

Magdalena Rączka

ORCID 0009-0002-2653-2120
Uniwersytet Ignatianum w Krakowie

Zróźnicowanie wewnętrzne miasta. Perspektywa administracyjna i rynkowa

Internal Diversity of the City:
An Administrative and Market Perspective

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie i analiza różnic między ustanawianymi przez miasta na prawach powiatu jednostkami pomocniczymi (osiedla, dzielnice) a podziałami przestrzeni miast stosowanymi przez uczestników rynku nieruchomości. Te różnice są bowiem dobrym wskaźnikiem odmiennych perspektyw: administracyjnej, stosowanej przez jednostki samorządu terytorialnego, i perspektywy życia codziennego mieszkańców, do której blisko jest podziałom stosowanym przez rynek nieruchomości. Dobre zrozumienie tych różnic, a w konsekwencji lepsze rozumienie funkcjonalnych podziałów miasta, daje władzom lokalnym szansę na lepsze prowadzenie zadań z zakresu polityki przestrzennej, mieszkaniowej czy transportowej, a także tworzenie lepszych warunków partycypacji społecznej. Badane zagadnienie wpisuje się w podejmowaną od czasów szkoły chicagowskiej tematykę morfologii miasta, a także w badania nad znaczeniem przestrzeni w tworzeniu i wykonywaniu polityk publicznych. Badanie oparto na zestawieniu podziałów administracyjnych 19 miast na prawach powiatu województwa śląskiego z używanymi na lokalnych rynkach nieruchomości nazwami poszczególnych części miasta innymi od określeń

administracyjnych. Analiza tych różnic prowadzi do wskazania ich głównych przyczyn: traktowania przez mieszkańców podziału administracyjnego jako sztucznego, wyróżniania przez perspektywę rynkową najbardziej prestiżowych pod względem mieszkaniowym części miasta, ale także miejsc o obniżonej jakości zasobów mieszkaniowych, jak również podkreślenia przez nią złożoności dużych jednostek osiedlowych, budowanych w różnym okresie, z mieszkaniami różnej jakości. Te rezultaty potwierdzają możliwość stosowania informacji pochodzących z rynku nieruchomości do analizy podziałów przestrzeni miasta na użytek polityk publicznych.

Słowa kluczowe: lokalne polityki publiczne, polityka miejska, przestrzeń miejska, jednostki pomocnicze gmin, podział administracyjny

Abstract

The article examines and analyses the differences between the municipal auxiliary units (such as neighborhoods, estates, and districts) established by Polish cities with powiat rights, and the spatial subdivisions utilized by participants in the real estate market. These differences highlight two distinct perspectives: the administrative viewpoint of city governments and the everyday experiences of residents, which align more closely with the subdivisions recognized by the real estate market. A deeper understanding of these distinctions can enable local authorities to enhance spatial, housing, and transport policies, ultimately fostering better conditions for public participation. This study contributes to the field of urban morphology, a topic explored since the Chicago School, and examines the role of space in shaping public policies. The study juxtaposes the administrative divisions of 19 cities with powiat rights in the Silesian Voivodeship with against of city areas used in local real estate markets. The analysis identifies key factors underlying the observed differences: residents often view the administrative divisions as artificial, while the market perspective highlights the most desirable residential areas as well as locations with lower housing quality. Additionally, it emphasizes the complexity of large housing estate units built during different periods, with flats of differing quality. These findings support the value of leveraging information from the real estate market to analyze urban subdivisions for the benefit of public policy.

Keywords: local public policies, urban policy, urban space, municipal auxiliary units, administrative divisions

Mieszkaniec krakowskiej Woli Justowskiej, do niedawna dzielnicy willi i domów jednorodzinnych, na pewno nie powie, że mieszka na Zwierzyńcu, choć taką nazwę nosi krakowska dzielnica, na terenie której leży Wola Justowska. Podobnie mieszkaniec Saskiej Kępy nie powie innemu warszawiakowi, że mieszka na Pradze-Południe. Bardzo często tworzone przez miasta jednostki pomocnicze nie tylko nie oddają mozaiki lokalnych tożsamości, ale i nie są dostosowane do funkcjonalnego zróżnicowania przestrzeni miejskiej. Różnice między oficjalnym, administracyjnym opisem zróżnicowania miasta a nazwami funkcjonującymi w życiu codziennym jego obywateli są więc dobrym wskaźnikiem wyzwań i potencjalnych problemów dla miejskich polityk publicznych. Choć rozważania na temat nieprzystawalności perspektywy podziałów administracyjnych i życia codziennego mieszkańców znajdziemy w wielu opracowaniach odnoszących się do funkcjonowania w Polsce jednostek pomocniczych miast¹, to brakuje ponadlokalnego, quasi-universalnego narzędzia identyfikowania i analizowania tych różnic. Niniejszy artykuł proponuje takie narzędzie w postaci podziałów przestrzeni miast stosowanych przez uczestników rynku nieruchomości.

Rynek mieszkaniowy – unikalny wskaźnik

W przestrzeni miasta funkcjonuje bowiem na co dzień podział inny niż administracyjny, ale nie całkiem potoczny. Nie jest podziałem formalnym, ale wydaje się bliższy temu, który uznawany jest przez mieszkańców za obowiązujący. To podział, z którego korzysta rynek nieruchomości, podział, który dla mieszkańców miasta ma być zrozumiały i możliwie

1 Karolina Ciechorska-Kulesza et al., *Nowe stare dzielnice. Przemyrze, Zaspą i Żabianka oczami mieszkańców. Raport z badań* (Gdańsk: Instytut Kultury Gdańskiej, 2017), za: http://bit.ly/nowe_stare_dzielnice_raport (dostęp: 10.06.2024); Michał A. Chrzastowski, Anna Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe* (Kraków: Urząd Miasta Krakowa, 2017), <https://kosmider.krakow.pl/wp-content/uploads/2022/02/diagnoza-krakowskich-dzielnic-2016.pdf> (dostęp: 17.01.2024); Bolesław Domański et al., *Wypracowanie wzorcowych kryteriów w oparciu o które będzie w przyszłości możliwa analiza propozycji zmian granic dzielnic Miasta Krakowa* (Kraków: IGiGP UJ, 2017), za: <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=196427&wer=0&zalShow=1> (dostęp: 17.01.2024); Marta Lackowska, „Czy mieszkańcy wielkich miast potrzebują jednostek pomocniczych?”, *Samorząd Terytorialny* 1–2(2014); Małgorzata Madej, „Jednostki pomocnicze i ich rola w miastach na prawach powiatu na przykładzie Wrocławia”, *Studia Regionalne i Lokalne* 84/23 (2021): 93–105; Paweł Swianiewicz, Joanna Krukowska, Marta Lackowska, Anna Kurniewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami* (Warszawa: DW Elipsa, 2013).

jednoznaczny. Wskazywane dane adresowe mieszkań sprzedawanych czy też obszary wybrane jako nowe miejsce zamieszkania najczęściej odnoszą się do podziałów nieformalnych, potocznych. Tym częściej, im chętniej podkreślana jest wyjątkowość miejsca i cechy je wyróżniające na tle najbliższego sąsiedztwa.

Można zatem przyjąć, że rynek mieszkaniowy stara się zoptymalizować funkcję komunikacyjną ogłoszeń, dostosowując ich treść do szeroko rozumiałych nazw osiedli i dzielnic. Trzeba bowiem pamiętać, że tworzący większość ogłoszeń pośrednicy rynku nieruchomości czerpią wiedzę o percepcji wewnętrznych podziałów miasta z dziesiątków rozmów przeprowadzonych ze swoimi klientami. Nie są ponadto skłonni ryzykować nieporozumienia z klientami w imię administracyjnego puryzmu lub nieprecyzyjnej dowolności w użyciu powszechnie rozumiałych nazw. Rynek nieruchomości tworzy zatem system komunikacyjny oparty na doświadczeniu i poddawany jest wielokrotnym testom.

Niniejszy artykuł konfrontuje ze sobą zatem dwa spojrzenia na przestrzeń miejską. Pierwsze widoczne jest w podziałach administracyjnych miast, wyrażone w oficjalnych dokumentach kształtujących jednostki pomocnicze gmin. W prowadzonych tu rozważaniach będzie ono nazywane perspektywą administracyjną. Drugie, dla którego przyjęto określenie „perspektywa rynkowa”, odzwierciedlać ma punkt widzenia podmiotów aktywnych na rynku nieruchomości, przede wszystkim mieszkaniowym, którymi są mieszkańcy miasta oraz pośrednicy w obrocie nieruchomościami.

Celem przeprowadzonego badania była identyfikacja i próba wyjaśnienia różnic między obiema perspektywami. Badanie przeprowadzone zostało na grupie wszystkich 19 miast na prawach powiatu województwa śląskiego, które stanowią blisko 1/3 wszystkich miast o tym statusie w Polsce. W pierwszym kroku zbadane zostały formalne podziały administracyjne określone przez rady poszczególnych miast, w następnym – podziały, do których odwołują się instytucje rynku nieruchomości. Zwieńczeniem badania będzie analiza różnic między obiema perspektywami. Hipotezą, którą przyjęto do weryfikacji, jest założenie, że specyficzne spojrzenie rynku nieruchomości na miasto pozwala wskazać obszary wyróżniające się na tle pozostałych, a przez to wymagające uwagi w tych politykach publicznych samorządu, w których silnym czynnikiem określającym jest przestrzeń miasta.

Wewnętrzna struktura miasta

Miasto z punktu widzenia mieszkańca, właściwie niezależnie od swojej wielkości, jest zbyt duże, by mogło zostać przyjęte jako jednorodna przestrzeń, jako swoje miejsce zamieszkiwania. Dla ułatwienia procesu oswojenia miasto i spontanicznie, i formalnie dzielone jest na części, a jego przestrzeń organizowana. Poszczególnym częściom przypisywane są różne funkcje, niektóre części miasta w świadomości pozostają „nieobecne”, bo z punktu widzenia mieszkańca są zwyczajnie niepotrzebne. Pomiędzy nimi pozostają te, które z różnych powodów odwiedzane są rzadko. Nie wszystkie składają się na codzienną przestrzeń funkcjonalną, ale wszystkie w naturalny sposób wpisane są w przestrzeń jednego miasta.

Ogromną liczbę części, z jakich złożone jest miasto, Jane Jacobs uznaje za „najważniejszą cechę miast”, a towarzyszące im zróżnicowanie – za naturalne. „Odpowiednią mieszankę różnorodnych funkcji” wytwarzaną w przestrzeniach miasta wskazuje jako warunek jego żywotności². Inny nurt badań postrzegający miasto jako wynik oddziaływania kapitału³ kładzie nacisk na przestrzenny wymiar nierówności, procesy gentryfikacji i gettoizacji⁴. Wymienione procesy zachodzą w przestrzeni miast i ściśle z nią związane mogą zostać opisane za pomocą zmiennych charakteryzujących przestrzeń. Dotyczą bowiem miejsc o cechach, które opisać można za pomocą atrybutów geograficznych: wielkości, wyłączności, sąsiedztwa czy wypełnienia⁵. Ich szczegółowa analiza pozwala natomiast na określenie granic, w jakich wydzielone fragmenty przestrzeni przyjmują jednolite wartości wymienionych cech oraz stopnia zróżnicowania obszarów ze sobą sąsiadujących.

Analiza przestrzeni miejskiej i jej podziałów ma stosunkowo długą tradycję, zapoczątkowaną na przełomie XIX i XX wieku przez szkołę chicagowską. Antropologiczne spojrzenie na miasto, w powiązaniu z ujęciem socjologicznym i geograficznym, daje możliwość badania codziennych zjawisk miejskich w szerokiej perspektywie. Jedno z kluczowych

2 Jane Jacobs, *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki* (Warszawa: Fundacja Centrum Architektury, 2014), 157–158.

3 Manuel Castells, *Kwestia miejska* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982); David Harvey, *Bunt Miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja* (Warszawa: Wydawnictwo Fundacja Bęc Zmiana, 2012).

4 Deborah Stevenson, *Miasto* (Gdańsk: Wydawnictwo Części Proste, 2019).

5 Krzysztof Heberlein, „O wybranych sposobach opisu dynamiki ekonomicznych struktur przestrzennych”, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania* 26 (2012): 137–154.

osiągnięć tej szkoły wiąże się z analizą wewnętrznej struktury miasta zarówno w wymiarze ram przestrzennych działania władz, jak i koncentrowania się relacji sąsiedzkich⁶. Badania te były inspiracją dla szeregu prac pogłębiających nasze rozumienie miasta jako organizmu o dużej złożoności przestrzennej i społecznej. Wiele procesów identyfikowanych współcześnie jako obszary zainteresowania socjologii miasta – takie jak na przykład gentryfikacja czy degradacja społeczna – ma miejsce w granicach wyznaczanych przez te wewnętrzne podziały. Na gruncie polskim istotne było postrzeganie miasta socjalistycznego jako kompromisu między dawnym układem osadniczym (centra, podmiejskie wsie) a wynikającym ze strategii industrializacji procesem tworzenia wielkich osiedli mieszkaniowych, nierzadko powiązanych z tworzonymi równoległe zakładami przemysłowymi⁷.

Współczesne miasto jest kompozycją warstw powstałych w różnych fazach urbanizacji. Świadczą o tym choćby nazwy lokalne różnych części miast pochodzące z różnych epok, niekiedy nawet z czasów średnio-wiecznych. Część z nich wykorzystywana jest w formalnych podziałach administracyjnych. Inne mogą funkcjonować w potocznym języku mieszkańców, „silnie zakorzenione w ich świadomości”, wypierając struktury formalne⁸. Bywają też wykorzystywane w procesie waloryzacji przestrzeni miejskiej przez rynek nieruchomości dla odróżnienia lokalizacji ze względu na wyraźnie niższą lub wyższą atrakcyjność z punktu widzenia uczestników tego rynku. Należy pamiętać, że każde zróżnicowanie tego typu odnosi się – czasami nie wprost – do zaszłości historycznych, przekształceń infrastrukturalnych czy przemian społecznych dotyczących danej okolicy. Zmiana społecznego postrzegania atrakcyjności dzielnic i osiedli może wiązać się na przykład z pojawieniem się dużej liczby napływowych mieszkańców, budową nowej arterii komunikacyjnej lub procesami degradacji technicznej budynków. W rozważaniach urbanistów istotna jest jednostka urbanistyczna, jednostka sąsiedzka oraz kwartał urbanistyczny. W literaturze z tego obszaru znajdziemy informacje o pochodzącym z okresu powojennego pojęciu „prototypu» urbanistycznej i społecznej jednostki mieszkaniowej z zapleczem usługowym,

6 Ulf Hannerz, *Odkrywanie Miasta. Antropologia obszarów miejskich* (Kraków: Wydawnictwo UJ, 2006).

7 Grzegorz Węclawowicz, *Geografia społeczna miast* (Warszawa: WN PWN, 2007).

8 Marcin Semczuk, Piotr Serafin, Bernadetta Zawilińska, „Dzielnice samorządowe w świadomości mieszkańców miasta na przykładzie wybranych dzielnic Krakowa”, *Biuletyn KPZK PAN* 270 (2018): 159.

szkołami i obiektami sportowymi obsługującymi 5000 mieszkańców”⁹. Co ciekawe, właśnie ten sposób myślenia przeżywa dziś renesans i w oczach wielu uczestników dyskusji o przestrzeni stanowi ideał osiedla mieszkaniowego. Idea podstawowej jednostki mieszkaniowej wraca w postaci „miasta 15-minutowego”, na obszarze którego można zrealizować „większość codziennych miejskich spraw”, a równocześnie wzmocnić więzi społeczne i zredukować zanieczyszczenie powietrza dzięki ograniczeniu transportu miejskiego¹⁰.

Prowadzonym badaniom nad złożonością struktury miejskiej towarzyszy także pojęcie segregacji przestrzennej. Sformułowane zostało ono w toku badań empirycznych przez przedstawicieli szkoły chicagowskiej, polega na grupowaniu jednostek i zjawisk o określonych cechach społecznych i ekonomicznych w oddzielnych rejonach miasta¹¹. Dla socjologów istotna jest spójność społeczna osiedli oraz ich zróżnicowanie, będące pochodną segregacji przestrzennej oraz zonuowania, czyli strefowania, będącego trwałym formalnym podziałem miasta na fragmenty o różnych funkcjach, m.in. mieszkaniowej, przemysłowej i usługowej. Oba zjawiska przyczyniają się do koncentracji ubóstwa i patologii społecznych będących przedmiotem badań obszaru socjologii.

W związku z tym, że rozmieszczenie tych zjawisk w przestrzeni miast ściśle związane jest z miejscem zamieszkania, termin „segregacja społeczna” uzupełniany jest terminem „segregacja mieszkaniowa” lub stosowany z nim zamiennie. Badania segregacji społecznej prowadzone są w różnych skalach przestrzennych. Na przykład w przeprowadzonym badaniu segregacji społecznej i polityki mieszkaniowej miast metropolitalnych Niemiec, Francji i Polski przyjęto trzy skale przestrzenne: obszar metropolitalny, miasto oraz dzielnice. Natomiast w odpowiedzi na zauważone w badaniach lokalnych zjawisko „kieszeni segregacji” prowadzone są dodatkowo analizy obejmujące jednostki jeszcze mniejsze – osiedla oraz pojedyncze budynki¹².

Problematyka podziałów miasta jest dyskutowana także przez geografów społecznych, urbanistów i ekonomistów analizujących rynek nieruchomości. Dla geografów społecznych części miasta to wydzielone

9 Piotr Lorens, Justyna Martyniuk-Pęczek, *Wprowadzenie do projektowania urbanistycznego* (Gdańsk: Politechnika Gdańska, 2014), 19.

10 Paweł Kubicki, „Odporność Miast i Nowe Polityki Miejskie”, *Politeja*, t. 18, 5(74): 225–239.

11 Andrzej Majer, *Socjologia i przestrzeń miejska* (Warszawa: WN PWN, 2010).

12 Anna Grzegorzczak et al., *Polityka mieszkaniowa a segregacja społeczna. Przykład Warszawy, Berlina i Paryża* (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2019), 139–140.

przestrzenie i społecznie jednostki analityczne, to także składnik struktury miasta. Częścią miasta będą także zdefiniowane przestrzenie osiedla mieszkaniowe lub społeczności lokalne¹³. Ekonomiści analizujący rynek potrzebują do wyznaczenia indeksu cen nieruchomości informacji o subiektywnej ocenie dzielnicy oraz wskazań lokalizacyjnych, określonych między innymi za pomocą nazw dzielnic i osiedli jako cech cenotwórczych. Poza lokalizacją, rozumianą jako miejsce w przestrzeni miasta, i jego dostępnością komunikacyjną, czynnikiem cenotwórczym jest także bliższe i dalsze sąsiedztwo nieruchomości, stanowiące o użyteczności nieruchomości¹⁴.

Odnoszącym się do większej części miasta pojęciem stosowanym przez urbanistów jest pojęcie rejonu – dzielnicy, które jest elementem struktury miasta o charakterystycznych cechach formalnych, funkcjonalnych i społecznych. Cechy te odróżniają kolejne obszary od innych w sposób faktyczny – uwarunkowany przestrzennie lub formalnie za pomocą granicy umownej¹⁵. Rejon oraz ścieżki, strefy, granice, węzły i punkty orientacyjne stanowią podstawowe komponenty, za pomocą których mieszkańcy i inni użytkownicy identyfikują przestrzeń miasta. Są elementami „mapy mentalnej” – stanowiącej o sposobie i stopniu rozpoznawania przestrzeni. „Znane od zarania urbanistyki” opisane zostały w 1960 roku w *The Image of the City* przez Kevina Lyncha i do dziś uznawane są „za najlepszy sposób obrazowania miejsca z perspektywy jej użytkowników jako zbiorowości”¹⁶.

Inaczej widziane jest miasto z perspektywy administracyjnej. To co najmniej kilka nałożonych na siebie podziałów funkcjonalnych, utworzonych dla sprawniejszego wykonywania zadań publicznych przypisanych miastu. Z perspektywy mieszkańca podziały te ułatwiają identyfikację miejsca zamieszkania w przestrzeni miasta i nadają zamieszkiwaniu określoną formę. Będą to: system edukacji wskazujący lokalizację kolejnych szczebli kształcenia obowiązkowego, do których zapisane zostaną dzieci, system opieki zdrowotnej wskazujący przychodnię i lekarza pierwszego kontaktu, okręg wyborczy, oddział poczty dostarczający przesyłki rejestrowane, urząd skarbowy, samorządowa jednostka pomocnicza (dzielnica, osiedle), jednostka miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego czy w końcu komisariat policji i parafia wyznaniowa.

13 Grzegorz Węclawowicz, *Geografia społeczna miast* (Warszawa: WN PWN, 2007), 189.

14 Michał Głuszak, *Efekty zewnętrzne jako przyczyna zawodności rynku nieruchomości* (Kraków: Wydawnictwo UEK, 2019), 54–55.

15 Lorens, Martyniuk-Pęczek, *Wprowadzenie do projektowania urbanistycznego*, 40.

16 *Ibidem*, 40.

Część z wymienionych podziałów zaliczana jest do elementów kształtujących więzi terytorialne. Na zaufanie społeczne i poczucie przynależności do użytkowanej dzielnicy wpływ mają szczególnie parafie i okręgi szkolne. Brak więzi z miejscem zamieszkania może natomiast przekładać się na brak skłonności do płacenia podatku dochodowego w miejscu realnego zamieszkiwania i opłacania go w miejscu formalnego zameldowania¹⁷.

Decentralizację wewnątrzmięską opisują Lowndes oraz Sullivan. Wskazują oni cztery argumenty uzasadniające podziały i zarządzanie miastem poprzez dzielnice¹⁸:

- obywatelski – dzielnice umożliwiają mieszkańcom udział w podejmowaniu decyzji o rozwoju miasta,
- społeczny – zintegrowane podejście do zaspokajania potrzeb mieszkańców, łączące działania lokalne i lokalne podejmowanie decyzji,
- polityczny – większa dostępność, responsywność oraz odpowiedzialność władz miasta,
- gospodarczy – efektywniejsze wykorzystanie zasobów dzięki skróceniu ścieżki od decyzji do realizacji.

Nieprecyzyjne lub błędne wytyczanie granic skutkuje zacieraniem się podziałów społecznych, mieszaniem na jednym obszarze terenów o wysokiej i niskiej wartości nieruchomości. Podziały stają się nieczytelne dla mieszkańców i podejmujące decyzje w ich imieniu władzy publicznej. Tymczasem właściwie funkcjonujące odgrywają istotną rolę w tworzeniu polityki miasta. Jak stwierdza Jane Jacobs „dzielnice muszą wspomagać przekierowywanie zasobów miasta w dół, do rejonów ulicznych (ang. *street neighborhoods*) oraz wspomagać przekładanie rzeczywistych doświadczeń z dołu na politykę ogólnomiejską i jej cele”¹⁹. Dlatego nie można przyjmować jako jedynie możliwych rozstrzygnięć administracyjnych, podejmowanych przez rady miasta tworzące jednostki pomocnicze. Podział miasta jest stałym elementem dyskusji dotyczących kompetencji samorządu lokalnego, sprawnego zarządzania miastem i efektywnego wykonywania zadań publicznych.

17 Chrzanowski, Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016*, 158.

18 Vivien Lowndes, Helen Sullivan, „How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance”, *Public Administration* 86 (2008): 53–74, za: Marcin Semczuk, Piotr Serafin, Bernadetta Zawilińska, „Dzielnice samorządowe w świadomości mieszkańców miasta na przykładzie wybranych dzielnic Krakowa”, *Biuletyn KPZK PAN* 270 (2018).

19 Jacobs, *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*, 136.

Spojrzenie administracyjne – jednostki pomocnicze gmin

Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 roku wprowadza regulacje dotyczące organizacji wewnętrznej miasta, wskazuje sposoby jego podziału na mniejsze jednostki i sposoby przekazywania im kompetencji. Jednostkami pomocniczymi gmin mogą być sołectwa, dzielnice, osiedla lub inne jednostki organizacyjne – katalog nazw pozostaje bowiem otwarty. Organem uchwałodawczym jednostki pomocniczej jest rada, organem wykonawczym zarząd, na którego czele stoi przewodniczący. Organem uchwałodawczym może być także ogólne zebranie mieszkańców, jeśli określa to jej statut. Przewodniczący rady dzielnicy może, chociaż bez prawa do udziału jednostki w głosowaniu, uczestniczyć w pracach rady gminy.

Warto zauważyć, że tworzenie organów przedstawicielskich na poziomie niższym niż gmina rekomendowane jest przez Komitet Ministrów Rady Europy. Zgodnie z rekomendacją Komitetu jednostki te mają mieć charakter doradczy, informacyjny, a w szczególnych przypadkach także wykonawczy²⁰.

Zadania i kompetencje jednostek pomocniczych nie zostały wprost określone w ustawie o samorządzie gminnym. Zakres ich działania, przekazywania składników mienia oraz środków budżetowych na wykonywane zadania ustala więc rada gminy. Statut gminy określa w szczególności²¹:

1. nazwę i obszar jednostki pomocniczej,
2. zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
3. organizację i zadania organów jednostki pomocniczej,
4. zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
5. zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3).

W ocenie Dolnickiego „jednostki pomocnicze funkcjonujące w miastach na prawach powiatu nie wykazują żadnych odrębności w porównaniu z jednostkami pomocniczymi w zwykłych gminach”²². Jednostki pomocnicze jako lokalne społeczności mają możliwość zrzeszania się i współpracy z innymi społecznościami lokalnymi, co w przypadku charakterystycznego dla Śląska ścisłego sąsiedztwa może mieć kluczowe

20 Council of Europe Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life*, <https://rm.coe.int/16804f513c> (dostęp: 02.12.2023), 6.

21 Bogdan Dolnicki, *Samorząd terytorialny* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 148.

22 *Ibidem*, 206.

znaczenie w realizacji zadań, szczególnie tych, których materia jest przestrzeń. Do zadań jednostek pomocniczych wymienionych w ustawie zaliczono przedsięwzięcia z zakresu:

1. rozwoju infrastruktury i poprawy warunków życia mieszkańców,
2. wzmacniania gospodarki lokalnej,
3. rewitalizacji, zagospodarowania obiektów i terenów publicznych,
4. umacniania tożsamości, kultywowania tradycji,
5. podnoszenia wiedzy, umiejętności i kompetencji cyfrowych społeczności lokalnej, promocji (art. 35a1.).

Sam proces tworzenia jednostek podporządkowany powinien być określonym kryteriom. Wiodącymi według zespołu starającego się wypracować „wzorcowe kryteria” zmiany granic dzielnic Miasta Krakowa są: kryterium spójności społecznej (kryterium społeczno-kulturowe), kryterium spójności terytorialnej oraz kryterium jedności strukturalnej (kryterium funkcjonalno-przestrzenne) przy zachowaniu zdolności jednostki do wykonywania zadań publicznych. Za kryterium wiodące podziału miasta na jednostki pomocnicze uznawane jest kryterium spójności (więzi społecznych)²³.

W wielu miastach wydzielanie nowych jednostek jest niełatwe ze względu na zacieranie – wraz z rozwojem urbanistycznym miasta – fizycznych granic, budujących i utrwalających tożsamość miejsca. By zachować przestrzenną i społeczną spójność, brane są pod uwagę dawne jednostki strukturalne, ale także współczesne podziały miasta – komitety osiedlowe, parafie, obwody spisowe i szkolne, a także powiązania i bariery przestrzenne, do których należą np. powiązania komunikacyjne²⁴.

Założenia twórców podziałów miast potwierdzają wyniki badań percepcji i waloryzacji dzielnic mieszkaniowych. W ostatnich latach przeprowadzono wiele analiz odnoszących się do podziału administracyjnego Krakowa i funkcjonalności wprowadzonych podziałów według

23 Domański et al., *Wypracowanie wzorcowych kryteriów w oparciu o które będzie w przyszłości możliwa analiza propozycji zmian granic dzielnic Miasta Krakowa*, 30.

24 Bogusław Luchter et al., „Mieszkańcy miasta wobec dzielnic samorządowych – przykład dzielnic VIII Dębny i X Swoszowice w Krakowie”, *Biuletyn KPZK PAN* 272 (2018): 254–271; Jacek Pluta, „Polityka spójności – nowa polityka miejska a polityki rozwojowe”, *Miasto. Pamięć i Przyszłość* 3/1 (2018): 37–53; Stanisław Lisiecki, Jacek Kubera, „O zasadności badań nad tożsamością dzielnic miast. poszukiwanie nowych-starych tożsamości”, *Acta Universitatis Lodzianis Folia Sociologica* 54 (2015): 127–139; Jacek Purchla, „Dzielnice dylematy Krakowa 1791–1991”, w: Jacek Purchla (red.), *Kraków – metropolia*. t. 2 (Kraków: Księgarnia Akademicka, 2017), 7–32; Sebastian Skolik, *Przestrzeń społeczna miasta średniej wielkości i jej uwarunkowania społeczno-kulturowe: studium monograficzne Częstochowy*, praca doktorska (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2008), <https://rebus.us.edu.pl/handle/20.500.12128/5128> (dostęp: 02.02.2024).

mieszkańców miasta²⁵. Chrzanowski i Strzebońska, podsumowując badania, stwierdzają, że istniejące ćwierć wieku dzielnice administracyjne nie odgrywają istotnej roli w życiu mieszkańców, często nieznających ich nazw i przebiegu granic. Mieszkańcy trzech dzielnic Krakowa – Dębnik, Swoszowic i Podgórze – badanych przez zespół naukowców Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie bardziej identyfikują się z miastem niż dzielnicami, co często związane jest z nieznajomością nazwy dzielnicy czy brakiem zainteresowania sprawami dzielnic. Dla znacznej części pytanym mieszkańców dzielnicą było tylko zamieszkiwane osiedle lub teren dawnej wsi włączony do miasta²⁶.

Ciekawym zagadnieniem jest też dychotomia wartości dwóch instytucji: powoływanych rad dzielnic i istniejących „oswojonych” spółdzielni mieszkaniowych, która staje się czynnikiem wewnętrznych podziałów dzielnic. Tereny zarządzane przez spółdzielnie z upływem lat stają się faktycznie wydzielonymi jednostkami, znoszącymi według wielu mieszkańców istotę powstających dzielnic administracyjnych.

Innym obserwowanym kryterium wewnętrznego podziału dzielnic są podziały na nowe i stare bloki i osiedla. Zjawiska te opisane zostały w raporcie z badań przeprowadzonych w kilku dzielnicach Gdańska w 2016 roku²⁷. Wyniki potwierdzają zarówno różnorodność podziałów miast, jak i wagę wymienionego kryterium podziału, którym są istniejące więzi społeczne.

Jednostki pomocnicze w 19 miastach województwa śląskiego

Dokonywanie podziału administracyjnego miasta nie stanowi – jak wskazano wyżej – obligatoryjnego obowiązku jego władz. W praktyce gminy miejskie dokonują podziału całego terytorium na jednostki pomocnicze albo wyodrębniają tylko niektóre osiedla, nadając im status jednostek pomocniczych. Mogą także w ogóle zaniechać jakichkolwiek podziałów administracyjnych. W badanej grupie 19 miast dziesięć zostało podzielonych w pełni, trzy miasta wyodrębniły tylko niektóre jednostki (Chorzów, Mysłowice, Sosnowiec), a w sześciu nie dokonało żadnego

25 Chrzanowski, Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016*; Luchter et al., „Mieszkańcy miasta wobec dzielnic samorządowych – przykład dzielnic VIII Dębniki i X Swoszowice w Krakowie”.

26 Luchter et al., „Mieszkańcy miasta wobec dzielnic samorządowych – przykład dzielnic VIII Dębniki i X Swoszowice w Krakowie”.

27 Karolina Ciechorska-Kulesza et al., *Nowe stare dzielnice*, 74–75.

podziału. Powstające jednostki pomocnicze najczęściej nazywane są osiedlami lub dzielnicami. Natomiast w przypadku Jastrzębia-Zdroju miasto podzielone zostało na osiedla i – jednostki w innych badanych miastach niespotykane – sołectwa. Działania miast w tym zakresie przedstawia tabela 1. Dane w niej zamieszczone pozwalają dostrzec znaczną rozbieżność pomiędzy średnią liczbą mieszkańców przypadającą na jedną jednostkę pomocniczą.

Tabela 1. Jednostki pomocnicze w 19 miastach na prawach powiatu

nazwa miasta	powierzchnia miasta w km ²	liczba mieszkańców	liczba jednostek pomocniczych	średnia liczba mieszkańców w jednostce pomocniczej
Bielsko-Biała	125	169 089	30	5 636
Częstochowa	160	213 107	20	10 655
Dąbrowa Górnicza	189	116 930	18	6 496
Gliwice	134	174 016	21	8 286
Jastrzębie-Zdrój	85	85 050	21	4 050
Katowice	165	285 711	22	12 987
Mysłowice	66	72 553	15	4 837
Rybnik	148	133 772	27	4 955
Zabrze	80	158 307	17	9 312
Żory	65	61 823	15	4 122
Chorzów	33	104 193	1*	–
Sosnowiec	91	193 660	9*	–
Tychy	82	124 882	19*	–
Bytom	69	153 274	0	–
Jaworzno	153	88 998	0	–
Piekary Śląskie	40	53 017	0	–
Ruda Śląska	78	133 793	0	–
Siemianowice Śląskie	23	64 676	0	–
Świętochłowice	13	46 494	0	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnianych przez jednostki samorządu terytorialnego, opracowania GUS pt. *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2019 roku* oraz Narodowego Spisu Powszechnego 2021; stat.gov.pl, bdl.stat.gov.pl dostęp (24.06.2024). Symbolem gwiazdki oznaczono liczbę jednostek pomocniczych w miastach, w których podział nie obejmuje całego obszaru miasta

W wyniku podziału w każdym z miast, które wprowadziły jednostki pomocnicze na całym swoim terytorium, powstało średnio 21 jednostek. O ile najmniejsza ich liczba występuje w dwóch miastach o najmniejszej powierzchni – w Żorach oraz Mysłowicach – o tyle największej części wyodrębniono w mieście o średniej wielkości – w Bielsku-Białej. Średnia liczba mieszkańców jednostki pomocniczej w miastach, w których wskazany podział obejmuje cały teren miasta, wynosi 7 134 mieszkańców. Dla sześciu miast liczba mieszkańców jednostki pomocniczej jest niższa niż średnia, dla czterech wyższa. O znacznej rozpiętości gęstości zaludnienia jednostek świadczą wartości graniczne. Średnia gęstość zaludnienia jednostki o najmniejszej liczbie mieszkańców – w Żorach – jest trzykrotnie mniejsza niż średnia jednostka katowicka licząca niemal 13 tysięcy mieszkańców. Jak potwierdzą wyniki dalszych kroków analizy, wielkość jednostek administracyjnych nie jest zmienną warunkującą występowanie wielu kolejnych jednostek nieformalnych. W obu wymienionych miastach ich lista jest dwukrotnie dłuższa niż lista administracyjna.

Jednostki pomocnicze w obserwowanych miastach śląskich obejmują często czytelnie wyodrębnione całości: zachowujące nadal dawny charakter wsie włączone do miast w okresie powojennym, duże osiedla mieszkaniowe zbudowane w okresie PRL, osiedla miejskie tworzące w jakimś czasie odrębne gminy (w województwie śląskim są to często osiedla przyfabryczne lub górnicze). Pewną trudność sprawia władzom miast wytyczenie jednostek pomocniczych w obszarach śródmiejskich szczególnie obejmujących tereny zabudowy przedwojennej, a także na obszarach zabudowy mieszanej – łączące np. pojedyncze bloki wielopiętrowe z zabudową jednorodziną. Na takich terenach tworzone są często jednostki słabiej identyfikowane przez mieszkańców lub w ogóle nierozpoznawalne, często o sztucznych nazwach.

Spojrzenie instytucji rynku nieruchomości

Znacznie trudniejsza niż analiza danych o podziałach administracyjnych jest badanie podziałów, którymi posługują się instytucje rynku nieruchomości. Zebrany materiał oparty został na analizie stron internetowych biur nieruchomości działających na terenie województwa śląskiego i zrzeszonych w Bielsko-Częstochowsko-Katowickim Stowarzyszeniu Pośredników w Obrocie Nieruchomościami, używających wspólnej, ujednoczonej platformy informatycznej Galactica. Stowarzyszenie to liczy ponad 400 członków, posiadających swoje biura we wszystkich dużych miastach województwa. Dane pochodzące ze stron

pośredników zrzeszonych w BCK SPON zostały uzupełnione o analizę ogłoszeń prywatnych zamieszczanych w serwisie otodom.pl. Założono jednak, że o ile pojedyncze nawet wskazania lokalizacji przez biuro nieruchomości można uznać za potwierdzenie istnienia danej części miasta jako obszaru obrotu mieszkaniami lub gruntami, dane zaczerpnięte z ogłoszeń prywatnych należy traktować inaczej. Istnienie odrębnej lokalizacji, wymienionej w ofertach zamieszczonych przez osoby fizyczne samodzielnie sprzedające mieszkanie, przyjęto za istotne dopiero wtedy, gdy użyta w nich lokalizacja występowała co najmniej trzykrotnie w odniesieniu do różnych nieruchomości.

Dane zostały zebrane w pierwszym kwartale 2021, przy czym spora część ogłoszeń była umieszczona na stronach biur znacznie wcześniej. Jedyną pozyskiwaną pierwotnie informacją był fakt występowania określonej lokalizacji – tożsamej z nazwą używaną przez administrację jednostki pomocniczej lub od niej odmienną. Następnym krokiem była próba ustalenia możliwie szczegółowego położenia tak określonej części miasta. Najczęściej było to możliwe dzięki temu, iż używane przez rynek nieruchomości terminy niepokrywające się z nazwami jednostek pomocniczych odnosiły się do konkretnych osiedli – w sensie obszarów jednolitej zabudowy tworzonych przez jednego inwestora we względnie krótkim okresie. Co ciekawe, część z tak identyfikowanych osiedli stanowią małe jednostki powstałe w epoce PRL (nierzadko budowane w latach 50. przez Ogólnopolski Zakład Osiedli Robotniczych małe osiedla ZOR), a część nowe osiedla deweloperskie. Identyfikacja zasięgu terytorialnego danej jednostki była trudniejsza w sytuacjach, gdy w opisie lokalizacji używano pojemnych, ale niejednoznacznych terminów takich jak „śródmieście” lub „centrum”.

W każdym z przypadków, w których widoczne były różnice między perspektywą administracyjną a perspektywą rynku nieruchomości, dokonano ponownej analizy przyczyn rozbieżności. Biorąc pod uwagę charakter oferty (zabudowa jednorodzinna lub osiedlowa, działki budowlane), jak też cenę metra kwadratowego oferowanych mieszkań czy domów, określono stopień rozbieżności cen ofertowych odnoszących się do nieruchomości o podobnych parametrach położonych w tej samej lokalizacji. Dane te były wskazówką w określeniu dominującego charakteru danej jednostki oraz poziomu atrakcyjności oferty, która miała być przesłanką wyodrębniania pewnych obszarów przez uczestników rynku nieruchomości i poszerzania w ten sposób listy dzielnic. Zestawienie tych dwóch cech zaprezentowano w tabeli 2.

Dane pozyskiwane w ten sposób nie są na tyle wiarygodne, by dokonywać na ich podstawie alternatywnej wobec podziałów administracyjnych

delimitacji miasta. Jednak przy realizacji skromniejszego zamiaru, jakim jest uchwycenie odmiennej percepcji danego ośrodka, stanowią wystarczającą przesłankę do formułowania wniosków.

Tabela 2. Jednostki pomocnicze oraz aktywne jednostki rynkowe

miasto	wielkość miasta – liczba mieszkańców w tysiącach	liczba jednostek pomocniczych	liczba jednostek z perspektywy rynku nieruchomości	wskaźnik odwzorowania
Bielsko-Biała	169,1	30	49	1,6
Częstochowa	213,1	20	42	2,1
Dąbrowa Górnicza	116,9	18	63	3,5
Gliwice	174	21	33	1,6
Jastrzębie Zdrój	85	21	30	1,4
Katowice	285,7	22	48	2,2
Mysłowice	72,6	15	18	1,2
Rybnik	133,8	27	42	1,6
Zabrze	158,3	17	18	1,1
Żory	61,8	15	29	1,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnianych przez jednostki samorządu terytorialnego, portalu otodom.pl (dostęp: 20.05.2021) oraz bazy BCK SPON.

We wszystkich miastach liczba jednostek, na które dzieli miasto rynek nieruchomości, jest większa niż te, na które oficjalnie podzielono miasto. Znaczne zróżnicowanie tej miary jest bardziej widoczne, kiedy wprowadzimy wskaźnik porównujący te dwie wartości. Jego wartości skrajne będą obrazować dwie sytuacje wysokiego i niskiego odwzorowania podziału miasta w ujęciu formalnym. Wysokie odwzorowanie podziału jest potwierdzeniem, że w danym mieście wyodrębniono dzielnice administracyjne zgodnie z perspektywą przyjmowaną przez jego najliczniejszych i najbardziej aktywnych użytkowników, czyli mieszkańców. Niskie odwzorowanie podziału miasta w podziale formalnym (i wysoka wartość wskaźnika) obejmuje miasta, w których podział ten uznany został za niewystarczający w kontekście rozmów o lokalizacji nieruchomości i przypisywaniu jej określonego znaczenia.

W miastach największych – Katowicach oraz Częstochowie – funkcjonuje dwukrotnie więcej różnych identyfikowanych i nazywanych części miasta niż jednostek administracyjnych. W grupie miast o średniej wielkości, których liczba mieszkańców mieści się w przedziale od 100

do 200 tys. – w Dąbrowie Górniczej, Rybniku, Zabrze, Bielsku-Białej, Gliwicach – wyróżniają się dwa, na tle pozostałych o średnim wskaźniku odwzorowania 1,8. Pierwsze z nich to Zabrze, gdzie na rynku nieruchomości występuje dodatkowo tylko jedna część miasta. Drugie to Dąbrowa Górnicza, w której funkcjonujących jednostek jest 3,5-krotnie więcej niż tych formalnych. W tym przypadku przyczyną owej skrajnej nierównowagi jest wpisanie przez operatora danych o nieruchomościach wszystkich jednostek prowadzonego przez GUS systemu TERYT bez względu na to, czy w jednostkach tych występowały jakiegokolwiek oferty. Paradoksalnie mamy tu do czynienia z sytuacją, w której operator danych nie kierował się logiką komunikacji rynkowej a jedynie zastosował bardziej szczegółowy od gminnego podział o charakterze administracyjnym. Z podobnymi rozwiązaniami, choć na mniejszą skalę, spotykamy się w Bielsku-Białej i Częstochowie. W miastach najmniejszych, do 100 tys. mieszkańców – Żorach, Mysłowicach i Jastrzębiu-Zdroju – funkcjonuje od 3 do 14 jednostek pozaadministracyjnych więcej.

Obserwując rynek nieruchomości, można przyjąć hipotezę o jego wysokiej elastyczności i szybkim odwzorowaniu zmian zachodzących w procesie różnicowania miasta. Miejsca zyskujące i miejsca tracące w ocenie mieszkańców miasta zostają szybko wyodrębnione na mapie miasta. Skojarzenia odwzorowane na mapach mentalnych mogą być istotnym sygnałem zachodzących zmian, a ich skutki ze względu na charakter materii trwałe.

Konfrontacja dwóch perspektyw

Skategoryzowane rozbieżności opisane niżej powstały w wyniku analizy sytuacji we wszystkich wskazanych miastach. Na podstawie obserwacji wyodrębniono charakterystyczne zależności pomiędzy rozbieżnościami w nazywaniu pewnych miejsc przez mieszkańców a formalnym podziałem administracyjnym. Do analizy poszczególnych przypadków odmienności zastosowano cztery kategorie różnic, które opisują różnice pomiędzy perspektywami administracyjną oraz rynkową:

Typ 1: charakter zabudowy mieszkaniowej różny od sąsiedniego, położonego w obszarze tej samej jednostki pomocniczej.

Typ 2: ocena miejsca istotnie różna od oceny miejsca sąsiedniego, położonego w obszarze tej samej jednostki pomocniczej.

Typ 3: nazwa bardziej szczegółowa od przyjętej w podziale na jednostki pomocnicze, najczęściej zwyczajowa.

Typ 4: pozostałe przypadki, w tym – najczęstsze – takie, w których określeniu używanemu przez rynek nieruchomości odpowiada więcej niż jedna jednostka pomocnicza.

Tabela 3. Zidentyfikowane różnice w ujęciu administracyjnym oraz rynkowym w śląskich miastach na prawach powiatu

nazwa miasta	liczba różnic	typ 1	typ 2	typ 3	typ 4
Bielsko-Biała	19	3	6	10	0
Częstochowa	24	1	4	19	0
Gliwice	14	0	11	1	2
Jastrzębie-Zdrój	11	0	0	10	1
Katowice	36	23	8	1	4
Mysłowice	10	8	0	0	2
Rybnik	15	8	1	4	2
Zabrze	5	0	1	0	4
Żory	12	0	0	12	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnianych przez jednostki samorządu terytorialnego, portalu otodom.pl (dostęp: 20.05.2021) oraz bazy BCK SPON.

Analiza danych zawartych w tabeli 3 wymaga wyjaśnienia, iż liczba różnic obejmuje sumę zdarzeń, w których w spisie jednostek pomocniczych nie figuruje nazwa, którą posługuje się rynek nieruchomości, i odwrotnie – istnieje jednostka pomocnicza, której nazwy nie znajdziemy w ogłoszeniach mieszkaniowych. Łatwo wyjaśnić to na przykładzie Zabrze, w którym dwukrotnie mamy do czynienia z sytuacją, gdy istnieją dwie jednostki Centrum Południe i Centrum Północ oznaczane w portalach mieszkaniowych jedną nazwą Centrum. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do dwóch jednostek Zaborze Południe i Zaborze Północ opisywane w ogłoszeniach jedną nazwą Zaborze.

Podstawowe różnice między obiema perspektywami zostaną dokładnie omówione na podstawie otwierającego tabelę miasta Bielsko-Biała. Na terenie Bielska-Białej mamy do czynienia z 22 różnicami między listą jednostek pomocniczych miasta (nazywanych tu formalnie Osiedlami) a listą lokalizacji stosowaną na rynku nieruchomości. W 2014 roku powołano 30 osiedli, którym nadano nazwy, opierając się na dotychczas formalnie funkcjonujących częściach miasta (przy czym wyznaczony obszar częściowo odpowiada ich obszarom funkcjonalnym). Równocześnie na rynku nieruchomości istnieje 49 jednostek kategoryzujących obszary lokalizacji nieruchomości.

Porównując przyjęte przez Radę Miasta nazwy osiedli z lokalizacjami określonymi na podstawie danych uzyskanych na rynku nieruchomości, można stwierdzić, że wskazane 19 różnic układa się w kategorie wyjaśniające ich funkcjonowanie na rynku nieruchomości. Zwyczajowe nazwy miejsc wpisane w elektroniczne bazy danych ofert nieruchomości publikowane na portalach ogłoszeniowych stają się obowiązującymi nazwami lokalizacji. Pełnią funkcje uszczegóławiające co do lokalizacji, ale także uzupełniają je o informacje istotne z punktu widzenia pośrednika oraz mieszkańca – są wyrazem obecnych w przestrzeni miasta tradycji topograficznych.

Część wprowadzonych zmian wiąże się z potrzebą wyróżnienia obszarów o jednolitym typie zabudowy, charakterystycznym dla danej części miasta, zajmujących obszar mniejszy niż dzielnica czy dziś funkcjonująca jednostka samorządowa. Zostają wyróżnione ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo innego obszaru mieszkaniowego o innych cechach zabudowy. Będą to na przykład zgrupowania domów jednorodzinnych o podobnej wysokości, bryle i wieku, tworzące zwarte przestrzenie mieszkaniowe lub osiedla mieszkaniowe, którym nadaje się nazwę dookreślającą, jeżeli jest tożsama z nadaną nazwą administracyjną osiedla. Przykładem takiego działania jest wyraźne odróżnienie w języku potocznym Dolnych i Górnych Żółtych Łanów, położonych na administracyjnym Osiedlu Żółte Łany. Pierwszy z obszarów charakteryzuje się zabudową starszą, mieszaną, złożoną z willi i kamienic czynszowych pochodzących z początku XX wieku oraz niskich czteropiętrowych bloków powstałych w czasach PRL. Górne Żółte Łany to obszar charakterystycznej dla okresu PRL zabudowy wielomieszkaniowej, rozproszonej, z dominującymi budynkami jedenastopiętrowymi.

Inne wyróżniają osiedla mieszkaniowe (nazwa przyjęta dla ich odróżnienia od osiedli jako jednostek samorządowych) o bardzo wysokiej lub bardzo niskiej ocenie subiektywnej nadawanej przez mieszkańców i uczestników rynku nieruchomości. Służą zatem wyodrębnieniu obszarów postrzeganych jako miejsca gorszej jakości (np. nazwa Kępa Hałcnowska stosowana dla wyróżnienia kilku niskich bloków będących kiedyś własnością miasta) oraz atrakcyjnych lokalizacyjnie miejsc ocenianych wyżej (nazwy Trzy Lipki, Cygański Las, Olszówka używane dla wyróżnienia terenu zabudowy jednorodzinnej i nowych budynków wielorodzinnych, tzw. apartamentowców).

Z podobnymi jak w Bielsku-Białej sytuacjami mamy do czynienia w Gliwicach, gdzie w ramach typu 2 rynek uwzględnia zróżnicowanie osiedli lub terenu spółdzielni mieszkaniowej posiadających budynki na terenie tej samej jednostki pomocniczej. Podobne zjawisko występuje

w Katowicach, choć tam bardzo często jako odrębne wskazywane są przedwojenne osiedla przemysłowe, a także obszary zabudowy rozwijającej się już w XXI wieku.

W przypadku miast takich jak Częstochowa, Jastrzębie-Zdrój oraz Żory mamy do czynienia z dużą liczbą lokalizacji na dawnych terenach wiejskich, które zostały połączone przez władze miasta w większe jednostki administracyjne. Co ciekawe, na terenie części wskazywanych przez rynek nieruchomości lokalizacji występuje znikoma liczba ofert mieszkaniowych. Częściej przedmiotem obrotu są tu działki budowlane.

Interesującym przykładem jest sytuacja Mysłowic i Rybnika. W tym pierwszym mieście mamy do czynienia z licznymi lokalizacjami wskazywanymi przez rynek nieruchomości połączonymi przez władze miasta w jednostki pomocnicze o podwójnej nazwie na przykład Janów Miejski-Ćmok. W Rybniku częste wyróżnienia wskazują na występowanie w obrębie jednej jednostki pomocniczej zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej, co powoduje wydzielanie obu części przez rynek nieruchomości.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków odnoszących się wprost do wątków podnoszonych często w literaturze przedmiotu zwłaszcza przez autorów, którzy zwracają uwagę na związek pomiędzy partycypacją społeczną a właściwym kształtem jednostek pomocniczych. Na szczególną uwagę zasługują przypadki, w których jednostka pomocnicza łączy mieszkańców dwóch wyraźnie wyodrębnionych osiedli mieszkaniowych lub tereny o zabudowie wielo- i jednorodzinnej. W takich przypadkach zasadny może być podział na odrębne jednostki pomocnicze, nawet wtedy, gdy zaburzy się w ten sposób średnią liczbę mieszkańców tworzących taką jednostkę w mieście. W przypadkach, w których mamy do czynienia jedynie z odmiennością wynikającą z różnej waloryzacji części jednostki pomocniczej przez rynek nieruchomości, podział taki nie musi być konieczny. W strukturze miasta mamy bowiem coraz więcej czynników różnicujących nawet stojące obok siebie budynki (czas powstania, stan techniczny, poziom utrzymania). W przypadku wskazywanych przez rynek nieruchomości tradycyjnych nazw niewielkich jednostek osadniczych o charakterze wiejskim warto szukać rozwiązań pośrednich uwzględniających tożsamość i interes ich mieszkańców w ramach większej jednostki. W przeciwnym razie należałoby tworzyć podmioty, na terenie których mieszka kilkadziesiąt osób.

Różnice perspektyw między rynkiem nieruchomości mieszkaniowych a władzami gminy traktować możemy przede wszystkim jako wzbogacenie wiedzy na temat struktury morfologicznej miast i – szerzej – odmiennej percepcji przestrzeni miejskiej przez jej różnych użytkowników.

Podziały stosowane przez rynek wskazują administracji samorządowej, ale także osobom prowadzącym badania nad miastem nie tylko zróżnicowanie jakości zasobów mieszkaniowych, ale przede wszystkim różnorodność percepcji przestrzeni miejskiej. Warto dodać, że rynek nieruchomości z powodów efektywnej komunikacji z osobami poszukującymi interesujących lokalizacji jest bliższy społecznej percepcji miasta niż podziały administracyjne, wymuszane niekiedy przez konieczność unikania zbyt rozdrabniających podziałów lub unikania nazw brzmiących zbyt kolokwialnie.

Przeprowadzone badanie pokazuje, że w miastach, w których władze samorządowe dokonały kompletnego podziału terytorium na jednostki pomocnicze, obserwujemy rozbieżność między perspektywą administracyjną i perspektywą rynku nieruchomości. Ta druga wskazuje po pierwsze najbardziej prestiżowe mieszkaniowo części miasta – wyodrębniając zarówno atrakcyjne tereny zabudowy jednorodzinnej, jak i nowe inwestycje, obejmujące grodzone osiedla apartamentowców. Wyodrębnia też okolice o obniżonej jakości zasobów mieszkaniowych, osiedla, na których ceny mieszkań są znacznie niższe niż podobne, zlokalizowane w pobliżu. Trzecia różnica podkreśla złożoność dużych jednostek osiedlowych, budowanych w różnym okresie, z mieszkaniami różnej jakości. Widoczne są też – choć występują znacznie rzadziej – różnice polegające na stosowaniu odmiennych nazw potocznych i oficjalnych, różnym określaniu terenów śródmiejskich, zwłaszcza takich, w których nazwy administracyjne są traktowane jako sztuczne.

Dostrzeżona różnorodność powinna zatem skłaniać badaczy do próby konstruowania map miejskich podziałów, które z większym dystansem traktują granice administracyjne i poświęcają uwagę na rozpoznawanie części miasta na podstawie szerszej grupy danych. Oprócz zaprezentowanych w tym tekście kategorii używanych przez rynek nieruchomości mogą to być wyniki szczegółowych badań socjologicznych, analiz zróżnicowania zamożności obywateli czy ich zachowań wyborczych. Wszak optymalna siatka podziałów to niejednokrotnie warunek poprawnych wniosków wyciąganych z badań nad różnymi formami zróżnicowania współczesnych miast. Z drugiej strony wyraźnie zarysowany proces kontestowania wewnętrznych granic administracyjnych powinien być sygnałem dla władz miast do dostrzeżenia różnic i stawiania pytań o ich przyczyny. Wśród odpowiedzi mogą znaleźć się bowiem konflikty

przestrzenne, obszary marginalizacji czy wykluczenia, mające wpływ nie tylko na poczucie lokalnej tożsamości mieszkańców, ale także funkcjonowanie formalnie wydzielonych części miasta.

Bibliografia

Książki i monografie

- Castells Manuel, *Kwestia miejska* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982).
- Dolnicki Bogdan, *Samorząd terytorialny* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019).
- Domański Bolesław et al., *Wypracowanie wzorcowych kryteriów w oparciu o które będzie w przyszłości możliwa analiza propozycji zmian granic dzielnic Miasta Krakowa* (Kraków: IGiP UJ, 2017), za: <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=196427&wer=0&zalShow=1> (dostęp: 17.01.2024).
- Głuszak Michał, *Efekty zewnętrzne jako przyczyna zawodności rynku nieruchomości* (Kraków: Wydawnictwo UEK, 2019).
- Hannerz Ulf, *Odkrywanie Miasta. Antropologia obszarów miejskich* (Kraków: Wydawnictwo UJ, 2006).
- Grzegorzczuk Anna et al., *Polityka mieszkaniowa a segregacja społeczna. Przykład Warszawy, Berlina i Paryża* (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2019).
- Harvey David, *Bunt Miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja* (Warszawa: Wydawnictwo Fundacja Bęc Zmiana, 2012).
- Jacobs Jane, *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki* (Warszawa: Fundacja Centrum Architektury, 2014).
- Lorens Piotr, Martyniuk-Pęczek Justyna, *Wprowadzenie do projektowania urbanistycznego* (Gdańsk: Politechnika Gdańska, 2014).
- Majer Andrzej, *Socjologia i przestrzeń miejska* (Warszawa: WN PWN, 2010).
- Skolik Sebastian, *Przestrzeń społeczna miasta średniej wielkości i jej uwarunkowania społeczno-kulturowe: studium monograficzne Częstochowy*, praca doktorska (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2008), za: <https://rebus.us.edu.pl/handle/20.500.12128/5128> (dostęp: 02.02.2024).
- Stevenson Deborah, *Miasto* (Gdańsk: Wydawnictwo Części Proste, 2019).
- Węclawowicz Grzegorz, *Geografia społeczna miast* (Warszawa: WN PWN, 2007).
- Swianiewicz Paweł, Krukowska Joanna, Lackowska Marta, Kurniewicz Anna, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami* (Warszawa: DW Elipsa, 2013).

Czasopisma

- Bul Radosław, „Problemy funkcjonowania jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Poznania”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 12 (2010): 79–95.

- Heberlein Krzysztof, „O wybranych sposobach opisu dynamiki ekonomicznych struktur przestrzennych”, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania* 26 (2012): 137–154.
- Lackowska Marta, „Czy mieszkańcy wielkich miast potrzebują jednostek pomocniczych?”, *Samorząd Terytorialny* 1–2 (2014): 72–87.
- Lisiecki Stanisław, Kubera Jacek, „O zasadności badań nad tożsamością dzielnic miast. poszukiwanie nowych-starych tożsamości”, *Acta Universitatis Lodzianensis Folia Sociologica* 54 (2015): 127–139.
- Luchter Bogusław et al., „Mieszkańcy miasta wobec dzielnic samorządowych – przykład dzielnic VIII Dębniki i X Swoszowice w Krakowie”, *Biuletyn KPZK PAN* 272 (2018): 254–271.
- Madej Małgorzata, „Jednostki pomocnicze i ich rola w miastach na prawach powiatu na przykładzie Wrocławia”, *Studia Regionalne i Lokalne* 84/23 (2021): 93–105.
- Pluta Jacek, „Polityka spójności – nowa polityka miejska a polityki rozwojowe”, *Miasto. Pamięć i Przyszłość* 3/1 (2018): 37–53.
- Semczuk Marcin, Serafin Piotr, Zawilińska Bernadetta, „Dzielnice samorządowe w świadomości mieszkańców miasta na przykładzie wybranych dzielnic Krakowa”, *Biuletyn KPZK PAN* 270 (2018): 159–173.

Rozdziały w monografiach

- Purchla Jacek, *Dzielnicowe dylematy Krakowa 1791–1991*, w Jacek Purchla (red.), *Kraków – metropolia*, t. 2 (Kraków: Księgarnia Akademicka, 2017), 7–32.

Netografia

- Bank Danych Lokalnych GUS, Narodowy Spis Powszechny 2021, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat/31> (dostęp: 24.06.2024).
- Chrzanowski Michał A., Strzebońska Anna, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe* (Kraków: Urząd Miasta Krakowa, 2017), <https://kosmider.krakow.pl/wp-content/uploads/2022/02/diagnoza-krakowskich-dzielnic-2016.pdf> (dostęp: 17.01.2024).
- Council of Europe Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life*, <https://rm.coe.int/16804f513c> (dostęp: 02.12.2023).
- Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2019 roku*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/7/16/1/powierzchnia_i_ludnosc_w_przekroju_terytoryalnym_w_2019_roku_publicacja.pdf (dostęp: 24.06.2024).
- Paweł Kubicki, „Odporność miast i nowe polityki miejskie”, *Politeja*, t. 18, 5/74 (2021): 225–239 (dostęp: 03.07.2024).

