



SEBASTIAN BERNAT 

Maria Curie-Skłodowska University in Lublin,
Faculty of Earth Sciences and Spatial Management
Lublin, Poland
e-mail: sebastian.bernat@poczta.umcs.lublin.pl

BUDŻET OBYWATELSKI JAKO NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA KRAJOBRAZU NA PRZYKŁADZIE MIAST UZDROWISKOWYCH

PARTICIPATORY BUDGETING AS AN INSTRUMENT FOR DEVELOPMENT OF LANDSCAPE ON THE EXAMPLE OF HEALTH RESORTS TOWNS

Streszczenie

Budżet Obywatelski (BO), rozumiany jest jako jedna z form partycypacji społecznej, dzięki której mieszkańcy mogą w sposób bezpośredni (przez głosowanie) wpływać na wydatki z budżetu swojego miasta/gminy/powiatu/województwa. Celem badań było rozpoznanie roli BO w kształtowaniu krajobrazu lokalnego. Badaniem objęto miasta uzdrowiskowe (w tym dzielnice uzdrowiskowe miast) z uwagi na ważną rolę krajobrazu w zachowaniu ich specjalnego statusu (funkcji leczniczej). W toku postępowania badawczego przeprowadzono analizę aktualnych uwarunkowań funkcjonowania miejscowości uzdrowiskowych i BO w Polsce. Następnie na przykładzie projektów BO miast uzdrowiskowych z ostatniej edycji (2018/2019) rozpoznano jakie są potrzeby mieszkańców wobec kształtowania krajobrazu. W szczególności zwrócono uwagę na ich stosunek do poprawy estetyki miasta (rewitalizacja) i rozwoju obszarów zieleni. Na koniec oceniono rolę BO w kształtowaniu krajobrazu miast uzdrowiskowych. Wykazano, że jest on ważnym narzędziem poznania preferencji społecznych, m.in. w zakresie kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej.

Abstract

Participatory budgeting (PB) is understood as one of the forms of social participation, thanks to which residents can directly (by voting) influence expenditure from the budget of their town / commune / powiat / voivodship. The objective of the research whose results are described in this paper was to identify the role of PB in local landscape shaping (development). The research encompassed health resort towns (including the health resort districts of towns/cities) owing to the important role of landscape in the preservation of their special status (therapeutic function). The research process included an analysis of the current determinants of the functioning of health resorts and PB in Poland. Then, using the example of PB projects in health resort towns in the 2018/2019 edition, the inhabitants' needs regarding landscape development were identified. Particular attention was devoted to the inhabitants' attitude to improving the aesthetic appearance of their city (revitalisation) and developing green areas. Finally, the role of PB in developing the landscape of health resort towns and the usefulness of analysing the top PB projects were assessed to identify the impact of PB on landscape development. It has been shown that PB is an important tool for discovering the preferences of the public, e.g. with regard to developing landscape and public space.

Słowa kluczowe: krajobraz, partycypacja, rewitalizacja, uzdrowisko

Key words: landscape, participation, revitalization, health resort

WPROWADZENIE

Krajobraz jest pojęciem wieloznacznym i funkcjonuje zarówno w języku potocznym, jak w wielu dyscyplinach naukowych. W pierwszym ujęciu krajobraz to najczęściej widok, który nas otacza, natomiast w nauce jest interpretowany na wiele sposobów. W ujęciu geograficznym może być rozumiany na przykład jako: „historycznie ukształtowany fragment przestrzeni geograficznej, powstały z zespolenia oddziaływań środowiskowych i kulturowych, tworzących specyficzną strukturę, objawiającą się regionalną odrębnością postrzeganą jako swoista fizjonomia” (Myga-Piątek, 2001: 165) lub zestaw obiektów realnie istniejących, system powiązanych ze sobą procesów, zbior bodźców oddziałujących na różne zmysły ludzkie (w tym zestaw widoków), zbior wartości oraz system świadczący rzeczywiste i potencjalne usługi dla różnych grup użytkowników (Richling, Solon, 2011). Każdy krajobraz tworzy całość przyrodniczo - kulturową i stanowi syntezę czterech rodzajów przestrzeni: trwałej (rzeźba powierzchni terenu, zabudowania, sposoby użytkowania ziemi i inne), półtrwałej (zmieniającej się w ciągu roku), nietrwałej (epizodycznej) i przestrzeni kontaktów (dystansów) międzyludzkich (Krzyszowska-Kostrowicka, 1993). Zdaniem E. Relpha krajobraz stanowi nieodłączny aspekt naszego bycia w świecie, gdyż nieodłącznie towarzyszy egzystencji człowieka jako wizualna postać regionu (Relph, 1989). Krajobraz jest poznawany i wartościowany poprzez procesy percepcji (Wojciechowski, 1994). Dlatego jest rzeczywistością geograficzno-psychologiczną (Bartkowski, 1985). Krajobraz będąc m.in. przedmiotem badań geografii jest także obiektem zainteresowania społecznego.

W Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (2000) krajobraz definiowany jako „obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działalności i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich” (art. 1.); jest uważany za kluczowy element dobrobytu całości społeczeństwa i poszczególnych jednostek, a jego ochrona i planowanie niesie obowiązki dla każdego człowieka. Dostrzeżono w niej, że niezbędne jest włączenie ogółu mieszkańców w kształtowanie krajobrazów (partycypacja społeczna) oraz „podnoszenie świadomości społeczeństwa obywatelskiego, organizacji prywatnych i organów publicznych w zakresie wartości krajobrazów, ich roli i wprowadzanych w nich zmian” (art. 6.). Pamiętać jednak należy, jak

INTRODUCTION

Landscape is an ambiguous concept used both in colloquial speech and many scientific disciplines. In the case of the former, landscape is typically understood as the scenery that surrounds us, while in science it is interpreted in many different ways. In geographical terms, it can be construed as “a historically developed fragment of geographical space, based on the combination of natural and cultural influences forming a characteristic structure that is manifested in a regional identity perceived as a distinct physiognomy” (Myga-Piątek, 2001: 165) or a set of actually existing processes, a system of interrelated processes, a set of stimuli perceived by various human senses (including a set of views), a set of values, or a system providing actual and potential services for various groups of users (Richling, Solon, 2011). Every landscape forms an environmental and cultural whole and constitutes a synthesis of four kinds of space: permanent (land relief, buildings, ways of land use, etc.), semi-permanent (changing during the year), temporary (episodic) and the space of interpersonal contacts (distances) (Krzyszowska-Kostrowicka, 1993). According to Edward Relph, landscape constitutes an integral aspect of our being-in-the-world because it has accompanied human existence as the visual form of a region (Relph, 1989). Landscape is discovered and evaluated through processes of perception (Wojciechowski, 1994). Therefore, it is a geographical and psychological reality (Bartkowski, 1985). Being the subject of geographical research, among other disciplines, landscape is also a subject of public interest.

The European Landscape Convention (2000) defines landscape as “an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors” (Article 1); it is regarded as a key element of the welfare of an entire society and its individuals, and its preservation and planning entail certain duties for every person. The Convention recognises that it is necessary to include all inhabitants in the shaping of landscapes (public participation) and “to raise the awareness of civic society as well as private and public organisations with regard to the value and role of landscapes and changes introduced in landscapes” (Article 6). However, it should be remembered that it all starts with perception, which leads to the shaping of landscape through contemplation, penetration and participation (Bogdanowski, 1994). Participation should be

zauważył J. Bogdanowski (1994), że partycypacja jest konsekwencją percepcji, od której wiedzie droga do kształtowania krajobrazu poprzez kontemplację, penetrację, partycypację. Z uwagi na wielorakie korzyści jakie się z nią wiążą należy zachęcać do jej stosowania (Pawłowska i in., 2012). Ważna jest także ocena gotowości mieszkańców do partycypacji w działaniach na rzecz ochrony krajobrazu (Sobala, 2018) i rozpoznanie ich świadomości krajobrazowej na podstawie deklarowanych postaw wobec przekształceń krajobrazu (Pukowiec-Kurda, 2018). Przy niskiej świadomości lepsze rezultaty od skutków partycypacji może przynosić, w przypadku ochrony wartości krajobrazowych, pełnomocnictwo służb państwowych, zgodnie z ideą „tyle władzy ile wiedzy” (Böhm, 2008).

W latach 90. XX w. w brazylijskim mieście Porto Alegre powstała inicjatywa budżetu partycypacyjnego, nazywanego też obywatelskim (BO), polegająca na włączeniu mieszkańców w wydatkowanie środków publicznych. Z czasem inicjatywa ta zyskała popularność na całym świecie (Sintomer i in., 2012), zaś w Polsce funkcjonuje od 2011 r. (Koch, Potkański, 2015). Pierwszym miastem, w którym zastosowano BO był Sopot. Rok później wprowadzono go w Łodzi i Poznaniu a następnie w wielu innych miastach oraz w kilkudziesięciu gminach wiejskich i w czterech województwach (łódzkim, małopolskim, opolskim, dolnośląskim). W świetle danych z 2017 r. inicjatywa ta objęła około 80 miast. Choć nadal odznacza się wieloma mankamentami (Pytlik, 2017) to jednak jest ważną częścią rzeczywistości społecznej o rosnącym zainteresowaniu, formą partycypacji społecznej, której nie można zignorować¹.

Budżet obywatelski był analizowany dotychczas w różnych kontekstach. W ostatnich latach coraz częściej podejmuje się tematykę BO w aspekcie jego oddziaływania na kształtowanie krajobrazu czy przestrzeni publicznej (Chruściński i in., 2014; Solecka, Dworniczak, 2016; Skrzypczyński, 2017; Bernaciak i in., 2018). BO staje się bowiem istotnym narzędziem w zagospodarowaniu przestrzeni miast (Solecka i Dworniczak, 2016). W wielu przypadkach BO zadziałał jako katalizator różnorodnych lokalnych inicjatyw dotyczących przestrzeni publicznej (Bernaciak i in., 2018). Badania dotyczą

encouraged because of the manifold benefits associated with it (Pawłowska et al., 2012). It is also important to assess the inhabitants' readiness to participate in actions for the protection of landscape (Sobala, 2018) and to identify their landscape awareness based on their stated attitudes towards landscape transformations (Pukowiec-Kurda, 2018). When public awareness is limited, entrusting these tasks to state services, according to the rule "knowledge determines power", yields better results from the perspective of preserving landscape values (Böhm, 2008).

In the 1990s, the participatory budgeting (PB) process, based on getting the inhabitants involved in the spending of public funds, was born in the Brazilian city of Porto Alegre. With time, this process has gained popularity around the world (Sintomer et al., 2012), and has been functioning in Poland since 2011 (Koch and Potkański, 2015). Sopot was the first city to introduce participatory budgeting. A year later, it was introduced in Łódź and Poznań, and then in many other cities, several dozen rural districts (municipalities) and four provinces (Łódzkie, Małopolskie, Opolskie, Dolnośląskie). According to data from 2017, PB has been implemented in about 80 towns and cities. Although this process still has many shortcomings (Pytlik, 2017), it is an important part of social reality – a form of public participation that cannot be ignored¹.

Participatory budgeting has been analysed in various contexts so far. In recent years, issues related to PB are more and more often discussed in the context of its impact on the development of landscape or public space (Chruściński et al., 2014; Solecka, Dworniczak, 2016; Skrzypczyński, 2017; Bernaciak et al., 2018). This is because PB is becoming a significant tool in developing urban space (Solecka, Dworniczak, 2016). In many cases, PB has been a catalyst of various local initiatives concerning public space (Bernaciak et al., 2018). However, research has been focused mainly on large cities². The problems of PB in towns have been discussed by few authors (Sobol, Rzeńca, 2018)³.

¹ W związku z sygnalizowanymi nieprawidłowościami w organizacji i realizacji BO (m.in. opóźnieniami w realizacji wybranych projektów) ich kontrolę zaplanowała Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Ma ona objąć budżety realizowane w latach 2016-2018 w wybranych gminach.

¹ The Supreme Audit Office (NIK) has planned an audit of participatory budgeting processes in light of the reported irregularities of their organisation and implementation. The audit is due to cover the budgets implemented in the years 2016–2018 in selected districts.

² According to the amended act on local government, PB is an obligatory instrument for cities with county status starting from 2019 (Ustawa o zmianie ...2018).

³ Pursuant to the act, PB remains an optional instrument.

jednak głównie dużych miast². Problematykę BO w małych miastach podjęli nieliczni (Sobol, Rzeńca, 2018)³.

CEL I METODY BADAŃ

Celem badań, których rezultaty opisano w niniejszym artykule, było rozpoznanie roli BO w kształtowaniu krajobrazu, rozumianym jako „świadome oddziaływanie człowieka na krajobraz mające na celu racjonalne wykorzystanie jego zasobów oraz zmierzające do zachowania stanu krajobrazu (działania ochronne, pielęgnacyjne) i przeciwdziałania jego degradacji (rekultywacja, rewitalizacja oraz in.)” (Richling i in., 2015: 26). W odniesieniu do krajobrazów zdegradowanych działania te oznaczają ich przebudowę a następnie podwyższenie ich wartości, zaś w przypadku krajobrazów niezdegradowanych celem kształtowania jest zachowanie najwartościowszych cech, elementów i struktur krajobrazowych. Założono, że ważną rolę w kształtowaniu krajobrazu odgrywa rozwój obszarów zieleni oraz poprawa estetyki miejscowości, zwłaszcza poprzez tworzenie atrakcyjnych przestrzeni publicznych oraz ekspozycję walorów widokowych w ramach rewitalizacji⁴.

Badaniami objęto miasta uzdrowiskowe (w tym dzielnice uzdrowiskowe miast) z uwagi na ważną rolę krajobrazu w zachowaniu ich specjalnego statusu (funkcji leczniczej). Zauważyć należy, że wśród uzdrowisk statutowych w Polsce dominują małe miasta, często atrakcyjne turystycznie. Czy wobec przedstawionych uwarunkowań BO będzie ważnym narzędziem kształtowania ich krajobrazu?

W realizacji celu pracy zastosowano głównie metodę badania dokumentów, literatury i stron internetowych oraz studium przypadków. W toku

2 Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o samorządzie gminnym, od 2019 r. BO jest instrumentem obligatoryjnym dla miast na prawach powiatu (Ustawa o zmianie ...2018).

3 BO w świetle ustawy pozostaje tutaj narzędziem fakultatywnym.

4 Rewitalizacja jest procesem przemian przestrzennych, społecznych i ekonomicznych w zdegradowanych częściach miast, przyczyniającym się do poprawy jakości życia mieszkańców, przywrócenia ładu przestrzennego,żywienia gospodarczego i odbudowy więzi społecznych. W świetle „Ustawy o rewitalizacji” (2015) rewitalizacja to „proces wprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy tego procesu, na podstawie gminnego programu rewitalizacji” (art.2. ust.1.).

AIM AND METHODS OF THE RESEARCH

The objective of the research whose results are described in this paper was to identify the role of PB in landscape shaping (development) defined as “conscious human influence on landscape in order to rationally use its resources, preserve the condition of landscape (protective and maintenance measures), and prevent its degradation (reclamation, revitalisation, etc.)” (Richling et al., 2015: 26). In relation to degraded landscapes, these measures consist of rebuilding them and then increasing their value, while in the case of non-degraded landscapes, the objective is to preserve the most valuable landscape characteristics, elements and structures. It has been suggested that an important role in the shaping of landscape is played by the development of green areas and improvement of the aesthetic appearance of localities, particularly by creating attractive public spaces and highlighting the scenic values as part of revitalisation measures⁴.

The research encompassed health resort towns (including the health resort districts of towns/cities) owing to the important role of landscape in the preservation of their special status (therapeutic function). It should be noted that small towns, often being attractive to tourists, currently predominate among statutory health resorts in Poland. Will PB be an important instrument in the development of their landscape in view of the determinants presented?

The examination of documents, literature, websites, and case studies was the main method used in the study. The research process included an analysis of the current determinants of the functioning of health resorts and PB in Poland. Then, using the example of PB projects in health resort towns in the 2018/2019 edition, the inhabitants’ needs regarding landscape development were identified. Particular attention was devoted to the inhabitants’ attitude towards improving the aesthetic appearance of their city (revitalisation) and developing green areas. Finally,

4 Revitalisation is a process of spatial, social and economic changes in degraded urban areas, aimed at improving the inhabitants’ quality of life, restoring spatial order, achieving economic recovery and rebuilding social ties. According to the Act on Revitalisation (2015), it is a “process of bringing degraded areas out of a critical condition through measures that integrate intervention for the benefit of the local community, space and local economy, implemented by the stakeholders of this process based on the district revitalisation programme” (Article 2 par. 1).

postępowania badawczego przeprowadzono analizę aktualnych uwarunkowań funkcjonowania miejscowości uzdrowiskowych i BO w Polsce. Następnie na przykładzie projektów BO miast uzdrowiskowych z ostatniej edycji (2018/2019) rozpoznano jakie są potrzeby mieszkańców wobec kształtowania krajobrazu. W szczególności zwrócono uwagę na ich stosunek do poprawy estetyki miasta (rewitalizacja) i rozwoju obszarów zieleni. Na koniec oceniono rolę BO w kształtowaniu krajobrazu miast uzdrowiskowych oraz przydatność analizy zwycięskich projektów BO do rozpoznania jego wpływu na kształtowanie krajobrazu.

UZDROWISKA W POLSCE

– UWARUNKOWANIA

FUNKCJONOWANIA

I KRAJOBRAZ

Uzdrowisko zgodnie z obowiązującą w Polsce „Ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym...” (2005) to „obszar, na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych [...], któremu został nadany status uzdrowiska” (art. 2.). Miejscowość ubiegająca się o taki status musi spełniać łącznie kilka warunków: środowiskowe (surowcowe, klimatyczne), ochrony środowiska, infrastrukturalne (w tym obecność zakładów leczniczych). Uzdrowiska są obszarami specjalnymi, które poddane są swoistym regułom funkcjonowania (Dryglas, Golba, 2017). Określa je specjalny dokument – statut, uwzględniający wymogi ustawowe oraz zapisy operatu uzdrowiskowego, aktualizowanego co 10 lat.

Status uzdrowiska oznacza dla gminy określone korzyści, do których należy zaliczyć m.in. zwiększenie zainteresowania turystów, co można uznać za istotny czynnik pobudzający rozwój lokalny. Dodatkowo gminom uzdrowiskowym przysługuje prawo pobierania tzw. opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających na ich terenie w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych i szkoleniowych oraz otrzymywania z budżetu państwa dotacji celowej na zadania uzdrowiskowe, m.in. rozbudowę infrastruktury, w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej w roku poprzedzającym. Oprócz wymienionych korzyści pamiętać także należy o obowiązkach gminy uzdrowiskowej, m.in.

the role of PB in developing the landscape of health resort towns and the usefulness of analysing the top PB projects were assessed to identify the impact of PB on landscape development.

HEALTH RESORTS IN POLAND: DETERMINANTS OF THEIR FUNCTIONING, LANDSCAPE

According to the Act on Health Resort Treatment... (2005), a health resort is an area where health resort treatment is carried out that has been separated in order to use and protect natural therapeutic resources located within its borders, and that has been awarded health resort status. A town or village aspiring to receive such status has to meet all of several conditions, namely those related to the environment (natural resources, climate), environmental protection, and infrastructure (including the presence of treatment centres). Health resorts are special areas subject to specific rules of operation (Dryglas, Golba 2017), defined in a dedicated document – a charter that takes into consideration the requirements set by the law and the provisions of the health resort survey, updated every 10 years.

Health resort status brings specific benefits to a district, including increased interest from tourists, which can be regarded as a significant factor stimulating local development. Additionally, health resort districts are entitled to collect the so-called resort tax from persons staying in their territory for health, tourism, recreation or training purposes, and to receive earmarked subsidies for health resort purposes, e.g. expansion of infrastructure, the subsidy amount being equal to revenues from the resort tax in the previous year. Besides the above benefits, a health resort district also has obligations, e.g. to maintain the quality of the environment at a high level. The awarding of health resort status to a town or district, i.e. becoming an area under special protection, entails several legal consequences, e.g. the limitation of ownership rights, the creation of special standards regarding order, and the obligation to cover additional expenses related to infrastructure maintenance (Dryglas, Golba, 2017). In the area of health resorts, there are three types of zones marked with the letters “A”, “B”, “C”. In the “A” zone, there are very stringent standards regarding permissible short-term noise levels. Additionally, for the

w zakresie utrzymania wysokiej jakości stanu środowiska. Przyznanie miejscowości lub gminie statusu uzdrowiska, czyli obszaru specjalnej ochrony, pociąga bowiem ze sobą wiele skutków prawnych, m.in. ograniczenie prawa własności, stworzenie specyficznych norm w zakresie ładu i porządku, obowiązek ponoszenia dodatkowych opłat na utrzymanie infrastruktury (Dryglas, Golba, 2017). Zgodnie z „Ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym...” (2005) na obszarze uzdrowiska wydziela się trzy rodzaje stref ochronnych oznaczonych literami „A”, „B”, „C”. W strefie „A” obowiązują bardzo rygorystyczne ograniczenia m.in. dotyczące emisji hałasu. Dodatkowo w terminie do 2 lat od uzyskania statusu gmina uzdrowiskowa ma obowiązek sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tej strefy.

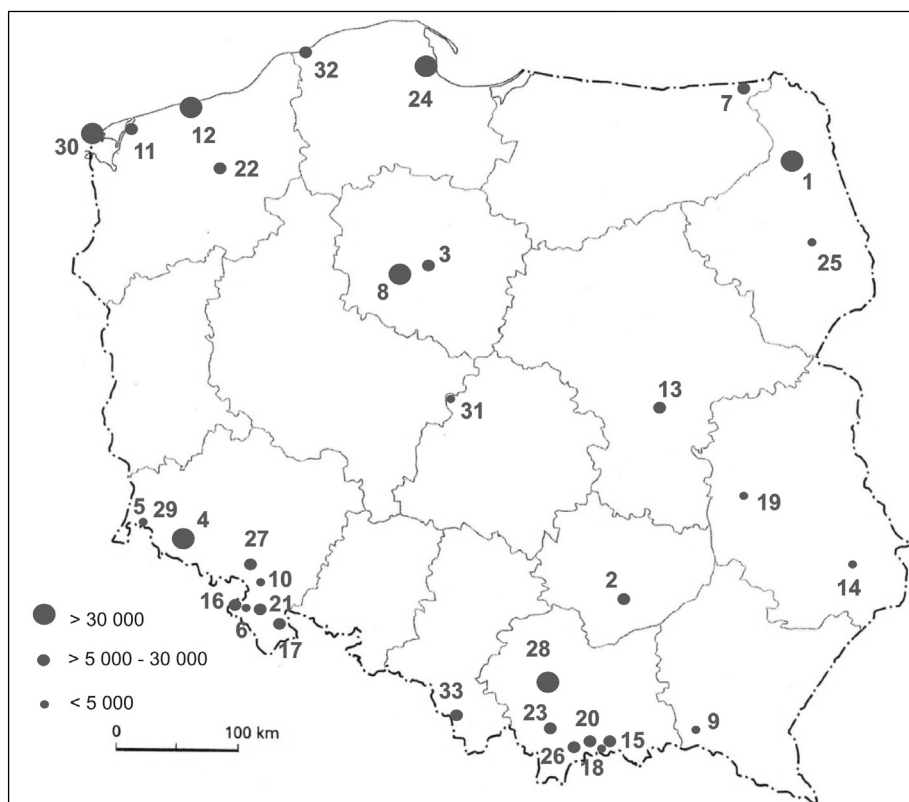
Aktualnie wśród 45 uzdrowisk statutowych w Polsce dominują małe miasta (ryc. 1). Do najmniejszych (< 5 tys. mieszkańców) zaliczamy: Duszniki-Zdrój, Iwonicz-Zdrój, Jedlina-Zdrój, Krasnobród, Muszyna, Nałęczów, Supraśl, Świeradów-Zdrój, Uniejów. Małe miasto posiada bowiem tzw.

„A” zone, within 2 years of obtaining the status, the spa commune has the obligation to draw up and adopt a local spatial development plan.

Small towns currently predominate among Poland's 45 statutory health resorts (fig. 1). The following health resort towns are the smallest (under 5,000 inhabitants): Duszniki-Zdrój, Iwonicz-Zdrój, Jedlina-Zdrój, Krasnobród, Muszyna, Nałęczów, Supraśl, Świeradów-Zdrój, Uniejów. A small town is characterised by a “human scale” and usually an individual character that is easy to recognise and interpret in terms of perception. It is also easier to find places where a direct interaction occurs between an urbanised environment and open countryside, thanks to which mental and physical renewal can be achieved more easily (Cieślak, 2014). The following health resort towns/cities are the biggest (over 30,000 inhabitants): Kraków (Swoszowice), Jelenia Góra (Cieplice), Inowrocław, Kołobrzeg, Świnoujście, Sopot, Augustów. Only three health resorts, namely Konstancin-Jeziorna, Sopot and Swoszowice, are located within a metropolitan area (Warsaw, Tri-City and Kraków, respectively). Most of

them received health resort status in 1967, but the development of the health resort complexes had begun earlier (tab. 1). According to the Polish Standard PN-Z-11000:2001 “Health resorts: terminology, classification and general requirements”, lowland (17 resorts) and submontane (14) health resorts predominate. In addition, mountain (8) and seaside (6) resorts are distinguished.

In terms of the number of treatment centres, the biggest health resorts are located in Ciechocinek and Kołobrzeg, while the smallest ones are in Augustów, Krasnobród, Supraśl, Piwniczna, and Wapienne. The following health resorts offer



Ryc.1. Lokalizacja miast o statusie uzdrowiska w Polsce według liczby mieszkańców (numeracja jak w tab. 1). Źródło: opracowanie własne

Fig. 1. Location of towns/cities with health resort status in Poland by number of inhabitants (numbering as in tab.1). Source: own study

ludzką skalę i najczęściej zindywidualizowany charakter, łatwy do rozpoznania i zinterpretowania pod względem percepcyjnym; tutaj też częściej można odnaleźć miejsca, w których następuje bezpośrednia interakcja pomiędzy środowiskiem zurbanizowanym i krajobrazem otwartym, przez co łatwiej mogą zachodzić procesy odnowy psychofizycznej (Cieślak, 2014). Największe (> 30 tys. mieszkańców) miasta uzdrowiskowe to: Kraków (Swoszowice), Jelenia Góra (Cieplice), Inowrocław, Kołobrzeg, Świnoujście, Sopot, Augustów. Tylko trzy uzdrowiska: Konstancin-Jeziorna, Sopot oraz Swoszowice, zlokalizowane są w obrębie aglomeracji (odpowiednio: warszawskiej, trójmiejskiej, krakowskiej). Większość otrzymała status uzdrowiska w 1967 r., ale okres kreacji założenia uzdrowiskowego jest dawniejszy (tab. 1). Wśród typów uzdrowisk zgodnie z Polską Normą PN-Z-11000:2001 „Uzdrowiska-terminologia, klasyfikacja i wymagania ogólne” dominują nizinne (17 miejscowości) i podgórskie (14). Ponadto wyróżniane są uzdrowiska górskie (8) i nadmorskie (6).

Największymi uzdrowiskami pod względem liczby zakładów leczniczych są Ciechocinek i Kołobrzeg, zaś najmniejszymi – Augustów, Krasnobród, Supraśl, Piwniczna, Wapienne. Pod względem liczby łóżek do największych (>1000 łóżek) uzdrowisk należą: Kołobrzeg, Ciechocinek, Busko-Zdrój, Krynica-Zdrój, Ustroń, Rabka-Zdrój, Inowrocław, Dąbki, Iwonicz-Zdrój, Łądek-Zdrój, Świnoujście, Nałęczów, Rymanów-Zdrój, Połczyn-Zdrój, Szczawnica, Solec-Zdrój (tab. 1).

W świetle załączników do „Rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych” (2019) w uzdrowiskach występują niemal wszystkie typy krajobrazów uwzględniające kryterium rzeźby terenu: równinne, faliste, pagórkowate, wzgórzowe oraz dolin, obniżen i kotlin. Niestety nie wyróżniono odrębnego podtypu dla krajobrazów uzdrowisk, bazującego na zróżnicowaniu pokrycia i użytkowania terenu. Skupiska zieleni parkowej (parki uzdrowiskowe) usytuowanej w centrum wraz układami rozbudowanych alei, promenad, skwerów, stanowią jednak czytelne układy kompozycyjne, wyróżniające się zdecydowanie w krajobrazie wielu miejscowości. Dużym terenom zieleni towarzyszą elementy wodne, potoki i fontanny pełniące funkcje dekoracyjne i lecznicze (nawilżają powietrze) oraz specyficzne obiekty architektury sanatoryjnej (sanatoria, domy zdrojowe, pijalnie wód, muszle koncertowe, tętnie). Wyraźne powiązania z rzeźbą

the largest in terms of the number of beds available to their patients (more than 1,000 beds): Kołobrzeg, Ciechocinek, Busko-Zdrój, Krynica-Zdrój, Ustroń, Rabka-Zdrój, Inowrocław, Dąbki, Iwonicz-Zdrój, Łądek-Zdrój, Świnoujście, Nałęczów, Rymanów-Zdrój, Połczyn-Zdrój, Szczawnica, Solec-Zdrój (tab. 1).

In light of the annexes to the Regulation on the Preparation of Landscape Audits (2019), nearly all types of landscape related to land relief occur in health resorts: flatland, undulating land, hillocks, hills, valleys, depressions, and basins. Unfortunately, a separate subtype, based on the diversity of land cover and land use, has not been distinguished for health resort landscapes. Clusters of park vegetation (spa parks) located in the centre of health resorts, along with a network of avenues, promenades, and squares, constitute clear compositional layouts that definitely stand out in the landscape of a town or locality. Large green areas are accompanied by water features, streams and fountains with an ornamental and therapeutic function (humidification of air) and facilities characteristic of health resort architecture such as sanatoriums, Kurhaus buildings, pump rooms, band shells, or graduation towers. The attractiveness of health resorts is linked with landforms, easy and direct contact with nature, a human-friendly layout featuring legible landmarks and vantage points, and attractive public spaces (Węclawowicz-Bilska, 2008). In light of the annexes to the aforementioned Regulation, landscapes of health resorts can be subsumed under other landscape subtypes, among others: natural forest landscapes, cultural urban landscapes (e.g. towns with a preserved historical layout), natural and cultural rural landscapes as well as mosaic, suburban, and settlement landscapes (e.g. forest settlements of an exclusive residential character, or large-area palace and park complexes or monastic complexes, and other arranged layouts of architecture, vegetation and water). Furthermore, it should be stressed that health resorts often adjoin landscapes under legal protection, which increases their value.

Numerous health resorts show a high level of attractiveness to tourists. Valuable natural environment assets, the proximity of protected areas (national parks, landscape parks) and forests, interesting historic monuments, scenic and compositional assets as well as cultural, sports and entertainment events attract an increasing

terenu, łatwy i bezpośredni kontakt z przyrodą, kameralna skala założenia z czytelnymi punktami orientacyjnymi i widokowymi, atrakcyjne przestrzenie publiczne świadczą o atrakcyjności uzdrowisk (Węclawowicz-Bilska, 2008). Na podstawie załączników do „Rozporządzenia w sprawie sporządzenia audytów krajobrazowych” (2019) i wstępnego rozeznania można wnioskować, że w miejscowościach uzdrowiskowych mogą występować różne podtypy krajobrazów: kulturowe miejskie (m.in. miejscowości z zachowanym układem historycznym), przyrodniczo-kulturowe wiejskie, mozaikowe lub podmiejskie i osadnicze (m.in. leśno-osadnicze o charakterze willowym lub wielkobszarowe zespoły pałacowo-parkowe i klasztorne oraz inne komponowane układy architektury, zieleni i wody). Dodatkowo podkreślić należy, że często uzdrowiska sąsiadują z krajobrazami prawnie chronionymi, co podnosi ich wartość.

Liczne miejscowości uzdrowiskowe charakteryzują się dużą atrakcyjnością turystyczną. Cenne walory przyrodnicze, sąsiedztwo obszarów chronionych (parki narodowe, parki krajobrazowe) i lasów, interesujące zabytki, wartości widokowe i kompozycyjne oraz imprezy kulturalne, sportowe i rozrywkowe przyciągają coraz większą ilość turystów. Miejscowości uzdrowiskowe stają się ośrodkami wypoczynkowymi, miejscami atrakcyjnymi dla turystyki aktywnej czy kulturowej (Kasprzak, 2016) i jej różnych rodzajów (m.in. kongresowej, festiwalowej). Może to wzbudzać obawy, że nastąpi degradacja ich unikalnego krajobrazu.

BUDŻET OBYWATELSKI W POLSCE – ORGANIZACJA I REALIZACJA

W Polsce nie ma odrębnych przepisów prawnych regulujących proces budżetu obywatelskiego (BO). W świetle „Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych” (2018) BO jest szczególną formą konsultacji społecznych. Do organów zarządzających poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego (rada gminy, rada miasta, rada powiatu, sejmik województwa) należy określić, w drodze uchwały, wymagań jakie powinien spełniać projekt BO (m.in. zasady oceny, wymagana

number of tourists. More and more often, health resort towns assume the role of holiday centres and become attractive destinations for active or cultural tourism (Kasprzak, 2016) and its different variants (e.g. congress or festival tourism). This may give rise to concerns about the potential degradation of their unique landscape.

PARTICIPATORY BUDGETING IN POLAND: ORGANISATION AND IMPLEMENTATION

Poland does not have separate laws governing the participatory budgeting (PB) process. According to the “Act on the amendment of certain acts in order to increase the citizens’ participation in the process of electing, functioning and controlling some public bodies” (2018), PB is a peculiar form of public consultation. It is up to the bodies managing the individual units of local government (district council, town council, county council, provincial assembly) to determine, by way of resolution, the requirements that a PB project should meet (e.g. rules of evaluation, required number of signatures). Each district (municipality)/town/county/province may adopt its PB organisation procedure individually, but usually this process takes a similar course (Kalisia – Mędelka, 2016). The determination of PB rules and procedures by the authorities is usually followed by stages such as:

- submission of projects by inhabitants;
- verification of projects in order to examine their feasibility;
- preparation of a list of projects that will be voted on;
- citizens’ vote;
- selection of the top projects;
- implementation of the top projects.

Participatory budgeting allows the implementation of projects whose subject belongs to the catalogue of the tasks of a district/town/county/province. On the other hand, PB may not take into consideration projects that violate local laws or plans applicable in a given town, violate ownership rights, or concern an area outside a given administrative unit. The costs related to the implementation of PB projects are determined by, respectively, the head of a district, mayor of a town/city, head of a county or provincial government.

liczba podpisów). Każda gmina/miasto/powiat/województwo może indywidualnie przyjąć procedurę organizacji BO, lecz zazwyczaj proces ten przebiega podobnie (Kalisiak – Mędelska, 2016). Po ustaleniu przez władze zasad i procedury BO następują takie etapy jak:

- zgłoszenie projektów przez mieszkańców,
- weryfikacja projektów w celu rozeznania czy projekt uda się zrealizować,
- przygotowanie listy projektów, które objęte zostaną głosowaniem,
- głosowanie obywateli,
- wybór zwycięskich projektów,
- realizacja zwycięskich projektów.

W ramach BO mogą być realizowane tylko takie projekty, których przedmiot należy do katalogu zadań własnych gminy/miasta/powiatu/województwa. Natomiast nie mogą być brane pod uwagę projekty, które naruszają zasady prawa miejscowego, nie współgrają ze strategiami lub planami obowiązującymi w mieście, naruszają prawo własności, bądź dotyczą obszaru poza granicami jednostki administracyjnej. Koszty związane z realizacją projektów BO ustala odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa.

Zgłaszanie projektów odbywa się za pomocą strony internetowej lub w wersji papierowej. W formularzu projektu konieczne jest wypełnienie niezbędnych informacji o projekcie. W przypadku miast ważne jest określenie czy projekt będzie miał charakter: ogólnomiejski, czyli korzyści z realizacji projektu będą czerpać wszyscy mieszkańcy miast czy dzielnicowy, czyli zostanie zrealizowany na potrzeby konkretnej dzielnicy i dla jej mieszkańców. Następnie należy podać tytuł projektu i miejsce realizacji, ewentualnie określić jaką kategorię reprezentuje, np. czy projekt będzie dotyczył inwestycji (projekt twardy) czy działań społecznych (projekt miękki). Ważny jest także opis, który ma za zadanie zainteresować i sprawić, aby mieszkańcy głosowali na ten właśnie projekt. Osoba chcąc zgłosić projekt najczęściej musi mieć ukończone 16 lat. W wielu przypadkach zgłaszający projekt musi dołączyć listę z podpisami osób, które go popierają. Czy taka lista jest konieczna oraz ile ma się na niej znaleźć podpisów poparcia ustala się indywidualnie.

Po zebraniu projektów wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje projekty komisji, która je ocenia. Następnie każdy projekt przechodzi dwa etapy weryfikacji. Pierwszy etap przeprowadzony jest pod względem formalnym, czyli polega na

Projects are submitted via a website or in paper form. Specific information must be provided in the project submission form. In the case of towns or cities, it must be specified whether a given project will have a citywide or city district character, i.e. whether all inhabitants of a city or only inhabitants of a specific district of the city will benefit from it. This information is followed by the title of the project and place of its implementation, as well as the category it represents, e.g. whether it is an infrastructure project or one related to social (“soft”) measures. The description of the project is also important: it should be interesting enough to persuade the inhabitants to vote in favour of this particular project. Those wishing to submit a PB project should be at least 17 years old. In many cases, they have to attach a list with signatures of their supporters. Whether such a list is necessary and how many signatures of supporters are required is determined on an individual basis.

After collecting the proposed projects, the head of a commune or the mayor hands them over to an evaluating commission. Each project undergoes two stages of evaluation. In the first stage, the projects are examined from a formal perspective to check whether all the data have been properly entered in the submission form, whether anything is missing or not, and whether the list of supporters' signatures has been attached (if such a list is required). In the second stage, the projects are evaluated from a legal perspective, i.e. whether they are within the scope of a district's or county's own tasks, whether they meet the criterion of accessibility to the general public, whether they conform to the rules stipulated in the local plans, programmes and strategies, that the implementation of the project will not violate ownership rights, and whether they concern areas owned by the town or city. The results of the initial selection of projects are usually announced on the website of a town or city.

The projects are selected through secret ballot. Typically, all inhabitants who are 17 years old or more can vote. However, there are cases when minors can vote with the consent of a parent or legal guardian (e.g. in Lublin and Białystok). Votes can be cast in venues designated for voting, or electronically after registering on a specific voting website. The number of projects to be voted on is determined on an individual basis. The successful projects are those that receive the biggest number of votes. The voting results are usually announced on the town/city website or through local media.

ocenie czy wszystkie dane zawarte w kwestionariuszu zostały wypełnione poprawnie, czy niczego nie pominięto oraz czy dołączono listę poparcia (jeśli miasto tego wymaga). W drugim etapie weryfikacji projekty oceniane są pod względem prawnym (czy należy do zadań własnych gminy lub powiatu, czy spełnia kryterium ogólnodostępności, czy nie narusza zasad zawartych w planach miejscowych, programach i strategiach, czy realizacja zadania nie narusza prawa własności i czy dotyczy terenów będących własnością miasta). Decyzja o wstępnej kwalifikacji projektów ogłaszana jest zazwyczaj na stronie internetowej miasta.

Wybór projektów odbywa się przez tajne głosowanie. W głosowaniu najczęściej mogą brać udział wszyscy mieszkańcy miasta, którzy ukończyli 16 rok życia. Zdarzają się jednak wyjątki, że w głosowaniu mogą brać udział osoby małoletnie za zgodą rodzica lub opiekuna prawnego (m.in. Lublin i Białystok). Głos można złożyć osobiście w wybranych miejscach, które są przeznaczone do głosowania, lub elektronicznie, poprzez zarejestrowanie się na odpowiedniej stronie. Liczbę projektów, na które można głosować, ustala się indywidualnie. Wygrywają projekty, które uzyskają największą liczbę głosów. Wyniki głosowania ogłaszane są zwykle na stronie internetowej miasta lub poprzez media lokalne.

Choć organizacja procesu BO w Polsce jest podobna we wszystkich jednostkach samorządowych to jednak można zauważyć co najmniej kilka różnic w przyjętych rozwiązaniach szczegółowych. Są to m.in.: przestrzenne zasady alokacji środków, dopuszczalna wielkość zadań (w tym stosowane nazewnictwo grup projektów), metoda zgłaszania projektów, wiek i miejsce zamieszkania uczestników dopuszczonych do głosowania, stopień zaangażowania mieszkańców, zasady wyboru projektów (Koch i Potkański, 2015). W poszczególnych miastach różna jest też pula środków przeznaczonych na realizację projektów BO. Według „Ustawy o zmianie niektórych ustaw ...” (2018) w miastach na prawach powiatu „wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu” (art.1). W 2018 r. było to od 2,5 mln zł (Opole) do 61,5 mln zł (Warszawa) i wybrano od 13 (Szczecin) do 881 (Warszawa) projektów⁵.

Although the organisation of the PB process in Poland is similar in all local government units, at least a few differences can be observed with regard to the details, e.g. the spatial principles of fund allocation, permitted volume of the tasks (including the nomenclature of project groups), methods of project submission, age and place of residence of people allowed to vote on the projects, degree of inhabitant involvement, and principles of project selection (Koch and Potkański, 2015). The pool of funds allocated for PB projects also differs across towns and cities. According to the “Act on the amendment of certain acts...” (2018), “the value of a participatory budget amounts to at least 0.5% of the expenditure of a district as per the most recent budget execution report” in towns/cities with county status (Article 1). In 2018, this value ranged from PLN 2.5 million in Opole to PLN 61.5 million in Warsaw. The number of projects selected ranged from 13 (Szczecin) to 881 (Warsaw)⁵.

A review of the literature shows that among PB projects implemented in various towns and cities, the following infrastructural micro-projects predominated: roads, pavements, cycle lanes, playgrounds, publicly accessible and school sports fields as well as outdoor gyms (photo 1) (e.g. Tatarowska and Furmankiewicz, 2018). Road infrastructure predominated in regional and sub-regional towns/cities; cycling infrastructure in provincial capitals, while in local towns – other infrastructural projects, mainly the installation of lighting or fences in residential neighbourhoods (Mucha, 2018). However, an analysis of Wrocław indicated an increased interest in projects concerning green and recreation areas (Adamiczka, 2017). Similar patterns have been observed in other cities (Bernaciak et al., 2018; Mucha, 2018; Rzeńca, 2018). In 2016, Lublin was the first city in Poland to introduce Zielony Budżet Obywatelski (Green Participatory Budgeting – GBP), independently of the functioning PB. The GBP procedure is different from the one applied in PB. The selection of projects submitted by the inhabitants is carried out by a team of experts based on the following criteria: percentage share of green areas, the context of the surroundings, innovativeness and inventiveness, functionality, and number of submitted projects to be implemented in a specific district of a town

5 <http://urbnews.pl/budzety-obywatelskie-2018/> [dostęp: 15.04.2019]

5 <http://urbnews.pl/budzety-obywatelskie-2018/> [dostęp: 15.04.2019]



Fot. 1. Siłownia zewnętrzna w Sosnowcu (fot. S. Bernat)

Photo 1. Outdoor gym in Sosnowiec (photo by S. Bernat)

W świetle przeglądu literatury wśród projektów BO realizowanych w różnych miastach dominowały następujące mikroprojekty inwestycyjne: drogi, chodniki, parkingi, ścieżki rowerowe oraz place zabaw, ogólnodostępne i szkolne boiska oraz siłownie zewnętrzne (fot. 1) (m.in. Tatarowska i Furmankiewicz, 2018). Pod względem inwestycji w miastach regionalnych i subregionalnych dominowała infrastruktura drogowa, w wojewódzkich – infrastruktura rowerowa, zaś w lokalnych – pozostałe, głównie montaż oświetlenia lub ogrodzeń w pobliżu miejsca zamieszkania (Mucha, 2018). Jednak analiza dla Wrocławia wykazała, że wzrasta zainteresowanie projektami dotyczącymi terenów zieleni i rekreacji (Adamiczka, 2017). Podobne prawidłowości zauważono w innych miastach (Bernaciak i in., 2018; Mucha, 2018; Rzeńca, 2018). W Lublinie, jako pierwszym mieście w Polsce, wprowadzono w 2016 r. niezależnie od funkcjonującego BO, Zielony Budżet Obywatelski (ZBO). Procedura ZBO jest odmienna niż zazwyczaj przyjmowana w BO. Wyboru projektów zgłoszonych przez mieszkańców dokonuje bowiem zespół ekspertów na podstawie następujących kryteriów: udział zieleni, kontekst otoczenia, innowacyjność i pomysłowość, funkcjonalność oraz liczba projektów zgłoszonych do realizacji na terenie danej dzielnicy miasta. Jeden ze zwycięskich projektów ZBO 2018 to „Punkt Estetyka” Fundacji Krajobrazy, którego celem było opracowanie oraz przeprowadzenie programu szkoleń dla mieszkańców Lublina, dotyczących estetyki i jakości terenów zieleni a ukierunkowanych na zmianę świadomości społecznej oraz budowę postawy odpowiedzialności za krajobraz (fot. 2).



Fot. 2. Zielona sala wykładowa na Starym Mieście w Lublinie (fot. S. Bernat)

Photo 2. Green lecture hall in the Old Town in Lublin (photo by S. Bernat)

or city. In 2018, one of the winning GPB projects was “Punkt Estetyka” (“Point of Aesthetics”), submitted by Fundacja Krajobrazy, whose objective was to prepare and carry out courses on the aesthetic appearance and quality of green areas among the inhabitants of Lublin. The courses were aimed at changing public awareness and building an attitude of responsibility towards landscape (photo 2).

PARTICIPATORY BUDGETING IN HEALTH RESORT TOWNS – RESEARCH RESULTS

PB processes currently function in 18 health resort towns, which account for about 55% of all health resort towns (tab. 1). The biggest health resort towns (over 30,000 inhabitants) were the first to introduce PB, i.e. Sopot, Kraków (Swoszowice), Jelenia Góra (Cieplice), Świnoujście. In most cases, PB has been functioning for just three years. PB processes have not been introduced in very small health resort towns (below 5,000 inhabitants), i.e. Krasnobród, Muszyna, Nałęczów, Świeradów-Zdrój, Uniejów, Polanicy-Zdroju, Połczyn-Zdrój, Rabka-Zdrój, Szczawnica and Szczawnio-Zdrój. In Kołobrzeg, only two PB editions have been completed (in 2014 and 2015), with four projects selected for implementation: “Concept of building a promenade and pier in the western quarter”, “Outdoor fitness with an educational path in the Jedności Narodowej Park”, “Trzech Pokoleń Square: place for recreation in Radzikowo district” (2014)

BUDŻET OBYWATELSKI W MIASTACH UZDROWISKOWYCH – WYNIKI BADAŃ

Inicjatywa BO funkcjonuje aktualnie w 18 miastach uzdrowiskowych, co stanowi około 55% wszystkich miast uzdrowiskowych (tab. 1); najdłużej w największych (>30 tys. mieszkańców): Sopot, Kraków (Swoszowice), Jelenia Góra (Cieplice), Świnoujście. Najczęściej BO realizowany jest dopiero od trzech lat. Inicjatywy tej nie wprowadzono m.in. w bardzo małych miastach uzdrowiskowych (< 5 tys. mieszk.): Krasnobrodzie, Muszynie, Nałęczowie, Świeradowie-Zdroju, Uniejowie ale także w Polanicy-Zdroju, Połczynie-Zdroju, Rabce-Zdroju, Szczawnicy, Szczawnie-Zdroju. W Kołobrzegu zrealizowano tylko dwie edycje BO w latach 2014 i 2015, w których wybrano do realizacji cztery projekty: „Koncepcja budowy promenady i molo w dzielnicy zachodniej”, „Fitness na powietrzu ze ścieżką edukacyjno-dendrologiczną w parku im. Jedności Narodowej”, „Plac Trzech Pokoleń – miejsce rekreacji na Osiedlu Radzikowo” (2014) i „Budowa pętli rowerowej (mobilnego bezpiecznego miasteczka rowerowego) oraz boiska wielofunkcyjnego w ramach projektu Placu Trzech Pokoleń przy ul. Lazurkowej w Kołobrzegu” (2015). Wśród zgłaszanych były też m.in.: „Opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego, w tym koncepcji budowy tarasu widokowego z przystanią dla niewielkich jednostek pływających w dzielnicy zachodniej” (2014) i „Taras widokowo-wypoczynkowy z zejściem na plażę zachodnią” (2015).

Inicjatywa BO w miastach uzdrowiskowych charakteryzuje się wieloma wadami. Jest wśród nich mała liczba głosujących (np. na projekty BO 2019 Krynicy-Zdroju głosowało tylko około 4,8% mieszkańców). Jednak w większości miast, w związku z niewielkimi środkami finansowymi przeznaczonymi na BO, wybierane są nieliczne projekty. Rzadko wspomagają one rozwój funkcji uzdrowiskowej. Większość z nich ma na celu zaspokojenie potrzeb bytowych mieszkańców. Wybierane są także kontrowersyjne projekty, np. koncert gwiazdy muzyki rozrywkowej (koszt 150 tys. zł). Wyjątkiem jest Sopot, gdzie BO cieszy się dużym zainteresowaniem mieszkańców (na projekty BO 2019 głosowało aż 19,3% mieszkańców). Może to być związane z wieloletnim doświadczeniem miasta w jego realizacji. Ponadto w wielu

and “Building a cycling park (mobile traffic park) and multifunctional sports field as part of the Trzech Pokoleń Square project in Lazurkowa Street in Kołobrzeg” (2015). The other projects submitted included: “Developing a functional programme, including a concept for building an observation deck with a harbour for small waterborne vessels in the western district” (2014) and “Observation and recreation deck and entry to the western beach” (2015).

PB processes in health resort towns have many drawbacks, such as a small number of people voting (e.g. only about 4.8% of the inhabitants voted for PB projects in Krynica-Zdrój in 2019). In most health resort towns, only a few projects are selected due to the limited funds allocated for PB, and they rarely support the development of the health resort function. Most of these PB projects are aimed at satisfying their livelihood needs. Controversial projects are also selected, e.g. a popular music concert (costing PLN 150,000). Sopot is an exception because the inhabitants there take considerable interest in PB (as much as 19.3% of the total population voted for PB projects in 2019). This could result from the town’s greater experience with PB implementation. Furthermore, many localities suffer from a lack of transparency with regard to PB, which made it difficult to obtain relevant information regarding PB in a few health resort towns. Few towns/cities publish all the details of their PB on their websites.

The analysis of projects in the last PB edition (2018/2019) indicates that the selected projects are rarely focused on improving the aesthetic appearance of a town (e.g. through revitalisation) or the development of green areas. Larger towns/cities are usually an exception. In Sopot, three citywide projects have been selected: “Sopockie Błonia: continued revitalisation”, “Greenery in Przyjaciół Sopotu Square”, “Continuation of the Revitalisation Scheme for the town houses in Sopot” (photo 3). These projects influence the quality of landscape. In addition, the 14 successful local projects include: “Lisie Wzgórze vantage point”, “Revitalisation of the vantage point in Moniuszki Street (near Hotel Opera)”, and projects related to landscape architecture, providing access to attractive views (photo 4). It should be added that, as part of the PB publicity campaign, an outdoor game was organised to encourage inhabitants to submit proposals concerning greenery and ecology.

In Świnoujście, the winning projects included

miejsowościach brakuje transparentności BO, co wpłynęło na trudności z pozyskaniem informacji o nim w kilku miastach uzdrowiskowych. Tylko w nielicznych miastach pełne treści dotyczące BO prezentowane są na stronie internetowej.

Analiza projektów ostatniej edycji BO (2018/2019) wykazała, że wybierane projekty rzadko są ukierunkowane na poprawę estetyki miasta (m.in. poprzez rewitalizację) i rozwój obszarów zieleni. Wyjątkiem są głównie duże miasta. W Sopotcie do finansowania wybrano trzy projekty ogólnomiejskie: „Sopockie Błonia – dalsza rewitalizacja”, „Zieleń na Placu Przyjaciół Sopotu”, „Kontynuacja Programu Rewitalizacji Sopockich Kamienic” (fot. 3). Są to zatem projekty inwestycyjne wpływające na jakość krajobrazu. Dodatkowo wśród 14 zwycięskich projektów lokalnych są m.in.: „Punkt widokowy ‘Lisie Wzgórze’”, „Rewitalizacja punktu widokowego przy ul. Moniuszki (obok Hotelu Opera)”, czyli projekty z zakresu architektury krajobrazu, udostępniające atrakcyjne widoki (fot. 4). Dodać należy, że w Sopotcie w ramach promocji BO przeprowadzono grę terenową mającą na celu zachęcenie mieszkańców do zgłaszania wniosków w zakresie zieleni i ekologii.



Fot. 3. Aleja parkowa w Sopotcie (fot. S. Bernat)

Photo 3. Park alley in Sopot (photo by S. Bernat)

W Świnoujściu wśród zwycięskich projektów znalazł się „Ogród zmysłów” – miejsce wyposażone w ścieżki sensoryczne pozwalające rozwijać wyobraźnię dotykową, w którym terapeuci z pobliskiego szpitala będą mogli prowadzić zajęcia. W Cieplicach i Swoszowicach w ramach BO, odpowiednio Jeleniej Góry i Krakowa, zabezpieczono środki finansowe dla projektów dotyczących dziel-

“The Sensory Garden” with sensory paths that help develop tactile imagination; the garden will enable therapists from the nearby hospital to conduct therapeutic activities. In Jelenia Góra and Kraków, funds were earmarked for PB projects concerning their health resorts (Cieplice and Swoszowice respectively), but the selected projects were dedicated to the general population. A similar approach was adopted in Inowrocław. Citywide PB projects in Kraków deserve special attention owing to their health-oriented approach: “Green smog absorber for every district!”, a project that envisages green walls to control smog and enrich the city landscape, as well as “Brine Graduation Tower” and “Connecting Parks in Kraków.” The latter two, however, refer to specific places located outside the health resort area.

Although projects of this type are submitted in smaller health resort towns, few of them are selected and they rarely improve landscape values. In Krynica-Zdrój, only one out of nine projects was selected: “Purchasing a vehicle to develop transport in the health resort.” “Relax in Słotwiński Park” was the second most popular project (in terms of the number of votes it received), but it was not awarded funding. In Łądek-Zdrój, one of the projects selected was



Fot. 4. Miejsce widokowe w Ustce (fot. S. Bernat)

Photo 4. Scenic place in Ustka (photo by S. Bernat)

“Don’t lose your way on the trail: increasing the attractiveness of tourist trails in the Łądek-Zdrój area.”

It was dedicated not only to the inhabitants, but primarily to tourists and convalescents undergoing terrain therapy, i.e. various forms of dynamic physical exercise in varied terrain with changing scenery (Ponikowska, Marciniak, 1988).

Tab. 1. Porównanie Budżetu Obywatelskiego w miastach uzdrowiskowych*Tab. 1. Comparison of participatory budgets in health resort towns*

No.	Name of health resort town	Type of health resort by location	The year health resort was gained / The creation period of the health resort	Number of beds (data for 2012)	Number of PB edition	Financial means of PB 2018/19 (PLN)	Number of PB projects for selection 2018/2019	The number of selected PB projects 2018/2019
1	AUGUSTÓW	lowland	1993 end of the 20th century	180	3	500.000.	11	6
2	BUSKO-ZDRÓJ	lowland	1967 beginning of the 19th century	2269	3	400.000.	8	4
3	CIECHOCINEK	lowland	1967 first half of the 19th century	4336	3	300.000.	6	4
4	CIEPLICE (Jelenia Góra)	foothill	1967 14 cent.	836	4	2.000.000.	21	16
5	CZERNIAWA-ZDRÓJ (Świeradów Zdrój)	foothill	1967 end of the 19th century	215	0	-	-	-
6	DUSZNIKI-ZDRÓJ	foothill	1967 beginning of the 19th century	567	0	-	-	-
7	GOŁDAP	lowland	2000 beginning of the 20th century	480	3	150.000.	11	2
8	INOWROCLAW	lowland	1967 second half of the 19th century	1594	2	720.000.	28	12
9	IWONICZ-ZDRÓJ	foothill	1967 17-19 cent.	1487	0	-	-	-
10	JEDLINA-ZDRÓJ	mountain	1967 second half of the 18th century	156	0	-	-	-
11	KAMIENÍ-POMORSKI	seaside	1967 end of the 19th century	328	1	-	-	-
12	KOŁOBRZEG	seaside	1967 end of the 19th century	5922	2	-	-	-
13	KONSTANCIN-JEZIORNA	lowland	1967 half of the 20th century	236	3	800.000.	15	6
14	KRASNOBRÓD	lowland	2002 beginning of the 21st century	163	0	-	-	-
15	KRYNICA-ZDRÓJ	mountain	1967 beginning of the 19th century	2179	3	260.000.	9	1

16	KUDOWA-ZDRÓJ	foothill	1967 first half of the 17th century	900	4	150.000.	9	6
17	ŁĄDEK-ZDRÓJ	mountain	1967 15 cent.	1334	2	140.000.	7	5
18	MUSZYNA	foothill	1967 second half of the 20th century	598	0	-	-	-
19	NAŁĘCZÓW	lowland	1967 first half of the 19th century	1294	0	-	-	-
20	PIWNICZNA-ZDRÓJ	foothill	1967 first half of the 20th century	200	3	100.000.	4	2
21	POLANICA-ZDRÓJ	foothill	1967 19 cent.	708	0	-	-	-
22	POŁCZYN-ZDRÓJ	lowland	1967 17/18 cent.	1115	0	-	-	-
23	RABKA-ZDRÓJ	mountain	1967 first half of the 19th century	1602	0	-	-	-
24	SOPOT	seaside	1999 first half of the 19th century	668	9	4.000.000.	170	14
25	SUPRAŚL	lowland	2002 beginning of the 21th century		1	3.000.000.	11	3
26	SZCZAWNICA	mountain	1967 18/19 cent.	1097	0	-	-	-
27	SZCZAWNÓ-ZDRÓJ	foothill	1967 beginning of the 19th century	872	0	-	-	-
28	SWOSZOWICE (Kraków)	lowland	1967 16/17 cent.	101	6	27.000.000.	?	120 (6)
29	ŚWIERADÓW-ZDRÓJ	mountain	1967 18 cent.	474	0	-	-	-
30	ŚWINOUJŚCIE	seaside	1967 first half of the 19th century	1257	5	2.200.000	17	10
31	UNIEJÓW	lowland	2012 beginning of the 21th century second half of the 19th century	96	0	-	-	-
32	USTKA	seaside	1988 first half of the 20th century	663	4	500.000.	26	2
33	USTROŃ	foothill	1967 second half of the 20th century	1821	3	360.000.	31	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Węclawowicz-Bilska (2008), dane GUS oraz strony internetowe miast/gmin uzdrowiskowych

Source: own study based on: Węclawowicz-Bilska (2008), CSO data and websites of health resort towns/communes

nic uzdrowiskowych, choć wybierane były projekty adresowane dla ogółu mieszkańców. Podobne podejście zastosowano w Inowrocławiu. Ze względu na prozdrowotne podejście na uwagę zasługują jednak ogólnomiejskie projekty BO Krakowa: „Zielony pochłaniacz smogu dla każdej dzielnicy!” polegający na antysmogowych zielonych ścian wzbogacających krajobraz miasta oraz „Teżnia solankowa” i „Łączymy Parki Krakowa”. Jednak te dwa ostatnie, jak wynika z opisu, dotyczą konkretnych miejsc, położonych poza dzielnicą uzdrowiskową.

W mniejszych miastach uzdrowiskowych wybierane projekty są nieliczne i rzadko wzmocniają wartości krajobrazu. Tego typu projekty są jednak reprezentowane w puli zgłaszanych. W Krynicy-Zdroju spośród dziewięciu projektów wybrano tylko jeden: „Zakup pojazdu na potrzeby rozwoju komunikacji uzdrowiskowej”. Drugim w kolejności projektem o największej liczbie głosów jest projekt „Zrelaksuj się w Parku Słotwińskim”, który jednak nie został zakwalifikowany do finansowania. W Łądku-Zdroju natomiast wybrano m.in. projekt „Nie zgub się na trasie czyli zwiększenie atrakcyjności szlaków turystycznych wokół Łądko-Zdroju” adresowany nie tylko do mieszkańców ale przede wszystkim do turystów i kuracjuszy korzystających z terenoterapii, czyli wykonywaniu dynamicznego wysiłku fizycznego w różnych formach, w zmieniającym się widokowo i krajobrazowo terenie (Ponikowska, Marciniak, 1988).

WNIOSKI

Budżet Obywatelski (BO) to odpowiedź na bieżące potrzeby i problemy na poziomie gminy, miasta, dzielnicy czy regionu. Potrzeby skupiają się głównie wokół braków w infrastrukturze drogowej (chodniki, ulice, parkingi, oświetlenie), infrastruktury rekreacyjno-sportowej (ścieżki rowerowe, boiska, place zabaw, ławki), sfery społecznej i kulturalnej. BO jest ważnym narzędziem poznania preferencji społecznych, m.in. w zakresie kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej. Jednak tylko w niektórych przypadkach może być uznany za istotne narzędzie kształtowania krajobrazu. Choć każdy projekt inwestycyjny wywiera wpływ na krajobraz to jednak mało jest takich, które mają na celu wykorzystanie jego potencjału. W celu wzmocnienia wartości krajobrazu uzdrowisk (w tym terapeutycznych), związanych m.in.

CONCLUSIONS

Participatory budgeting (PB) is a response to current needs and problems at the level of region, district (municipality), town/city, or one of its districts. The needs primarily concern deficiencies in road infrastructure (pavements, streets, car parks, lighting), recreation and sports infrastructure (cycle paths, sports fields, playgrounds, benches) as well as the social and cultural sphere. PB is an important tool for discovering the preferences of the public, e.g. with regard to developing landscape and public space. However, it can be regarded as a significant instrument for shaping landscape only in some cases. Although each infrastructural project has an impact on landscape, few projects are aimed at using the potential of landscape. In order to enhance the values of health resort landscapes (including therapeutic values), for instance, those related to the development of green areas, it is recommended that an additional process be introduced in health resort towns, i.e. Green Participatory Budgeting (following the example of Lublin). This is notwithstanding the fact that the local governments of health resort towns are obliged to take care of green areas. The different approach used in GPB should be emphasised: the projects are submitted by the inhabitants, but they are selected by experts. This helps avoid the randomness of selection based on public voting where people do not always take landscape into consideration. Besides the general conclusions presented above, methodological conclusions have been drawn based on the research. In the case of towns (including health resort towns), not only should the selected projects be analysed, but also other submitted projects because the latter may also be concerned with landscape. Furthermore, due to the difficulty in assessing impact on landscape, it is recommended that not only the titles of projects be analysed, but also their descriptions, with special attention being paid to project objectives, and to verify a desk study assessment against a field study assessment. Since PB has not been sufficiently studied as an instrument for participatory development of landscape, it is crucial to continue the current research, as well as research regarding other towns/cities, villages and regions.

z rozwojem terenów zieleni, wskazane jest wprowadzenie w miastach uzdrowiskowych dodatkowej inicjatywy – Zielonego Budżetu Obywatelskiego (wzorem Lublina), choć dbałość o tereny zieleni należy do obowiązków gminy uzdrowiskowej. Podkreślić też należy odmiennność podejścia tam reprezentowanego (mieszkańcy zgłaszają projekty ale wybierają eksperci). Przez to można uniknąć „przypadkowości” dokonanych, nie zawsze z troską o krajobraz, wyborów. Oprócz przedstawionych powyżej wniosków ogólnych, na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano wnioski metodyczne. W przypadku małych miast (w tym uzdrowiskowych) należy analizować nie tylko wybrane projekty ale także zgłaszane (mogą być wśród nich krajobrazowe). Ponadto w związku z trudnościami w ocenie wpływu na kształtowanie krajobrazu wskazana jest analiza nie tylko tytułów projektów, ale także opisów ze zwróceniem uwagi na cel projektu i weryfikacja oceny kameralnej z oceną dokonaną w terenie. Ponieważ BO jest jeszcze słabo rozpoznany instrumentem partycypacyjnego kształtowania krajobrazu konieczne jest kontynuowanie badań, także na przykładach innych miast oraz wsi i regionów.

REFERENCES

- Adamiczka H., 2017: Civic Budget as an Instrument for Meeting the Needs of the Citizens on the Example of Wrocław. *Architektura Krajobrazu* 2/2017: 100-115.
- Bartkowski T., 1985: Nowy etap dyskusji nad pojęciem krajobrazu. *Czasopismo Geograficzne* 56, 1: 73-79.
- Bernaciak A., Rzeńca A., Sobol A., 2018: „New” Public Urban Space: Citizens’ Initiatives in Participatory Budgeting in Katowice, Łódź and Poznań. *Miscellanea Geographica*, 22, 4.
- Bogdanowski J., 1994: Droga od percepcji do ochrony i kształtowania krajobrazu. W: Bogdanowski J. (red.), *O percepcji środowiska*, Zeszyty Naukowe PAN, Komitet Naukowy Przy Prezydium PAN „Człowiek i Środowisko”, 9: 149-172.
- Böhm A., 2008: Między mandatem a partycypacją społeczną. *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego PTG*, 10: 515-523.
- Chruściński J., Palińska I., Kazak J., 2014: Participatory Budgeting in the Management of Public Space. *Architektura Krajobrazu* 3/2014: 56-67.
- Cieślak A., 2014: Funkcja uzdrowiskowa i dziedzictwo kulturowe jako katalizatory rozwoju małych miast. *Problemy Rozwoju Miast*, 11, 3/2014: 21-28.
- Dryglas, D., Golba, J., 2017: Determinanty funkcjonowania i rozwoju uzdrowisk w Europie. *Studium przypadku Polski*. PWN Warszawa.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa, 2000. Dz.U. 2006 r., nr 14, poz. 98.
- Kalisiak – Mędelaska M., 2016: Budżet Obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 443: 103-114.
- Kasprzak K., 2016: Polskie uzdrowiska jako atrakcja dla turystyki kulturowej. *Turystyka Kulturowa*, 1/2016: 131-156.
- Koch A., Potkański T., 2015: Gra o budżet. Narzędzie zwiększające partycypację w zarządzaniu miastem. *Centrum Rozwiązań Systemowych Wrocław*.

- Krzymowska-Kostrowicka A., 1993: Krajobraz jako przedmiot badań w ujęciu aksjologicznym [in:] *Ekologia krajobrazu w badaniach terytorialnych systemów rekreacyjnych* (ed.) M. Pietrzak, Poznań: 73-75.
- Mucha A., 2018: Zróżnicowanie zwycięskich projektów Budżetu Obywatelskiego w latach 2013-2016 w polskich miastach. *Prace Geograficzne*, 154: 55-70.
- Myga-Piątek U., 2001: Spór o pojęcie krajobrazu w geografii i dziedzinach pokrewnych. *Przegląd Geograficzny*, 73, 1-2.: 163-176.
- Pawłowska K., Staniewska A., Konopacki, 2012: *Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu. Podręcznik dobrych praktyk*. GDOŚ Kraków.
- Ponikowska I., Marciniak K., 1988: *Ciechocinek – terenoterapia uzdrowska*, PWN Warszawa.
- Polska Norma PN-Z-11000:2001 „Uzdrowiska-terminologia, klasyfikacja i wymagania ogólne”.
- Pukowiec-Kurda K., 2018: Świadomość krajobrazowa mieszkańców. Przykład Górnego-Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego. *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego*, 40 (2): 131-147.
- Pytlik B., 2017: Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy. *Studia z Polityki Publicznej SGH*, 1(13): 103-122.
- Relph E., 1989: Doznania geograficzne a bycie w świecie. Fenomenologiczne pochodzenie geografii. *Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej*, 2: 51-75.
- Richling A., Andrejczuk W., Rudenko L., Czechnij W., 2015: *Słownik polsko-ukraiński oraz ukraińsko-polski podstawowych terminów i pojęć z zakresu nauki o krajobrazie*. Wyd. PSW JP II Biała Podlaska-Kijów.
- Richling A., Solon J., 2011: *Ekologia krajobrazu*. Wyd. Naukowe PWN Warszawa.
- Rzeńca A., 2018: Zielone budżety partycypacyjne. *Zrównoważony Rozwój – Zastosowania*, 6: 119-127.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych. *Dz. U.* 2019, poz. 394.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G., 2012: Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation* 8, 2.
- Skrzypczyński R., 2017: Wrocław Civic Budget as a Tool for Introducing Changes into the Landscapes of Wrocław's Neighbourhoods. *Architektura Krajobrazu* 1/2017: 16-29.
- Sobala M., 2018: Ocena gotowości mieszkańców do partycypacji w działaniach na rzecz ochrony krajobrazu Beskidu Śląskiego i Żywieckiego. *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego* 40 (2): 5-23.
- Sobol A., Rzeńca A., 2018: Budżet partycypacyjny jako narzędzie polityki rozwoju małych miast województwa śląskiego i łódzkiego. *Space-Society-Economy*, 24: 91-104.
- Solecka I., Dworniczak Ł., 2016: Obywatele kształtują krajobraz miasta. Aspekty przestrzenne i funkcjonalne inicjatyw zgłaszanych w ramach Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego 2013-2014, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 443: 220-231.
- Tatarowska E., Furmankiewicz M., 2018: “Wrocławski Budżet Obywatelski 2014” jako przestrzenna forma identyfikacji potrzeb inwestycyjnych w mieście. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 504, 120-133.
- Act of July 28, 2005 on spa therapeutics, spas and their protection areas and spa gminas (*Journal of Law* 2005 no. 167 item. 1399, as amended).
- Act of October 9, 2015 on revitalisation (*Journal of Law* 2005 item. 1777, as amended).
- Act of January 11, 2018 on the amendment of certain laws to increase the participation of citizens in the process of selecting, operating and controlling certain public agencies. (*Journal of Law* 2018 item. 130, 1349).
- Węclawowicz-Bilska E., 2008: *Uzdrowiska polskie. Zagadnienia programowo-przestrzenne*. PK Kraków.
- Wojciechowski K.H., 1994: O przydatności badań percepcji krajobrazu [w:] *O percepcji środowiska* (red.) J. Bogdanowski, *Zeszyty Naukowe PAN nr 9, Komitet Naukowy przy Prezydium PAN „Człowiek i Środowisko”*: 109-124.