

MARIA PUK

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

**KOLIZJE PRZESTRZENNE I KONFLIKTY SPOŁECZNE
– GRA O PRZESTRZEŃ – ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY
A RÓWNOWAŻENIE ROZWOJU**

Abstract: Spatial Collisions and Social Conflicts – the Game of Space – Sustainable Development and Balanced Development. In each space conflicts, caused by different aims of stakeholders, are usual phenomenon. Mazowieckie Voivodeship is not an exception: we can define here hundreds of spatial collisions and social conflicts. Many of them are caused by natural process of overlapping of space's functions and environmental as well as antropogenic elements of space. Part of conflicts have different causes: low quality of spatial planning law, vaguenesses about exact location of investments, their time limit or even investor. As an effect municipality has to create a land reserve and is entitled to indemnity. Also implementation of building areas on grounds without local spatial plans in force, based on administrative decision of local government, is a barrier for developing infrastructure lines. Misinterpretation of proprietorship is a source of dwellers-land proprietors' protests against developing of infrastructure on their land. To solve these problems we often have to chose a paradigm: sustainable development or balanced development.

Wstęp

W każdej przestrzeni mogą występować kolizje przestrzenne i konflikty społeczne stanowiące konsekwencję organizacji struktury przestrzennej oraz wynikające z różnych celów wielu podmiotów gospodarujących we wspólnej przestrzeni. O ile kolizje przestrzenne dotyczą przede wszystkim obszarów wielofunkcyjnych, na których występuje naturalne nałożenie funkcji różnych elementów zagospodarowania przestrzennego, o tyle konflikty społeczne mają miejsce w różnych przestrzeniach, nie tylko o charakterze wielofunkcyjnym. Pola kolizji i konfliktów dotyczą głównie przebiegów infrastruktury transportowej i technicznej, presji urbanistycznej i ujemnego wpływu na środowisko przyrodnicze, przy czym nie każdy ujemny wpływ na środowisko powoduje konflikt społeczny (Kistowski 2007).

Źródłem konfliktów społecznych jest obiektywna niezgodność podmiotów gospodarujących w przestrzeni (*ibidem*), przyjmująca formę „gry o przestrzeń” między: władzami publicznymi – dużymi inwestorami (deweloperami, spółdzielniami, przedsiębiorstwami) – poje-

dynczymi właścicielami działek – stowarzyszeniami broniącymi szczególnej wartości, ale również często reprezentującymi interesy pojedynczych właścicieli działek.

Obecnie kolizje i konflikty przybierają na sile ze względu na napływ znacznych środków finansowych z Unii Europejskiej i presję inwestycyjną spowodowaną zwiększoną dynamiką społeczno-gospodarczą oraz zmianą zachowań i preferencji społeczeństwa polskiego związanych z zapotrzebowaniem na własny dom położony w atrakcyjnym miejscu pod względem zasobów czy walorów środowiska przyrodniczego.

Cześć kolizji i konfliktów wynika jednak z wadliwego systemu prawnego gospodarki przestrzennej, nieczytelności i niespójności wielu przepisów prawnych, ale także braku lub pobieżnego potraktowania analiz wariantowych inwestycji, czy przeprowadzania w niewłaściwy sposób procedur wprowadzania inwestycji, przy ograniczonej partycypacji społecznej.

Kolizja przestrzenna czy konflikt społeczny nie muszą być postrzegane jako niekorzystne, lecz jako naturalne procesy wynikające z obiektywnie różnych celów – mogące być inicjatorem rozpoczęcia drogi ku właściwym rozwiązaniom.

1. Główne kolizje i konflikty w woj. mazowieckim – próba delimitacji

W woj. mazowieckim występuje kilkaset kolizji przestrzennych, którym nierzadko towarzyszą konflikty społeczne. Kolizje i konflikty zostały zidentyfikowane na podstawie *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* oraz sporządzonej do niego strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, *Oceny Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, a także na podstawie uzgodnień studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także na podstawie wystąpień burmistrzów, wójtów gmin, pojedynczych mieszkańców oraz stowarzyszeń z obszaru województwa kierowanych do Marszałka Województwa Mazowieckiego.

Na ich podstawie **za główne przykładowe kolizje przestrzenne** uznano:

- przebieg autostrady A-2, przechodzącej przez fragment Bolimowskiego Parku Krajobrazowego, odcinającej park w części zachodniej od systemu regionalnych powiązań przyrodniczych;
- przebieg Południowej Obwodnicy Warszawy przechodzącej w niedalekiej odległości od najcenniejszych obszarów przyrodniczych Mazowieckiego Parku Krajobrazowego, m.in. rezerwatu Żurawinowe Bagno;
- modernizacja drogi wojewódzkiej nr 579 przecinającej południkowo Kampinoski Park Narodowy;
- budowa przeprawy mostowej na Wiśle w ciągu drogi wojewódzkiej nr 721 (Nadarzyn-Wiązowna), na wysokości Konstancina-Jeziornej i Józefowa, stanowiącej fragment „małej obwodnicy Warszawy”, przecinającej rezerwaty przyrody na Wiśle;

- działania w zakresie zabezpieczeń przeciwpowodziowych na Wiśle (głównie prowadzenia koniecznych robót utrzymaniowych i konserwatorskich ułatwiających prowadzenie wód powodziowych) kolidujących z zasadami ochrony środowiska doliny Wisły.

Są to kolizje przestrzenne wynikające z nałożenia się różnych ważnych funkcjonalnie wielkoobszarowych form zagospodarowania przestrzennego, będące konsekwencją istniejącej struktury przestrzeni. Widać również konflikt wartości między zasadą równoważenia rozwoju a potrzebą rozwoju społeczno-gospodarczego i osiągnięcia spójności województwa.

Konflikty społeczne w woj. mazowieckim można podzielić na 3 grupy:

I grupę stanowią konflikty wynikające z braku przesądzeń odnośnie do:

- przebiegu inwestycji, terminu ich realizacji czy nawet podmiotu zarządzającego; dotyczy to realizacji przede wszystkim następujących inwestycji:
 - przebiegu Trasy Olszynki Grochowskiej, łączącej układ dróg krajowych: nr 7 przez projektowaną Wschodnią Obwodnicę Warszawy z drogą krajową nr 17 – ze względu na rezygnację z budowy trasy przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, brak przesądzenia odnośnie do terminu realizacji tej inwestycji oraz podmiotu zarządzającego;
 - zasadności istnienia projektowanej „Legionowskiej Trasy Mostowej”, stanowiącej fragment układu regionalnego, dla której nie ma żadnego przesądzenia co do terminu realizacji i podmiotu realizującego zadanie;
- braku decyzji odnośnie do zmiany granic form ochrony przyrody:
 - powiększenie Bolimowskiego i Nadbużańskiego Parku Krajobrazowego;
- brak zasad zagospodarowania w wielu obszarach sieci Natura 2000 ze względu na brak planów ochrony i obawa władz i mieszkańców gmin przed wykluczeniem wielu sposobów zagospodarowania przestrzennego i gospodarczego gmin.

II grupą są konflikty związane z istniejącym już zagospodarowaniem przestrzennym, które często znajduje się w niedalekiej odległości od projektowanej inwestycji lub wręcz na rezerwie terenu pod tę inwestycję – jak np.:

- przebieg południowej obwodnicy Grodziska Mazowieckiego i Milanówka;
- przebieg „Trasy Książąt Mazowieckich”, stanowiącej obwodnicę Pruszkowa w ciągu drogi wojewódzkiej nr 719.

III grupa to konflikty wynikające z analiz wariantowania inwestycji lub pobieżnego zdaniem protestujących potraktowania analiz wariantowych; sytuacja ta ma miejsce w przypadku:

- przebiegu Trasy N-S w Łomiankach z propozycją przebiegu po wale przeciwpowodziowym;
- przebiegu obwodnicy Lesznowoli w ciągu drogi wojewódzkiej nr 721.

2. Przyczyny kolizji przestrzennych i konfliktów społecznych

Przedstawione przykłady wskazują, że gros konfliktów dotyczy infrastrukturalnych elementów liniowych, głównie infrastruktury transportowej. Przyczyna tych konfliktów zwią-

zana jest bezpośrednio z rezerwą terenu pod przyszłą inwestycję i wywołuje obowiązek odszkodowawczy.

Utrata z dniem 31 grudnia 2003 r. ważności planów zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., spowodowała automatyczną likwidację wielu rezerw terenowych przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego. Szacuje się, że obecnie na Mazowszu ok. 29% powierzchni ma pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (w kraju ok. 26%).

Na obszarach pozbawionych planów proces zagospodarowania przestrzennego odbywa się na podstawie pojedynczych decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, co przy braku prawnie ustalonych rezerw terenowych jest formą wygodną dla zarządów gmin, oraz dla mieszkańców tych gmin, którzy zamierzają występować o decyzje o warunkach zabudowy. Decyzje te są niewystarczające dla ochrony korytarzy przeznaczonych na liniowe inwestycje infrastrukturalne. Szybkie, bezplanowe wprowadzanie zabudowy w formie arbitralnych decyzji administracyjnych jest barierą do prowadzenia inwestycji celu publicznego, ale też wywołuje liczne protesty mieszkańców mających już swoje nieruchomości w pobliżu planowanych inwestycji.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie formułuje zasad zagospodarowania przestrzennego, obligujących do wykonania określonych działań przestrzennych. Zasady te mogłyby być pomocne przy tworzeniu reguł dotyczących ograniczeń właścicieli nieruchomości, na korzyść rozmieszczenia inwestycji publicznych.

Sprawą kluczową jest zatem uznanie, że *prawo do zabudowy to przywilej – i – powinno być reglamentowane*. Z bycia właścicielem gruntu nie wynika jeszcze prawo do jego zabudowy.

Jak pisze Izdebski: „ (...) wprowadzenie decyzji o warunkach zabudowy wprowadza domniemanie roszczenia o określenie zagospodarowania przestrzennego w przypadku braku planu (Izdebski et al. 2007).

Domniemanie to prowadzi do niewłaściwego wyważania interesów poszczególnych uczestników gry o przestrzeń, na którym traci interes publiczny na rzecz nieograniczonej wolności zabudowy właściciela działki, przy braku związku między możliwością rozwoju przestrzennego czy intensyfikacją sposobu zagospodarowania terenu a stanem infrastruktury (warunkiem tworzenia zabudowy powinno być istnienie infrastruktury technicznej). Takie rozwiązania prawne są również zdecydowaną barierą zrównoważonego rozwoju.

Kolejną przyczyną powstawania konfliktów jest brak programów zadań rządowych w rozumieniu art. 48 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, będących głównym instrumentem realizacji ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych. Zatem brak odpowiedniego programowania w ujęciu finansowo-rzeczowym (kto?, kiedy? za ile?) jest dzisiaj główną przyczyną konfliktów związanych z brakiem przesądzeń odnośnie do danej inwestycji i pytaniem protestujących mieszkańców kiedy powstanie dana inwestycja? lub kiedy otrzymam odszkodowanie za działkę, przez którą będzie przebiegać dana inwestycja?

Z punktu widzenia samorządu województwa, konflikty są również konsekwencją obowiązku umieszczenia w *planie zagospodarowania przestrzennego województwa* inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, a następnie wprowadzenia ich do *studium uwa-*

runkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, po czym do *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, co wywołuje obowiązek odszkodowawczy po stronie gminy. Ustalenia aktów polityki przestrzennej, jakim jest plan województwa czy *koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju* są niewystarczającym warunkiem rezerwowania terenów, a dotychczasowe procedury dotyczące wprowadzania zadań ponadlokalnych do planów miejscowych okazały się nieskuteczne. Uwarunkowania funkcjonowania planu województwa, tj. brak warstwy normatywnej planu i charakter aktu planistycznego, określającego polityki przestrzenne, ale nie będący bezpośrednim instrumentem ich realizacji – bo nie stanowiący podstawy prawnej do wydawania decyzji nie stwarza warunków do rozwiązywania tych konfliktów. Stwierdzić należy, że od lat pozostają one bez zmian, a jednocześnie powodują wielokrotne ponawianie procedur dotyczących lokalizacji inwestycji. Liczne dowody potwierdzające tę tezę można znaleźć w orzecznictwie SKO i sądów administracyjnych dokonywane w kontekście postanowień Marszałka Województwa w zakresie uzgodnień decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także Zarządu Województwa w zakresie uzgodnień studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Warto nadmienić, że brak zadań rządowych był pośrednią przyczyną sporu kompetencyjnego w sprawie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy terenu dla inwestycji położonej w pasie terenu zarezerwowanego pod autostradę. Marszałek Województwa Mazowieckiego uznał się za niewłaściwego w przedmiotowej sprawie i przekazał ją do rozpatrzenia Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi właściwemu. Wojewoda Mazowiecki wyraził pogląd, że projektowana autostrada nie jest zadaniem rządowym, ponieważ nie jest objęta programem zadań rządowych w rozumieniu art. 48 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Wojewoda uznał więc, że istnieje łączność między zakresem rzeczowym pojęcia *zadanie rządowe* w rozumieniu art. 53 ust. 4 pkt 10, a zakresem pojęciowym *program zawierający zadania rządowe*, którym posługuje się art. 48. Z takiego założenia wyciągnął wniosek, że nieumieszczenie danego przedsięwzięcia w takim programie powoduje, że dane zadanie nie jest zadaniem rządowym. Wojewoda Mazowiecki wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. NSA uznał, że Marszałek Województwa i Wojewoda są właściwymi osobami w sprawie uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy.

Stosownie do art. 44 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, Marszałek wprowadza do miejscowych planów, po przeprowadzeniu negocjacji z gminą i uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, warunków ich wprowadzania oraz kosztów inwestycji. Przy czym większość ustaleń planów województwa dotyczy inwestycji celu publicznego, przy braku odpowiednich gwarancji finansowych, pozwalających na podejmowanie negocjacji z gminą oraz braku procedur wprowadzania tych zadań do planów miejscowych. W czym więc imieniu i na jakich zasadach ma dzisiaj Marszałek Województwa negocjować z gminami wprowadzenie zadań, dla których nie ma programu rządowego i zagwarantowanych środków na ich realizację?

Sytuacja ta ma wpływ na konflikty przy uzgadnianiu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy w przypadku inwestycji nie mających programów i przesądzeń odnośnie do terminu realizacji, jego kosztów, czy wręcz podmiotu realizującego zadanie. Przy czym przepis art. 44 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* dotyczy tylko sytuacji polegającej na tym, że w istniejącym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie są uwzględnione zapisane w planie województwa (lub przyjęte w programie rządowym) inwestycje publiczne o znaczeniu ponadlokalnym lub zmienia się ich przebieg. Natomiast w przypadku przystąpienia gminy do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi ona uwzględniać ustalenia planu województwa zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Sytuacja nadzwyczajna ma zastosowanie w chwili, gdy pojawia się nowy plan zagospodarowania przestrzennego lub zmiana planu, w którym znajdują się nowe ustalenia dotyczące rozmieszczenia ponadlokalnych inwestycji celu publicznego, nieuwzględnione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Jednym ze skutków unieważnienia „starych planów” było pojawienie się w systemie prawnym specustaw, które wyłączają lokalizację inwestycji spod działania *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. *Specustawa drogowa* dotycząca początkowo tylko autostrad miała mieć charakter przejściowy i obowiązywać do 2007 r. Ostatecznie jednak Sejm postanowił przedłużyć jej działanie do 2015 r. i rozszerzyć jej zakres na wszystkie drogi publiczne.

Regulacje prawne dotyczące specustaw skutkują ustaleniem lokalizacji w trybie jednostkowych decyzji administracyjnych również tych, które nie są związane z aktami planowania przestrzennego; współdziałal innych podmiotów polityki przestrzennej ograniczony tylko do opiniowania m.in. przez samorząd województwa i bardzo ograniczonego udziału społeczeństwa sprowadzającego się do udziału stron. Specustawy są często podawaną przyczyną pobeżnego potraktowania analiz wariantowych inwestycji czy przeprowadzania w niewłaściwy sposób procedur wprowadzania inwestycji oraz partycypacji społecznej.

3. Propozycje rozwiązań

Kluczową sprawą dla rzeczywistej skuteczności rozwiązywania konfliktów jest zapewnienie skoordynowania sfery prawnej ze sferą wdrożeniową. Dotyczy to kwestii lokalizacji ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych przy następujących założeniach:

- konieczności uwzględnienia inwestycji w programach rozwoju o charakterze rzeczowo-finansowym;
- pełnej zgodności programów rozwoju z aktami polityki przestrzennej.

W przepisach ustaw szczegółowych powinny znaleźć się zapisy warunków dopuszczalności przeznaczania terenu pod dane funkcje. Wyeliminować należy decyzje o warunkach zabudowy, rozdzielając na drodze ustawowej prawo własności nieruchomości od prawa do jego zagospodarowania i zabudowy, likwidując domniemanie roszczenia o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje administracyjne należy zastąpić aktami

prawa miejscowego – wysokiej jakości, sporządzane dla odpowiednich większych obszarów funkcjonalnych.

Należy również nadać charakter normatywny dokumentom – aktom polityki przestrzennej *koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, planom województw oraz studiom uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zarówno w zakresie inwestycji celu publicznego o charakterze ponadlokalnym, jak i innych ustaleń dotyczących polityk przestrzennych, tak aby zapewnić skuteczną możliwość przenoszenia ustaleń między poszczególnymi poziomami planowania.

Kluczowe znaczenie w likwidowaniu kolizji przestrzennych i konfliktów społecznych mogą mieć również instrumenty ekonomiczne, hamujące presję urbanizacyjną, a również tworzące podstawy racjonalnej gospodarki gruntami. Instrumentem takim mógłby być podatek od wartości nieruchomości (*ad valorem*). Możliwe jest jego wprowadzenie, jako podatku w odniesieniu do niewykorzystanych obszarów miast, mających już status terenów budowlanych. Nie stworzy to społecznego konfliktu, natomiast zapoczątkuje proces porządkowania terenów miejskich, ułatwiając gminom prowadzenie polityki przestrzennej, zwiększy ich dochody i ograniczy procesy spekulacyjne.

W przypadku obszarów miejskich podstawową zasadą powinno być maksymalne wykorzystanie obszarów już zagospodarowanych, podczas gdy zagospodarowanie nowych terenów będzie dopuszczane tylko wówczas, gdy zostaną wyczerpane zasoby obszarów możliwych do zagospodarowania. Zasada ta będzie służyła rozwiązywaniu problemów wynikających zarówno z niekontrolowanych procesów suburbanizacji, jak i z całkiem świadomego zajmowania przez miasta nowych terenów, zamiast wykorzystywania istniejących. W efekcie konieczne będzie ustawowe ograniczenie zabudowy lub podziału gruntów leżących poza terenami objętymi planami zagospodarowania przestrzennego tylko do wypełnień w istniejących strukturach, obwarowane szczegółowymi warunkami, a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu przestrzenią, szczególnie dla obszarów o największej presji inwestycyjnej.

Wzmocnieniu musi ulec proces partycypacji społecznej na podstawie praktycznego i pełnego postępowania stosownie do przepisów *Ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.

Podsumowanie

Przedstawione przykłady kolizji przestrzennych są zjawiskiem naturalnym i dotyczą współwystępowania obecnie, lub w przyszłości różnych form zagospodarowania przestrzennego o kolidujących między sobą funkcjach. Konflikty społeczne wynikają przede wszystkim z regulacji prawnych oraz braku zadań rządowych i związanych z tym brakiem przesądzeń odnośnie do planowanych inwestycji. Brak wielu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz unieważnienie tzw. starych planów zagospodarowania przestrzennego

z ich rezerwą terenową pod planowane inwestycje oraz wprowadzenie decyzji o warunkach zabudowy są czynnikami ogniskującymi konflikty społeczne, ale także utrudniającymi organizację przestrzeni zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z bycia właścicielem gruntu nie wynika jeszcze prawo do jego zabudowy w każdym dowolnym miejscu przestrzeni, gdzie znajduje się jego własność.

Rozwiązywanie tych kolizji i konfliktów społecznych często stawia naprzeciwko siebie dwie słuszne zasady: „zrównoważonego rozwoju” i „równoważenia rozwoju”, ale konflikty te nie muszą być zjawiskiem niekorzystnym, gdyż często rozpoczynają proces właściwego rozmieszczenia inwestycji i zagospodarowania przestrzennego, respektując specyfikę danego miejsca i zasadę zrównoważonego rozwoju.

Literatura

- Izdebski H, Nelicki A, Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Sprawne Państwo*. Program Ernst & Young, Warszawa.
- Kistowski M., 2007, *Kolizje i konflikty środowiskowe w planowaniu przestrzennym na obszarach cennych przyrodniczo*. „Czasopismo Techniczne”, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Ocena Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, Uchwała nr 166/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 11 października 2010.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego, nr 217 poz. 5811 z 28 sierpnia 2004.