



## STRATEGIE ROZWOJU MIAST NA PRAWACH POWIATU

### DEVELOPMENT STRATEGIES OF CITIES WITH POWIAT RIGHTS

*Dominik Sieklucki\** 

#### — ABSTRAKT —

W artykule przedstawiono wyniki badań nad strategiami rozwoju miast na prawach. Przyczyną podjęcia badań było wprowadzenie do ustawy o samorządzie gminnym w 2020 r. przepisów dotyczących tych planów, a ich celem stwierdzenie w wymiarze ilościowym, jaka liczba miast posiada takie plany oraz czy ich uchwalenie wykazuje związki z wielkością i liczbą mieszkańców miast. Badania miały również charakter jakościowy i dotyczyły formy oraz treści strategii rozwoju, a ich celem było zidentyfikowanie ich najważniejszych cech charakterystycznych.

**Słowa kluczowe:** strategia; miasto; gmina; planowanie; samorząd terytorialny

#### — ABSTRACT —

The article presents the results of research on development strategies of cities with poviat rights. The reason for undertaking the research was the addition of provisions on such development plans to the Act on Self-Government in 2020, and its aim was to determine, in quantitative terms, what number of cities have such plans and whether their adoption is related to the size and number of citizens of the cities. The research was also qualitative in scope and concerned the form and content of development strategies, with the aim of identifying their most important features.

**Keywords:** strategy; city; municipality; planning; self-government

---

\* Uniwersytet Jagielloński, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych.

## WSTĘP

Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań dotyczących strategii rozwoju przyjmowanych w miastach na prawach powiatu w Polsce. Jest to problematyka stosunkowo nowa, która dopiero zaczyna być podejmowana w literaturze przedmiotu. Potencjał i znaczenie planowania strategicznego jest wprawdzie podnoszone w piśmiennictwie naukowym od dość dawna (Gawkowski, 2017, s. 207 – 2010; Mickiewicz, 2015, s. 44 – 48), ale jednocześnie przez długi czas w polskim samorządzie gminnym dominowało planowanie krótkookresowe, wyznaczane zazwyczaj granicami roku budżetowego (Ziółkowski, 2007, s. 121), a z czasem kilkuletnimi planami gospodarczymi. Dopiero w ostatnich kilkunastu latach w gminach zaczyna popularyzować się zarządzanie strategiczne, przejawiające się w przyjmowaniu planów strategicznych. Należy odnotować, że w dniu 15 lipca 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 1378) wprowadzono do ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95) przepisy dające gminom możliwość uchwalania strategii rozwoju. Strategie rozwoju gmin osadzono jednocześnie w szerszych ramach planowania strategicznego na wyższych poziomach podziału administracyjnego państwa i poziomu centralnego (Szulczewska, Giedych, Legutko – Kobus, Nowak, 2022, s.29). Przed wejściem w życie wspomnianych regulacji, tj. przed 13 listopada 2020 r., strategie w gminach przyjmowano bez wyraźnych podstaw prawnych, stosownie uprawnienia wywodząc z ogólnych kompetencji organów gminy oraz niekiedy dość enigmatycznych przepisów zawartych w art.4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658).

Strategie rozwoju oceniane są jako podstawowy i najważniejszy instrument zarządzania rozwojem gmin (Cieślińska, 2021, s.10). W niniejszym artykule są one traktowane jako narzędzie kształtowania polityk publicznych (Coenen, 1998, s.129 – 133), umożliwiające wyznaczanie celów na okres dłuższy niż wynosi kadencja organów gmin.

Cele szczegółowe badań nad strategiami rozwoju miast na prawach powiatu to stwierdzenie w wymiarze ilościowym, w ilu miastach na prawach powiatu przyjmowane są strategie rozwoju oraz czy wprowadzenie dotyczących ich przepisów do ustawy o samorządzie gminnym wpłynęło na poziom zainteresowania tego typu planami. Natomiast w wymiarze jakościowym cele to kategoryzacja strategii rozwoju z punktu widzenia treści oraz wskazanie głównych czynników skłaniających miasta do przyjmowania strategii rozwoju.

## METODOLOGIA BADAŃ

Badania nad strategiami rozwoju objęły wszystkie 66 miast na prawach powiatu w Polsce. Zawężenie analizy do tej grupy jednostek samorządu terytorialnego wynika z faktu, że przyjmowanie strategii rozwoju w gminach w świetle ustawy o samorządzie gminnym nie jest obligatoryjne i jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, małe gminy raczej nie będą sporządzać takich planów (Dolnicki, 2021, s. 262). Dlatego przedmiotem analizy stały się miasta z formalnego punktu widzenia stanowiące jednolitą grupę jednostek samorządu terytorialnego (Dolnicki, 2016, s.170), które, jak się wydaje, z punktu widzenia swojego statusu i wielkości powinny być zainteresowane przyjmowaniem strategii rozwoju.

Badania były prowadzone w trzech głównych obszarach. Pierwszy to formalnoprawne regulacje dotyczące strategii rozwoju, zawarte w ustawie o samorządzie gminnym. W tym obszarze wykorzystano metodę badania dokumentów, natomiast nie odniesiono się do literatury przedmiotu, ponieważ jak dotąd nie zostały opublikowane całościowe wyniki badań nad prawnym umocowaniem strategii rozwoju, jak i samymi strategiami. Drugi to badania ilościowe mające na celu stwierdzenie, ile miast przyjęło strategię rozwoju lub podejmuje działania zmierzające do ich uchwalenia. W obszarze badań ilościowych poszukiwano także zależności między liczbą mieszkańców miast i poziomem dochodów na jednego mieszkańca a przyjmowaniem strategii rozwoju. W trzecim obszarze – jakościowym – przedmiotem analizy była treść i forma wybranych strategii rozwoju. W tych badaniach uwzględniono tylko te, których datę realizacji wyznaczono na 2030 rok lub późniejszy. Nie uwzględniono natomiast strategii znajdujących się na różnych etapach prac, ponieważ nie wiadomo, czy i kiedy one się zakończą, ani jaka będzie ostateczna wersja tych planów. Pominięto również strategie, których realizacja kończy się w 2025 r. lub wcześniej.

Należy również wskazać, że pewne problemy w zakresie ustalenia czasu realizacji wywołała strategia rozwoju Poznania. W mieście tym pierwszą strategię przyjęto w 1994 r. Dokument ten był aktualizowany, w tym po raz ostatni w 2014 r. (Uchwała, 2013), i wyznaczał cele strategiczne do 2030 r. Strategię tę zastąpiono nową w 2017 r. (Uchwała, 2017) pod tytułem „Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+”. W aktualnej strategii jednak przyjęto 2030 rok jako okres realizacji celów strategicznych. Wskazuje na to sformułowana wizja miasta „Poznań w 2030 roku jest wielopokoleniową wspólnotą ludzi zamieszkujących zielone, przyjazne i dobrze skomunikowane osiedla” (Strategia, 2017, s.16). Należy także dodać, że trzy miasta (Częstochowa, Jastrzębie - Zdrój, Łódź) przyjęły

strategię wybiegającą poza 2030 rok, na co wskazuje określenie „2030+” użyte w tytułach tych dokumentów.

Badania nad strategiami rozwoju były prowadzone z wykorzystaniem metodologii nauk o polityce i administracji, w oparciu o podejście instytucjonalne i neoinstytucjonalne (Lowndes, 2006, s.89 – 108), i koncentrowały się na analizie aktów prawnych i dokumentów (ilościowej i jakościowej). W badaniach wykorzystano metody porównawczą oraz systemową.

Warto w tym miejscu również sformułować uwagę ogólną dotyczącą strategii rozwoju miast na prawach powiatu. Dokumenty będące przedmiotem badań pozyskiwano z: Biuletynu Informacji Publicznej, rejestrów uchwał organów stanowiących oraz stron internetowych miast na prawach powiatu. Strony te cechują się dużym zróżnicowaniem z punktu widzenia konstrukcji, funkcjonalności czy sposobu wyszukiwania dokumentów. Różnią się także sposobem informowania o strategiach rozwoju – na jednym biegunie można umieścić np. strony Warszawy i Krakowa, na których odnalezienie strategii jest intuicyjne i łatwe (znajdują się one w zakładkach dotyczących miast), a na drugim np. Nowego Sącza (strategia rozwoju była dostępna wyłącznie w rejestrze uchwał rady miasta, a jej odnalezienie okazało się trudne ze względu na nieczytelność całego rejestru).

Badania objęły okres do końca lutego 2022 r.

## PRAWNE UMOCOWANIE STRATEGII ROZWOJU

Przepisy dotyczące strategii rozwoju gmin zawarte są w trzech artykułach (10e, 10f i 10g) ustawy o samorządzie gminnym, przy czym ostatni dotyczy możliwości opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego przez sąsiadujące i powiązane ze sobą funkcjonalnie gminy. Strategia ta może być przyjmowana niezależnie od strategii gminnych.

W odniesieniu do przepisów dotyczących strategii rozwoju gmin należy zwrócić uwagę na cztery podstawowe kwestie. Po pierwsze przyjmowanie planów o takim charakterze jest fakultatywne, na co wskazuje art.10<sup>e</sup> ust.1 stanowiący, że „gmina może opracować strategię rozwoju gminy”. Po drugie strategie rozwoju gmin mają być jednym z elementów procesu planowania strategicznego w państwie, a plany strategiczne przyjmowane na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym i lokalnym) mają cechować się spójnością. Wskazuje na to art.10f ust. 2, nakazujący organowi wykonawczemu gminy przedłożenie

projektu strategii gminnej zarządowi województwa w celu zaopiniowania w zakresie spójności ze strategią poziomu regionalnego. Po trzecie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dość precyzyjnie w dziewięciu punktach wskazują na treść strategii rozwoju, która musi określać m.in. cele strategiczne, kierunki działań dla ich osiągnięcia, system realizacji strategii oraz jej źródła finansowania. Po czwarte ustawa o samorządzie gminnym reguluje również procedurę przyjmowania strategii oraz jej aktualizacji. W świetle przepisów punktem wyjścia jest przyjęcie przez radę gminy uchwały określającej tryb i harmonogram prac nad strategią, natomiast sama strategia przygotowana jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i również przyjmowana jest w drodze uchwały organu stanowiącego, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami i uzyskaniu wspomnianej opinii zarządu województwa, który powinien ją wydać w ciągu 30 dni. Brak opinii oznacza, że strategia gminna jest spójna ze strategią województwa. Strategia rozwoju może zostać zaktualizowana w takiej samej procedurze, w jakiej jest przyjmowana.

Należy zwrócić uwagę, że strategia rozwoju przyjmowana jest formie uchwały organu stanowiącego. Takie usytuowanie strategii nadaje jej odpowiednią rangę i zobowiązuje organy gminy do jej realizacji, ale strategii nie można uznać za akt prawny. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego podejmują w formie uchwał różnorodne decyzje – ujmując to inaczej, uchwała jest formą decydowania organów kolegialnych (Chmaj, 2012, s. 91 – 92; Hauser, 2015, s. 39). Strategie rozwoju należy uznać za akt o charakterze planistycznym, przyjmowany obok innych planów (np. budżetów). Jak wskazuje Zbigniew Leoński (2006, s.52), zasadnicza różnica między aktami normatywnymi a planami polega na tym, że plany dezaktualizują się w procesie stosowania.

## WYNIKI BADAŃ

W tabeli 1. przedstawiono zbiorcze dane dotyczące strategii rozwoju przyjmowanych w miastach na prawach powiatu. Na ich podstawie można stwierdzić, że planowanie strategiczne jest popularne w tych jednostkach samorządu terytorialnego – strategie aktualne posiada trzydzieści sześć miast (55 procent), a w osiemnastu miastach (27 procent) w pierwszych dwóch miesiącach 2022 r. były podejmowane prace zmierzające do ich uchwalenia. Prace te – co należy podkreślić – dość często były zaawansowane, np. w części miast prace znajdowały się na etapie konsultacji z mieszkańcami. W ogólnym ujęciu – 82 % miast

(pięćdziesiąt pięć z sześćdziesięciu sześciu) na prawach powiatu wykazuje zainteresowanie planowaniem strategicznym. Strategii nie posiada i nie podejmuje nad nimi prac 18 % miast (dwanaście).

**Tabela 1.** Strategie w miastach na prawach powiatu

68Lp.	Miasto	Dochody w 2020 r.	Liczba ludności w 2021 r.	Strategia	Czas realizacji (rok)
1.	Warszawa	12 608 861 903,17	1794166	T	2030
2.	Kraków	3 808 957 546,50	779966	T	2030
3.	Wrocław	3 295 383 601,93	641928	T	2030
4.	Łódź	2 895 426 112,95	672185	T	2030
5.	Poznań	2 664 274 756,55	532048	T	2030
6.	Gdańsk	2 360 116 234,28	470805	T	2030
7.	Szczecin	1 739 014 167,19	398255	T	2025
8.	Katowice	1 441 148 661,35	290553	T	2030
9.	Bydgoszcz	1 226 617 477,11	344091	T	2030
10.	Lublin	1 194 341 995,88	338586	T	2030
11.	Gdynia	1 080 815 735,69	244969	T	2030
12.	Białystok	1 021 239 827,68	296958	T	2030
13.	Gliwice	959 993 354,02	177049	P	-
14.	Częstochowa	751 568 928,39	217530	T	2030
15.	Rzeszów	731 887 783,56	197863	T	2025
16.	Opole	720 319 098,71	127839	T	2030
17.	Toruń	705 869 206,33	198613	T	2023
18.	Kielce	703 990 384,34	193415	P	-
19.	Bielsko-Biała	700 477 427,51	169756	P	-
20.	Olsztyn	665 878 833,21	171249	P	-
21.	Płock	654 640 124,84	118268	T	2030
22.	Sosnowiec	652 862 124,71	197586	N	-
23.	Radom	603 927 744,53	109296	N	-
24.	Zabrze	573 962 244,74	170924	T	2030
25.	Dąbrowa Górnicza	549 875 464,03	118285	T	2022
26.	Tychy	516 330 766,46	126871	P	-
27.	Zielona Góra	506 894 816,40	140982	T	2022
28.	Rybnik	491 109 014,23	137128	T	2030

68Lp.	Miasto	Dochody w 2020 r.	Liczba ludności w 2021 r.	Strategia	Czas realizacji (rok)
29.	Bytom	476 368 892,65	163255	N	-
30.	Ruda Śląska	464 194 226,03	136423	T	2030
31.	Gorzów Wielkopolski	402 451 914,22	122589	T	2030
32.	Włocławek	392 392 569,82	108561	P	-
33.	Koszalin	384 069 371,20	106235	P	-
34.	Kalisz	366 539 406,33	99106	P	-
35.	Tarnów	358 042 111,94	107498	P	-
36.	Wałbrzych	357 931 216,57	109971	N	-
37.	Jaworzno	351 827 215,48	90368	N	-
38.	Chorzów	351 586 844,38	106846	T	2030
39.	Legnica	345 933 360,82	98436	P	-
40.	Elbląg	331 564 436,59	118582	N	-
41.	Słupsk	314 217 507,41	89780	T	2022
42.	Konin	309 766 235,49	72539	T	2030
43.	Jastrzębie-Zdrój	296 801 824,76	88038	T	2030
44.	Nowy Sącz	278 076 163,47	83558	T	2030
45.	Mysłowice	277 550 887,06	74559	N	-
46.	Grudziądz	263 476 798,34	93564	T	2023
47.	Świnoujście	263 006 955,07	40948	N	-
48.	Sopot	251 679 443,74	35286	P	-
49.	Siemianowice Śląskie	241 552 732,60	66270	T	2030
50.	Piotrków Trybunalski	238 468 330,38	72250	P	-
51.	Jelenia Góra	238 394 611,28	78335	T	2025
52.	Leszno	227 964 214,29	62584	P	-
53.	Siedlce	226 648 881,60	77813	T	2025
54.	Suwałki	224 230 856,41	69639	T	2030
55.	Żory	204 159 354,20	62844	N	-
56.	Zamość	193 518 403,53	62785	T	2025
57.	Łomża	192 332 597,71	62573	P	-
58.	Chełm	169 610 758,09	61135	P	-
59.	Ostrołęka	165 323 371,71	51656	P	-

68Lp.	Miasto	Dochody w 2020 r.	Liczba ludności w 2021 r.	Strategia	Czas realizacji (rok)
60.	Krosno	163 041 729,18	45948	T	2022
61.	Skierniewice	160 963 880,95	47655	T	2022
62.	Przemyśl	159 577 870,33	59779	N	-
63.	Piekary Śląskie	157 330 040,39	54702	N	-
64.	Świętochłowice	155 175 345,69	49108	P	-
65.	Tarnobrzeg	147 242 286,28	46360	N	-
66.	Biała Podlaska	146 356 806,29	56942	P	-

Objaśnienia: T – miasto posiada strategię rozwoju; N – miasto nie posiada strategii rozwoju i nie są podejmowane nad nią prace; P – w mieście trwają prace nad strategią rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie BIP, stron internetowych miast i rad miast, rejestrów uchwał. Dane o liczbie ludności i dochodach na podstawie GUS.

W ujęciu ilościowym należy również zauważyć, że przyjmowanie strategii rozwoju jest skorelowane z liczbą ludności miast oraz poziomem dochodów na jednego mieszkańca. Dwadzieścia jeden miast o najwyższej liczbie ludności i najwyższym poziomie dochodów posiada strategię lub podejmuje nad nimi prace, z czego dwanaście pierwszych posiada plany o takim charakterze. Ponadto, jeśli dokona się podziału miast na dwie połowy z punktu widzenia obu wskaźników, to warto odnotować, że w połowie jednostek o najwyższych parametrach są tylko trzy miasta nieposiadające strategii i niepodejmujące nad nimi prac. Natomiast w drugiej połowie jest dziewięć takich miast. Dane te potwierdzają zasadność przyjęcia w ustawie o samorządzie gminnym fakultatywności strategii rozwoju wynikającej z przyjętego założenia, że im mniejsza jednostka samorządu terytorialnego, tym mniejsze prawdopodobieństwo zainteresowania posiadania strategii. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu (Dolnicki, 2021, s. 262), w mniejszych jednostkach koszty opracowania strategii mogą okazać się nieproporcjonalnie do potencjalnych korzyści z posiadania takich planów.

Z danych zawartych w tabeli 2. wynika, że tylko cztery miasta przyjęły strategię rozwoju po wejściu w życie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, dotyczących tych planów (czyli jak wspomniano we wstępie 13 listopada 2020 r.). Interesujące jest, że w Jastrzębiu-Zdroju stosowną uchwałę podjęto 12 listopada 2020 r. Jeśli dodatkowo uwzględnić fakt, że wiele miast posiadało strategię wcześniej, tj. przyjęte przed dokumentami będącymi przedmiotem analizy w niniejszym artykule, to można wyrazić wątpliwość, czy wprowadzenie



**Tabela 2.** Daty uchwalenia strategii rozwoju wybranych miast na prawach powiatu

Lp.	Miasto	Data uchwalenia strategii rozwoju	Liczba stron	Rodzaj strategii	Uchwała rady miasta/dostęp do strategii
1.	Białystok	20 grudnia 2021 r.	190	A	Uchwała nr XLVI/666/21, <a href="https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada_miasta_bialystok/uchwaly_rady_miasta_bialestoku/kadencji20182023/uchwala-nr-xlvi66621.html">https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada_miasta_bialystok/uchwaly_rady_miasta_bialestoku/kadencji20182023/uchwala-nr-xlvi66621.html</a>
2.	Bydgoszcz	27 maja 2020 r.	48	A	Uchwała nr XXIV/603/20, <a href="https://prawomiejscowe.pl/UrządMiastaBydgoszczy/document/629350/Uchwa%C5%82a-XXIV_603_20">https://prawomiejscowe.pl/UrządMiastaBydgoszczy/document/629350/Uchwa%C5%82a-XXIV_603_20</a>
3.	Chorzów	24 kwietnia 2014 r.	124	A	Uchwała nr XLIV/860/14, <a href="http://bip.chorzow.eu/index.php?kat=144593209023169362">http://bip.chorzow.eu/index.php?kat=144593209023169362</a>
4.	Częstochowa	1 grudnia 2016 r.	175	A	Uchwała nr 435.XXXII.2016, <a href="https://bip.czestochowa.pl/uchwala/1153153/uchwala-nr-435-xxxii-2016">https://bip.czestochowa.pl/uchwala/1153153/uchwala-nr-435-xxxii-2016</a>
5.	Gdańsk	25 września 2014 r.	39	U	Uchwała nr LVII/1327/14, <a href="https://baw.bip.gdansk.pl/UrządMiejskiwGdansk/document/529012/Uchwa%C5%82a-LVII_1327_14">https://baw.bip.gdansk.pl/UrządMiejskiwGdansk/document/529012/Uchwa%C5%82a-LVII_1327_14</a>
6.	Gdynia	26 kwietnia 2017 r.	39	A	Uchwała nr XXXI/768/17, <a href="https://www.prawomiejscowe.pl/UrządMiastaGdyni/document/460049/Uchwa%C5%82a-XXXI_768_17">https://www.prawomiejscowe.pl/UrządMiastaGdyni/document/460049/Uchwa%C5%82a-XXXI_768_17</a>
7.	Gorzów Wielkopolski	25 sierpnia 2021 r.	115	A	Uchwała nr XLI/705/2021, <a href="https://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow/akty/0/5310/Uchwala_Rady_Miasta_Gorzowa_Wielkopolskiego_nr_XLI_2F705_2F2021_w_sprawie_przyjecia_Strategii_Rozwoju_Miasta_Gorzowa_Wielkopolskiego_2030/">https://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow/akty/0/5310/Uchwala_Rady_Miasta_Gorzowa_Wielkopolskiego_nr_XLI_2F705_2F2021_w_sprawie_przyjecia_Strategii_Rozwoju_Miasta_Gorzowa_Wielkopolskiego_2030/</a>
8.	Jastrzębie – Zdrój	12 listopada 2020 r.	56	A	Uchwała nr XIII.126.2020, <a href="https://bip.jastrzebie.pl/uchwala/63864/uchwala-nr-xiii-126-2020">https://bip.jastrzebie.pl/uchwala/63864/uchwala-nr-xiii-126-2020</a>
9.	Katowice	17 grudnia 2015 r.	32	U	Uchwała XIX/365/15, <a href="https://bip.katowice.eu/dokument.aspx?idr=96518&amp;idt=469">https://bip.katowice.eu/dokument.aspx?idr=96518&amp;idt=469</a>
10.	Konin	22 stycznia 2020 r.	60	U	Uchwała nr 293/2020, <a href="https://bip.konin.eu/index.php?d=uchwala_VIIIkad_szczegoly&amp;kadencja=8&amp;id=293">https://bip.konin.eu/index.php?d=uchwala_VIIIkad_szczegoly&amp;kadencja=8&amp;id=293</a>
11.	Kraków	7 lutego 2018 r.	81	A	Uchwała nr XCIV/2449/18, <a href="https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=94892">https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=94892</a>
12.	Lublin	27 stycznia 2022 r.	180	A	Uchwała nr 1088/XXXV/2022, <a href="https://bip.lublin.eu/rada-miasta-lublin/uchwaly-rm-lublin/viii-kadencja-rady-miasta-lublin-2018-2023/sesja-nr-xxxv-w-dniu-27-01-2022/uchwala-nr-1088xxxv2022-rady-miasta-lublin-z-dnia-27-stycznia-2022-r-w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-miasta-lublin,6,28221,2.html">https://bip.lublin.eu/rada-miasta-lublin/uchwaly-rm-lublin/viii-kadencja-rady-miasta-lublin-2018-2023/sesja-nr-xxxv-w-dniu-27-01-2022/uchwala-nr-1088xxxv2022-rady-miasta-lublin-z-dnia-27-stycznia-2022-r-w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-miasta-lublin,6,28221,2.html</a>

Lp.	Miasto	Data uchwalenia strategii rozwoju	Liczba stron	Rodzaj strategii	Uchwała rady miasta/dostęp do strategii
13.	Łódź	17 listopada 2021 r.	81	A	Uchwała nr L/1535/2021, <a href="https://bip.uml.lodz.pl/urząd-miasta/ogloszenia-i-zawiadomienia/ogloszenia-urzedu-miasta-lodzi/archiwum-ogloszen-2021-r/ogloszenie-8449/obwieszczenie-o-przyjeciu-przez-rade-miejska-w-lodzi-uchwaly-w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-miasta-lodzi-2030-id45921/">https://bip.uml.lodz.pl/urząd-miasta/ogloszenia-i-zawiadomienia/ogloszenia-urzedu-miasta-lodzi/archiwum-ogloszen-2021-r/ogloszenie-8449/obwieszczenie-o-przyjeciu-przez-rade-miejska-w-lodzi-uchwaly-w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-miasta-lodzi-2030-id45921/</a>
14.	Nowy Sącz	11 stycznia 2022 r.	97	A	Uchwała nr LIV/687/2022, <a href="https://bip.malopolska.pl/nouwysacz,a,2072492,strategia-rozwoju-miastanowego-sacza-na-lata-2022-2030.html">https://bip.malopolska.pl/nouwysacz,a,2072492,strategia-rozwoju-miastanowego-sacza-na-lata-2022-2030.html</a>
15.	Opole	29 sierpnia 2019 r.	62	A	Uchwała nr XV/282/19, <a href="https://prawomiejskowe.um.opole.pl/UrządMiastaOpola/document/8624/Uchwa%C5%82a-XV_282_19">https://prawomiejskowe.um.opole.pl/UrządMiastaOpola/document/8624/Uchwa%C5%82a-XV_282_19</a>
16.	Płock	28 czerwca 2018 r.	57	U	Uchwała nr 810/XLIX/2018, <a href="https://nowybip.plock.eu/FoBfaubh/sesja-xlix-28-06-2018">https://nowybip.plock.eu/FoBfaubh/sesja-xlix-28-06-2018</a>
17.	Poznań	24 stycznia 2017 r.	240	A	Uchwała nr XLI/708/VII/2017 <a href="https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/xli-708-vii-2017,66457/">https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/xli-708-vii-2017,66457/</a>
18.	Ruda Śląska	24 maja 2018 r.	114	A	Uchwała nr PR.0007.76.2018, <a href="https://www.rudaslaska.pl/strategia/">https://www.rudaslaska.pl/strategia/</a>
19.	Rybnik	16 grudnia 2021 r.	89	A	Uchwała nr 772/XLVI/2021, <a href="https://bip.um.rybnik.eu/Default.aspx?Page=247&amp;Id=14475">https://bip.um.rybnik.eu/Default.aspx?Page=247&amp;Id=14475</a>
20.	Siemianowice – Śląskie	29 października 2020 r.	45	A	Uchwała nr 251/2020, <a href="https://bip.msiemianowicesl.finn.pl/bipkod/19806213">https://bip.msiemianowicesl.finn.pl/bipkod/19806213</a>
21.	Suwałki	30 czerwca 2021 r.	42	A	Uchwała nr XXXIII/440/2021, <a href="https://bip.um.suwalki.pl/uchwala_s/uchwala-rady-nr-xxxiii-440-2021-z-dnia-2021-06-30.html">https://bip.um.suwalki.pl/uchwala_s/uchwala-rady-nr-xxxiii-440-2021-z-dnia-2021-06-30.html</a>
22.	Warszawa	10 maja 2018 r.	72	U	Uchwała nr LXVI/1800/2018, <a href="https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/C4CFFB19-79DD-4CA5-8054-9E4D784A19DA,frameless.htm">https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/C4CFFB19-79DD-4CA5-8054-9E4D784A19DA,frameless.htm</a>
23.	Wrocław	15 lutego 2018 r.	70	U	Uchwała nr LI/1193/18, <a href="https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/34461/Uchwa%C5%82a-LI-1193-18">https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/34461/Uchwa%C5%82a-LI-1193-18</a>
24.	Zabrze	27 sierpnia 2018 r.	55	A	Uchwała nr LIX/709/18, <a href="https://bip.miastozabrze.pl/engine//bip/4/13?o=tp1&amp;e=s13 2018&amp;mag=76dbf758dc23c4a83fb1e7f472c2f713">https://bip.miastozabrze.pl/engine//bip/4/13?o=tp1&amp;e=s13 2018&amp;mag=76dbf758dc23c4a83fb1e7f472c2f713</a>

Objaśnienia: A – strategia typu analiza; U – strategia typu ulotka reklamowa

Źródło: opracowanie własne.

przepisów dotyczących strategii rozwoju do ustawy o samorządzie gminnym wpłynęło na wzrost zainteresowania strategiami.

Analiza strategii rozwoju dwudziestu czterech miast pozwala na wskazanie podobieństw i różnic między nimi. Na początku warto zwrócić uwagę, że są to dokumenty o różnej objętości – najkrótsza strategia liczy 32 strony, a najdłuższa 240 stron. Przy czym liczba stron nie jest jednocześnie wymierną kategorią, czego przykładem są strategie Gdyni i Gdańska liczące po 39 stron. Dokumenty te różnią się od siebie przede wszystkim ilością tekstu, szatą graficzną, wizualną atrakcyjnością i brakiem w strategii Gdańska analizy słabych i mocnych stron miasta w wybranych obszarach.

W ogólnym ujęciu strategii dwudziestu czterech miast można podzielić na dwie kategorie – strategii typu „analizy” i strategii typu „ulotki reklamowe”. Strategii typu analizy są dominujące ilościowo – zostały przyjęte w osiemnastu miastach, natomiast strategii drugiego typu tylko w sześciu. Różnice między wyodrębnionymi rodzajami strategii dotyczą ich formy oraz treści. Strategii typu analizy napisane są naukowym językiem, przypominają pod względem konstrukcji artykuły naukowe, tj. zazwyczaj rozpoczynają się wstępem zawierającym informacje o metodologii przygotowywania strategii wraz z opisem zastosowanych metod badawczych oraz definicjami podstawowych pojęć, można w nich odnaleźć wiele danych i informacji przedstawianych w formach tabel, wykresów czy diagramów, czasem zawierają również przypisy, mapy i bibliografię (np. strategia Lublina zawiera bibliografię z podziałem na rodzaje źródeł). Strategii te zazwyczaj nie są szczególnie atrakcyjne pod względem wizualnym, ponadto zawierają dużą ilość tekstu i są dokumentami raczej trudnymi w lekturze dla osób bez odpowiedniego przygotowania naukowego. Natomiast strategii typu ulotki napisane są prostym, przystępnym językiem, niekiedy dość emocjonalnym, są sporządzone w atrakcyjnej formie graficznej (zawierają np. obrazki, grafiki i zdjęcia) i pozbawione są licznych, wskazanych powyżej komponentów naukowych. Objętość artykułu nie pozwala na przywołanie fragmentów różnych strategii ilustrujących wskazane różnice, ale tytułem przykładu można wskazać na strategii Konina (typu ulotka) oraz Nowego Sącza (typu analiza). Strategia Konina jest kolorowa, posiada atrakcyjną stronę tytułową, a po niej na barwnym tle umieszczono cytaty z prof. Jerzego Hausnera „Każde miasto, aby się rozwijać, musi określić swoją ideę”, by na następnej stronie sformułować ową ideę – „Zielone Miasto Energii”. Natomiast strategia Nowego Sącza posiada białą-niebieską stronę tytułową, po niej znajduje się rozbudowany spis treści, po którym zamieszczono rozbudowany wstęp o charakterze metodologicznym,

rozpoczynający się w następujący sposób: „w procesie badawczym korzystano przede wszystkim z metod jakościowych, obejmujących analizę dokumentów zastanych, wywiad, obserwację, eksperyment. Stosowano także narzędzia analizy i interpretacji danych. W opracowaniu dokonano także przeglądu najnowszej literatury przedmiotu, polskiej i zagranicznej. Metodą wykorzystywaną w badaniach było również modelowanie (...)”. W dalszych częściach tej strategii dominuje czarno-biała szata graficzna. W strategii jest również kilka zdjęć. Strategia Konina to natomiast kolorowy dokument, w którym praktycznie nie występuje ciągły tekst, dominują ryciny, schematy, a większa ilość tekstu przedstawiona jest w formie punktów.

Przyjmowanie w miastach na prawach powiatu strategii dwóch wskazanych rodzajów, jak się wydaje, jest wynikiem nie tyle podejścia do procesu planistycznego, ale konsekwencją dwóch innych okoliczności. Po pierwsze docelowych adresatów strategii. Adresatami strategii typu ulotki są przede wszystkim mieszkańcy, natomiast strategii typu analizy adresowane są do szeroko pojmowanego otoczenia instytucjonalnego (np. organów Unii Europejskiej) lub potencjalnych inwestorów. Przykładowo – strategię Jastrzębia Zdroju można odnaleźć na stronie internetowej miasta w zakładce „Strefa Biznesu”, a Gorzowa Wielkopolskiego w zakładce „Biznes i Rozwój”. Po drugie władze miast często zlecały przygotowanie strategii rozwoju osobom i podmiotom zewnętrznym, wśród których znajdują się m.in. badacze z ośrodków akademickich, co w części tłumaczy charakter przyjętych dokumentów.

Na podstawie przeprowadzonych badań można również stwierdzić, że strategii – niezależnie od niekiedy dużych różnic w konstrukcji dokumentów i odmiennego ujmowania poszczególnych zagadnień – koncentrują się na sześciu obszarach funkcjonowania miast. Są to: 1. Zarządzanie miastem obejmujące takie zagadnienia, jak wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania, podnoszenie jakości usług publicznych czy odwołanie się do koncepcji *Smart City*; 2. Społeczeństwo obywatelskie, na które składają się cele związane z partycypacją społeczną w zarządzaniu lub współzarządzaniu (*governance*) miastem i zwiększeniem roli organizacji społecznych w kształtowaniu polityk publicznych; 3. Gospodarka – w tym obszarze cele dotyczą przyciągania inwestorów, tworzenia miejsc pracy czy współpracy ze sferą biznesu; 4. Ekologia, czyli zazwyczaj szeroko zakreślone działania podnoszenia czystości powietrza oraz zwiększenia znaczenia planowania przestrzennego; 5. Komunikacja koncentrująca się na transporcie publicznym; 6. Jakość życia, na którą składają się różne zagadnienia związane

z bezpieczeństwem, rozbudową oferty kulturalnej, sportowej, edukacyjnej czy zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia.

## WNIOSKI

Badania strategii rozwoju miast na prawach powiatu prowadzą do czterech konkluzji:

- Miasta w ogólnym ujęciu są zainteresowane uchwalaniem strategii rozwoju – tylko 18 % miast (dwanaście) do końca lutego nie podjęło prac nad tymi dokumentami. Warto zauważyć, że strategie rozwoju często nie są jednymi strategiami w badanych miastach.
- Posiadanie strategii rozwoju jest wyraźnie skorelowane z liczbą mieszkańców i poziomem dochodów na jednego mieszkańca, tj. im oba wskaźniki rosną, tym rośnie prawdopodobieństwo przygotowania takiego planu. Natomiast na uchwalanie strategii rozwoju w niewielkim stopniu wpłynęło wprowadzenie regulacji do ustawy o samorządzie gminnym dotyczących tych planów.
- Strategie rozwoju miast na prawach powiatu to bardzo różne dokumenty z punktu widzenia treści i formy. W największym stopniu łączą je podobne cele, wśród których pierwszoplanowe miejsce zajmuje dążenie do podniesienia jakości życia mieszkańców.
- Badania nad strategiami rozwoju miast na prawach powiatu prowadzą również do spostrzeżenia, że władze niektórych miast powinny zwracać większą uwagę na prowadzenie przejrzystych, czytelnych i funkcjonalnych stron internetowych. Okazało się, że dużym wyzwaniem badawczym było stwierdzenie, czy dane miasto w ogóle posiada taki dokument.

## BIBLIOGRAFIA:

- Chmaj, M. (red.). (2012). *Status prawny rady gminy*. Warszawa: Difin.
- Cieślińska, J. (2021). Strategia rozwoju – najważniejszy dokument strategicznego zarządzania gminą. Perspektywy zmian w dokumentach strategicznych po nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2020 r. W: M. Orlykovskiy (red.). *Zarządzanie strategiczne i inwestycje na poziomie lokalnym. Stan obecny i perspektywy*. Radom: Instytut Naukowo – Wydawniczy „Spatium”.
- Coenen, F. H. J. M. (1998). Participation in strategic green planning in the Netherlands. W: Frans H. J. M. Coenen, D. Huitema L. J. O’Toole Jr. (red.). *Participation and the*

- Quality of Environmental Decision Making*, Springer, Dordrecht, DOI <https://doi.org/10.1007/978-94-011-5330-0>.
- Dolnicki, B. (2016). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dolnicki, B. (red.). (2021). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Finanse publiczne, Dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatu. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>.
- Gawkowski, K. (2017). *Administracja samorządowa w teorii i praktyce*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Hauser, R. (2015). Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane. *Samorząd Terytorialny*, 3.
- Leoński, Z. (2006). *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: C.H.Beck.
- Lowndes, V. (2006). Instytucjonalizm. W: G. Stoker, D. Marsh (red.). *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mickiewicz, P. (2015). Publiczne zarządzanie strategiczne. W: B.Kożuch, Ł.Sułkowski (red.). *Instrumentarium zarządzania publicznego*. Warszawa: Difin.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2021 roku. Główny Urząd Statystyczny. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2021-roku,7,18.html>
- Szulczewska, Giedych B., Legutko-Kobus, R. Nowak, M.J. (2022). Zarządzanie zieloną infrastrukturą w mieście w kontekście dostępnych narzędzi prawnych i zarządzania rozwojem. *Samorząd Terytorialny*, 1-2.
- Uchwała nr LX/929/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030.
- Uchwała Nr XLI/708/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24-01-2017 w sprawie Strategii Rozwoju Miasta Poznania 2020+, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/xli-708-vii-2017,66457/>
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, (Dz.U. 2020 poz. 1378).
- Ziółkowski, M. (2007). Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym. W: A. Zalewski (red.). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.