016), Digital media and everyday life. Convergence, context and social media, L'Harmattan Publisher, Budapest.
- BALAS-TIMAR D., DEMETER E., PUTIN C., RAD G. (2017), The dynamic relationship between consent silence and victim empathy in cyberbullying, [https://www.researchgate.net/publication/321699776/\\_The\\_dynamic\\_relationship\\_between\\_consent\\_silence\\_and\\_victim\\_empathy\\_in\\_cyberbullying](https://www.researchgate.net/publication/321699776/_The_dynamic_relationship_between_consent_silence_and_victim_empathy_in_cyberbullying), [access: 07.05.2018]
- BENE V. (2018a), The role of assisting professionals involved in education in establishing the safe use of the internet, "Acta medicinae et sociologica", 9/26, pp. 76-90.
- BENE V. (2018b), Digital guides: The role of teachers in preventing cyberbullying.
- BOURDIEU P. (2010), Economic capital, cultural capital, social capital, [in:] Social stratification reading book, eds. R. Angelusz, M. Á. Éber, O. Gecser, ELTE Eötvös Publisher, Budapest.
- BUDA A. (2013), Teachers in information society, [in:] Conference Book of the Digital Teachers' Conference. Department of Pedagogy and Psychology of ELTE University, ed. J. Lévai Dóra-Szekszárdi, Budapest, pp. 9-16.
- CSEPELI G. (2014), Social psychology in everyone, Kossuth Publisher, Budapest.
- DOMONKOS K. (2014), Cyberbullying: Bullying by using electronic devices, "Applied Psychology", 14/1, pp. 59-70.

- DOMONKOS K. (2018), Online bullying as one type of school aggression, ELTE Eötvös Publisher, Budapest.
- FEGYVERNEKI G. (2017), A chameleon teacher acts like that. Inspiring ideas for modern teachers, Neteducatio Kft, Budapest.
- FEGYVERNEKI G., AKNAI D. O. (2017), The alphabet of mobile learning for teachers. Methodological and technical ideas for students using mobile device, Neteducatio Kft. Budapest.
- FEHÉR P., HORNYÁK J. (2011), 8 hours work, 8 hours rest or the experience of the research Net generation 2010, [in:] Study Book pf III. Educational IT Conference, ed. J. Ollé, ELTE Eötvös Publisher, Budapest, pp. 101-109.
- FEKETE M., TIBORI T. (2018), Use of leisure time by young people in the consumer society, [in:] Beyond the margin. Hungarian youth research 2016, ed. A. Nagy Á., Excenter Research Center, Budapest, pp. 258-284.
- HANKISS E. (1998), Proletarian renaissance I, "Our age", <https://epa.oszk.hu/00400/00458/00004/01da1b266.html> [access: 07.10.2018]
- HAVEY A., PUCCIO D. (2018), Sex and Like and Social Media, Jaffa Publisher, Budapest.
- HEVESI K. (2014), Szextrém, Kulcslyuk Publisher, Budapest.
- JUHÁSZ E. (2009), Planning and arranging trainings, [in:] Adult education, ed. H. Lajos, National Schoolbook Publisher, Budapest, pp. 328-332.
- KLAUSZ M. (2017), I share therefore I am. Expert questions and answers about social media, Athenaeum Publisher, Budapest.
- KONCZ I. (1993). Our personality – our work equipment. Preparation for managing communication challenges affecting (teachers') personality, "School culture", 3/6, pp. 97-103.
- KONCZ I. (2015), Big Handbook of Successful Trainers, FITT IMAGE Vezetőki-választó, Tanácsadó és Oktatási Bt. Budapest.
- LÁSZLÓ M., DANÓ G. (2015), Those ones who are role models and those ones who are not, [in:] Media socialization, ed. É. Kósa, Wolters Kluwer Kft, Budapest, pp. 179-227.
- LÉGRÁDINÉ L. SZ. (2006), Training method in higher education, "Knowledge management", 7/1, pp. 60-66.
- PÁSKUNÉ K. J. (2006), Theoretical and practical considerations – adapting psychological work in group to the scope of school education, [in:] Magic eye – 21 game package for self-evaluation sessions, ed. K. J. Páskuné, Association

- of the Institutions for Arany János Talent Promotion Program, Miskolc, pp. 13-54.
- RAB Á. (2007), Digital culture – Culture established on digitalized and digital platform, [in:] Information society. From theory to political practice, ed. R. Pintér, Gondolat – Új Mandátum Publisher, Budapest, pp. 182-201.
- TÓTH-MÓZER SZ. (2013), Child image at the dawn of information society, [in:] Methods of Teaching Information Technology. Learning and teaching in the information era, ed. P. D. Levente, ELTE Eötvös Publisher, Budapest.
- UJHELYI A. (2015), The Internet as a socializing agent, [in:] Media socialization, ed. É Kósa, Wolters Kluwer Kft. Budapest, pp. 153-179.
- VALUCH T. (2001), Social history of Hungary. In the second half of the 20<sup>th</sup> century, Osiris Publisher, Budapest.
- WILSON G. (2015), Your brain on porn. The internet porn and the new science of addiction research, Kiskapu Kft, Budapest.
- ZSILA Á., UJHELYI A., DEMETROVICS Z. (2015), Online bullying in the light of the latest researches, “Imágó Budapest”, 4/4, pp. 50-64.

Viktória Bene

### WHO LIKES IN THE END? METHODS FOR IMPROVING THE SAFE USE OF THE INTERNET

**Keywords:** training methods, Internet safety, ICT devices, cyberbullying.

Educators and social experts must face a new challenge caused by the digital revolution. The online sphere, especially social media, plays an important role in young people's lives. Due to the Internet, they can easily gain information, use their creativity and create vlogs and blogs. On the other hand, the Internet has a dark side, which consists in cyberbullying, fake news and self-esteem issues. For some experts, it is difficult to keep up with these changes and talk about them with young people. Nevertheless, they must reach young people and help them find balance in the digital paradise. The article presents the phenomena of electronic bullying and the importance of training methods in education. The author discusses good practices and gives examples of how ICT devices support participants' learning.

Viktória Bene

### KTO W KOŃCU LUBI? SPOSOBY PODNIESIENIA BEZPIECZEŃSTWA KORZYSTANIA Z INTERNETU

**Słowa kluczowe:** metody kształcenia, bezpieczeństwo w Internecie, urządzenia ICT, znęcanie się bullying.

Nauczyciele, edukatorzy muszą zmierzyć się z nowym wyzwaniem, które spowodowała rewolucja cyfrowa. Przestrzeń cyfrowa, zwłaszcza media społecznościowe, odgrywają ważną rolę w życiu młodych ludzi. Dzięki Internetowi mogą z łatwością uzyskiwać informacje, mają szansę wykorzystać swoją kreatywność i tworzyć blogi lub videoblogi. Z drugiej strony Internet ma „ciemną stronę”, na którą składa się cyberprzemoc, fałszywe wiadomości i problemy z samooceną. Niektórym nauczycielom trudno jest dotrzymać kroku narastającym zmianom i rozmawiać o nich z młodymi ludźmi. Niemniej jednak muszą oni dotrzeć do młodych ludzi i pomóc im znaleźć równowagę w cyfrowym rajzu. W artykule przedstawiono zjawisko cyfrowego znęcania się (bullyingu) i znaczenie metod kształcenia w edukacji. Napisano o dobrych praktykach i wskazano przykłady, w jaki sposób urządzenia ICT wspierają proces uczenia się uczestników.





## Wykaz Roczników Lubuskich wydanych w latach 2010-2018

Rocznik Lubuski tom 44, część 1 (2018)

*Życie jako projekt. Miejsce i rola młodzieży w świecie dorosłych*

Maria Zielińska (RED.)

Rocznik Lubuski tom 44, część 2 (2018)

*Parametryzacja nauki – między wolnością a zniewoleniem. Perspektywa nauk społecznych i humanistycznych*

Mirosław Kowalski, Ewa Kowalska (RED.)

Rocznik Lubuski tom 44, część 2a (2018)

*Wskaźniki zdrowia w ontogenezie człowieka. Implikacje praktyczne w medycynie, antropologii i wychowaniu fizycznym*

Ryszard Asienkiewicz, Józef Tatarczuk (RED.)

Rocznik Lubuski tom 43, część 1 (2017)

*Nauczyciel w cyberkulturze. Między schematem a kreatywnością*

Marzenna Magda-Adamowicz, Ewa Pasterniak-Kobyłecka (RED.)

Rocznik Lubuski tom 43, część 2 (2017)

*Co nas łączy? Nauki społeczne wobec podzielonego świata*

Joanna Frątczak-Müller, Anna Mielczarek-Żejmo (RED.)

Rocznik Lubuski tom 42, część 1 (2016)

*Płeć społeczno-kulturowa jako perspektywa badawcza i kategoria analityczna*

Emilia Paprzycka, Edyta Mianowska (RED.)

Rocznik Lubuski tom 42, część 2 (2016)

*Transhumanizm a kontrintuicyjność mitycznego obrazu człowieka*

Roman Sapeńko, Roman Czeremski (RED.)

Rocznik Lubuski tom 42, część 2a (2016)

*Good connections. Trust, cooperation and education in the mirror of social sciences*

Dorota Bazuń, Mariusz Kwiatkowski (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 41, część 1 (2015)**

*Badania jakościowe. W poszukiwaniu dróg i inspiracji*

Marcin Szumigraj, Ewa Trębińska-Szumigraj, Daria Zielińska-Pękał (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 41, część 2 (2015)**

*Polskie szkolnictwo wyższe – stan i perspektywy*

Mirosław Kowalski, Ewa Kowalska (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 40, część 1 (2014)**

*Uwarunkowania zachowań ryzykownych*

Marzanna Farnicka, Zbigniew Izdebski, Krzysztof Wąż (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 40, część 2 (2014)**

*Ontogeneza i promocja zdrowia w aspekcie medycyny, antropologii i wychowania fizycznego*

Ryszard Asienkiewicz, Józef Tatarczuk (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 40, część 2a (2014)**

*Młódzież w czasach kryzysu ekonomicznego. Między edukacją i pracą*

Maria Zielińska (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 39, część 1 (2013)**

*Nowe tendencje w badaniach społecznych*

Dorota Bazuń, Mariusz Kwiatkowski (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 39, część 2 (2013)**

*Pedagogika społeczna na rzecz społeczności lokalnych*

Zdzisław Wołk (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 38, część 1 (2012)**

*Współpraca na pograniczu polsko-niemieckim. Geneza – stan obecny – perspektywy*

Bernadetta Nitschke (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 38, część 2 (2012)**

*Homogeniczna versus heterogeniczna tożsamość pedagogiki*

Bogdan Idzikowski, Mirosław Kowalski (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 37, część 1 (2011)**

*Recepcja światowej socjologii w Polsce oraz polskie szkolnictwo wyższe na początku XXI w.*

Mirosław Chałubiński, Ewa Narkiewicz-Niedbalec (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 37, część 2 (2011)**

*Zrozumieć społeczeństwo, zrozumieć pokolenia. Młodzież, młodość i pokoleniowość w analizach socjologicznych*

Krzyszyna Szafraniec, Maria Zielińska (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 36, część 1 (2010)**

*Dzieci i młodzież w kalejdoskopie współczesnego życia*

Grażyna Miłkowska (RED.)

**Rocznik Lubuski tom 36, część 2 (2010)**

*Druga dekada wolności. Socjologiczne konsekwencje i zagadki transformacji*

Joanna Frątczak-Müller, Anna Mielczarek-Żejmo, Lech Szczegółka (RED.)