

Dorota Rynio

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI PRZESTRZENI MIASTA – UJĘCIE DEFINICYJNE

Jednostki osadnicze, wykazujące wysoką intensywność zabudowy, w których jednocześnie występuje znaczne skupienie ludności, nazywamy miastem. Wiele cech decyduje o tym, że dana przestrzeń zostaje ukształtowana jako miasto. Przede wszystkim miastem nazywamy te osiedla, które na skutek pełnienia funkcji centrów gospodarczych, usługowych, administracyjnych i kulturowych uzyskały prawa miejskie. Istotna jest również struktura zawodowa osób zamieszkałych w mieście, gdzie przeważa ludność zatrudniona w przemyśle i usługach, czyli działach pozarolniczych. Miasto pełni funkcje, które dotyczą nie tylko jego terenu, ale również większych jednostek terytorialnych. Na jego obszarze występuje znaczna zwartość zabudowy, co jest konsekwencją m.in. wzrostu cen ziemi na tym terenie. Zmiany cen wynikają z następującego procesu urbanizacji. W obszarze miasta istnieje nie tylko skupisko ludności, ale również funkcjonuje wiele firm, które tu właśnie rejestrują działalność gospodarczą [Czornik 2004, s. 16.]. W skali miasta dominuje tzw. miejski styl życia, związany z: dostępnością specjalistycznych urządzeń, często wyższym poziomem życia mieszkańców, charakterystycznymi relacjami międzyludzkimi itp.

W gospodarce mamy do czynienia z różnorodnością miast. Z tego względu, w zależności od charakteru miasta, wyznaczniki miejskości jednostki osadniczej występują w różnym stopniu nasilenia. Często dochodzi do subiektywnego postrzegania wskaźników miejskości z powodu indywidualnej reakcji na odbiór cech przestrzeni miasta. W sposobie zarządzania miastem szczególną rolę odgrywa dokładne sprecyzowanie granic obszaru, dla którego wyznacza się zakres kompetencji władztwa, obowiązków i praw, a także współuczestniczenia, pomocy i współpracy w zagospodarowaniu przestrzeni jednostki osadniczej.

Przestrzeń może być definiowana w różnych ujęciach dziedzinowych. Według nauk matematycznych jest ona abstrakcyjną ideą, w ujęciu fizyki przestrzeń to własność materii, dla nauk geograficzno-przyrodniczych to środowisko naturalne powstałe w toku ewolucji, a zgodnie z definicją przedstawioną przez nauki

społeczno-kulturowe przestrzeń można określić jako twór ludzki, antropologiczny, kulturowy i społeczny, do którego powstania i przekształcania przyczyniają się jednostki, grupy i społeczności ludzkie [Gorzelałak]. Z punktu widzenia ekonomicznego najbardziej przydatne staje się ujęcie przestrzeni w kontekście geograficznym i klasyfikacja na przestrzeń lądową, wodną i powietrzną. Człowiek, podejmując działalność społeczną i gospodarczą, lokalizuje ją w określonej przestrzeni geograficznej, którą tworzą dwie składowe: przestrzeń przyrodnicza (ekologiczna) i przestrzeń zagospodarowana (antropogeniczna) [Kołodziejski 1995, s. 11]. Jednocześnie w celu ułatwienia, wprowadzono podział przestrzeni społeczno-geograficznej na jednostki terytorialne, co wiąże się z poszukiwaniem naturalnej hierarchizacji przestrzeni w przekroju określonego typu systemu jednostek przestrzennych. Zasadnicze znaczenie mają dwa typy systemów: system osadniczy i system regionów społeczno-ekonomicznych. W systemie osadniczym strukturę podukładów i ich wzajemnych powiązań spełniają w głównej mierze relacje typu: miejsce pracy–miejsce zamieszkania–miejsce zaspokajania potrzeb, co ma związek z realizacją podstawowych potrzeb ludzkich. W tym przekroju wyłaniają się najważniejsze jednostki osadnicze, takie jak: miasto, wieś, osiedle itp. System regionów społeczno-gospodarczych postrzegany jest jako domknięta część przestrzeni społeczno-gospodarczej (posiadająca jakąś szczególną właściwość), w której znaczenia nabierają przede wszystkim relacje w strefie produkcji (szerzej: [Kudłacz 1990, s. 13-21]).

Gospodarka przestrzenną geograficzną odbywa się zgodnie z zasadą gospodarności i, idąc za A. Klasikiem, logiką przestrzennego (geograficznego) podziału pracy, przyjętego za podstawę gospodarki przestrzennej, ze względu na to, iż przestrzeń geograficzna jest dobrem rzadkim oraz nie może być ona powiększona przez produkcję [Klasik 1979, s. 59]. Jednakże istnieje możliwość rozszerzenia przestrzeni przyrodniczej przez zagospodarowanie nieprzyjaznych i trudno dostępnych stref geograficznych, a także w przestrzeni antropologicznej – przez tworzenie sztucznych pięt uprawy, zamieszkania i działalności. Wpływa to na maksymalizację wykorzystania przestrzeni geograficznej [Domański 1993, s. 162]. Tak ekstensywne gospodarowanie zasobami przestrzeni, skierowane na osiągnięcie celów ekonomicznych, może wprowadzić stan nierównowagi i jeszcze większego deficytu przestrzeni geograficznej. Z tego względu każde działanie władz miasta, w zakresie zarządzania przestrzenią, powinno być skierowane na wykorzystanie efektów użytkowania przestrzeni w celu odnowy jakości i podniesienia jej wydajności, tak by w długim okresie przestrzeń geograficzna nie ulegała zmniejszeniu, a wręcz odwrotnie: konsekwencją takiego postępowania powinno być tworzenie rezerw dla przyszłych użytkowników i różnorodnych rodzajów użytkowania. Zadania te są przedmiotem zainteresowania polityki przestrzennej, zdefiniowanej przez G. Gorzelałaka jako: „usystematyzowane oddziaływania władz publicznych na przestrzenne zachowania podmiotów gospodarujących, niezależnie od istniejących podziałów administracyjnych [...], polityką przestrzenną są działania podejmowane

przez rząd centralny, jego agendy (również terenowe), w terenie prowadzą ją samorządowe władze regionalne i lokalne” [Gorzela]. W związku z tym przestrzeń jest rozumiana jako przedmiot polityki przestrzennej, a wszystkie czynności podmiotów gospodarujących są podporządkowane terytorium. Przestrzeń miasta jest także przedmiotem zainteresowania planowania przestrzennego, z tym że poglądy dotyczące przedmiotu planowania przestrzennego mogą być zróżnicowane ze względu na sposób wyznaczania roli przestrzeni w planowaniu i łączenie lub rozdzielanie programowania rozwoju danego miasta od zagospodarowania przestrzennego (w tym ujęciu wyróżnia się planowanie gospodarcze i planowanie przestrzenne). Planowanie gospodarcze postrzegać można jako kształtowanie rozwoju gospodarczego w czasie. Planowanie przestrzenne zakłada podejście bardziej techniczne, polegające na ścisłym oznaczeniu lokalizacji konkretnych procesów gospodarczych i inwestycji w przestrzeni miasta, zgromadzeniu dokumentacji technicznej i wyznaczeniu kolejności ich występowania. Odrębność czasu i przestrzeni podważa definicja planu gospodarczego P. Sulmickiego, według której plan gospodarczy to decyzja o sposobie działania w danym miejscu i czasie, wobec czego nie można rozdzielić miejsca i czasu w planowaniu rozwoju gospodarczego [Sulmicki 1962, s. 7-14]. Integracja miejsca i czasu prowadzi do oznaczenia planowania przestrzennego w jednostce osadniczej jako celowego zagospodarowania przestrzeni i jej zorganizowania służącego realizacji potrzeb ludzkich w określonym czasie (taką interpretację planowania przestrzennego przyjmują m.in. K. Dziewoński i B. Malisz [Zawadzki 1969, s. 49]). Zagospodarowanie zasobów przestrzeni miasta jest rozumiane jako inwestowanie w majątek trwały na danym terenie i planowe rozmieszczanie (lokalizacja) jego elementów [Zawadzki 1969, s. 51]. Planowanie przestrzenne nie jest wyizolowanym działaniem, a wręcz przeciwnie: jest ono ściśle związane z opracowywaniem programu rozwoju danej jednostki miejskiej. Na rozwój miasta składają się wzrost gospodarczy jednostki miejskiej i zachodzące w niej przemiany społeczne oraz zmiany w strukturze przestrzennej tego obszaru.

Podsumowując, można stwierdzić, iż plan rozwoju miasta stanowi jedność programu społeczno-gospodarczego rozwoju jednostki miejskiej i projekcji przestrzennego układu działalności społecznej zlokalizowanej na tym terenie [Zawadzki 1969, s. 55].

Proces rozwoju danego terytorium jest uzależniony od możliwości przestrzeni geograficznej, determinującej realizację potrzeb społecznych, celów i środków rozwoju. Ponieważ zastajemy przestrzeń geograficzną już ukształtowaną, analiza uwarunkowań i barier rozwoju społeczno-gospodarczego oraz planowanie przestrzenne pomoże w jak najszerzej realizacji wymogów społecznych, zgodnie z kryteriami ochrony środowiska naturalnego. Jedną z definicji planowania przestrzennego zaprezentował T. Zipser. Według tego autora planowanie przestrzenne to: „świadome działanie człowieka, mające na celu wprowadzenie określonego porządku w zagospodarowaniu przestrzeni” [Zipser 1983, s. 5].

W Polsce podstawowym i wiążącym aktem prawnym, dotyczącym kreowania polityki przestrzennej, jest Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa z dnia...]. Przedmiotem ustawy – ogólnie rzecz ujmując – jest przestrzeń. Konkretyzując, akt ten odnosi się do zagospodarowania zasobu przestrzeni, które to działanie rozumiane jest przez T. Zipsera jako: »przywiązanie na stałe lub na jakiś okres do konkretnych miejsc w przestrzeni fizycznej określonych „funkcji”, tj. zjawisk i procesów związanych mniej lub bardziej bezpośrednio z zaspokajaniem szeroko rozumianych potrzeb człowieka, [...] te właśnie zjawiska i procesy są przez człowieka kontrolowane i sterowane w bardzo różnym stopniu [...]» [Zipser 1983, s. 5].

W ustawie zwraca się szczególną uwagę na: „zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań” [Ustawa z dnia..., art. 1, ust. 1, pkt 2]. Realizacja rozwoju zrównoważonego dotyczy wszystkich ujęć terytorialnych, tj. państwa, województwa, powiatów, gmin oraz jednostek osadniczych.

Z punktu widzenia zarządzania przestrzenią miasta w realizacji rozwoju zrównoważonego kierunki przekształceń i zasady kształtowania przestrzeni dążą do postrzegania i osiągnięcia ładu zintegrowanego, „łączącego:

- ład społeczny, określający strategiczne cele i środki oraz przedsięwzięcia zmierzające do poprawy jakości życia społeczeństwa,
- ład ekonomiczny, określający strategiczne cele i środki pobudzające efektywny rozwój społeczno-gospodarczy,
- ład ekologiczny, formułujący warunki i strategiczne cele ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska przyrodniczego, zmierzające do utrwalania rozwoju ekologicznie zrównoważonego (ekorozwoju),
- ład przestrzenny, określający strategiczne cele i kryteria kształtowania struktur przestrzennych wyrażające zasady i kierunki gospodarowania przestrzenią geograficzną” [Kołodziejski 1997, s. 127].

W definicji ładu przestrzennego J. Paryska przez to pojęcie rozumie się określony porządek zagospodarowania przestrzennego. Jednakże sam autor zauważa, iż jest to definicja niepełna i interpretuje ład przestrzenny na nowo – jako systemowe ujęcie przedmiotu zagospodarowania przestrzennego. W tym aspekcie ład przestrzenny w jednostce osadniczej, będzie „organizacją terytorialnego systemu społecznego, która realizuje kryteria optymalności społecznej, tj. takiej, której efektów doświadczają mieszkańcy danego systemu terytorialnego” [Parysek 1995, s. 15]. Dążenie do rozwoju zrównoważonego, jako cel zarządzania zasobami miasta, wymaga takiego tworzenia ładu przestrzennego, które będzie zgodne z realiami gospodarki rynkowej i kształtowanej rzeczywistości. Wobec tego w mieście dokonuje się polaryzacja struktury przestrzennej, co wpływa na powstawanie i funkcjonowanie węzłów, nisz, pasm i stref aktywności, przedsiębiorczości i innowacji. Twory te powinny uaktywniać przyległe terytoria w ten sposób, ażeby

osiągnąć ład przestrzenny przy istnieniu tzw. ogniów równowagi. Przez pojęcie ładu przestrzennego J. Parysek rozumie: „określony porządek zagospodarowania przestrzennego danego obszaru [...], który wyraża się w materialnych formach i relacjach obejmujących wszystkie podstawowe aspekty rozwoju, tj. społeczne, ekonomiczne, ekologiczne i przestrzenne” [Parysek 1995, s. 15]. Wieloaspektowe ujęcie czynników rozwoju i ich wzajemnych relacji powoduje, iż ład przestrzenny można nazwać także ładem zintegrowanym. Kreowanie zrównoważonego rozwoju miasta wymaga wyznaczenia długookresowych celów gospodarowania przestrzenią, których realizacja zapewnia ukształtowanie się ładu zintegrowanego.

Podczas realizacji rozwoju zrównoważonego miasta osiąganie celów z tak różnych dziedzin wymagane jest m.in. z powodu coraz większej integracji poszczególnych czynników rozwoju, pomagającej osiągnąć większą sprawność i efektywność funkcjonowania jednostki oraz podstawowych wytycznych dotyczących rozwoju jednostki miejskiej zawartych w planach zagospodarowania i strategiach rozwoju. Równocześnie kształtowanie ładu przestrzennego prowadzi w dłuższym okresie do poprawy jakości życia ludności miasta oraz poprawy stanu środowiska naturalnego. Rozwój zrównoważony i ład przestrzenny skutkują także funkcjonalnością, przejrzystością i jasnością struktur przestrzennych, które są niesprzeczne z ekorozwojem [Domański 1992, s. 15-20].

W zarządzaniu zagospodarowaniem przestrzeni miasta w celu osiągnięcia ładu zintegrowanego powinny zostać uwzględnione następujące elementy:

- „1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 9) potrzeby interesu publicznego” [Ustawa z dnia..., art. 1, ust. 2].

Zarządzanie zasobami przestrzeni miasta wymaga uwzględnienia podstawowych cech przestrzeni. Przestrzeń miasta jest ograniczona w wyniku ustalenia granic administracyjnych jednostki osadniczej. W tym zakresie przestrzeń należy do czterech dóbr rzadkich i ograniczonych, którymi zarządza człowiek. Są nimi: przestrzeń, materia, energia i czas. Przestrzeń miasta stawia opór wobec działalności ludzkiej. Wynika to z dostępności komunikacyjnej poszczególnych obszarów miasta oraz postępu technicznego ludzkości. Przestrzeń w jednostce miejskiej jest niezbędna do prowadzenia działalności społeczno-gospodarczej; z tego względu niezbędne jest pokonywanie naturalnego oporu, który ona stawia, w celu udostęp-

nienia terenów do spełniania określonych funkcji działalności ludzkiej. Do cech przestrzeni należy dodać również jej zróżnicowanie pod względem cech naturalnych i antropogenicznych, co może decydować o przeznaczeniu konkretnych obszarów miasta na pełnienie określonych funkcji [Potoczek 2003, s. 193-194].

Odpowiedni sposób zarządzania przestrzenią miasta powinien wpłynąć na wytworzenie specyficznej oferty produktów miasta. Działania władz miejskich muszą zmierzać do wykreowania procesów wymiany, kształtowania i zaspokajania potrzeb mieszkańców jednostki osadniczej, tak aby stworzone produkty miejskie, z jednej strony realizowały potrzeby ludności, a z drugiej strony przyciągały do miasta inwestorów zewnętrznych [Czornik 2000, s. 13-33]. Jednocześnie dla tego typu zarządzania zasobami przestrzeni miasta należy pozyskać poparcie jego mieszkańców, co wpłynie na trwałość procesów rozwojowych.

Literatura

- Czornik M., *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, AE, Katowice 2004.
- Czornik M., *Promocja miasta*, AE, Katowice 2000.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 1993.
- Domański R., *Systemy ekologiczno-ekonomiczne. Modelowanie współzależności rozwoju*, tom C, PWN, Warszawa 1992.
- Gorzela G., *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*, materiały Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, http://www.kprm.gov.pl/reformy/nowe_prawo_sam/komentarz/a-22a.html.
- Klasik A., *Aspekt przestrzenny integracji układów o różnych mechanizmach gospodarczych*, [w:] *Elementy teorii zintegrowanej gospodarki przestrzennej. Studium integracji działania układów gałęziowych i regionalnych*, red. A. Klasik, KPZK PAN, Studia LXX, Warszawa 1979.
- Kołodziejcki J., *Kształtowanie polityki przestrzennej państwa w procesie transformacji systemowej*, [w:] *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Polska 2000 PLUS. Hipoteza*, red. T. Parteka, tom I, CUP, Warszawa 1995.
- Kołodziejcki J., *Scenariusze strategii transformacji przestrzennego zagospodarowania kraju (PZK)*, [w:] *Podstawy naukowo-badawcze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, RCSS, Warszawa 1997.
- Kudlacz T., *Funkcjonalno-przestrzenne struktury mikroregionalne*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 97, AE, Kraków 1990.
- Parysek J., *Wybrane problemy teoretyczno-metodologiczne gospodarki przestrzennej, wynikające z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r.*, [w:] *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, red. J. Parysek, KPZK PAN, tom CIV, Warszawa 1995.
- Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Agencja TNOIK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003.
- Sulmicki P., *Teoria rozwoju regionów gospodarczych*, Biuletyn KPZK PAN, zeszyt nr 1, Warszawa 1962.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 80, poz. 717 ze zm.
- Zawadzki S.M., *Podstawy planowania regionalnego*, PWE, Warszawa 1969.
- Zipser T., *Zasady planowania przestrzennego*, Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1983.

CITY SPACE RESOURCES ADMINISTRATION – DEFINITION FORMULATION

Summary

The goal of city space administration is to realize all the needs of its inhabitants. The main determinant of local space management is the implementation of the idea of balanced development. It is very difficult to reach all elements of balanced development, this is why it is necessary to engage city government and to gain acceptance of inhabitants for undertaken steps towards economic use of city space.