

TERESA MARIA ŁAGUNA

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

WANDA ŁAGUNA

Firma Usługowo-Projektowa DW – Wanda Łaguna w Sopocie

PRZESTRZEŃ JAKO PRZEDMIOT ZARZĄDZANIA

Abstract: Space as a Subject of Management. The space, apart from the indexing criteria, is a specific subject of management. The division of the area into individual parts requires to consider legal restrictions. Those legal restrictions defines “susceptibility” or “resistivity” on reassignment. The largest amount of space which is also the most susceptible on the repurposing is agricultural space, then forestry space. Susceptibility of forestry space refers to road and rail infrastructure.

Keywords: Space, types of space: urbanized, non-urbanized, forms of rights of space: the ownership, the lease, the limited rights in property, the law of obligations, the legal restrictions in managing different type of space

Wstęp

Przestrzeń to pojęcie wieloznaczne, precyzyjnie nieokreślone, merytorycznie i prawnie. Jest używane nieadekwatnie, z wykorzystaniem innych określeń (tereny, obszary) również w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [2003].

Zarządzanie to pojęcie zdefiniowane merytorycznie. Oznacza podejmowanie decyzji nakierowanych na rozwój poprzez wybór drogi najmniej ryzykownej. Współcześnie zarządzanie odnoszone jest zarówno do przedmiotu zarządzania (np. zarządzanie przestrzenią, jak i do czynności zarządzania.

Gospodarowanie (zarządzanie) przestrzenią, jako dobrem: rzadkim, naturalnym, nieodtwarzalnym i wyczerpywalnym, musi podlegać ogólnym zasadom gospodarności, tj. uzyskiwaniu maksymalnych efektów przy danych

zasobach i minimalizacji nakładów. Przestrzeń, ze względu na to, że nie może być wytwarzana (powiększana) w wyniku procesu produkcyjnego:

- 1) nie może podlegać bez ograniczeń prawom rynku i dlatego musi podlegać regulacjom prawnym i administracyjnym;
- 2) powinna być użytkowana zgodnie z uznanymi wartościami społecznymi, kulturowymi i estetycznymi;
- 3) musi mieć zapewnione instrumenty egzekwowania właściwych zasad gospodarowania.

W gospodarowaniu przestrzenią powinni uczestniczyć wszyscy: społeczności lokalne, organy samorządowe, przedstawicielskie organizacje społeczne oraz administracja wszystkich szczebli. Gremia te powinny mieć wpływ na: ustalanie priorytetów, podział zasobów, kształtowanie przestrzeni, kontrolowanie sposobów użytkowania, przestrzeganie prawa i norm etycznych. Połączenie uczestnictwa społecznego ze sprawną administracją powinno zapewnić racjonalną gospodarkę przestrzenią [Łaguna *et al.* 2014]. Udział wymienionych gremiów w gospodarowaniu przestrzenią wymaga dokładnego zdefiniowania i systematyki przedmiotu gospodarowania. Nie jest to jednak łatwe głównie z merytorycznego i formalno-prawnego punktu widzenia oraz ze względu na rozbieżność poglądów teoretycznych i niejednoznaczność przepisów prawa.

Celem opracowania jest przedstawienie merytorycznych i formalno-prawnych spójności i rozbieżności terminologicznych, które są niezbędne w zarządzaniu.

Opracowanie jest formą przeglądowną, definicji stosowanych w polskiej literaturze i polskich przepisach prawa. Powinno być wstępem do interdyscyplinarnej dyskusji.

1. Przestrzeń jako przedmiot zarządzania

Bajerowski [2003] przedstawił niekonwencjonalne podejście w zdefiniowaniu i systematyce przestrzeni.

Wyszczególnione przez Bajerowskiego [2003] rodzaje przestrzeni mieszczą się w przestrzeni realnej lub idealnej. Przestrzeń realna, rozumiana może być jako przestrzeń fizyczna, fazowa i ekologiczna. Przestrzeń idealna może przechodzić w matematyczną, ekonomiczną, ekologiczną oraz planistyczną [*ibidem*]. Bajerowski w swoich rozważaniach skupia się na kategorii przestrzeni fazowej, w której wyodrębnia powiązania z przestrzenią;

- ekonomiczną odwzorowującą wszystkie wymiary ekonomicznej rzeczywistości, co wiąże się z działaniami człowieka w zakresie prowadzenia działalności usługowej, produkcyjnej, społecznej i konsumpcyjnej, a tym zakresom odpowiada cała kula ziemiska, ponieważ w każdym zakątku można odnaleźć wymienione formy działalności;
- ekologiczną – wielowymiarową przestrzenią, która dzięki różnorodności organizmów roślinnych i zwierzęcych, stanowi zwarty, samowystarczalny i samorozwijający układ przestrzenny;
- planistyczną – odwzorowującą skomplikowane i wzajemnie powiązane ze sobą procesy zachodzące między przestrzenią ekologiczną i ekonomiczną. Jest pojęciem szerszym ze względu na obejmowanie swym zasięgiem miejsc, których wpływ ekonomiczny lub ekologiczny jest zróżnicowany [Bajerowski 2003].

Budner [2004] z kolei, twierdzi, że każde działanie człowieka oraz zdarzenia z nim związane odbywają się w jakimś miejscu, czyli w przestrzeni fizycznej. Cechy tych miejsc określa sytuacja ludzi oraz warunki ich życia. Pojęcie *przestrzeni* należy interpretować jako przestrzeń geodezyjną, czyli taką, która jest odniesiona do kuli ziemskiej, co wynika z pomiarów. Autor uważa, że jest to przestrzeń jednorodna, ponieważ we wszystkich kierunkach wykazuje jednakowe właściwości [*ibidem*].

Podobnie twierdzi Malisz [1984], uważając że przestrzeń należy rozumieć jako geodezyjną, czyli odniesioną do planety Ziemi, opisywana w dwóch wymiarach:

- poziomym, określającym długość i szerokość geograficzną,
- pionowym, określającym ograniczenia dla gospodarki przestrzennej.

Tak określoną przestrzeń powinno się rozumieć jako przestrzeń pełną wytworów przyrody (naturalnych) i ludzkich (antropogenicznych), podzielaną na oceany, morza i kontynenty [Malisz 1984].

W przepisach *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [Ustawa 2003] nie zdefiniowano przestrzeni. Przestrzeń określono jako powierzchnię ziemi lub jej część, z prawem do trzeciego wymiaru w *Ustawie Kodeks cywilny*. Przestrzeń geograficzną, geodezyjną, ekonomiczną i prawną co jest najważniejsze w zarządzaniu (gospodarowaniu).

W zarządzaniu (gospodarowaniu) najważniejsze jest jednak ujęcie geodezyjne, geograficzne i ekonomiczne (gospodarcze).

1.1. Przestrzeń geograficzna

Jest jakościowo zróżnicowana na lądy (kontynenty i wyspy), oceany i morza. Tworzy środowisko przyrodnicze, życia i rozwoju wszystkich organizmów. Przestrzeń geograficzna kontynentów i wysp pod względem administracyjno-politycznym dzieli się na kraje (państwa), terytoria zależne i niezależne (Arktyka i Antarktyda). W terminologii geograficznej nie występuje *przestrzeń*: powszechnie używa się określenia *obszar* lub *terytorium* [Bański 2008].

Domański [2006] postrzega przestrzeń geograficzną jako dobro rzadkie i unikalne, wyczerpywalne, które nie może być powiększone dzięki produkcji. Jednocześnie podaje kilka przykładów na rozszerzenie przestrzeni np. przez opanowanie niedogodnych do życia stref geograficznych, tworzenie sztucznych miejsc uprawy lub osiedlania się. Miejsca te mogą znajdować się zarówno nad, jak i pod powierzchnią ziemi. Według Domańskiego [2006] skuteczniejszym sposobem wykorzystanie konwencjonalnej przestrzeni geodezyjnej będzie efektywniejsze wykorzystanie dostępnej przestrzeni co spowoduje uzyskiwanie większych efektów gospodarczych z tych samych fragmentów przestrzeni i pozwoli na zmniejszenie rozmiarów przestrzeni potrzebnej do funkcjonowania człowiekowi [*ibidem*].

Według Kupca [1997] przestrzeń geograficzna jest trójwymiarowa, ograniczona wymiarami szerokości, długości i wysokości. Przestrzeń ograniczona długością i szerokością odpowiada powierzchni Ziemi, natomiast wysokość odpowiada biosferze, czyli miejscu gdzie bytują żywe organizmy lub wykorzystania tego co jest pod powierzchnią. Tak opisana przestrzeń jest silnie zróżnicowana pod względem zarówno fizycznym, biologicznym, społecznym, gospodarczym i kulturowym. Dzięki działalności człowieka przestrzeń geograficzna generuje różne możliwości wykorzystania, którym przypisuje się też poszczególne wartości. Kupiec [1997] sugeruje, że przestrzeni nie można rozpatrywać jako dobra wolnego lecz jako dobra rzadkiego posiadającego różne wartości.

Gaczek [2003] uważa, że przestrzeń geograficzna jest elementem środowiska przyrodniczego oraz czynnikiem wpływającym na jakość życia człowieka. Jest to zasób, który zmienia swoje cechy oraz jakość w trakcie użytkowania. Zagospodarowanie może podwyższać walory użytkowe przestrzeni lub je obniżyć. Wykorzystywanie przestrzeni geograficznej przez człowieka jest uzależnione od wielu czynników (walorów) przyrodniczych, jakie oferuje w danym czasie i w danym miejscu środowisko. Na te czynniki składa się

klimat, ukształtowanie powierzchni, roślinność, poziom umiejscowienia wód gruntowych itp. [Gaczek 2003].

Statystyczne ujęcie przestrzeni geograficznej Polski, jako procentowy udział poszczególnych rodzajów terenów w powierzchni geograficznej Polski przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1

Struktura użytkowania powierzchni geograficznej w Polsce w 2012 r.

Rodzaje użytków	W %
Powierzchnia ogólna	100
Grunty rolne razem	59,86
Grunty pod lasami i zadrzewieniami	28,73
Grunty pod wodami	2,74
Użytki kopalniane	0,13
Tereny komunikacyjne	3,16
Tereny osiedlowe	3,04
Tereny różne	0,80
Nie użytki	1,54

Źródło: Opracowano na podstawie Rocznika Statystycznego GUS (2013).

Przestrzeń nieurbanizowana w powierzchni geograficznej Polski stanowi około 94%. Największy udział w przestrzeni nieurbanizowanej ma przestrzeń rolna. Zajmuje około 64% powierzchni nieurbanizowanej. Udział przestrzeni rolnej ciągle się zmniejsza. Przestrzeń leśna zajmuje około 28%. Udział lasów w powierzchni geograficznej Polski – zwiększa się. Około 3% stanowią śródlądowe wody powierzchniowe. Ponad 3% to przestrzeń zabudowana i prawie tyleż samo tereny komunikacyjne.

Statystyczne ujęcie polskiej przestrzeni geograficznej nie pokrywa się z ujęciem prawnym. Z punktu widzenia czynności zarządczych należy wykorzystywać różne ujęcia. Najważniejsze jest jednak ujęcie prawne, z którego wynika „mocne” lub „słabe” prawo do przestrzeni ważne w zarządzaniu.

1.2. Przestrzeń geodezyjna

Wynika z pomiarów wielkości i kształtu kuli ziemskiej. Podział geodezyjny przestrzeni wyróżnia: jednostki ewidencyjne (powierzchnie gmin, miast lub dzielnic), obręby (powierzchnie wsi lub sołectw, części miast, dzielnic lub części dzielnic), jednostki rejestrowe (części obrębów stanowiące nieruchomości), działki ewidencyjne (części obrębów lub nieruchomości wyodrębnione granicami i oznaczone numerami). Podział ujęty jest w ewidencji gruntów i budynków obejmującej cały kraj [*Ustawa* 1991]. Podział przestrzeni geodezyjnej na nieruchomości, czyli części powierzchni ziemi z naniesieniami, uregulowane odrębnym tytułem własności, zdefiniowano w ustawie Kodeks cywilny [1964].

Nieruchomości, jako części przestrzeni, według art. 46 Kodeksu cywilnego [1964] są to części powierzchni ziemi stanowiące odrębny przedmiot własności. Kodeks cywilny wyodrębnia nieruchomości gruntowe (grunty), budynkowe (budynki trwale z gruntem związane) i lokalowe (części budynków) – jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności, oraz nieruchomości rolne. Nieruchomości gruntowe nie są tworem dwuwymiarowym, płaskim, posiadającym tylko długość i szerokość. Prawo do nieruchomości umożliwia korzystanie z podziemia oraz przestrzeni nad jej powierzchnią, w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie. Nieruchomości gruntowe są to więc bryły ograniczone płaszczyznami pionowymi, przebiegającymi według ich granic na powierzchni, sięgającymi tylko do pewnej głębokości i do pewnej wysokości. Granice te nie są ściśle sprecyzowane, są jednak ograniczone społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, co oznacza, że właściciel może na swoim gruncie wykonywać roboty podziemne (studnie) tak głęboko oraz wznosić budowle i urządzenia na powierzchni gruntu (kominy) tak wysoko, jak to jest możliwe ze względu na aktualny poziom możliwości technicznych, pod warunkiem, że jest to również zgodne z ustaleniami zawartymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (mpzp), czyli z przeznaczeniem. Właściciel może także sprzeciwić się pracom nadziemnym i podziemnym, jeżeli wkraczają w tak określone granice jego nieruchomości. Nie może się jednak sprzeciwić robotom podziemnym, wykonywanym na znacznej głębokości (np. wydobywanie węgla kamiennego lub innych kopalin) ani też budowie urządzeń wysokościowych.

Podział nieruchomości, ich systematyka, ewidencja i taksacja w Polsce realizowana jest w systemie katastru nieruchomości, co uregulowane jest w *Ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne* [1991] oraz w rozporządzeniach

wykonawczych [Ustawa 1991]. Ze względu na podmiot właścicielski, któremu przysługują prawa, rozróżnia się przestrzeń (a tym samym wydzielone w niej jednostki: prywatną (osób fizycznych i prywatnych osób prawnych), Skarbu Państwa (państwową) samorządową (wojewódzką, powiatową i gminną).

1.3. Przestrzeń ekonomiczna

Łaguna *et al.* [2014] uważają, że przestrzeń ekonomiczna to obszary, na których człowiek żyje, działa i wypoczywa. W teorii przestrzeń ekonomiczna występuje rzadko. W przestrzeni ekonomicznej, wyodrębnia się przestrzeń przeznaczoną do realizacji określonych funkcji: rolniczą, leśną, przemysłową, mieszkalną (zabudowaną), rekreacyjną, komunikacyjną. Wymienia się również: usługową, rezydencjalną, ochronną (obszary prawnie chronione), obronną, ochrony środowiska (urządzenia, budowle i obiekty ochrony środowiska), kopalnianą (górnictwem – źródło surowców naturalnych). Ten podział wiąże się z przeznaczeniem w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego [Łaguna *et al.* 2014]. Walory ekonomiczne przestrzeni wynikają z wartościowania terenów pod względem przydatności do różnych przeznaczeń. Podstawą tej oceny jest efektywność inwestowania po zmianie przeznaczenia w porównaniu z dotychczasowym.

1.4. Inne kategorie przestrzeni

Hopfer *et al.* [1999] dzielą przestrzeń na zurbanizowaną i niezurbanizowaną. *Przestrzeń zurbanizowana* (nieruchomości zurbanizowane) według autora znajduje się w granicach administracyjnych miast. Są to obszary zainwestowania miejskiego. Od tej zasady występują odstępstwa. W granicach miast (przestrzeni zurbanizowanej) występuje przestrzeń niezurbanizowana (rolna, leśna lub pod wodami).

Przestrzeń niezurbanizowana (obszary niezurbanizowane lub rustykalne) „kraj za miastem” według Hopfera *et al.* [1999] są to obszary wiejskie, czyli obszary nie obejmujące zainwestowania miejskiego, wykorzystywane na cele rolne, leśne, rekreacyjne oraz o przeznaczeniu specjalnym (górnictwo, użytki ekologiczne, nieużytki), stanowiąc największy udział w przestrzeni geograficznej Polski [Łaguna *et al.* 2014].

Specyficzną cechą przestrzeni niezurbanizowanej jest położenie poza granicami miast, określonymi jako *obszary zurbanizowane* i związek z produkcją rolniczą (z rolnictwem), z produkcją leśną (leśnictwem), produkcją rybacką

(rybactwem i wędkarstwem na śródlądowych wodach powierzchniowych) lub rekreacją i wypoczynkiem. Przedmiotem zarządzania mogą być: nieruchomości rolne (lub części składowe) lub też nieruchomości rolne wraz z innymi użytkami gruntowymi – gruntami zadrzewionymi, wodami użytkowymi, tworzące jednostkę gospodarczą (produkcyjną) – gospodarstwo rolne. Mogą to być inne niż rolne grunty: leśne, wody użytkowe, kopaliny, rekreacyjne, tworzące z innymi częściami podmioty gospodarcze: gospodarstwa leśne, gospodarstwa rybackie, podmioty eksploatujące kopaliny, podmioty świadczące usługi turystyczne (np. pola golfowe), z którymi mogą być integralnie powiązane zabudowania. Podstawowe pojęcia określające szczegółowo przedmiot zarządzania są zdefiniowane w przepisach prawa lub wynikają z przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (mpzp).

Według Bańskiego [2008] uznanie jakiegoś obszaru przestrzeni za wiejski lub miejski zależy od liczby zamieszkującej ludności albo gęstości zaludnienia. Wskaźniki takie są jednak bardzo zróżnicowane w zależności od kraju. Miejscowość, która w Skandynawii jest miastem, w Grecji należy do terenów wiejskich. Na Islandii wsią jest każda miejscowość licząca do trzystu mieszkańców, natomiast w Japonii za jednostkę miejską (*urban administrative unit*) przyjmuje się miejscowość liczącą ponad 30 tys. mieszkańców. Ułomność tej formy wyodrębniania wynika nie tylko z przyjętych kryteriów dla poszczególnych obszarów, ale również z obligatoryjności przepisów [*ibidem*].

2. Prawne ujęcie przestrzeni

2.1. Podmioty właścicielskie

Ze względu na podmiot właścicielski wyróżnia się:

- 1) przestrzeń państwową – Skarbu Państwa (SP);
- 2) przestrzeń samorządową:
 - województw,
 - powiatów,
 - gmin,
- 3) przestrzeń prywatną.

Przestrzeń stanowiąca własność SP i samorządów określa się również mianem publicznej. Jest bardziej „podatna“ na stosowane procedury zarządcze (np. przeznaczanie na cele społeczne i publiczne – szkoły, szpitale, drogi itp.).

Przestrzeń państwowa przysługuje Skarbowi Państwa i innym państwowym osobom prawnym (w tym przedsiębiorstwom państwowym). Znajduje się

we wszystkich województwach, powiatach i gminach. Państwowe podmioty właścicielskie to: podmioty prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej oraz instytucje i organizacje. Przestrzeń wymienionych grup podmiotów to głównie nieruchomości z naniesieniami, które 1.01.1999 r. stanowiły własność SP i nie były: w użytkowaniu wieczystym lub trwałym zarządzie oraz nie były obciążone prawem użytkowania a po 1.01.1999 r.:

- stały się (w drodze umowy) własnością lub w użytkowaniu wieczystym SP,
- zostały wywłaszczone na rzecz SP,
- stały się własnością lub w użytkowaniu wieczystym SP w drodze zamiany lub darowizny,
- co do których wygasło po 1.01.1999 r. prawo użytkowania wieczystego, trwały zarząd lub użytkowanie,
- po zlikwidowanych lub sprywatyzowanych państwowych osobach prawnych i państwowych jednostkach organizacyjnych,
- na skutek zrzeczenia się,
- na podstawie innych tytułów.

Zasób przestrzeni państwowej ciągle się zmniejsza na rzecz innych podmiotów właścielskich: samorządowej i prywatnej.

Samorząd jest złożoną organizacją społeczną, techniczną, gospodarczą i przestrzenną. Z punktu widzenia ekonomicznego jest podstawowym podmiotem zarządzania gospodarką lokalną. Przez swoją działalność spełnia funkcje regulacyjne, stymulacyjne i kreatywne. Stanowi zarówno organ władzy, jak i dystrybutora środków publicznych. Jest swoistym „przedsiębiorstwem” usługowym, właścicielem dużych przestrzeni, które muszą być racjonalnie użytkowane i pomnażane zgodnie z interesem społecznym. Przestrzeń samorządowa dzieli się na wojewódzką, powiatową i gminną. Taki podział obowiązuje po 1 stycznia 1999 r. w wyniku przeprowadzanej reformy administracyjnej mającej na celu zdecentralizowanie systemu zarządzania państwem. Zostało wyodrębnione: mienie w tym: przestrzeń województw oraz powiatów po nowym podziale administracyjnym. Mienie, w tym: przestrzeń gmin wyodrębniono po 27 maja 1990 r.

Zarządzanie przestrzenią samorządową: gmin, powiatów i województw powinno być zbliżone do menedżerskiej i być bardziej dostosowane do specyfiki gospodarki, zwłaszcza o charakterze użyteczności publicznej. Sektor ten ma pewną odmienność, która wymaga uwzględnienia specyfiki, a co za tym idzie zmodyfikowanych sposobów działania. Do istotniejszych cech należy zaliczyć m.in. bardziej złożony i długotrwały proces decyzyjny angażujący struktury kolegialne (rady, komisje, zarządy), kierowanie się nadrzędną kate-

gorią interesu publicznego (cele działalności bardziej związane z potrzebami zbiorowymi niż dążeniem do zysku), posługiwanie się kryteriami efektu użytkowego przy minimalizacji nakładów.

Przestrzeń gminna (komunalna) jest zdefiniowana jako własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw komunalnych. Została wyodrębniona po 27 maja 1990 r., w wyniku przekształcenia części przestrzeni państwowej w komunalną. Gminy nabyły prawa do przestrzeni głównie „z mocy prawa”, ale również:

- w związku z utworzeniem nowej gminy lub zmianą granic gminy – w drodze porozumienia między gminami lub na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów;
- na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów;
- w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą;
- na podstawie odrębnych przepisów.

W ujęciu przedmiotowym przestrzeń gmin (mogącą przynosić dochody a więc być przedmiotem zarządzania) stanowią:

- nieruchomości; rolne, leśne – przeznaczone do użytku publicznego oraz nierolne i nieleśne, ulice, place, parkingi, mosty, parki, zieleńce, siedziby urzędów i inne budynki;
- obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej (urządzenia wodno-kanalizacyjne, sieci ciepłownicze i gazowe, drogi, lokalne elektrownie, itp.), jeśli nie stanowią własności innych podmiotów;
- obiekty i urządzenia infrastruktury społecznej (żłobki, przedszkola, szkoły, szpitale, biblioteki, domy kultury, cmentarze, itp.).

Przestrzeń powiatów reguluje *Ustawa o samorządzie powiatowym* [1988], zgodnie z którą do przestrzeni powiatom przysługuje własność i inne prawa nabyte przez powiat lub powiatowe osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Nabycie praw do przestrzeni przez powiat odbywało się:

- przez przekazanie w związku z utworzeniem lub zmianą granic powiatu;
- w wyniku przejęcia od Skarbu Państwa na podstawie porozumienia (nie dotyczy to przestrzeni przeznaczonej na zaspokojenie roszczeń reperywacyjnych oraz na realizację programu powszechnego uwłaszczenia);
- na podstawie innych czynności prawnych;
- na podstawie odrębnych przepisów prawnych, z zastrzeżeniem, że przestrzeń nie stanowi przedmiotu praw jakiegokolwiek gminy.

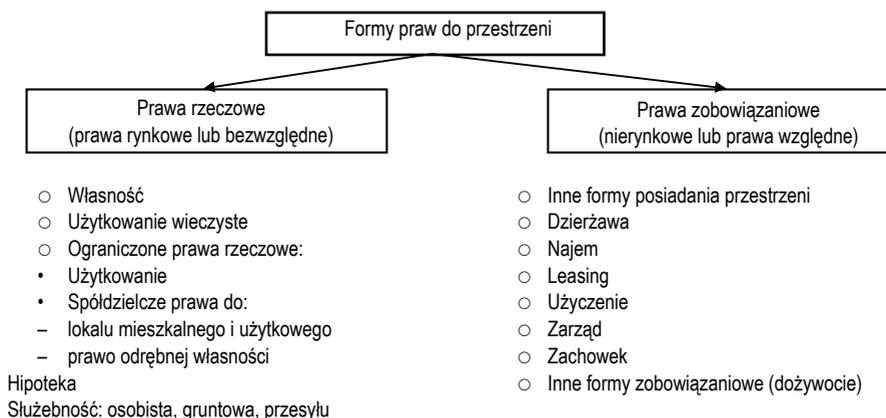
Przestrzeń wojewódzka jest uregulowana w *Ustawie o samorządzie województwa* [Ustawa 1998]. Prawem województwa do przestrzeni jest własność i inne prawa nabyte przez województwo lub wojewódzkie osoby prawne i wojewódzkie jednostki organizacyjne. Nabycie przestrzeni przez województwo nastąpiło:

- w drodze przekazania przestrzeni Skarbu Państwa oraz będącej we władaniu państwowych osób prawnych, na podstawie decyzji administracyjnych wojewodów;
- zgodnie z innymi przepisami prawa.

Przestrzeń prywatna to pozostała inna niż państwowa i samorządowa. Do przestrzeni prywatnym podmiotom przysługuje własność i inne prawa. Podmioty prywatne to: osoby fizyczne, prywatne podmioty gospodarcze (spółki, spółdzielnie, przedsiębiorstwa) oraz prywatne osoby prawne nie będące podmiotami gospodarczymi (parafie, związki wyznaniowe, itp.). Prywatnym podmiotom nie przysługuje jedynie prawo zarządu trwałego do przestrzeni publicznej. Przestrzeń prywatna jest bardziej „oporna“ przy przeznaczeniu na cele społeczne i publiczne.

2.2. Formy praw do przestrzeni

Prawa do przestrzeni podzielono na 2 grupy: na prawa rzeczowe i zobowiązaniowe. Wyszczególnienie i podział praw do przestrzeni przedstawiono na ryc. 1.



Ryc. 1. Formy praw do przestrzeni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Kodeks cywilny 1964].

Wymienione formy praw dotyczą wszystkich rodzajów i składników przestrzeni, która może być przedmiotem posiadania lub zarządzania różnych podmiotów prawnych i osób fizycznych.

Głównym prawem do przestrzeni jest własność, ale mogą być również inne prawa zarówno nieograniczone jak i ograniczone, np. użytkowanie wieczyste oraz prawa obligacyjne [Łaguna *et al.* 2014]. Własność ma szczególną rolę wśród praw mających za przedmiot korzystanie z przestrzeni. Jest formą pierwotną, najprostszą, bezpośrednią, najpełniejszą, zapewniającą właścicielom maksimum uprawnień. Jest to jedyne prawo do przestrzeni własnej, wszystkie inne prawa przysługują do przestrzeni cudzej. Uprawnia do korzystania z przestrzeni i do rozporządzania nią. Właściciel może realizować swoje uprawnienia do przestrzeni z wyłączeniem innych osób. Własność do przestrzeni jest najbardziej «pożądanym» prawem w zarządzaniu.

Użytkowanie wieczyste jest najszerszym (po własności) prawem rzeczowym tylko do gruntu, a tym samym do przestrzeni nad i pod powierzchnią. Daje użytkownikowi prawo do korzystania z przestrzeni i pobierania z niej korzyści. Jest zbywalne i dziedziczne, ale słabsze niż własność. Jest ukształtowane jako prawo terminowe (40 lub 99 lat) oraz prawo odpłatne (opłata pierwsza i opłaty roczne). Najczęściej użytkowanie wieczyste ustanawia się na nieruchomościach gruntowych (przeźstrzeni) Skarbu Państwa lub samorządowych. W procesie zarządzania jest prawem trudniejszym, ponieważ naniesienia na gruncie należą do innego podmiotu.

Prawa rzeczowe ograniczone to wykonywanie niektórych uprawnień w stosunku do przestrzeni cudzej. Są ukształtowane jako prawa bezwzględne. Stanowią obciążenie czyjś prawa własności. Najczęściej polegają na korzystaniu tylko w pewnym zakresie z przestrzeni cudzej. Należą do nich:

- użytkowanie – ograniczone prawo rzeczowe, służące m.in. rolniczym spółdzielniom produkcyjnym do gruntów (przeźstrzeni) stanowiących własność Skarbu Państwa lub do gruntów (przeźstrzeni) stanowiących wkłady członkowskie, które może być przekształcone w prawo własności;
- spółdzielcze prawa: do lokalu mieszkalnego, użytkowego, domu jednorodzinnego lub prawo odrębnej własności wyodrębnione na mocy przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych [Ustawa 2000], dotyczy również części wspólnych budynków – jako składników przestrzeni oraz grunów;
- służebność – prawo ustanawiane sądownie lub notarialnie, z podziałem na: służebności gruntowe, osobiste do przestrzeni i od 2008 r. – przesyłu. Służebność przesyłu dotyczy urządzeń infrastruktury stanowiących własność innych podmiotów przestrzeni (na nieruchomościach innych właścicieli).

Inne formy posiadania to np. posiadanie w złej lub dobrej wierze, co jest związane z ponoszeniem określonych ciężarów oraz czasokresem posiadania. Posiadanie oznacza faktyczne sprawowanie władzy nad przestrzenią. Kodeks cywilny [1964] wyróżnia posiadacza samoistnego, który ma taki zakres władztwa, jakie przysługuje właścicielowi, oraz posiadacza zależnego, który włada przestrzenią cudzą, ale wykonuje to na własny użytek. Posiadanie jest prawem dziedzicznym.

Najem to umowa wzajemna, przez którą wynajmujący zobowiązuje się oddać rzecz najemcy do używania przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Najemca może tylko używać przedmiotu najmu do zaspokojenia potrzeb osobistych, nie może natomiast przedmiotu najmu zużywać i nie ma prawa do pobierania pożytków. W praktyce przyjmuje się stosowania określenia „najem“ do wszystkich rzeczy poza gruntem.

Dzierżawa to również umowa wzajemna. Wydierżawiający oddaje dzierżawcy przedmiot dzierżawy do używania i pobierania pożytków na czas oznaczony lub nie oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydierżawiającemu czynsz. W praktyce stosuje się w odniesieniu do gruntu.

Użyczenie to umowa, na mocy której użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu na czas oznaczony lub nie oznaczony na bezpłatne używanie przestrzeni. Biorący w użyczenie ma obowiązek pieczy i korzystania w sposób określony w umowie, a jeśli umowa tego nie określa, w sposób odpowiadający właściwościom i przeznaczeniu.

Zarząd rozumiany jako działanie podejmowane nie w wyłącznie własnej sferze prawnej. Jest to kierowanie sprawami majątkowymi innych podmiotów w taki sposób, w jaki czyni to sam uprawniony. Obejmuje dokonywanie zarówno w imieniu osoby zastępowanej czynności faktycznych, jak i czynności prawnych. W praktyce występuje zarząd tymczasowy i trwały dotyczący przekazywania nieruchomości (przeźwreni) SP lub samorządowej jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej.

Inne formy posiadania zależnego występują sporadycznie, raczej między osobami fizycznymi. Aby umowa była ważna konieczne jest jej sporządzenie na piśmie. Dożycie jest prawem, gdy nabywca obiecuje zapewnić dożycotnie utrzymanie w zamian za przeniesienie na niego prawa własności.

3. Użytkowanie przestrzeni

3.1. Przestrzeń rolna

W przepisach prawa nie ma definicji przestrzeni rolnej. Nie ma też w opracowaniach statystycznych. Kodeks cywilny [1964] poza definicją i systematyką nieruchomości wyszczególnia nieruchomość rolną (grunt rolny). Jest to część powierzchni ziemskiej, która aktualnie jest (lub może być) wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie produkcji: roślinnej i zwierzęcej, ogrodniczej, rybackiej i innej. Może składać się z jednej lub kilku działek ewidencyjnych, pod warunkiem, że stanowią przedmiot tej samej własności i są uregulowane w tej samej księdze wieczystej lub innym dokumencie (np. w akcie notarialnym, umowie darowizny) lub w zbiorze dokumentów geodezyjnych lub wieczystoksięgowych.

Pojęcie *przestrzeni rolnej*, (gruntu rolnego) dookreśla *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych* [Ustawa 1995], zaliczając do rolnych grunty:

- określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, czyli grunty: orne (R), ogrody warzywne i sady oraz plantacje wieloletnie (S z uzupełnieniem: S-R; S-Ł; S-Ps), łąki (Ł) i pastwiska trwałe (Ps);
- pod stawami rybnymi (Wsr) oraz innymi zbiornikami wodnymi (W) — wykorzystywanymi wyłącznie do potrzeb rolnictwa;
- pod budynkami (mieszkalnymi, produkcyjnymi, składowymi i in.), budowlami i urządzeniami wchodzącymi w skład gospodarstw, wykorzystywanymi do produkcji rolniczej i przetwórstwa rolno-spożywczego (B-R; B-Ł; B-Ps);
- pod budynkami, budowlami i urządzeniami służącymi do produkcji rolniczej, uznanej za dział specjalny (B-R);
- w parkach wiejskich, pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi (Lz);
- ogrody botaniczne i pracownicze ogródki działkowe (R, Ł lub Ps);
- pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów (W);
- zrekultywowane na cele rolne (R, Ł, Ps, S);
- pod drogami dojazdowymi do pól uprawnych lub trwałych użytków zielonych (dr);
- torfowiska i oczka wodne stanowiące nieużytki w stanie naturalnym (N).

Przestrzeń rolna może składać się głównie z użytków rolnych, ale również z innych rodzajów użytków gruntowych i naniesień: budynków, budowli i urządzeń – trwale z gruntem związanych, drzew, krzewów i innych roślin – od chwili ich zasadzenia lub zasiania. Nie są częścią składową urządzenia do przesyłania: wody, pary, gazu i prądu – jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa, gospodarstwa lub zakładu [Ustawa 1964].

W aktualnej definicji nieruchomości rolnej odstąpiono od kryterium obszarowego. (Ustawa 1990). Wprowadzono kryterium fizyczne (granice i położenie w stosunku do innych nieruchomości) oraz prawne (przedmiot własności tego samego podmiotu lub tych samych podmiotów). Nie stanowią zatem jednej nieruchomości rolnej grunty, które są własnością różnych podmiotów, choćby ze sobą graniczyły i tworzyły zorganizowaną całość gospodarczą w ręku jednego podmiotu gospodarczego. Tworzą jednak przestrzeń rolniczą.

3.2. Przestrzeń leśna – lasy oraz grunty zadrzewione i zakrzewione

Zgodnie z przepisami ustawy o lasach [Ustawa 1991] za leśne (Ls) uważa się grunty o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele leśne, pokryte roślinnością leśną (uprawami leśnymi: drzewami i krzewami oraz runem leśnym) lub przejściowo jej pozbawione, przeznaczone do produkcji leśnej. Ponadto, do gruntów leśnych zalicza się grunty stanowiące: rezerwy przyrody, wchodzące w skład parków narodowych albo wpisane do rejestru zabytków przyrody. Grunty leśne to także grunty związane z gospodarką leśną, zajęte pod wykorzystywane na potrzeby gospodarki budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także grunty wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Nieruchomością „leśną” jest grunt z naniesieniami (drzewa, krzewy i inne rośliny, budynki, budowle, urządzenia, drogi, linie podziału przestrzennego lasu itp., gwarantujące pobieranie pożytków), przestrzennie możliwy do określenia (długość i szerokość działki, oraz przestrzeń nad i pod powierzchnią) stanowiący przedmiot odrębnej własności, czyli uregulowany w odrębnej księdze wieczystej. Grunty leśne oraz niektóre użytki leśne mogą również wchodzić w skład gospodarstw rolnych, zwłaszcza Skarbu Państwa (SP) ale również prywatnych. Jeśli nie stanowią przedmiotu odrębnej własności, są wydzielone geodezyjnie, to stanowią działkę leśną lub użytek leśny.

Grunty leśne w zdecydowanej większości są własnością SP i samorządową. Poza SP i samorządami właścicielami lasu mogą być osoby prywatne: fizyczne lub prawne. Oprócz osób fizycznych i prawnych, posiadaczami mogą być jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej np. PGL Lasy Państwowe (około 90% powierzchni leśnej). Właścicielem gruntów leśnych (przestrzeni leśnej) jest Skarb Państwa a PGL Lasy Państwowe – zarządcą trwałym.

Natomiast przestrzeń zadrzewioną (Lz) stanowią:

- grunty leśne, których powierzchnia jest mniejsza od 0,10 ha;
- śródpolne skupiska drzew i krzewów niezaliczane do lasów;
- torfowiska pokryte (częściowo) kępami drzew karłowych i krzewów;
- grunty porośnięte wikliną w stanie naturalnym oraz różnymi formami drzew w dolinach rzek i obniżeniach terenu;
- grunty (porośnięte drzewami i krzewami) stanowiące biologiczną strefę ochronną cieków i zbiorników wodnych;
- jary i wąwozy pokryte drzewami i krzewami w sposób naturalny lub sztuczny w celu zabezpieczenia przed erozją, niezaliczone do lasów;
- wysypiska kamieni i gruzowiska porośnięte drzewami i krzewami;
- zadrzewione i zakrzewione tereny nieczynnych cmentarzy, poza kompleksami lasów;
- skupiska drzew i krzewów mające charakter parku, ale niewyposażone w urządzenia i budowle służące rekreacji i wypoczynkowi.

Szczególną rolę w przestrzeni nieurbanizowanej stanowią: lasy ochronne, lasy stanowiące rezerваты przyrody, wchodzące w skład parku narodowego albo wpisane do rejestru zabytków.

Lasy ochronne położone mogą być:

- w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców;
- w strefach ochronnych wokół sanatoriów i uzdrowisk;
- w strefie górnej granicy lasów.

3.3. Wody użytkowe

Woda jako niesamoistny przedmiot prawny jest związana z gruntem i stanowi własność właściciela gruntu. Wody powierzchniowe dzielą się na płynące (w rzekach, potokach, kanałach, strumieniach, jeziorach) i stojące (w stawach, gliniankach, oczkach wodnych, jeziorach nieprzepływowych i innych zbiornikach). Jeziora mogą być zaliczane do wód stojących, jeżeli nie wypływa

z nich lub do nich nie wpływa ciek wodny. Grunty pod wodami dzielą się na: grunty pod wodami płynącymi, pod wodami stojącymi, pod rowami. Do wód płynących zalicza się wody znajdujące się w rzekach, jeziorach lub innych zbiornikach: potokach górskich, kanałach i innych wodach o przepływach stałych lub okresowych oraz źródła, z których cieki biorą początek lub zbiorniki, z których wypływają lub do których wpływają cieki. Do wód stojących zalicza się wody w jeziorach, stawach i innych zbiornikach, z których nie wypływają i do których nie wpływają cieki wodne. Wody stojące oraz wody w studniach i rowach (będących urządzeniami melioracji wodnej szczegółowej) stanowią własność właścicieli gruntów. Grunty pod wodami płynącymi, w granicach linii brzegowych stanowią własność SP. Przymuliska, osypiska i wyspy, powstałe w sposób naturalny na wodach stanowiących własność państwa, oraz grunty uzyskane wskutek regulacji, również stanowią własność SP. Właściciele gruntów przylegających do linii brzegowej są zobowiązani umożliwić dostęp do wody, pozostawić przejście lub przejazd dla swobodnego ruchu wzdłuż linii brzegowych, pozwolić na wykonywanie rybactwa i wędkarstwa, przybijania i przymocowywania do brzegów statków i tratew, ustawiania znaków żeglugowych oraz wykonywania robót konserwacyjnych. Przejścia, przejazdy oraz miejsca do stałego korzystania z gruntów do powyższych celów ustala się za odszkodowaniem. Wody śródlądowe zgodnie z *Ustawą Prawo wodne* [Ustawa 2001] dzielą się na: powierzchniowe i podziemne.

Wody płynące są własnością SP. Niektóre wody płynące stanowią własność samorządową. Jeżeli wody płynące, stanowiące własność Skarbu Państwa, zajmują trwale (w sposób naturalny) grunt stanowiący własność innych osób lub podmiotów, grunt taki staje się z mocy prawa własnością SP. Przymuliska, osypiska i wyspy, powstałe w sposób naturalny na wodach stanowiących własność SP oraz grunty uzyskane wskutek regulacji tych wód stanowią własność państwa.

Wody stojące mogą być przedmiotem własności prywatnej osób fizycznych lub prawnych. Właściciel gruntu ma prawo do korzystania z wód podziemnych zalegających do 30 m pod powierzchnią jego nieruchomości. Do powierzchniowych wód stojących zalicza się również niektóre jeziora i inne zbiorniki: oczka wodne, sadzawki i glinianki. Są to takie zbiorniki, do których nie wpływają lub nie uchodzą z nich żadne cieki wodne. Rowy oraz inne urządzenia melioracji wodnych szczegółowych mogą być również składnikiem nieruchomości. Jako integralna część składowa nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu rynkowego. Stawy rybne mogą stanowić integralną część nieruchomości rolnej lub gospodarstwa rolnego. Mogą także stanowić

samodzielną nieruchomość. Korzystanie z wód w gospodarstwie może się zawierać w ramach prawa powszechnego lub zwykłego, ale może wykraczać poza wymienione prawa i wymaga pozwolenia wodnoprawnego (szczególnie prawo korzystania z wód).

3.4. Przestrzeń rekreacyjna

Przestrzeń, rekreacyjna nie ma definicji prawnej. Są to grunty przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego [*Ustawa 2003*] na cele rekreacji, z podziałem na obszary przeznaczone pod zabudowę oraz obszary bez prawa zabudowy. Pod względem stanu zainwestowania na zabudowane lub przeznaczone do zabudowy rekreacyjnej, a według umownego stopnia urbanizacji na tereny otwarte, ośrodki wypoczynkowe, tereny rekreacji indywidualnej.

Grunty rekreacyjne – to przestrzeń umożliwiająca realizację rekreacji, czyli różnorodnych form działalności człowieka, nie związanych z wykonywaniem pracy zawodowej, obowiązków społecznych, domowych i innych w celu odnowienia sił psychicznych, fizycznych oraz rozwoju osobowości.

Nieruchomości rekreacyjne mogą stanowić przedmiot własności lub użytkowania wieczystego. Mogą też być w innej formie władania: w zarządzie jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, w użytkowaniu, w dzierżawie lub w użyczeniu. Wymienione rodzaje praw mogą przysługiwać różnym podmiotom: mogą być własnością SP, samorządów lub prywatną.

Zgodnie z załącznikiem do *Rozporządzenia MSWiA [Rozporządzenie 2001]* do terenów rekreacyjno-wypoczynkowych zalicza się niezajęte pod budynki:

- tereny ośrodków wypoczynkowych, tereny zabaw dziecięcych, plaże, urządzone parki, skwery, zieleńce (poza pasami ulic);
- tereny o charakterze zabytkowym: ruiny zamków, grodziska, kurhany, pomniki przyrody itp.;
- tereny sportowe: stadiony, boiska sportowe, skocznie narciarskie, tory saneczkowe, strzelnice sportowe, kąpieliska;
- tereny spełniające funkcje rozrywkowe: lunaparki, wesołe miasteczka itp.;
- ogrody zoologiczne i botaniczne;
- tereny zieleni nieurządzonej niezaliczone do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych.

Przestrzeń rekreacyjno-wypoczynkowa nie jest ujęta w statystyce (tab. 1). Może być zaliczona do: terenów osiedlowych, terenów różnych, leśnych,

rolnych lub wodnych, zwłaszcza jeśli nie są wyłączone z użytkowania na cele rekreacji.

3.5. Przestrzeń górnicza

Przestrzeń górnicza zgodnie z *Ustawą prawo geologiczne i górnictwo* [1994] to grunty, pod powierzchnią których znajdują się złoża kopaliny. Złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie materiałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych w takich ilościach, których wydobywanie może przynieść korzyści gospodarcze. Nie są kopalinami wody podziemne znajdujące się do 30 m pod powierzchnią, z wyjątkiem solanek, wód leczniczych i termalnych.

Przepisy prawa również nie określają definicji nieruchomości kopalnianej (górnicznej). Jedynie (podobnie jak w rekreacyjnych) o zaliczeniu do tej grupy decyduje przeznaczenie w mpzp oraz faktyczne użytkowanie. Spełniony musi być również wymóg dotyczący powierzchni oraz głębokości zalegania kopaliny, jak również wysokości wznoszenia urządzeń do eksploatacji kopaliny.

W przypadku gruntów kopalnianych występuje rozdzielność praw do nieruchomości i do nagromadzonych na lub pod powierzchnią złóż kopaliny. Kopaliny (również pospolite) stanowią własność Skarbu Państwa. Poszukiwanie lub eksploatacja kopaliny (nawet pospolitych) wymaga uzyskania przez podmiot ubiegający się o koncesję – prawa do nieruchomości. Nie musi to być prawo własności. Może to być inne niż własność prawo np. dzierżawa.

Z przestrzenią górniczną wiążą się pojęcia: *obszar i teren górniczny*. Obszar górniczny jest to przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca (podmiot gospodarczy) jest uprawniony do wydobywania kopaliny objętej koncesją. Teren górniczny jest to przestrzeń (powierzchnia) objęta przewidywanymi wpływami robót górnicznych: budynki, budowle i urządzenia związane z górnictwem.

Według załącznika do *Rozporządzenia MSWiA* [2001] do przestrzeni górnicznej zalicza się również grunty zajęte przez czynne odkrywkowe kopalnie, w których odbywa się wydobywanie kopaliny.

3.6. Przestrzeń zabudowana

3.6.1. Jednostka osadnicza

Jednostka osadnicza to skupienie zabudowy mieszkalnej, stanowiącej (zazwyczaj wraz z powiązаныmi z nią urządzeniami produkcyjnymi i usługowymi)

gowymi) wyodrębnione środowisko życia ludności, np. osiedle lub wieś, stanowiąc ogniwo przestrzennej integracji funkcji gospodarczych i społecznych, niezbędnych do egzystencji i rozwoju grupy społecznej. Większość tych funkcji jest zwykle zlokalizowana w jednostkach osadniczych. Jednostka osadnicza jest częścią składową sieci osadniczej. Powstaje w wyniku procesu osiedlania się ludzi na określonym obszarze w celu prowadzenia osiadłego trybu życia, ściśle uwarunkowanego przez formy gospodarki i całokształt kultury osiedlających się. Procesy takie związane są przede wszystkim z rozwojem rolnictwa, ponieważ stała, systematyczna uprawa roli i związany z tym osiadły tryb życia sprzyjają rozwojowi różnych typów osiedli oraz rozwojowi różnych form wiejskiego budownictwa mieszkaniowego i gospodarskiego. Wyróżnia się wiele form osadnictwa związanego z funkcją jednostki osadniczej (np. rolnictwo, rzemiosło, przemysł, usługi), o rozproszonej zabudowie, położone na terenach rolniczych. Do celów planistycznych stosuje się podział miejscowości uwzględniający rodzaj i terytorialny zasięg funkcji usługowych, występujących w danej jednostce osadniczej. Na terenach wiejskich wyróżnia się jednostki osadnicze ponadpodstawowe, podstawowe i elementarne.

Najmniejsza wiejska jednostka osadnicza to pojedyncze gospodarstwo (tzw. osada samotnicza), złożona z domu mieszkalnego i budynków gospodarczych oraz należących do niego pól. Odrębną formą jednostek osadniczych są wiejskie osiedla rolnicze. Oprócz wymienionych typów jednostek osadniczych można wyróżnić m.in. osadę, która ogólnie oznacza każde miejsce osiedlenia się ludzi. Stanowi osiedle pośredniego typu między wsią a małym miastem. Obecnie pojęcie *osady* utożsamia się z małymi jednostkami osadniczymi, najczęściej nierolniczymi, nie mającymi praw osiedla. Zależnie od charakteru zaludnienia osady rozróżnia się osady robotnicze, leśne, rybackie itp.

3.6.2. *Miasto*

Słownik pojęć geograficznych [1972] opisuje miasto, jako jednostkę osadniczą, gdzie przewagę stanowi duże skupisko domów, ludność przekracza 1000 mieszkańców, a zatrudnienie w sektorze rolniczym jest mniejsze niż 25% [*Słownik* 1972].

Miasto oznacza jednostkę, gdzie przeważa zwarta zabudowa i funkcje nierolnicze. Dodatkowo musi posiadać prawa miejskie lub status miasta. O nadaniu lub zniesieniu praw miejskich decyduje Rada Ministrów. Miasto jest miejscem życia ludzi, większą jednostką osadniczą skupiającą ludność zatrudnioną głównie w zawodach nierolniczych, a także formą aglomeracji

o punktowej lokalizacji nierolniczej. Jest systemem społeczno-gospodarczym, posiadającym określoną lokalizację w geograficznej przestrzeni, głównym ośrodkiem gospodarczej aktywności, gdzie skupia się większa część przedsiębiorstw i jednostek działających poza rolnictwem. Gospodarczy potencjał miast decyduje o całościowym potencjale gospodarki, wyróżnia się znacznym skupieniem ludzi o zróżnicowanej strukturze, podlegające oddzielnej administracji.

W miastach skoncentrowana jest działalność ludzi we wszystkich sferach życia: od rodzinnego przez kulturę, rozrywkę, aż do uczestnictwa w gospodarce. Ta koncentracja oraz połączone zróżnicowanie społeczno-gospodarcze tworzą styl życia: zwiększający aktywność ludzi, dający większą możliwość wyboru, poprawiający warunki życia. Wypadkową zjawisk zachodzących w mieście oraz towarzyszących powiązań i często napięć jest rozwój miasta. Czynnikiem wpływającymi na rozwój i ukształtowanie miasta są: warunki przyrodnicze, społeczne i gospodarcze (np. długość i szerokość geograficzna, klimat, bogactwa naturalne oraz stosunki własnościowe), komunikacja, transport oraz możliwości handlu. Wymienione czynniki są zaliczane do czynników podstawowych. Dodatkowo istnieją tzw. czynniki wtórne, do których zalicza się: warunki prawne i obyczajowe (tj. polityka, ustrój, prawodawstwo, tradycje, zwyczaje, kultura, obronność, zdrowie, kompozycje urbanistyczne oraz czynniki historyczne [Chmielewski 2001].

Otoczenie miast stanowi obszar, wpływający na funkcjonowanie i rozwój. Obejmuje elementy: fizyczne, gospodarcze, społeczne, prawne i środowisko przyrodnicze. Wymienione elementy oddziałują na miasta przez kanały, będące wejściami do systemu. Według Rogulskiego (1980) istnieją również wyjścia: ludzie, zasilenia, informacje [Rogulski 1980].

Istotne są funkcje miasta, systematyzujące miasta pod względem funkcji dominującej.

Funkcje miasta określają rodzaje przestrzeni. Współczesne miasta dysponują dużą liczbą zasobów pozwalających na rozwój. Są produktywnymi, atrakcyjnymi często bogatymi jednostkami osadniczymi, z dużymi perspektywami rozwoju [Chmielewski 2001].

3.6.3. Zabudowane obszary wiejskie

Grunty zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę na obszarach wiejskich (pozamiejskich) mogą być związane z funkcjonowaniem wsi, w której poszczególne zagrody wchodzą w skład gospodarstw rolnych lub ośrodki

gospodarcze związane z gospodarstwami Skarbu Państwa, prywatnymi gospodarstwami wielkoobszarowymi (np. spółdzielczymi), gospodarstwami rybackimi Skarbu Państwa, osadami leśnymi i innymi zabudowaniami związanymi z gospodarstwami leśnymi, zabudową mieszkaniową po byłych ppgr-ach, zabudową mieszkaniową związaną z gospodarką rybacką lub leśną, z pozyskiwaniem kopalin (podstawowych i pospolitych), skoncentrowaną i rozproszoną zabudową rekreacyjną, zabudową związaną z lecznictwem (sanatoria), urządzeniami infrastruktury liniowej i punktowej. Przestrzeń związana z ośrodkami gospodarstw oznaczona jest na mapach ewidencji gruntów symbolem: R-B, Ł-B, Ps – B, S-B. Pozostała przestrzeń zabudowana symbolem B. Z przestrzenią (zabudowaną na terenach pozamiejskich wiąże się również:

- oznaczenie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- obligatoryjnym obowiązkiem wyłączenia z rolniczego lub leśnego użytkowania.

Zgodnie z *Rozporządzeniem MSWiA* [2001], grunty zabudowane i na obszarach wiejskich dzielą się na: tereny mieszkaniowe, tereny przemysłowe, inne tereny zabudowane. Tereny mieszkaniowe, do których zalicza się grunty niewykorzystywane do produkcji rolniczej i leśnej, zajęte pod budynki mieszkalne, urządzenia funkcjonalnie związane z budynkami mieszkalnymi (podwórza, dojazdy, przejścia, przydomowe place gier i zabaw itp.) a także ogródki przydomowe, stanowią niewielki udział w przestrzeni zabudowanej.

Tereny przemysłowe, do których zalicza się grunty zajęte pod budynki i urządzenia służące produkcji przemysłowej, a także ujęcia wody, oczyszczalnie ścieków, stacje transformatorowe, czynne hałdy i wysypiska, urządzenia magazynowo-składowe, bazy transportowe i remontowe itp., stanowią jeszcze mniejszy udział (niż mieszkaniowe) w pozamiejskiej przestrzeni zabudowanej.

Inne tereny zabudowane, do których zalicza się grunty zajęte pod budynki i urządzenia związane z administracją, służbą zdrowia, handlem, kultem religijnym, rzemiosłem, usługami, nauką, oświatą, kulturą i sztuką, wypoczynkiem, łącznością, czynnymi cmentarzami, grzebowiska zwierząt oraz inne grunty zabudowane itp., stanowią udział marginalny.

3.6.4. Zabudowane obszary miejskie

Z przestrzenią zabudowaną wiąże się pojęcie gruntu budowlanego. Jest to zewnętrzna warstwa skorupy ziemskiej mogąca współdziałać z obiektem budowlanym tzn. przyjmować przekazywane za pośrednictwem fundamentów obciążenia z budowli. Grunt budowlany może stanowić element budowli lub

służyć jako tworzywo do wykonywania z niego budowli ziemnych. Grunt budowlany, ze względu na stopień odspajania w trakcie robót ziemnych, dzieli się na 10 kategorii. Najniższe kategorie obejmują grunty mało spoiste, najwyższe – skały. Podział ten wykorzystywany jest w kosztorysowaniu robót ziemnych.

Budynki, budowle lub ich części są to naniesienia o bardzo zróżnicowanym przeznaczeniu, formie własności, a w skali kraju, o bardzo zróżnicowanej wartości architektonicznej.

W zależności od charakteru użytkowego rozróżnia się budynki: mieszkalne, użyteczności publicznej, zamieszkania zbiorowego, przemysłowe, gospodarcze, usługowe. Układy funkcjonalne i przestrzenne, konstrukcja oraz rozwiązania techniczne i materiałowe elementów budowlanych, powinny być zaprojektowane i wykonane w sposób odpowiadający wymaganiom wynikającym z ich usytuowania i przeznaczenia. Wymagania te precyzują przepisy *Ustawy Prawo budowlane* [1994]. Wymagania w zakresie warunków technicznych, jakie powinny spełniać budynki o różnym charakterze użytkowym, zawarte są w *Rozporządzeniu MGPIB z 2002 r.*

Budynki mieszkalne i ich części (lokale) są przeznaczone do celów mieszkalnych. Składają się z pomieszczeń: mieszkalnych przynależnych, pomocniczych i wspólnych. Oprócz mieszkań w budynku mogą znajdować się pomieszczenia techniczne i pomieszczenia gospodarcze. Budynki mieszkalne dzieli się na: wielorodzinne i jednorodzinne.

Budynki mieszkalne w zabudowie jednorodzinnej lub zespół takich w układzie: wolnostojącym, bliźniaczym, szeregowym, atrialnym, są charakterystyczne dla obszarów podmiejskich. Zabudowę jednorodziną odnosi się również do budynku mieszkalnego, „w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku” [*Ustawa Prawo budowlane* 1994, art. 3 pkt a].

Budynki zamieszkania zbiorowego to obiekty przeznaczone do okresowego pobytu ludzi przebywających poza miejscem stałego zamieszkania. Są to hotele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska, domy studenckie, internaty, zakłady karne, zakłady wychowawcze dla nieletnich, domy rencistów i domy dziecka. Elementem komplementarnym jest prawo własności (współwłasności) do gruntu i części wspólnych budynku, lub prawo użytkowania wieczystego gruntu. Mogą to być budynki i lokale wydzielone z zasobu SP, włączone pod jurysdykcję powiatów, województw i gmin. Niekiedy stanowią

odrębny od gruntu przedmiot własności. Poza zróżnicowaną formą praw do budynku, lokali i gruntu, podporządkowane są tym samym przepisom w procedurach zarządzania. Poza budynkami i lokalami mieszkalnymi przedmiotem zarządzania mogą być budynki szkolne stanowiące własność gmin lub powiatów, oraz inne budynki i lokale przeznaczone na cele komercyjne.

Budynki użyteczności publicznej to obiekty służące celom administracji publicznej (urzędy), wymiaru sprawiedliwości (sądy, prokuratury), kultury (domy kultury itp.), kultu religijnego (kościół), oświaty (szkoły, przedszkola), nauki (szkoły wyższe, instytuty naukowe), służby zdrowia (szpitale, przychodnie lekarskie), opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, a także obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym i wodnym (dworce) oraz inne ogólnodostępne budynki przeznaczone do wykonywania podobnych funkcji.

Budynki gospodarcze, przemysłowe, składowe i usługowe to budynki służące do prowadzenia działalności produkcyjnej lub usługowej. W rolnictwie, pod względem funkcji mogą dzielić się na: inwentarskie, magazynowe, pomocnicze, szklarnie itp. W przemyśle – hale produkcyjne, magazynowe, budynki administracyjne, zarówno na wsi, jak i w mieście – z urządzeniami terenu i infrastrukturą.

Budowle to obiekty budowlane nie będące budynkami lub obiektami małej architektury, jak lotniska, drogi, linie kolejowe, mosty, estakady, tunele, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe (związane z energetyką wiatrową) lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową. Według przepisów *Ustawy Prawo budowlane* [1994] budowle można podzielić na: liniowe (niekubaturowe), takie jak: lotniska, drogi, linie kolejowe, mosty, estakady, sieci techniczne, instalacje przemysłowe oraz budowle kubaturowe, których wyodrębnione części mają objętość powyżej 100 m³, takie jak: bunkry, silosy, budowle ziemne (np. zapory) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia. Budowle przeznaczone do czasowego użytkowania, które po upływie określonego czasu (podanego w pozwoleniu na budowę) przewidziane są do rozbiórki lub demontażu i przeniesienia w inne miejsce, stanowią budowle

tymczasowe. Jeśli obiekty nie mają ścian lub ściany (jak np. typowa wiata garażowa), nie mogą być w myśl przepisów prawa budowlanego traktowane jako budynki. Wiata jest budowlą.

3.7. Przestrzeń komunikacyjna

Według *Ustawy o drogach publicznych* [2000] i załącznika do *Rozporządzenia MSWiA* [2001] tereny komunikacyjne to głównie drogi. Do użytku gruntowego o nazwie „drogi” zalicza się grunty w granicach pasów drogowych dróg publicznych i dróg wewnętrznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych.

Droga to wydzielony pas terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz ruchu pieszych, wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi, placami i zatokami postojowymi, znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu: chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu.

Droga publiczna – zaliczona na podstawie *Ustawy o drogach publicznych* [1985] do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w *Ustawie* [1985] lub innych przepisach szczególnych. Drogi publiczne dzielą się na: krajowe – o znaczeniu ogólnokrajowym (obronnym), łączące stolicę z miastami wojewódzkimi, drogi stanowiące najważniejsze połączenia międzywojewódzkie oraz inne drogi o istotnym znaczeniu gospodarczym; wojewódzkie – drogi stanowiące połączenia między miastami; drogi powiatowe łączące miasta powiatowe z miejscowościami będącymi siedzibami gmin, ze stacjami kolejowymi, portami itp. pozostałe drogi stanowiące połączenia w skali danego obszaru; gminne; oraz place przed dworcami kolejowymi i autobusowymi, portami śródlądowymi, a także ogólnodostępne dojazdy do ramp wyładowniczych i placów składowych.

Na obszarach niezurbanizowanych największe znaczenie (jako przedmiot zarządzania) mają drogi wewnątrzzakładowe, służące głównie do obsługi pól, stanowiące własność właścicieli gospodarstw, drogi wewnątrzosiedlowe, które nie zostały przejęte przez gminę i nie stały się drogami gminnymi. Dotyczyć to może byłych ośrodków gospodarczych i osiedli popegerowskich lub ośrodków wypoczynkowych.

3.8. Tereny różne i nieużytki

Tereny różne są związane głównie z gruntami rolnymi, leśnymi lub wodami. Zalicza się do nich nieużytki, torfowiska w stanie naturalnym oraz niezagospodarowane wyrobiska pokopalniane. Na mapach i w rejestrach ewidencji gruntów mogą być oznaczone jako nieużytki lub jako użytki ekologiczne. Jeżeli porośnięte są samosiewami drzew i krzewów – kwalifikowane są jako grunty zadrzewione.

Nieużytki, jak wskazuje nazwa to tereny nieużytkowane gospodarczo, do których zalicza się:

- bagna (błota, topieliska, trzęsawiska, moczary);
- piaski (plaże nie urządzone, piaski nadbrzeżne, piaski ruchome, wydmy);
- utwory skalne (skały, rumowiska, piargi);
- utwory fizjograficzne (urwiska, strome stoki, uskoki, skały, rumowiska);
- tereny zdewastowane, nie urządzone (hałdy nieczynne, wysypiska, wyrobiska, zapadliska).

Użytek ekologiczny to zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów, mających znaczenie dla zachowania unikatowych zasobów genowych i typów środowisk, np.: naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne „oczka wodne”, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nie użytkowanej roślinności, starorzeczka, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce. Utworzenie użytku ekologicznego następuje w drodze zarządzania wojewody, które określa nazwę, położenie, ograniczenia, zakazy i nakazy. Rada gminy może również wprowadzić formę ochrony przyrody, jaką jest użytek ekologiczny, jeżeli nie wprowadził jej wojewoda.

Podsumowanie

Przestrzeń, choć jak wykazano w opracowaniu jest różnie definiowana, ale jest pojęciem wyczuwalnym przez przeciętnego człowieka, głównie intuicyjnie. Każdy człowiek ma z przestrzenią bezpośredni kontakt, ale doświadcza jej najczęściej pozarozumowo. Najczęstsze określenia przestrzeni dotyczą wymiarów oraz funkcji. Częściej też postrzegane są przedmioty (elementy), niż znajdująca się między nimi przestrzeń [Chmielewski 2001].

Oprócz wybiórczego postrzegania przestrzeni i elementów w przestrzeni rozmieszczonych, ważną sprawą są właściciele przestrzeni i formy praw do przestrzeni. W polskiej rzeczywistości formalno-prawnej są bardzo zróżnicowane. Jako przedmiot zarządzania (gospodarowania) dokładnie opisana

przestrzeń sprawi zarządzającym mniej kłopotów. Przestrzeń nie jest bezwłaścicielska i stanowiąca jedną formę praw. W warunkach Polski można przewidywać przekształcenie słabszych form praw do przestrzeni w mocniejsze, co usprawni zarządzanie. Wymaga to jednak zgodnego działania wszystkich, którzy poczuwają się kompetentni w sprawach porządkowania przepisów prawa, uporządkowania teorii rekomendacji metod dobrego gospodarowania przestrzenią.

Literatura

- Bajerowski T., 2003, *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*. Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn.
- Bański J., 2008, *Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej. Ekspertyza*. JER i GŻ-PJB. Dok. elektr., Warszawa.
- Budner W., 2004, *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*. Wyd. AE w Poznaniu. Poznań.
- Chmielewski J. M. 2001, *Teoria urbanistyki w projektowaniu miast*. Oficyna wyd. Polit. Warszawska, Warszawa.
- Domański R., 2006. *Gospodarka przestrzenna, Podstawy teoretyczne*. PWN, Warszawa.
- Gaczek W., 2003, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Branta, Bydgoszcz-Poznań.
- Hopfer A, et al., 1999, *Wycena nieruchomości niezurbanizowanych*. Wyd. ART, Olsztyn.
- Kupiec L., 1997, *Wstęp do gospodarki przestrzennej*. Gospodarka przestrzenna, t. I, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Łaguna D., Łaguna T. M., Łaguna W., 2014, *Zarządzanie przestrzenią niezurbanizowaną*. Ekonomia i Środowisko, Białystok-Olsztyn.
- Malisz B., 1984, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Wyd. Ossolineum, Wrocław.
- Regulski J., 1980, *Rozwój miast w Polsce*, PWN, Warszawa, s. 33.
- Rozporządzenie MSWiA z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków* (Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz 454 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz.IJ.Mr. 75, por 690, z późn. zm.)

- Ustawa z 23 kwietnia 1964 – Kodeks cywilny* (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zmian).
- Ustawa z 17 maja 1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. 1991 r. Nr. 103, poz. 446. z późn. zm.)
- Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz.U. z 2000 r. nr 71, poz. 838 i nr 86, poz. 958).
- Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny* (Dz. U. nr 55, poz. 321).
- Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach* (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 56, poz. 679 z późn. zm.).
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* (Dz.U. nr 89, poz. 414, z późn. zm.).
- Ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. nr 27, poz. 96 z późn. zm.).
- Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz.U. nr 16, poz. 78 z późn. zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r., nr 143, poz. 1593, z późn. zm.)
- Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych* (Dz.U. nr 4, poz. 27 z późn. zm).
- Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne* (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).