

# NASZE NAJBLIŻSZE OTOCZENIE

Zarządzanie przestrzenią to forma publicznego zarządzania szczególnym dobrem wspólnym. Obejmuje ono krąg działań i decyzji istotnych dla naszego środowiska życia.

Przekształcanie przestrzeni miasta – budowa dworca Łódź Fabryczna i początku kształtowania nowego centrum Łodzi zajmującego około 75 ha



## Tadeusz Markowski

Interdyscyplinarne Centrum Studiów Miejskich  
Uniwersytet Łódzki

**P**otocznie zarządzanie przestrzenią jest rozumiane jako planowe rozmieszczenia ludzkiej aktywności w terenie związane z trwałą zabudową lub istotnym antropogenicznym przekształceniem dotychczasowej formy użytkowanej ziemi. Współcześnie na przestrzeń i zarządzanie przestrzenią patrzymy nie tylko z punktu widzenia pragmatyki społeczno-gospodarczej. Musi być ona traktowana w szerszym kontekście, jako czterowymiarowe środowisko życia. Zarządzanie przestrzenią musi uwzględnić nie tylko urządzenie się człowieka w przestrzeni z punktu widzenia celów gospodarczych czy społecznych, lecz także zarządzanie przestrzenią jako szczególnym publicznym dobrem ekonomicznym, wyodrębnionym fragmentem przestrzeni z dobra wolnego.

Przestrzeń w ujęciu czterowymiarowym ma relatywny i zmienny w czasie charakter. Żle zorganizowane powiązania komunikacyjne zwiększają koszty funkcjonowania i obniżają wartość ekonomiczną czasoprzestrzeni. Dobrze zorganizowana przestrzeń pod względem wewnętrznej i zewnętrznej dostępności ma wysokie wartości ekonomiczne. Przestrzeń musi zapewnić także wysoką zdolność absorpcyjną i odtwórczą systemów przyrodniczych, a jej ocena nie może być sprowadzona do krótkookresowych korzyści ekonomiczno-finansowych. W systemie gospodarowania przestrzenią występują naturalne i podstawowe sprzeczności między celami działalności indywidualnych użytkowników a celem całej wspólnoty. Występuje tutaj bowiem naturalny problem charakteryzowany przez tzw. pułapki społeczne związane z korzystaniem z dobra wspólnego, które bez odpowiedniej regulacji i ochrony prowadzą do degradacji dobra wolnego czy już odpowiednio przetworzonego dobra publicznego.

Instrumentami omijania tych pułapek społecznych i unikania kosztów zewnętrznych gospodarowania czasoprzestrzenią i jej zasobami jest publiczna polityka władz. Powinna ona minimalizować skutki negatywne czasami wręcz rabunkowej wobec przyrody ludzkiej działalności oraz stale poprawiać wzrost wartości przestrzeni jako dobra wspólnego i miejsca funkcjonowania systemów przyrodniczych.

Mówiąc o przestrzeni, musimy zdawać sobie sprawę, że jest ona szczególnym, niereprodukowalnym dobrem w procesie działalności gospodarczej człowieka. Podobnie wygląda sprawa przestrzeni dwuwymiarowej (płaskiej), czyli terenów, które są nieodna-

wialnym dobrem. To oznacza, że rynkowe mechanizmy w tworzeniu np. nowych terenów pod zabudowę są zawodne i odbywają się kosztem wykluczenia innych funkcji (np. przyrodniczych). Z każdym terenem nierozzerwalnie jest związany trzeci wymiar (wysokość i głębokość) oraz czwarty (czas). Powstaje zasadnicze pytanie o prawa własności do nich.

## Diagnoza

Jak zatem wypada ocena w podziale na fazy składające się na sprawne zarządzanie polską przestrzenią? Ze względu na jej strategiczny charakter i konieczność działań o charakterze holistycznym podmiotem zarządzającym powinien być rząd, wspierany strukturą organizacyjną zdolną do planowania rozwoju i planowania przestrzennego w sposób zintegrowany oraz stałego monitorowania procesów przemian w przestrzeni. Ponadto instytucja ta musi działać w obronie długofalowego interesu publicznego i nie powinna podlegać naciskom partyjnym i populistycznym. Takiej struktury organizacyjnej nie posiadamy, a tzw. polityka przestrzenna ma charakter ukryty, niesformułowany w dokumentach publicznych.

Służby planowania w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) także mają bardzo słabą pozycję w strukturach administracji (nie tylko z uwagi na brak odpowiednich kadr, lecz także ich systemową słabość). W obecnym stanie prawnym nie są w stanie chronić interesu publicznego. Często w doborze kadry planistycznej władze terytorialne także kierują się kryteriami nomenklatury partyjnej przy obsadzaniu stanowisk kierowniczych i obniżają poziom profesjonalny lokalnej administracji i biur planowania.

Planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym jest fasadowe, ma charakter głównie diagnostyczny i informacyjny i nie pełni funkcji regulacyjnej ani wiążącej JST do wprowadzania ustaleń wojewódzkich do lokalnego systemu regulacji. System planowania przestrzennego na poziomie lokalnym jest szczególnie ułomny, gdyż jest podporządkowany lokalnym interesom właścicieli nieruchomości. Jest systemem selektywnym (niesprawiedliwym), pozwalającym na gry spekulacyjne i patologiczny w skutkach sposób użytkowania przestrzeni. Ponadto jest on ciągle wypaczany i osłabiany przez rządowy system specustaw działających poza lokalnymi przepisami planów miejscowych.

Planowanie w formie prakseologicznej (tj. planowanie strategiczne i operacyjne) ma charakter deklaratywny. Najczęściej jest traktowane jako warunek do uzyskania środków zewnętrznych z funduszu UE. Potem najczęściej decyzje są podejmowane poza systemem zaplanowanych działań.

Instrumenty ekonomiczne nie pełnią funkcji motywacyjnej do racjonalnego działania ani po stronie



**prof. zw. dr hab.  
Tadeusz Markowski**

Jest kierownikiem Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich Uniwersytetu Łódzkiego. W latach 2001–2019 pełnił funkcję przewodniczącego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, a obecnie jest jego pierwszym wiceprzewodniczącym. Jest również członkiem Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Łodzi.  
tadeusz.markowski  
@uni.lodz.pl

## ACADĒMIA PANORAMA Zarządzanie

samorządów terytorialnych, ani po stronie właścicieli terenów. System sprzyja spekulacji gruntami oraz nadmiernemu i rabunkowemu zawłaszczaniu przestrzeni. Ustawy prawa materialnego, w tym dotyczące gospodarki gruntami, oraz podatki majątkowe od gruntów nie uwzględniają wartości przestrzeni. System finansowy JST nie uwzględnia właściwych relacji między podnoszeniem wartości zagospodarowanej przestrzeni, łańdem przestrzennym miast a budżetami lokalnymi. Taki system dochodów władz lokalnych działa negatywnie na racjonalność prowadzenia lokalnej gospodarki przestrzennej. Praktyka wykorzystywania instrumentów informacyjnych (elastycznych i potencjalnie w miarę skutecznych), w tym marketingu terytorialnego, pokazuje, że nie są one wykorzystywane we właściwy sposób, tj. pod kątem długofalowego rozwoju.

Monitoring przestrzenny jest nadal wielką słabością całego systemu gospodarowania przestrzenią. Jest niekompletny, niespójny i ciągle opóźniony w stosunku do i tak konserwatywnych wobec nowych wyzwań dyrektyw UE. De facto nie pozwala on nawet na tzw. planowanie śledzące i podejmowanie decyzji korygujących (lekkko opóźnionych w czasie) wobec zachodzących zmian gospodarczych i społecznych pod wpływem sił i sygnałów rynkowych. Istotną częścią systemu monitorowania są badania naukowe. Instytucje badawcze są jednak słabe finansowo, uzależnione

od nomenklatury partyjnej, walczące o przetrwanie, funkcjonują w systemie klientelistycznym, są skłonne do apologizacji decyzji rządzących, a nie ochrony interesu publicznego.

Badania na rzecz gospodarki przestrzennej w uczelniach wyższych są poza głównymi priorytetami rządowych programów badawczych. Wiedza w społeczeństwie z dziedziny gospodarki przestrzennej jest cząstkowa i rozproszona.

Źródłem obecnego całego zła, czyli grzechem pierworodnym, było zniesienie w 2003 roku obowiązku posiadania planów miejscowych jako podstawy procesów lokalizacji inwestycji z jednoczesnym uchyleniem ogólnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W miejsce pustki prawnej po planach miejscowych i ogólnych wprowadzono atrapę w postaci patologicznie interpretowanej administracyjnej decyzji o warunkach zabudowy.

Chaos w przestrzeni pogłębiają niespójne linie orzecznicze sądów o pozaplanistycznych prawach do zabudowy, które są niezgodne z istotą przestrzeni jako dobra wspólnego. Taką patologiczną interpretację orzeczniczą o warunkach zabudowy (WZ) wywiedziono, wykorzystując zapis w ustawie z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717). W art. 6.2 tego aktu stwierdza się, że „każdy ma prawo, w grani-

Zawłaszczanie przestrzeni  
w pionie, Hongkong



TADEUSZ MARKOWSKI



TADEUSZ MARKOWSKI

Hongkong. Przykład  
 trzywarstwowego  
 zagospodarowania  
 przestrzeni  
 (ciąg komunikacyjny  
 dla pieszych)

cach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich”. Zapis ten zinterpretowano, iż w przypadku braku planu każdy ma prawo do zabudowy na podstawie warunków zabudowy poza planem oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania. Czyli na dość dowolnie interpretowanej decyzji administracyjnej, niepodlegającej kontroli społecznej.

## Jakie zmiany wprowadzić?

Musimy zmienić system planowania i zarządzania przestrzenią z tradycyjnego (z epoki industrialnej) na ten bazujący na nowoczesnej ekonomii wartości. Wymaga to jednak powszechnego, nowoczesnego rozumienia praw ekonomicznych dotyczących nieruchomości i skutków związanych z użytkowaniem ziemi. W coraz większym stopniu wchodzimy też w przestrzeń nadziemną, w której rozmieszczamy nadajniki i przekaźniki informacji cyfrowej sięgające przestrzeni kosmicznej. Podobnie dzieje się z planowaniem przestrzennym na morzu. Konieczne staje się również globalne (międzynarodowe) planowanie i regulowanie np. aktywności na oceanach traktowanych dotychczas jako dobro wolne. Bez planowania

krajowego trudno być partnerem międzynarodowego systemu planistycznego i decyzyjnego w tej kwestii. Takie otwarte i miękkie zarządzanie przestrzenią musi być prowadzone na podstawie faktów i interdyscyplinarnych badań naukowych.

Zarządzanie przestrzenią na poziomie krajowym powinno być silnie powiązane z planowaniem nowych instrumentów systemowych na wszystkich poziomach władzy i administracji publicznej lub korygowaniem już tych istniejących. To właśnie tego typu planowanie strategiczne i długookresowe oparte na diagnozach prospektywnych powinno nakreślać kierunki ram prawnych dla regulacji prawa procesowego i materialnego w dziedzinie gospodarowania przestrzenią.

Polska powinna jak najszybciej podjąć wyzwania związane z nową rolą przestrzeni w trwałym wzroście, wymagającą stworzenia nowego i adekwatnego zintegrowanego systemu planowania rozwoju związanego z regulacyjnym planowaniem przestrzennym. Musimy być świadomi, że wysoka jakość środowiska przyrodniczego i antropogenicznego determinuje wytwarzanie w systemach miejskich – wspólnie najważniejszego zasobu rozwojowego gospodarek – wysokiej jakości kapitału terytorialnego. Ten strategiczny zasób nagromadzonej wiedzy, umiejętności i innowacyjności mieszkańców miast może być wytworzony tylko w sposób zintegrowany i tylko w sprawnych systemach terytorialnych (innymi słowy jest to szczególnie typ kapitału intelektualnego uwarunkowany wysoką jakością środowiska miejskiego). ■

Chcesz wiedzieć  
 więcej?

Markowski T., *Uwspólnianie czasoprzestrzeni miasta – fizyczny i ekonomiczno-społeczny (relacyjny) charakter czasoprzestrzeni*, [w:] *Uwspólnienie zasobów i dobra wspólne*, Kraków 2021.

Markowski T., Borska M., *Miasto, polityka, planowanie*, Katowice 2021.

Markowski T., *Nowy metabolizm miast*, „Pomorski Thinkletter” 1/2022.