

Sabina Żróbek, Magdalena Zachaś

Identyfikacja konfliktów przestrzennych na poziomie lokalnym w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 2/1/2, 5-19

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

IDENTYFIKACJA KONFLIKTÓW PRZESTRZENNYCH NA POZIOMIE LOKALNYM W PROCESIE SPORZĄDZANIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Sabina Żróbek, Magdalena Zachaś

Streszczenie. Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja konfliktów pojawiających się na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w ujęciu ilościowym i jakościowym wraz z analizą przyczyn oraz przedmiotu wystąpienia tych konfliktów na przykładzie miasta Olsztyna. Głównym materiałem badawczym były protesty, zarzuty do planów w latach 1995–2003, odwołania od postanowień rady gminy dotyczące nieuwzględnienia zarzutów orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analiza ma na celu podkreślenie istoty identyfikacji konfliktów umożliwiającej podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: konflikty przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne, protesty, zarzuty.

WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI KONFLIKTÓW

Konflikt w szerokim znaczeniu tego terminu polega na „wszelkim zetknięciu się sprzecznych dążeń i na niezgodności, sprzeczności interesów”. Powszechnie są używane również synonimy tego słowa, np. współzawodnictwo, walka, kolizja, spór, niezgoda, sprzeczność interesów, rywalizacja, o różnym zabarwieniu emocjonalnym i charakterze. Konflikt powstaje wówczas, gdy dwie lub więcej osób (lub grup) pragnie posiadać ten sam przedmiot, zajmować tę samą przestrzeń lub tę samą wygodną pozycję, odgrywać wzajemnie sprzeczne role, popierać różne cele [Dekker i in. 1992, Luce, Raiffa 1964].

Jedną z najbardziej konfliktogennych sfer gospodarki przestrzennej jest gospodarka gruntami. Bez wątpienia konflikty, które się w niej pojawiają, stanowią jedynie niewielką część konfliktów w ogóle występujących w przestrzeni, jednakże stanowią istotny element w procesie opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a tym samym mają wpływ na kształ-

towanie polityki gmin i gospodarki nieruchomościami. Treścią tych konfliktów jest walka o dostęp do przestrzeni, do jej walorów i zasobów, prowadzona z pozycji różnych, sprzecznych kryteriów racjonalności [Kołodziejski 1982]. Konflikty przestrzenne mają bardzo różnorodne podłoże, jednakże często wynikają ze sprzeczności między interesami prywatnymi a szeroko rozumianym interesem publicznym.

Konflikty na tle użytkowania obszarów są istotne dla gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego, jeśli spełniają następujące kryteria:

- dotyczą przyszłego użytkowania dóbr środowiskowych przez uczestników gospodarki przestrzennej;
- o ich powstaniu i przebiegu decyduje przede wszystkim przyszły sposób zagospodarowania konkretnego fragmentu powierzchni ziemi;
- niezgodne interesy i wielorakie cele, uwzględniane w planowaniu przestrzennym implikują różne koncepcje funkcji dla tych samych obszarów;
- powstają najpierw w sferze planowania, a gdy niezgodne interesy i wielorakie cele nie zostaną w niej uwzględnione, przenoszą się do sfery realnej [Dutkowski 1995, 1996].

Decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzeni są podejmowane na różnych etapach opracowań planistycznych i architektonicznych. W związku z tym konflikty pojawiają się w różnym czasie. W niniejszym opracowaniu analizie poddano konflikty zanotowane na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uznając, że właśnie te konflikty mają istotny wpływ na kształtowanie przestrzeni. Należy jednak podkreślić, że konflikty występują również przed opracowaniem planu, a także po opracowaniu planu w momencie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz na etapie realizacji projektu (inwestycji).

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można nazywać propozycją przygotowania zmiany zagospodarowania określonego obszaru wynikającą z pojawienia się nowych potrzeb. Zmiana, jaką przygotowuje planista, jest elementem długiego procesu przekształcania przestrzeni. Skuteczność tego przekształcania zależy nie tylko od zdolności projektowych planisty, ale w głównej mierze od trafności oceny stanu istniejącego. Najpoważniejszą konsekwencją konfliktów, nie rozwiązanych lub rozwiązanych niezadowolająco z punktu widzenia kryteriów racjonalności ogólnospołecznej, jest nawarstwianie się sytuacji konfliktowych, które utrudniają, hamują lub ograniczają realizację celów społecznych. Z tych też powodów sposób zagospodarowania przestrzeni może stymulować lub hamować rozwój społeczno-gospodarczy. W tym sensie przestrzeń staje się jednym z czynników rozwoju, a jej optymalne kształtowanie jest koniecznym składnikiem procesu optymalizacji rozwoju [Kołodziejski 1982], dlatego zagospodarowanie przestrzenne musi być oceniane dwojako: jako wynik procesów przeszłych oraz jako podstawa ułatwiająca bądź utrudniająca rozwój w przyszłości [Pietraszewski 1982].

W związku z powyższym identyfikacja oraz analiza konfliktów występujących w procesie opracowywania planu i tego, na jakim tle najczęściej one występują może być pomocna w ich minimalizowaniu, a w niektórych przypadkach nawet całkowitym wyeliminowaniu na etapie opracowywania nowych planów lub zmiany planów dotychczasowych, a także w podejmowaniu optymalnych decyzji. Od końca lat sześćdziesiątych teoria decyzji w gospodarce miast i regionów oferowała jedynie prostsze metody optymalizacyjne, jak programowanie z pojedynczym celem (maksymalizacja zysku, minimalizacja kosztów), analiza kosztów i korzyści, optymalizacja stałego celu. W rezultacie analiza konfliktów tkwiących w ekonomicznych problemach decyzyjnych z wieloma cechami i wieloma uczestnikami (podmiotami) nie mogła być prowadzona w sposób pogłębiony [Domański 2002].

W wielu naukach mamy do czynienia z sytuacjami konfliktowymi. Zarówno w gospodarce przestrzennej, jak i w innych dziedzinach życia, dążeniem powinno być zrozumienie zjawisk, ustalenie związku między nimi, a w końcu, gdzie to jest możliwe, rozszerzenie władzy nad nimi [Freud 2002]. Bogata literatura nauk społecznych (socjologii i psychologii) dostarcza ogromnej wiedzy w zakresie teorii konfliktów (na przykład teoria gier), przyczyn konfliktów, w szczególności zaś sposobów rozwiązywania konfliktów. Bardzo mało jednak wiemy o tym, jakie konflikty występują w gospodarce przestrzennej, jakie są ich przyczyny, a także jakie są sposoby poprawy istniejącego stanu. Współczesne teorie konfliktu odwołują się do konieczności analizy podstawowych potrzeb człowieka, uważając, że właśnie brak możliwości realizacji własnych potrzeb wpływa na sposób postrzegania drugiej strony, a zarazem na nasze negatywne odczucia i w konsekwencji jest źródłem pojawiania się konfliktów [Krajewska 2001b]. Konflikt występuje często wówczas, gdy nastąpi sprzeczność interesów, gdy interesy te wykluczają się wzajemnie i nie ma możliwości jednoczesnej ich realizacji. Natomiast dynamika konfliktu zależy przede wszystkim od stron konfliktu, przyczyny oraz zasięgu. Wielu autorów podejmowało próby systematyki konfliktów na podstawie różnych kryteriów podziału. Między innymi są one dzielone na konflikty użytkowania, oddziaływania (sąsiedztwa), zadawnione, przewidywane, stałe i okresowe, lokalne i regionalne [Kołodziejski 1982, Kołodziejski 1983, Przewoźniak 1989, Żróbek 1990, Żróbek 1994].

Wzrastające współzawodnictwo o możliwość użytkowania ograniczonej powierzchni ziemi powoduje, że rozwiązywanie konfliktów w zarządzaniu przestrzenią staje się istotnym celem planowania przestrzennego. Jednym ze sposobów rozwiązywania konfliktów jest podejście defensywne, w którym konflikty są traktowane jako zwyczajne i poddające się negocjacjom. W tym podejściu podjęcie czynności związane z rozwiązaniem konfliktu następuje dopiero w momencie jego wystąpienia lub wówczas, gdy konflikty występują z takim natężeniem, że ich uwzględnienie staje się nieuniknione. Przeciwnym podejściem

jest działanie ofensywne w zapobieganiu konfliktów. Tutaj nacisk kładzie się przede wszystkim na przewidywanie lub próbę przewidywania oraz usunięcia przyczyn i warunków wystąpienia potencjalnych konfliktów. W celu uniknięcia lub złagodzenia konfliktów powinno się stwierdzić, jakie decyzje mogą stać się przyczyną nowych niekorzystnych zjawisk lub potęgować już istniejące [Żróbek 1994].

Pojawiająca się różnorodność celów, z których każdy znajduje uzasadnienie, powoduje podstawową trudność w podjęciu decyzji co do sposobu przyszłego użytkowania terenu [Żróbek 1996]. Umiejętność sprawnego zarządzania przestrzenią przejawia się głównie w sposobie podejmowania decyzji. Rozwiązywanie problemów i podejmowanie decyzji staje się jednak zadaniem coraz trudniejszym i bardziej złożonym, gdyż stale rośnie złożoność i ważność problemów, sytuacji decyzyjnych oraz sposobów ich rozwiązywania. Rodzi to potrzebę bezustannego doskonalenia procesu decyzyjnego [Penc 1996].

PROBLEMATYKA KONFLIKTÓW W USTAWACH DOTYCZĄCYCH ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Podczas opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonym funkcjom towarzyszy występowanie konfliktów i jest to możliwe do przewidzenia. Jednak oprócz konfliktów możliwych do przewidzenia równocześnie należy mieć na uwadze takie, których przyczyn nie jesteśmy w stanie się domyślić. Wchodzi tutaj w grę aspekt emocjonalny i nierzeczywisty, często zależny od cech osobowych zainteresowanych stron.

Od 1 stycznia 1995 r. procedurę opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulowała ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast w lipcu 2003 r. weszła w życie nowo uchwalona ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z tym w zestawieniu porównano zapisy dotyczące procedury opracowania planów zgodnie z tymi przepisami prawnymi.

Procedura opracowania m.p.z.p. wg ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym
i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

**Zapisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku
o zagospodarowaniu przestrzennym**

**Zapisy ustawy z dnia 27 marca 2003 roku
o planowaniu i zagospodarowywaniu
przestrzennym**

Podjęcie uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego

Ogłoszenie w miejscowej prasie, przez obwieszczenie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej
miejscowości, o przystąpieniu do sporządzania planu oraz o formie, miejscu i terminie składania wniosków

Zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzenia planu or-
ganów właściwych do uzgadniania projektu planu oraz za-
rządów województwa i powiatu

Zbadanie spójności rozwiązań projektu planu z polityką
przestrzenną gminy określoną w studium

Zawiadomienie o podjęciu uchwały o przystąpieniu
do sporządzenia planu instytucji i organów właściwych
do uzgadniania i opiniowania planu
Rozpatrzenie wniosków do planu

Sporządzenie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko

Wystąpienie o opinię właściwych organów administracji rządowej	Sporządzenie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu Uzyskanie opinii: – komisji urbanistyczno-architektonicznej – wojtów, burmistrzów gmin lub prezydentów miast graniczących z obszarem objętym planem w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym
--	--

Uzgodnienia z wojewodą, zarządem województwa, organami wojskowymi i ochrony granic, organami bezpieczeństwa państwa, dyrektorem urzędu morskiego, zarządem dróg, organami właściwymi wg odrębnych przepisów

Uzgodnienia z:

- zarządem powiatu
- wojewódzkim konserwatorem zabytków
- organem nadzoru górniczego
- organem administracji geologicznej
- ministrem zdrowia

Uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i leśne
Wprowadzenie zmian wynikających z opinii i uzgodnień

Zawiadomienie na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu:

- właścicieli lub władających, których interes prawny może zostać naruszony
- właścicieli nieruchomości, od których może być pobrana opłata planistyczna
- osoby, których wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu

Ogłoszenie o wyłożeniu planu do publicznego wglądu

Wyłożenie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu

Zapewnienie informacji o wyłożonym projekcie Przyjmowanie protestów i zarzutów Rozpatrzenie protestów i zarzutów Wprowadzenie zmian do projektu planu wynikających z rozpatrzenia protestów i zarzutów oraz ponowienie uzgodnień w niezbędnym zakresie Ogłoszenie terminu sesji dotyczącej rozpatrzenia nieuwzględnionych protestów i zarzutów oraz pisemne zawiadomienie zainteresowanych Podjęcie uchwały rady gminy dotyczącej nieuwzględnionych protestów i zarzutów Powiadomienie zainteresowanych o treści uchwały rady gminy dotyczącej nieuwzględnionych zarzutów z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego Ponowienie niezbędnych czynności wynikających z uwzględnienia protestów i zarzutów Przedstawienie radzie gminy projektu planu po uwzględnieniu orzeczeń sądu administracyjnego Ogłoszenie terminu sesji dotyczącej uchwalenia planu	Przeprowadzenie dyskusji publicznej Wnoszenie uwag Rozpatrzenie uwag Wprowadzenie zmian do projektu planu wynikających z rozpatrzenia uwag oraz ponowienie uzgodnień w niezbędnym zakresie Ponowienie niezbędnych czynności wynikających z uwzględnienia uwag Przedstawienie radzie gminy projektu planu z listą nieuwzględnionych uwag
--	---

Uchwalenie planu

Przedstawienie wojewodzie uchwały rady gminy w celu oceny zgodności z prawem

Ogłoszenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 7 lipca 1994 i Ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

Z zestawienia procedur wynika, iż zgodnie z nie obowiązującą już ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym momentem wystąpienia lub ujawnienia konfliktu był moment wnoszenia protestów i zarzutów do planu. Według zapisów tej ustawy (art. 23 i 24) protest mógł wnieść każdy, kto kwestionował ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast zarzut mógł wnieść każdy, którego interes prawny lub uprawnienia naruszono przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu. Rada gminy w drodze uchwały rozstrzygała wówczas o uwzględnieniu lub odrzuceniu złożonych protestów i zarzutów. W przypadku odrzucenia protestów uchwała rady gminy była decyzją ostateczną, natomiast w razie nieuwzględnienia zarzutu osobie zainteresowanej przysługiwało prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, który po rozpatrzeniu sprawy wydawał wyrok rozstrzygający.

Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejsce protestów i zarzutów jako formę zgłaszania sprzeciwu przeciwko zapisom w planie wprowadziła tzw. uwagi do planu. Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu (art. 18 ustawy). Również zlikwidowano zapis dotyczący możliwości odwołania do sądu administracyjnego. Można zatem wnioskować, że nowa wersja przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego jest mniej liberalna i nie gwarantuje już tak szerokiej ochrony prawa własności.

Do tej pory rozstrzygnięcie konfliktów następowało najczęściej dopiero z chwilą rozpatrywania protestów i zarzutów wniesionych do planu. Ustawowe prawo do wniesienia zarzutu czy protestu dane każdemu, którego interes może zostać naruszony w związku z wprowadzeniem zapisów planu, powoduje, iż dopiero wtedy strony rozstrzygają konflikt. Wówczas jednak mało jest miejsca na wspólne rozwiązanie problemu, w szczególności zaś na takie rozwiązanie, które satysfakcjonowałoby obie zainteresowane strony [Krajewska 2001a].

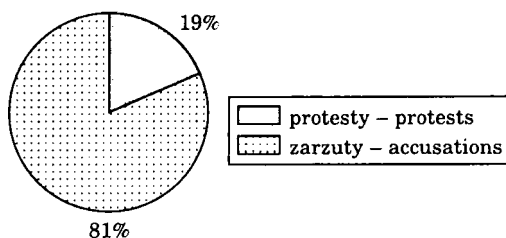
UJĘCIE ILOŚCIOWE KONFLIKTÓW PRZESTRZENNYCH NA OBSZARZE MIASTA OLSZTYNA

W celu identyfikacji konfliktów pojawiających się w procesie opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zbadania ich istoty, ilości oraz przyczyn przeprowadzono analizę protestów i zarzutów do projektów planu oraz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego udośćnionych w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej Wydziału Strategii i Rozwoju Miasta w Urzędzie Miasta w Olsztynie. Badaniami objęto okres od stycznia 1995 r. do kwietnia 2003 r., a przedmiotem badania było 16 opracowa-

nych w tym czasie planów miejscowych. Warto podkreślić, iż w 7 przypadkach nie wniesiono żadnych zarzutów ani protestów, gdyż plany były opracowywane bądź na wniosek osób zainteresowanych (właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym zmianą planu), bądź obszar opracowania obejmował bardzo mały teren (np. 2, 3 działki) lub też zmiana planu była tak niewielka, że nie budziła żadnych sprzeciwów. W pozostałych 9 przypadkach zanotowano zarówno zarzuty, jak i protesty do projektu planu. Wyniki liczbowe przeprowadzonej analizy przedstawiono w zestawieniu oraz na rysunkach 1–4.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Razem
Liczba protestów	–	–	–	–	4	1	3	–	–	8
Protesty uwzględnione	–	–	–	–	3	–	1	–	–	4
Protesty odrzucone	–	–	–	–	1	1	2	–	–	4
Liczba zarzutów	–	1	1	9	5	11	8	–	–	35
Zarzuty uwzględnione	–	–	1	8	5	8	5	–	–	27
Zarzuty odrzucone	–	1	–	1	–	3	3	–	–	8
Odwołania do NSA	–	1	–	–	–	–	1	–	–	2
Konflikty ogółem	–	1	1	9	9	12	11	–	–	43

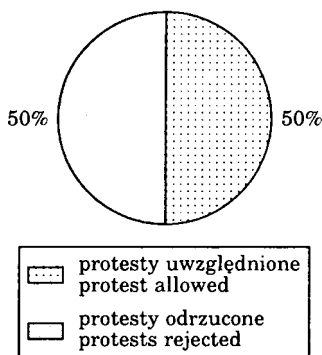
Z danych wynika, iż zanotowano 43 przypadki wystąpienia konfliktów na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym 8 protestów oraz 35 zarzutów. W związku z tym, że możliwość składania protestów lub zarzutów pojawiła się wraz z wejściem w życie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, w pierwszych trzech latach poddanych analizie nie zanotowano dużej liczby konfliktów. Można przypuszczać, że przyczyną takiego stanu rzeczy była niewiedza mieszkańców i ich nieświadomość co do możliwości prawnego dochodzenia swoich roszczeń. Dodatkowo w tym okresie nie opracowywano takich planów, których treść mogłaby rodzić wiele kontrowersji lub sprzeciwów. Natomiast w latach 2002 i 2003 (okres do kwietnia 2003 r.) nie zanotowano żadnych konfliktów. W okresie od stycznia 2002 r. do kwietnia 2003 r. nie sporządzano wielu planów, a te, które opracowywano, dotyczyły małych obszarowo terenów lub też rozpoczęto opracowania nowych projektów, które nie były jeszcze wyłożone do publicznego wglądu.



Rys. 1. Konflikty z podziałem na protesty i zarzuty w ujęciu procentowym
 Fig. 1. Conflicts with division into protests and accusations, by percentage

Źródło: opracowanie własne
 Source: author's study

Rysunek 1 wskazuje wyraźnie, iż zdecydowany odsetek konfliktów, które wystąpiły w okresie sporządzania planów miejscowych, ujawniły się w formie zarzutów do projektów planu. Oznacza to, że osoby, których interes mógł zostać naruszony na skutek ustaleń planu, częściej wyrażały swoje niezadowolenie od osób, których nieruchomości nie były objęte granicą opracowania – co wydaje się być uzasadnione.

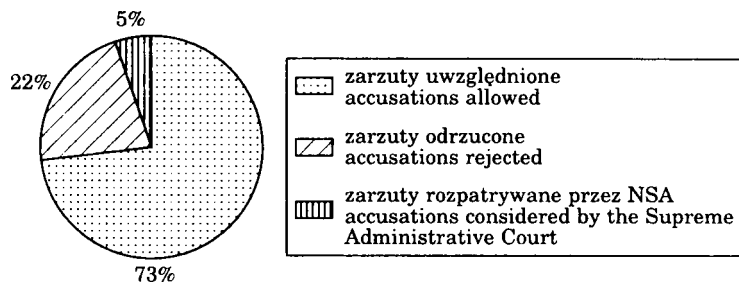


Rys. 2. Sposób rozstrzygnięcia protestów w ujęciu procentowym
 Fig. 2. Way of resolving protests, by percentage

Źródło: opracowanie własne
 Source: author's study

Przy opracowywaniu planu miejscowego złożone protesty, w zależności od zasadności, były uwzględniane bądź odrzucane przez radę gminy. Szczególnie istotny wpływ na podejmowane decyzje miały protesty zbiorowe, w których mieszkańcy obszarów nie objętych granicą opracowania, ale z nim sąsiadujących, nie zgadzali się z zapisami planu. Za przykład może posłużyć projekt planu związanego z przeznaczeniem terenu przy ul. Lubelskiej pod miejskie składowisko odpadów. W tym przypadku mieszkańcy obszarów nie objętych opracowaniem, w obawie przed skutkami lokalizacji składowiska, złożyli

3 zbiorowe protesty; pod jednym widniało kilkanaście, a pod dwoma kilkadziesiąt podpisów. W związku z tym odstąpiono całkowicie od dalszego opracowywania planu dla tego obszaru.



Rys. 3. Sposób rozstrzygnięcia zarzutów w ujęciu procentowym

Fig. 3. Way of resolving accusations, by percentage

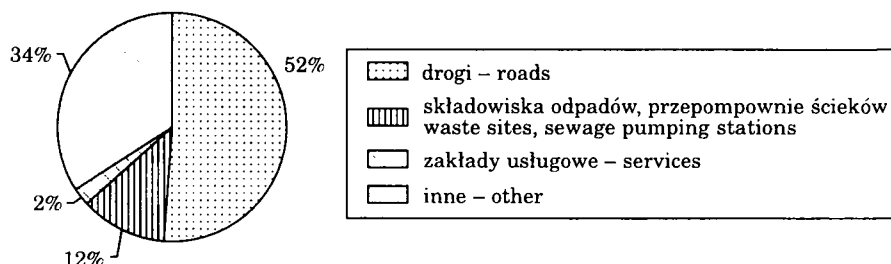
Źródło: opracowanie własne

Source: author's study

Podobnie w przypadku złożonych zarzutów, po dokładnym rozpatrzeniu, następowała decyzja o ich uwzględnieniu bądź odrzuceniu. Szczególnie często zarzuty się zdarzały, kiedy właściciele (władający) nieruchomości stwierdzali, że ustalenia planu ograniczają w sposób istotny przysługujące im i w ich pojęciu nienaruszalne prawo własności. Jak zaznaczono to na rysunku 3 w większości przypadków (73%) złożone zarzuty uwzględniono, natomiast 5% zarzutów to te, które po odrzuceniu były przedmiotem odwołania i rozpatrzenia przez Naczelną Sąd Administracyjny. NSA w jednym przypadku przychylił się do skargi osoby się odwołującej, a w jednym przypadku uznał skargę za niezasadną. Skutkiem uwzględnienia zarzutów w niektórych sytuacjach było odstąpienie od zmiany funkcji terenu, ograniczenie bądź przesunięcie granic opracowania – nawet wówczas, gdy zarzut wniosła tylko jedna osoba zainteresowana. Taka sytuacja wystąpiła na przykład przy sporządzaniu planu dotyczącego lokalizacji obwodnicy miasta – zmieniono przebieg drogi ze względu na zarzut jednego właściciela nieruchomości położonej na obszarze projektowanego pasa drogowego. Właściciel ten nie zgodził się na lokalizację drogi na swoim gruncie, w zarzucie powołując się na nienaruszalność prawa własności. Aby uniknąć zaostrzenia konfliktu, rada gminy postanowiła zarzut uwzględnić i zmienić przebieg projektowanego pasa drogowego. Również w przypadku opracowania planu dla obszaru przy ul. Jagiellońskiej, ze względu na dużą ilość zarzutów i protestów dotyczących poszerzenia dróg, granice opracowania zmniejszono. Głównym argumentem mieszkańców było, jak w przypadku poprzednim, egzekwowanie nienaruszalności przysługującego im prawa własności.

NAJCZĘSTSZE PRZYCZYNY WYSTĘPOWANIA KONFLIKTÓW PRZESTRZENNYCH NA BADANYM OBSZARZE

Przyczynami wystąpienia konfliktów w większości przypadków były lokalizacje konkretnych funkcji. Również cechy osobowe oraz psychologiczne mechanizmy zachowań mieszkańców okazały się istotne, gdyż część z nich akceptowała wyłożone projekty planów, natomiast część, nawet w przypadkach, jak się później okazało, bezzasadnych, zgłaszała swój sprzeciw. Strukturę głównych przyczyn konfliktów na badanym obszarze przedstawia rysunek 4.



Rys. 4. Przedmiot konfliktów na poziomie lokalnym w procesie opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Olsztyna

Fig. 4. Objects of conflicts at a local level in the process of drawing up spatial management plans for the city of Olsztyn

Źródło: opracowanie własne
Source: author's study

Z przeprowadzonej analizy wynika, że najczęstszymi przyczynami konfliktów pojawiających się podczas opracowywania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego okazały się lokalizacje następujących funkcji użytkowych:

- **drogi** (52%) – kwestia ta staje się niemalże nieodłącznym elementem towarzyszącym opracowaniu planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących lokalizacji nowych dróg bądź poszerzenia dróg istniejących. W protestach i zarzutach dotyczących tej kwestii osoby zainteresowane skarżą się przede wszystkim na ograniczenie prawa własności oraz na uciążliwości, np. hałas;
- **składowiska odpadów lub przepompownie ścieków** (12%) – nawet w przypadku braku zagrożenia związanego z lokalizacją tych obiektów potwierdzonego ekspertyzami mieszkańcy obawiają się i bronią przed bliżej niesprecyzowanymi skutkami takich ustaleń;
- **zakłady usługowe** (2%) – obawy związane z lokalizacją takiej funkcji użytkowania terenu w niektórych przypadkach całkiem uzasadnione, gdyż osoby zainteresowane w protestach czy zarzutach wyrażają swoje obawy związane z lokalizacją zakładów ze względu na uciążliwości, hałas, drgania, w innych przypadkach natomiast wydawały się zupełnie bezzasadne.

Przedmiotem pozostałych konfliktów (34%) były inne powody bądź przyczyny te były niesprecyzowane dokładnie przez osoby zainteresowane, w związku z czym trudno było je zaklasyfikować do jakiegokolwiek grupy. Zdarzało się, że przeciwstawiano się zapisom planu w ogólnym ujęciu, bez konkretnego uściślenia, czego sprzeciw dotyczył.

Rozpatrywane konflikty, szczególnie te wywołane przeznaczeniem obszarów pod drogi (nowe lub ich poszerzenie) oraz składowiska odpadów i przepompownie ścieków były związane z szeroko rozumianą realizacją celów publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego ustawowo są zobligowane do wykonywania czynności, które prowadzą do realizacji celów publicznych, a te z kolei często pozostają w sprzeczności z ochroną prawa własności osób prywatnych.

Oprócz przedstawionego podziału zaistniałych konfliktów, ze względu na ich przyczyny można również podzielić je na konflikty sąsiedztwa, biorąc pod uwagę kryterium uciążliwości oddziaływania projektowanego przeznaczenia obszaru na obszary sąsiednie. Konflikty te pojawiały się wówczas, gdy mieszkańcy wnosili protesty bądź zarzuty odnośnie ustalonych funkcji użytkowania obszarów sąsiadujących z ich nieruchomościami. Powodem konfliktów sąsiedztwa była lokalizacja funkcji mało, średnio lub bardzo uciążliwych. W zależności od wielkości oraz siły spodziewanego oddziaływania funkcję związaną z drogami oraz z zakładami usługowymi można zaliczyć do funkcji mało lub średnio uciążliwych. Natomiast przeznaczenie terenu pod obiekty związane ze składowaniem odpadów lub oczyszczaniem ścieków stanowi niewątpliwie zagospodarowanie bardzo uciążliwe dla otoczenia.

Inny podział, jaki się wyłania na podstawie analizy badanych zarzutów i protestów, to konflikty wynikające z naruszenia prawa własności przejawiające się koniecznością przejęcia części gruntów – tego typu konflikty występowały głównie wtedy, gdy na części nieruchomości była ustalana funkcja o znaczeniu celu publicznego i równocześnie właściciel lub użytkownik nieruchomości nie zgadzał się na przejęcie części jego gruntów. Na badanym obszarze konflikty te dotyczyły funkcji związanej z poszerzeniem dróg istniejących bądź lokalizacją nowych.

Oczywistym jest, że cele publiczne muszą być realizowane, aby zapewnić racjonalną gospodarkę nieruchomościami i ład przestrzenny, natomiast mniej oczywiste okazuje się to w zestawieniu z pojmowaniem tych potrzeb oraz oczekiwaniami pojedynczych osób. Gdy właściciel nieruchomości sprzeciwia się przeznaczeniu danego obszaru na cel publiczny, a cel ten nie może być zrealizowany w inny sposób lub na innym obszarze, istnieje możliwość wywłaszczenia tej nieruchomości. Wówczas jednak można spodziewać się wystąpienia kolejnego konfliktu dotyczącego wysokości wypłaty słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Aby tego uniknąć, w rozpatrywanych sytuacjach konfliktowych nie nastąpił ani jeden przypadek wywłaszczenia. W ra-

zie pojawiających się sprzeczności interesów zawsze starano się dojść do porozumienia z właścicielami nieruchomości, proponowano nieruchomości zamienne lub rekompensatę w postaci odszkodowania.

Z analizy konfliktów na badanym obszarze wynika, że wniesione protesty, zarzuty oraz procedura związana z odwołaniem do Naczelnego Sądu Administracyjnego w istotny sposób mogą spowolnić prace nad opracowaniem planu, a tym samym ograniczyć rozwój danego terenu. Prace nad sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sprzyjających warunkach trwały tylko kilka miesięcy, natomiast w przypadku zaistnienia konfliktów rozwiązywanych dopiero na sali sądowej czas ten zwiększał się nawet do kilku lat.

PODSUMOWANIE

Na podstawie przeprowadzonej analizy konfliktów przestrzennych występujących na etapie opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zidentyfikowano najczęściej pojawiające się przyczyny konfliktów. Należy zaznaczyć, iż badany obszar obejmował jedynie teren miasta Olsztyna, więc otrzymanych wyników nie można uogólniać na teren całego kraju, gdyż każdy badany obszar może mieć inną specyfikę i powinien być rozpatrywany oddzielnie. Jednakże posiadanie wiedzy na ten temat niewątpliwie może okazać się bardzo istotnym elementem racjonalnego gospodarowania przestrzenią, tzn. takiego, które zapewniałoby ład przestrzenny oraz minimalizację, a nawet wyeliminowanie potencjalnych konfliktów.

Zdając sobie sprawę ze specyfiki konfliktów przestrzennych w gospodarowaniu nieruchomościami, w tym w szczególności z odwiecznego konfliktu między interesem prywatnym a publicznym, należy zmierzać do rozwiązań, które usatysfakcjonują obie strony. Możliwe jest to właśnie wówczas, gdy poznamy głębiej istotę powstawania konfliktów. Oczywistym wydaje się stwierdzenie, że w momencie poznania przyczyn i charakteru problemów istnieje większa możliwość, by je kontrolować i nimi zarządzać.

Podejmowanie racjonalnych decyzji związanych z zagospodarowaniem przestrzennym umożliwia wybór optymalnego sposobu użytkowania obszarów. Wielu autorów podejmowało próby opracowania metod wspomagających decyzje przestrzenne, jednak dotychczas teoria i praktyka planowania przestrzennego, mimo wielu podejść, metod i technik, nie ma jeszcze powszechnie akceptowanej i prostej metody oceny określonego obszaru, a wybór sposobu użytkowania terenu jest często traktowany przez planistów jedynie intuicyjnie.

W wielu dziedzinach życia jedną z form wspomagających podejmowanie decyzji, z równoczesnym dążeniem do zaspokojenia interesów stron, jest forma negocjacji. Również w dziedzinie planowania i zagospodarowania prze-

strzennego negocjacje mogą okazać się pomocne w podejmowaniu decyzji, a także w przewidywaniu, zapobieganiu lub rozwiązywaniu potencjalnych konfliktów. Podczas negocjacji właściciele nieruchomości oraz mieszkańcy obszarów, na których zakłada się opracowanie planów miejscowych, mieliby możliwość przedstawienia swojego stanowiska, wątpliwości oraz obaw związanych z planowanymi zmianami w użytkowaniu obszarów. Dałoby to osobom opracowującym projekt planu możliwość uwzględnienia sugestii i wniosków mieszkańców, a tym samym minimalizację lub wyeliminowanie potencjalnych konfliktów już na etapie poprzedzającym sporządzanie planu. Dzięki temu istniałoby większe prawdopodobieństwo szybszego zakończenia prac związanych z opracowaniem planu, co z kolei umożliwiłoby efektywny rozwój obszarów.

Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w procedurze opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia formę negocjacji w postaci dyskusji publicznej, jednak pojawia się ona dopiero na etapie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Korzystne mogłoby okazać się przeprowadzenie dyskusji już na etapie poprzedzającym przystąpienie do sporządzania planu, co umożliwiłoby planistom uwzględnienie ewentualnych sugestii już w tym momencie.

Oprócz negocjacji, skuteczną metodą identyfikacji i minimalizacji konfliktów może okazać się strategiczna analiza potrzeb (strategic needs analysis) [Jackson, Smith 2001]. Metoda ta stosowana między innymi w Wielkiej Brytanii i Australii jest traktowana jako narzędzie wspierające procesy decyzyjne przede wszystkim wówczas, gdy decyzje dotyczą projektów budowy, rozbudowy, renowacji itp. i są podejmowane przede wszystkim na etapie poprzedzającym prace projektowe. Metoda ta w pierwszej kolejności identyfikuje oraz analizuje potrzeby, oczekiwania oraz wymagania klientów lub grup klientów, a następnie przedstawia kilka najkorzystniejszych możliwości, z których klienci owi wybierają jedną najbardziej odpowiadającą im opcję. Wskazane możliwości powinny być zaprojektowane tak, by przy realizacji założonych celów zapewniały efektywność, sprawność i najkorzystniejsze rozwiązania. Procedura taka mogłaby zostać zaadaptowana do prac związanych ze sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a dzięki temu, że jest stosowana na etapie przedprojektowym, mogłaby okazać się pomocna w zapobieganiu konfliktom (gdyż oczekiwania i obawy mieszkańców byłyby precyzowane już na tym etapie). Jednak należy zwrócić uwagę na fakt, że w związku z założeniem opracowania kilku opcji zagospodarowania jej mankamentem może okazać się jej czaso- i kapitałochłonność.

W rzeczywistości może się zdarzyć, iż o wyborze funkcji terenu decydują wyłącznie przesłanki ekonomiczne – wybiera się wówczas funkcję obszaru, dla której prawdopodobieństwo uzyskania najwyższych dochodów z nieruchomości jest maksymalne. Chodzi tu zazwyczaj o zysk dla jednostek samorządowych, między innymi korzyści gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

ści: opłaty planistyczne, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, podatek od nieruchomości, korzystniejsze ceny sprzedaży nieruchomości gminnych itd. Rozwiązanie najbardziej opłacalne z punktu widzenia ekonomicznego może z kolei okazać się sprzeczne z oczekiwaniami społecznymi lub aspektami związanymi z ochroną środowiska naturalnego (z poprawą stanu środowiska lub chociaż z utrzymaniem go w nie pogorszonej postaci). Jako że metody rozpatrujące pojedyncze aspekty są niewystarczające, a ich wynik może w efekcie okazać się nieracjonalny i konfliktotwórczy już dawno pojawiła się potrzeba opracowania uniwersalnej metody wyboru sposobu użytkowania uwzględniającej więcej niż jedno kryterium. Aby uniknąć konfliktów interesów i konfliktów przestrzennych przy wyborze odpowiedniej funkcji terenu, należałoby wziąć pod uwagę różnorodne przesłanki, zarówno ekonomiczne, społeczne, jak i ekologiczne. Możliwość taką dają metody analizy wielokryterialnej, które przy wielości celów oraz uwzględniając wielowymiarowy charakter problemów, umożliwiają oraz wspomagają ocenę istniejących sytuacji przestrzennych, a także podejmowanie racjonalnych decyzji w sytuacjach konfliktowych.

W związku z tym, iż problemy związane z zagospodarowaniem obszarów są z natury rzeczy złożone, to rozpatrywanie ich tylko w jednym aspekcie nie jest wystarczające do wyjaśnienia jakiegokolwiek zjawiska. Również badanie tych zagadnień pod względem wielu cech, ale każdej branej oddzielnie, nie może przyczynić się do pełnego wyjaśnienia zachodzących zjawisk. Dopiero równoczesne rozpatrywanie wszystkich obserwowanych i mierzonych cech może stanowić podstawę do wyciągania adekwatnych wniosków. Z tych względów uzasadnionym postępowaniem w analizie zagadnień związanych z wyborem najmniej konfliktowego przeznaczenia danego terenu może okazać się badanie oparte na metodach wielocechowych. Niewątpliwie przeprowadzenie kompleksowej oceny przestrzeni jest niezbędnym warunkiem do postawienia wiarygodnej diagnozy dotyczącej sposobu użytkowania obszarów. Powszechne wprowadzenie takiej oceny do praktyki wymaga znalezienia metody prostej i czytelnej, jednocześnie elastycznej, łatwej do modyfikacji i przystosowanej do oceny zarówno na potrzeby studiów uwarunkowania i kierunków zagospodarowania terenu, jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

PIŚMIENNICTWO

- Dekker A., Goverde H., Markowski T., Ptasińska-Wołoszkievicz M., 1992. *Conflict in Urban Development*. Ashgate.
- Domański R., 2002. *Gospodarka przestrzenna*. PWN, Warszawa, 187.
- Dutkowski M., 1995. *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 99.
- Dutkowski M., 1996. *Konflikty środowiskowe w ujęciu wielodyscyplinarnym*. [w:] *Nowa generacja w badaniach gospodarki przestrzennej*. Biuletyn KPZK PAN, zeszyt nr 174, Warszawa, 41.
- Freud S., 2002. *Wstęp do psychoanalizy*. PWN, Warszawa.

- Jackson N., Smith J., 2001. Strategic needs analysis: its role in brief development. MCB University Press, The University of Melbourne, Victoria, Australia.
- Kołodziejski J., 1982. Realizacja celów rozwoju w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej. [w:] Konflikty polskiej przestrzeni. Biuletyn KPZK PAN, 120, Warszawa.
- Kołodziejski J., 1983. Geneza, funkcjonowanie oraz ocena sytuacji konfliktowych w gospodarce przestrzennej Polski. Biuletyn KPZK PAN, 123, Warszawa, 7.
- Krajewska H., 2001a. Procedury rozwiązywania konfliktów w gospodarowaniu nieruchomościami. IX Konferencja naukowa TNN Procedury i negocjacje w gospodarowaniu i zarządzaniu nieruchomościami., Poznań, 184.
- Krajewska H., 2001b. Konflikty ekonomiczno-społeczne w gospodarce przestrzennej na poziomie lokalnym. Praca doktorska, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 4, 14.
- Luce R.D., Raiffa H., 1964. Gry i decyzje. PWN, Warszawa.
- Penc J., 1996. Decyzje w zarządzaniu. Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków, 126, 234.
- Pietraszewski W., 1982. Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski – wybrane problemy. [w:] Konflikty polskiej przestrzeni. Biuletyn KPZK PAN, 120, Warszawa, 141.
- Przewoźniak M., 1989. Konflikty miasto-środowisko przyrodnicze. Prz. Geogr., T. LXI.
- Żróbek S., 1990. Rozpoznanie i opis konfliktów w użytkowaniu ziemi na przykładzie pasa Olsztyn-Barczewo. [w:] Materiały konferencyjne Instytutu Ekonomiki Rolnictwa ART, Olsztyn.
- Żróbek S., 1994. Metodyka wyboru funkcji użytkowania terenów obrzeżnych miast., Acta Acad. Agricult. Tech. Ols. Geodaesia et Ruris Regulatio No 24, Supplementum B, ART, Olsztyn, 19–23.
- Żróbek S., 1996. Wybór funkcji użytkowania obszarów obrzeżnych miast. Biuletyn KPZK PAN, 174, Warszawa, 385.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 1999 r. nr 15, poz. 139).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 r. nr 80, poz. 717).

IDENTIFICATION OF SPATIAL CONFLICTS FOR THE PURPOSES OF DRAWING UP LOCAL DEVELOPMENT PLANS

Abstract. The aim of this study was to identify and analyze, from the qualitative and quantitative perspective, the causes and objects of conflicts which appear while drawing up local development plans. Conflict research was carried out in the city of Olsztyn in the years 1995-2003. The main source of data were protests against and objections to spatial development plans and judgments of the Supreme Administrative Court. This analysis emphasizes the importance of conflict identification for making rational spatial decisions.

Key words: spatial conflicts, spatial development, protests, objections.

Sabina Żróbek, Magdalena Zachaś
Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Wydział Geodezji i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
 e-mail: zrobek@uwm.edu.pl; zachaska@wp.pl