
Publiczny wymiar przestrzeni miasta – ujęcie ekonomiczne – rekomendacje dla polityki urbanistycznej w wymiarze krajowym i lokalnym

prof. dr hab. Tadeusz Markowski
Uniwersytet Łódzki



Publiczny wymiar przestrzeni miasta – ujęcie ekonomiczne – rekomendacje dla polityki urbanistycznej w wymiarze krajowym i lokalnym

Abstract: Public Dimension of the City Space – Economic Recognition – Recommendations for Urban Policy in the National and Local Dimensions. The public spaces of cities are mainly discussed by architects, city planners, urban sociologist and to the lesser extend by economists. In the classification of public urban spaces traditionally there are three basic categories: public space containing - streets, squares, parks, semi-public space-also called the neighborhood and semi-private spaces and private space-utilized by certain group of persons or entities. This division is common in urban and sociological literature. This division does not exhaust the complexity of the public space nature of urban spaces. Public space is also an economic category which is perfectly suited to the theory of public goods and the theory of externalities. These theories constitute an important basis for defining the essence of public interest and implementation of correct public policies in the sphere of spatial management.

Good quality public urban space is used to build the value of the public place in itself , its surrounding values and the identity and values of the whole city. It influences the development of human capital. In such a sense, urban space becomes an obvious economic category, not just only physical subject. The author concludes that the

public dimension of urban space cannot be brought to terms only to shape and formulate rules for the use of urban space according to traditional divisions i.e., to public space, semi-public and private. The public dimension of urban space is much more complex. An immanent feature of urban space is the considerable diverse and mutually-determined and interrelated public and private values on each axis forming a physical four-dimensional space. The public dimension of urban space is therefore variable and increasingly dynamic, changing from a relatively purely public state to a quasi-private state, and vice versa. The definition of public interests and rules of access to public goods in the city is a particularly complex matter requiring specific knowledge, skills and sophisticated planning regulations.

Keywords: public space, public goods, urban policies, city planning

Wprowadzenie

Na temat przestrzeni publicznej miast głównie wypowiadają się architekci, urbaniści, socjologowie miasta, w mniejszym zakresie ekonomiści. *W podziale przestrzeni miejskiej tradycyjnie istnieją 3 podstawowe kategorie: przestrzeń publiczna – ulice, place, skwery, parki oraz przestrzeń półpubliczna – nazywana również przestrzenią sąsiedzką i półprywatną. Ostatni rodzaj to przestrzeń prywatna – należąca do pewnej grupy osób lub podmiotów* (Sikorska 2010, s 157). Podział ten jest powszechnie podzielany w literaturze urbanistycznej i socjologicznej (Chmielewski 2010; Borowik 2015; Wojnarowska 2018; Mantey 2019; Szczepański 2019). Taki podział oczywiście nie wyczerpuje złożoności problematyki publicznego charakteru przestrzeni miejskiej. Przestrzeń publiczna jest także kategorią ekonomiczną doskonale wpisującą się w teorię dóbr publicznych i teorię efektów zewnętrznych, stanowiąc tym samym ważną podstawę do definiowania istoty interesu publicznego i prowadzenia poprawnych interwencji publicznych (*public policies*) w sferze gospodarowania przestrzenią.

Przestrzeń publiczna w gospodarkach współczesnych miast nabiera nowego znaczenia. Rola ta jest istotna nie tylko w budowaniu tradycyjnych więzi społecznych (nazywanych często kapitałem relacyjnym) czy współtworzeniu warunków bytowych mieszkańców, jako istotnych składowych subiektywnej kategorii jakości życia, ale także w tworzeniu warunków do rozwoju gospodarczego, w tym klimatu przedsiębiorczości i innowacyjności, tak istotnych dla poprawy konkurencyjności sektorów wytwórczych. Dobrej jakości przestrzeń publiczna służy budowaniu wartości samego miejsca publicznego, wartości jego otoczenia, jak i tożsamości oraz wartości całego miasta. Wpływa na rozwój kapitału ludzkiego. W takim ujęciu przestrzeń miejska staje się oczywistą kategorią ekonomiczną, a nie tylko rzeczową. Jest także ważną składową „kapitału

terytorialnego” będącego podstawą rozwoju nowoczesnych kreatywnych gospodarek (Markowski 2015, 2016). Przestrzeń miejska wpływa bowiem na główne składowe tego kapitału tkwiące w wartościach społecznych i systemach gospodarczych. Bez wysokiej jakości przestrzeni publicznej miast ten szczególnie zasób, decydujący o wielu współczesnych przewagach konkurencyjnych producentów zlokalizowanych w miastach, by *de facto* nie istniał.

Przestrzeń publiczna miast jako kategoria ekonomiczna jest zatem produktem i dobrem będącym wytworem ludzkiej działalności. Jest też produktem szczególnym, bo produktem relacyjnym, tj. wytworzonym i postrzeganym przez człowieka w wyniku wymiany wartości materialnych i niematerialnych. Jest także produktem złożonym (megaproduktem), składa się bowiem z subprzestrzeni publicznych i innych przestrzeni będących we władaniu prywatnym, ale generujących wartości publiczne. W tym sensie niezależnie od formy własności przestrzeni relatywnie wyodrębniona przestrzeń miasta, jako złożona struktura funkcjonalno-przestrzenna, jest także swoistym „dobrem publicznym” i nośnikiem innych dóbr. Każdy taki mega- i subprodukt składający się na strukturę funkcjonalno-przestrzenną w zależności od skali wymiaru publicznego i zdefiniowanego interesu publicznego może być przedmiotem odrębnej publicznej interwencji.

1. Przestrzeń miejska jako dobro publiczne

Zagadnienia te były już podejmowane i publikowane przez autora niniejszego opracowania. Autor wykorzystał więc do tego celu wcześniejszy swój dorobek, starając się na niego spojrzeć krytycznym okiem (Markowski 2013). Za każdym razem okazuje się bowiem, że – po dalszych zebranych doświadczeniach praktycznych i dalszych

studiach literaturowych – na zagadnienie to można spojrzeć w nieco inny i bardziej pogłębiony sposób. Interesy publiczne związane z przestrzenią nierozzerwalnie łączą się z kategorią dóbr publicznych. Dla celów praktycznych definiujemy je jako wszystkie wytwory ludzkiej działalności leżące w polu zainteresowania każdego obywatela, do których dostęp na równych zasadach gwarantują władze publiczne (wszystkich poziomów) zgodnie z ich realnymi kompetencjami i możliwościami gospodarki w transakcjach pozarynkowych.

Dla poprawnego rozumienia istoty dóbr publicznych jako kategorii ekonomicznej warto przypomnieć definicję dobra publicznego przyjmowaną w teorii ekonomii dobrobytu. Dobra publiczne są to materialne i niematerialne wytwory ludzkiej działalności, których konsumpcja, w przypadku formy w pełni publicznej, łączy się z zerowymi kosztami konsumpcji i zerowymi marginalnymi kosztami ich dostarczenia w przypadku, kiedy pojawia się dodatkowa liczba konsumentów. Dobra w pełni publiczne charakteryzują się zatem brakiem konkurencji i wykluczalności z konsumpcji (Samuelson 1954; Mishan 1981). *De facto* większość dóbr publicznych ma charakter mieszany, czyli w procesie konsumpcji ma zarówno cechy dobra publicznego, jak i prywatnego (Mishan 1981; Markowski 1999). To oznacza, że przy ich konsumpcji zawsze pojawia się pewien poziom konkurencji, wykluczalności i kosztów pozyskania ich do konsumpcji lub też występują marginalne koszty wytworzenia dodatkowej ilości dobra. W procesie dostarczania „dóbr publicznych” ściera się nieustannie interes prywatny i grupowy z interesem publicznym. Stąd też praktycznie każde dobro definiowane jako publiczne ma *de facto* quasi-publiczny charakter.

2. Przestrzeń miejska a sprawiedliwość społeczna

Przestrzeń warunkuje byt i warunkuje dostęp do czynników niezbędnych nam do życia. W przestrzeni realizuje się zatem podstawowe prawo do sprawiedliwego dostępu do podstawowych dóbr (*primary goods*). Nawiązując do teorii sprawiedliwości J. Rawls'a (Rawls 1971), możemy przyjąć, że przestrzeń będziemy ujmować w kategoriach relatywnych, nie bezwzględnych (fizycznych). Tak więc przestrzeń, w której żyje człowiek, jest podstawowym dobrem naturalnym, które przez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z różnymi dobrami i kosztami społecznymi. W tym rozumieniu jest ona kategorią ekonomiczną integralnie związaną z kosztami jej wytworzenia. Podstawowym więc prawem konstytucyjnym musi być prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni (Markowski 2013). Będąc częścią wspólnoty europejskiej, musimy przyjąć, że idee sprawiedliwości i równości w układach funkcjonalno-przestrzennych są podstawą budowania wspólnotowej polityki w Unii Europejskiej i tej wartości muszą odpowiadać nasze systemy zarządzania rozwojem w wymiarze przestrzennym.

Bazując na teorii sprawiedliwości, dochodzimy do wniosku, że zapewnienie sprawiedliwego dostępu i konsumpcji dóbr wspólnie użytkowanych i ważnych z punktu widzenia interesu publicznego i zasad sprawiedliwości społecznej zależy w dużym stopniu od stanu zagospodarowania. W praktyce jednak ze względu na quasi-publiczny charakter dóbr publicznych mamy do czynienia z próbami ich zawłaszczania, a tym samym naruszaniem interesów publicznych także wyrażanych w systemie prawnym. Ponieważ przestrzeń jest zawłaszczana przez właścicieli i innych jej użytkowników, powoduje to, że dobra nie są równo dostępne. Także wiele innych dóbr z klasy publicznej i quasi-publicznej, będących wytworem działalności człowieka, jest uzależnionych od czynnika dostępności

i organizacji dostępu do miejsc ich konsumpcji i kanałów dystrybucji w przestrzeni miasta.

Przestrzeń fizyczna ujmowana w trzech, a nawet czterech wymiarach w każdym z nich może podlegać procesom wykluczania użytkowników. Przykładowo z trzecim wymiarem użytkowania przestrzeni miejskiej łączy się taka kategoria ekonomiczna i prawna jak własność warstwowa. Wzrastające zapotrzebowanie na użytkowanie przestrzeni w trzecim wymiarze, tj. w oderwaniu od własności ziemi, sprawia, że sprawa warstwowego użytkowania przestrzeni i warstwowej własności wymaga w Polsce pilnej regulacji. Czas jest także oczywistym wymiarem interwencji, planujemy w czasie, ustalamy regulacje na określony czas, np. wprowadzamy czasowe ograniczanie zmiany użytkowania, tworzymy rezerwy terenu pod przyszłe obiekty publiczne etc. Niby to sprawy oczywiste, ale nie dla wszystkich. Regulacje dotyczące własności i form użytkowania muszą dotyczyć każdego wymiaru przestrzeni i mogą znacznie się różnić w systemie regulacyjnym dla każdego z nich. Stąd też ma swoje uzasadnienie teoretyczne wprowadzenie do organizacji życia społeczeństw takich form czasowego użytkowania jak określona w czasie dzierżawa terenu, dzierżawa wieczysta czy wieczyste użytkowanie. Formy te są odpowiedzią na potrzeby interwencji w czwarty wymiar użytkowania przestrzeni. W praktyce funkcjonowania miasta dla każdego wymiaru przestrzeni powstały określone zwyczaje i uregulowania prawne, głęboko wpisane w systemy społeczne. Stąd duże opory społeczne i polityczne przed ich zmianą. Każda próba zmiany sposobu interwencji publicznej w „wymiarach” przestrzeni napotyka na nieco inne bariery społeczne i ekonomiczne. Żyjąc dłużej, mamy inny system wartości i motywacji w stosunku do walorów zagospodarowanej przestrzeni niż w społeczeństwach o krótkiej średniej przeżywania. Inne będą też relacje człowieka w odniesieniu do walorów przestrzeni i nieruchomości, a także czynnika czasu, jeśli zmieni się np. system wartości oraz sposób i miejsce tezauryzacji bogactwa.

We współczesnej gospodarce wszystkie wymiary przestrzeni wraz z funkcją czasu jako czwartego wymiaru stają się przedmiotem interwencji (polityki). Potrzeba ta jest konsekwencją obiektywnych zawodności alokacyjnych rynkowych mechanizmów w dystrybucji integralnie powiązanych z przestrzenią (lub od przestrzeni zależnych) dóbr publicznych i dóbr rynkowych i innych efektów zewnętrznych. Właśnie rynki nieruchomości związane z przestrzenią miast charakteryzują się szczególnie dużą skalą efektów zewnętrznych i wymagają regulacji prawnej, która zabezpiecza majątek nieruchomy także przed spekulacjami i nieuzasadnionymi spadkami jego wartości. Brak takich mechanizmów, ich osłabienie lub nieadekwatność do zmieniających się współcześnie wymagań sprawia, że rynki te mają nie tylko ułomny charakter, ale nabierają wręcz patologicznego charakteru. Dlatego tak niezbędny jest m.in. regulacyjny system publicznego planowania przestrzennego, poprzez który możemy realizować podstawowe prawa sprawiedliwego dostępu do dóbr publicznych powiązanych z przestrzenią. Musimy być przy tym świadomi, że dążąc do maksymalizacji w zakresie sprawiedliwości w dostępie do dóbr publicznych, za każdym razem jednocześnie ograniczamy podstawowe prawo do swobodnego użytkowania przestrzeni i tworzymy ramy dla wytwarzania zrelatywizowanych form przestrzennych, w których mogą się realizować pewne politycznie wyznaczone standardy sprawiedliwego dostępu do dóbr podstawowych i dóbr publicznych. Ta dystrybucja dóbr na poziomie lokalnym związana jest z lokalną gospodarką przestrzenną i przejawia się m.in. w kompetencjach władz lokalnych do tworzenia prawa lokalnego w zakresie lokalizacji w przestrzeni ludzkiej aktywności. Dokonuje się to w formie polityki przestrzennej i aktów planowania miejscowego. *De facto* w planowaniu przestrzennym decydujemy zarówno o systemie reglamentacji dóbr publicznych, jak również ich kosztowej i cenowej internalizacji.

3. Karta przestrzeni publicznej jako społeczny wyraz potrzeby ochrony wartości publicznej przestrzeni

Autor liderował opracowaniu *Karty przestrzeni publicznej* (2009) przyjętej na Kongresie Urbanistyki Polskiej organizowanym przez Towarzystwo Urbanistów Polskich w Poznaniu w 2009 r. Z tego też względu w *Karcie przestrzeni publicznej* znalazły się wyraźnie ekonomiczne akcenty. Inicjatywa ta była mocno wspierana przez Związek Miast Polskich oraz ówczesne władze miasta Poznania coraz bardziej dostrzegające ułomności istniejącego systemu prawnego dotyczącego planowania i gospodarowania przestrzenią w Polsce. Od czasu jej przyjęcia przez uczestników Kongresu nadal wszystkie jej hasła nie straciły na znaczeniu.

Przestrzeń publiczną zdefiniowano w kategoriach społeczno-ekonomicznych. Autorzy stwierdzili: *rozumiemy ją, jako dobro wspólnie użytkowane, celowo kształtowane przez człowieka, zgodnie ze społecznymi zasadami i wartościami – służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych i ponadlokalnych. O publicznym charakterze przestrzeni decyduje zbiorowy sposób jej użytkowania.*

Wyraźnie podkreślono formę użytkowania przestrzeni, a nie własność jako kryterium jej publicznego charakteru. Własność bowiem nie jest bezwzględnym warunkiem publicznego charakteru konsumpcji (użytkowania) produktu, chociaż z pewnością publiczna własność przestrzeni daje – przynajmniej teoretycznie – większe gwarancje, że zostanie zapewniony publiczny charakter w dostępie do tego dobra.

Uznano też, że przestrzeń publiczna jest także dobrem o strategicznym znaczeniu dla miast.

- *Przestrzeń publiczna jest dobrem posiadającym nie tylko specyficzne cechy użytkowe, ale jest miejscem*

transmisji różnych produktów materialnych i niematerialnych zaspokajających różnorodne potrzeby. Z tego względu jest dobrem i zasobem o strategicznym znaczeniu dla społeczności lokalnych.

- *Wielość i znaczenie funkcji przestrzeni publicznej sprawia, że podlega ona silnej presji rozwojowej i zawłaszczaniu. Przestrzeń podlega globalnej grze rynkowej. W wyniku nieuregulowanej konkurencji między jednostkami terytorialnymi dochodzi do akceptacji zawłaszczania przestrzeni publicznej i godzenia się na różnego typu społeczne koszty obciążające lokalne społeczności.*

Karta zawiera bardzo syntetyczną diagnozę przyczyn takiego stanu rzeczy, które to przyczyny od tego czasu nadal nie uległy zmianie. W Karcie napisano: Takim zachowaniom władz lokalnych – ale także władz centralnych – sprzyja:

- *niska społeczna świadomość znaczenia dobra wspólnego dla państwa i jego obywateli wynikająca z braku tradycji poszanowania dobra wspólnego;*
- *błędny pogląd, że wolny rynek – bez publicznej interwencji – jest w stanie zrównoważyć rozwój przestrzenny i społeczno-gospodarczy;*
- *pierwszeństwo interesów indywidualnych przed dobrem wspólnym, zwłaszcza w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;*
- *niedostateczny udział społeczeństwa w decydowaniu o rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym (Karta... 2009).*

Autorzy Karty pokusili się o sformułowanie kierunkowych działań niezbędnych, aby chronić i właściwie użytkować przestrzeń publiczną. Zdaniem uczestników Kongresu działaniami sprzyjającymi

ochronie i racjonalnemu użytkowaniu przestrzeni publicznej są:

- stosowanie kompleksowej analizy korzyści – kosztów w procesach dotyczących zagospodarowania przestrzeni publicznej;*
- edukacja społeczności lokalnej pokazującej nowe prawa i reguły globalnej gospodarki i rolę przestrzeni publicznej w rozwoju zrównoważonym oraz jej wartość dla mieszkańców;*
- zintegrowane zarządzanie i planowanie rozwoju jednostek terytorialnych;*
- mobilizacja i aktywizacja lokalnych społeczności do udziału w procesach planowania zagospodarowania przestrzennego i rozwoju;*
- prowadzenie działalności inwestycyjnej ze sfery zagospodarowania oraz rewitalizacji w obszarach przestrzeni publicznej, wyłącznie na podstawie prawa miejscowego spójnego z lokalną polityką przestrzenną, z jak największym udziałem społeczeństwa przy tworzeniu tego prawa i formułowaniu lokalnej polityki;*
- wykluczenie niepodlegających publicznej kontroli administracyjnych procedur i decyzji jako podstawy do prowadzenia działalności inwestycyjnej;*
- zapewnienie dostępu do przestrzeni i tworzenie takich form przestrzennych, które minimalizują wykluczenie i nieuzasadnioną konkurencyjność (w tym zawłaszczanie);*
- ochrony istniejącej struktury społecznej i przestrzennej, tradycji miejsca, lokalnej kultury i istniejących wartościowych obiektów i układów urbanistycznych;*

- *ochrona społecznej różnorodności: mieszanie grup społeczno-ekonomicznych, unikanie izolacji i segregacji oraz wspieranie słabszych grup społecznych;*
- *identyfikacja i wyrażanie w sposób formalny zbiorowych potrzeb i aspiracji mieszkańców wobec przestrzeni publicznej, zwłaszcza w procesach definiowania lokalnej polityki przestrzennej oraz tworzenia prawa miejscowego;*
- *wprowadzenie w życie narzędzi skutecznej realizacji planów zagospodarowania przestrzennego oraz instrumentów praktycznego wprowadzania w życie zasad zrównoważonego rozwoju i porządku przestrzennego;*
- *wspieranie rozwoju aktywności społecznych, kulturalnych i artystycznych, które są związane z przestrzenią publiczną, działają dzięki niej i ją wzmacniają;*
- *zwiększanie zainteresowania lokalnej społeczności jakością przestrzeni publicznej oraz usprawnienie interakcji między siłami rynkowymi a potencjałami oferowanymi przez przestrzenie publiczne, celem zbilansowania systemu wartości między sferą społeczną, kulturową i ekonomiczną;*
- *poszanowanie dobrego sąsiedztwa rozumianego jako przeciwdziałanie oszpecaniu przestrzeni publicznej i terenów otwartych przez urządzenia reklamowe, informacyjne, drogowe i techniczne;*
- *dbanie o tworzenie pozytywnych relacji między terenami publicznymi a otaczającymi je nieruchomościami prywatnymi;*
- *traktowanie przestrzeni publicznej i jej przekształceń jako obszarów polityki rozwoju zrównoważonego (czyli miejsc, gdzie następuje optymalizacja*

użytkowanych zasobów, m.in. oszczędność wody, energii, zwiększanie bioróżnorodności, na równi w praktyce projektowej, realizacyjnej i eksploatacyjno-zarządczej);

- dbanie o najwyższy poziom planowania i projektowania urbanistycznego w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod publiczne cele;*
- bliska współpraca sektora publicznego i prywatnego w dziedzinie projektowania zabudowy i zagospodarowania przestrzeni publicznej;*
- stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji złożonych projektów urbanistycznych współkreujących przestrzenie publiczne;*
- ustalanie zasad i standardów decydujących o harmonii i porządku przestrzennym;*
- ochrona interesu zbiorowego przed agresywnymi zachowaniami wobec przestrzeni publicznej (zawłaszczaniu i dewastowaniu przestrzeni);*
- budowanie świadomości społecznej o roli przestrzeni publicznej w rozwoju społeczno-gospodarczym i podnoszeniu jakości życia;*
- motywowanie agencji i organizacji pozarządowych do działań na rzecz dbałości o przestrzeń publiczną (tamże).*

Karta apeluje także do społeczności lokalnych. *Celem realizacji idei wyrażonych w Karcie, niezbędne jest (ze strony lokalnych społeczności):*

- kontrolowanie działań władz samorządowych wobec przestrzeni publicznej;*

- *aktywny udział w procesach planowania przestrzennego, czyli partycypacja społeczna w definiowaniu lokalnych polityk – przestrzennej oraz pokrewnych – w formułowaniu prawa miejscowego;*
- *monitorowanie sposobów użytkowania i zagospodarowania przestrzeni publicznej i informowanie szerokiej opinii publicznej o problemach i zagrożeniach;*
- *oszczędne, racjonalne i zgodne ze społecznymi zasadami użytkowanie przestrzeni publicznej;*
- *kształtowanie etycznych postaw i zachowań – szacunku dla dobra wspólnego – na wszystkich poziomach formalnej oświaty oraz poprzez media publiczne propagowanie w rodzinach i grupach społecznych właściwych form korzystania z przestrzeni publicznej.*

Kartę kończy 8 zasad organizowania i użytkowania przestrzeni publicznych:

- *Zasada Maksymalizacji wartości miasta i jego nieruchomości poprzez kreowanie wysokiej jakości przestrzeni publicznych.*
- *Zasada Kompleksowego planowania miejscowego oraz projektowania urbanistycznego przestrzeni publicznych w oparciu o wyniki konkursów urbanistycznych i architektonicznych.*
- *Zasada Społecznej partycypacji w tworzeniu narzędzi kształtowania i gospodarowania przestrzenią publiczną, z aktywnym udziałem lokalnych społeczności w procesie sporządzania dokumentów planistycznych.*

- *Zasada Ochrony dziedzictwa kulturowego oraz specyfiki lokalnej jako szczególnych wartości przestrzeni publicznych.*
- *Zasada Równowagi w tworzeniu nowej przestrzeni publicznej w stosunku do rewitalizowanej przestrzeni historycznej.*
- *Zasada Sprawiedliwego dostępu do przestrzeni publicznych i minimalizacji konfliktów przy ich tworzeniu oraz użytkowaniu.*
- *Zasada Kształtowania przestrzeni publicznych integrujących grupy społeczne z szacunkiem dla ich różnych potrzeb i systemów wartości.*
- *Zasada Aktywnego użytkowania przestrzeni publicznych i ich wykorzystywania do organizowania wydarzeń lokalnych (tamże).*

Wnioski

Wymiar publiczny przestrzeni miejskiej nie może być sprowadzony tylko do kształtowania i formułowania zasad użytkowania przestrzeni według tradycyjnych podziałów, tj. na przestrzeń publiczną – rozumianą jako przestrzeń otwartą i wspólną, półpubliczną oraz prywatną. Publiczny wymiar przestrzeni miejskiej jest bowiem dużo bardziej złożony. Immanentną cechą przestrzeni miejskiej jest znaczne zróżnicowane i wzajemnie uwarunkowane wartości publicznych i prywatnych na każdej z osi tworzących fizyczną czterowymiarową czasoprzestrzeń. Publiczny wymiar przestrzeni miejskiej jest zatem zmienny i zrelatywizowany w czasie i współcześnie nabiera coraz bardziej dynamicznego charakteru, od stanu relatywnie czysto publicznego do stanu quasi-prywatnego i odwrotnie. Zdefiniowanie na tym tle interesów publicznych i reguł dostępu do dóbr publicznych

w mieście jest sprawą szczególnie złożoną oraz wymagającą szczególnej wiedzy i umiejętności.

Dobrej jakości przestrzeń miejska, gwarantując wysoki strumień dostępu do dóbr publicznych, podnosi wartość gruntów miejskich oraz wartość całego miasta. Tym samym podnosi wartość majątku narodowego. Wysoka wartości majątku miejskiego czy narodowego w sensie ekonomicznym oznacza wysoką zdolność miasta i jego użytkowników do generowania dochodów z nowych inwestycji. Mechanizmem finansowym potwierdzającym taką zdolność kreowania wartości rynkowych na tle wysokiej jakości przestrzeni miejskiej jest instytucja kredytów hipotecznych, obligacji majątkowych i tym podobnych instrumentów finansowych.

Aby te mechanizmy finansowe działały sprawnie, muszą istnieć mechanizmy podatkowe pozwalające na pośrednie przejmowanie części wartości z nieruchomości, które skorzystały na inwestycjach przy tworzeniu i utrzymywaniu przestrzeni publicznych i kształtowaniu struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta jako wspólnej wartości publicznej. Takimi instrumentami najlepiej pokazującymi te związki i motywującymi do inwestowania w przestrzeń publiczną i jej ochronę są lokalne podatki związane z wartością majątku nieruchomego oraz sprawne rynki nieruchomości ograniczające spekulacje gruntami. Zapewnienie zatem minimalnej sprawności rynków nieruchomości ze strony państwa powinno stać się jedną z ważniejszych zasad budowania systemu interwencji państwa w sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej (*Raport z Kongresu... 2012-2013*).

W świetle teorii sprawiedliwości logicznym wydaje się nieco inne podejście do właściwego rozumienia zasady państwa prawa w odniesieniu do przestrzeni miasta jako dobra publicznego i w konsekwencji do własności ziemi. Generalnie zasada państwa prawa jest interpretowana w taki sposób, że **wszystko jest dozwolone, co nie jest zabronione**. Taka interpretacja pozwala, co do zasady, na

każdą formę użytkowania ziemi. Prawem natomiast trzeba enumeratywnie wykluczać określone skutki użytkowania. Jeśli uznamy zaś, że przestrzeń miejska jest dobrem publicznym i że każdy ma prawo do jej użytkowania, to będzie oznaczać, że jakiekolwiek zmiany w formie użytkowania ziemi są niedozwolone, jeśli prawo wyraźnie na to nie zezwala ze względu na ochronę interesu publicznego. Takim interesem publicznym najwyższej rangi powinno być **prawo do swobodnego przemieszczania się w przestrzeni miasta**. Taka interpretacja w praktyce oznacza, że można zmieniać formy użytkowania ziemi tylko według zasad nakreślonych prawem i planami miejscowymi. Jeśli tak, to musimy się zgodzić, że każde użytkowanie przestrzeni, w tym ziemi, jest także działaniem dyskryminującym innych użytkowników. Każda ścieżka myślowa wychodząca od dobra wspólnego musi nas doprowadzić do wniosków, że zapis w art. 6 w *Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym* zaczynający się od ochrony interesu prywatnego, a nie publicznego odwraca porządek w budowaniu publicznego instrumentu interwencji. (Art. 6. 1. 2.) *Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:*

1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeśli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich;

2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Pojawia się wątpliwość, czy zapis ten jest zgodny z konstytucyjną zasadą równego dostępu do dóbr i usług świadczonych publicznie. *Ustawa* bowiem wychodzi od ochrony interesu prywatnego, a nie publicznego. Nasze przepisy prawa zmieniające podstawy ustrojowe oparły się na nadinterpretacji ochrony interesu prywatnego.

Wydaje się, że po ponad 23 latach od zmiany ustrojowej można już racjonalnie mówić o interesach publicznych i właściwym ich wyważeniu. Sprawa ta nabiera strategicznej wagi przy reformowaniu sfery związanej z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej. Rozsądne wydaje się przyjęcie, że podstawowym aktem regulującym użytkowanie ziemi powinien być powszechny kataster rejestrujący przeznaczenie i formę użytkowania terenu. Jego zmiana w zakresie form użytkowania może być dokonana tylko ustawami w powiązaniu z systemem planów regulacyjnych. Można ten system potraktować jako swego rodzaju **powszechnie obowiązujący krajowy system strefowego planu regulacyjnego**, tj. jako system regulacji zezwalający na określone działanie, bowiem każde inne skutkuje naruszeniem dostępu do przestrzeni niezgodnie z zasadą sprawiedliwego do niej dostępu. Zmiana może nastąpić przez akty planowania przestrzennego lub ustawy specjalne powiązane z aktami planistycznymi.

W konsekwencji przeprowadzonego rozumowania nad megaprzestrzenią miasta jako wartością publiczną możemy powiedzieć, że pragmatyczna kategoria planistyczna, jaką jest struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta, jest „formalnym” wyrazem tej megawartości publicznej. Wartość funkcjonalno-przestrzenna miasta jest bezsprzecznie dobrem publicznym złożonym, wymagającym szczególnej ochrony. Jeśli chcemy, aby wizja struktury funkcjonalno-przestrzennej była nie tylko formalnym, ale faktycznym celem polityki rozwoju, musimy przyjąć, że staje się to z mocy aktu prawa miejscowego. Nasuwa się oczywisty wniosek, że struktura funkcjonalno-przestrzenna zapisana w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tego formalnego warunku nie spełnia, a to ze względu na to, że w obowiązującym prawie studium jest tylko „aktem kierownictwa wewnętrznego”. Obecne przepisy nie wykluczają co prawda możliwości opracowania i uchwalenia planu miejscowego dla całej jednostki, ale ze względu na fakultatywność planowania miejscowego

rzadko kiedy mamy do czynienia z pełnym pokryciem miast planami. Dzięki planowaniu miejscowemu możliwe jest – przynajmniej teoretycznie – specyficzne publiczne działanie interwencyjne na rzecz zapewnienia dostępu do tej nadrzędnej wartości dla wszystkich użytkowników miasta. Kwestią zasadniczą jest, czy potrafimy uzasadnić użytkownikom, że są lub będą realnymi beneficjentami tak zdefiniowanych wartości publicznych oraz czy podmiot polityki publicznej dysponuje realnymi kompetencjami do zapewnienia prawidłowej partycypacji interesariuszy w definiowaniu, ochronie i dostarczaniu tych wartości. Jeśli nie, to w rynkowych i demokratycznych systemach społeczno-gospodarczych takich „wartości” publicznych nie ochronimy.

Bibliografia

Borowik I., 2015, Władze miejskie a poszukiwania dobrej przestrzeni publicznej, *Acta Universitatis Lodzensis Folia Sociologica*, nr 54, (95), (<http://dx.doi.org/10.18778/0208-600X.54.07>).

Chmielewski J.M., 2010, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa: [Oficyna Wyd. PW](#), wyd. 3, s. 416–52.

Interes społeczny, (http://www.krn.pl/slownik/interes-publiczny-3_45.html, 31.08.2013).

Karta przestrzeni publicznej, Poznań, 4 września, 2009 r.

[Lok-sang H.](#), 2011, *Public Policy and the Public Interest*, London, New York: Routledge.

Mantey D., 2019, *Wzorzec miejskiej przestrzeni publicznej w konfrontacji z podmiejską rzeczywistością*, Warszawa: Wyd. UW.

Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa: PWN.

Markowski T., 2001, Przestrzeń publiczna w ekonomice rozwoju miast, [w:] *Rozwój regionalny i przestrzeń publiczna*. Biuletyn KPZK PAN, z. 194, Warszawa, s. 9-18.

Markowski T., 2013, Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu, *Studia KPZK PAN, t. CLIII*, Warszawa, s. 12-23.

Markowski T., 2015, Nowe przestrzenie biznesowe i publiczne w miastach wobec wyzwań współczesnej gospodarki, *Studia KPZK PAN, t. CLXIV*, Warszawa, s. 264-273.

Markowski T., 2016, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, [w:] *Mazowsze. Studia Regionalne*, nr 19, Warszawa, s. 111-119.

Mishan E. J. 1981, *Economic Efficiency and Social Welfare*, London: G. Allen & Unwin Ltd.

Raport z Kongresu Urbanistyki Polskiej TUP „Odpowiedzialni za Miasto”, Lublin, 2012-2013.

Rawls J., 1971, *A Theory of Justice*, Belknap: Harvard University Press, (wyd. polskie 1994).

Samuelson P., 1954, The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, no. 36 (4), pp. 387, 89.

Sikorska P., 2010, Przestrzeń otwarta miasta pod presją rozwoju – przyczyny, zjawiska i kierunki działań naprawczych – przypadek Mazowsza, [w:] *Mazowsze. Studia Regionalne*, nr 5, 155-182.

Szczepański M. S., 2019, *Przestrzeń, miasto i mieszkanie w społecznej świadomości – refleksje socjologa* (www.socjologiarozwoju.us.edu.pl > documents > utils > filename=Przestrze).

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojnarowska A., 2017, *Jakość przestrzeni publicznej centrum miasta. Przykład miast średnich regionu łódzkiego*, Łódź: Wyd. UŁ.