

HANNA KRAJEWSKA

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

KONFLIKT W GOSPODARCE PRZESTRZENNEJ

Abstract: The problem of conflicts in the economics of space, their reasons and methods of solving has not been the subject of greater interest until the present moment. The beginning of the in-depth scientific investigation in the field of socio-economic conflict is therefore relevant and necessary. The scientific aim in this dissertation is to reach the new empirical knowledge concerning the little recognized constituent of the space economics, which is the sector of spatial conflicts. The empirical research lets us choice criterions of division, which have been the bases of classification of spatial conflicts. The analysis of the example conflict situations lets us point causes and results of conflicts.

Wstęp

Problematyka konfliktów w gospodarce przestrzennej nie była do niedawna przedmiotem większego zainteresowania i nie znajduje w literaturze polskiej wiele miejsca. Konflikt znalazł się przede wszystkim w nurcie badań socjologiczno-psychologicznych. Dyscypliny te, mając odmienne spojrzenie na przedmiot badania, doprowadziły do wyłansowania wielu różnorodnych definicji i teorii konfliktów.

Konflikt w gospodarce przestrzennej jest jednak czymś szczególnym na tle konfliktów w ogóle. O konflikcie w gospodarce przestrzennej mówimy wówczas, gdy u jego podłoża leży szeroko rozumiana przestrzeń. Dla jednych konflikt jest „realnie występującą sytuacją – jako wynik subiektywnej niezgodności między użytkownikami przestrzeni wynikającą z odmiennego pojmowania czasu i wartości”¹, dla drugih „o konflikcie możemy mówić jako o rodzaju negatywnego kontaktu, to jest przepływu energii, materii i informacji, które stanowią

¹ T. Markowski: *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 169.

uciażliwość”², a dla jeszcze innych treścią konfliktów przestrzennych jest „walka o dostęp do przestrzeni, do jej walorów i zasobów, prowadzona z pozycji różnych, sprzecznych kryteriów racjonalności, jako pochodnych celów reprezentowanych przez te podmioty”³.

Bardzo mało wiemy jednak o tym, jakie konflikty występują w gospodarce przestrzennej, jakie są ich przyczyny, a także sposoby ich rozwiązywania. Nie odcinając się od dotychczasowej wiedzy w tej materii, konieczne stało się uzyskanie nowej wiedzy empirycznej o słabo rozpoznanej dziedzinie gospodarki przestrzennej, jaką jest dziedzina konfliktów.

Poniżej przedstawiono krótki opis i uogólnienie (klasyfikację) konfliktów przestrzennych powstałych w latach 1995-2001, między organami władzy samorządowej a podmiotami indywidualnymi korzystającymi z przestrzeni. Opracowanie oparte jest na rozprawie doktorskiej autorki pt. *Konflikty ekonomiczno-społeczne w gospodarce przestrzennej na poziomie lokalnym* przygotowanej w Katedrze Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej Akademii Ekonomicznej w Poznaniu (obronionej 3 stycznia 2002 r.) i obrazuje jedną z sekwencji czynności badawczych podjętych zarówno w celu uzyskania nowej wiedzy empirycznej, jak i modyfikacji zasad gospodarki przestrzennej na poziomie lokalnym w celu minimalizacji konfliktów. W konkretnej postaci w rozprawie zastosowano procedurę badawczą składającą się z następujących kroków:

- zgromadzenie informacji o konfliktach z dokumentacji pierwotnej;
- analiza przypadków;
- uogólnienie w postaci klasyfikacji;
- analiza doświadczeń (wskazanie przyczyn);
- wyprowadzenie wniosków w sprawie ulepszenia instrumentów zmniejszających częstotliwość konfliktów.

Do uogólnień i wniosków praktycznych dochodzono drogą rozumowania – na wzór rozumowania indukcyjnego.

1. Źródła konfliktów

Wyszukując sytuacje konfliktowe, występujące w przestrzeni, uznano że najczęściej do konfliktów dochodzi między organami

² T. Zipser, J. Sławski: *Modele procesów urbanizacji – teoria i jej wykorzystanie w praktyce planowania*, Studia KPZK PAN, t. XCVII, Warszawa 1988, .s. 50.

³ J. Kołodziejski: *Realizacja celów rozwoju w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej*, [w:] *Konflikty polskiej przestrzeni*, J. Kołodziejski (red.), Biuletyn KPZK PAN, z. 120, Warszawa 1982, s. 7.

władzy samorządowej czy administracyjnej – występującymi w charakterze dysponentów kształtujących przestrzeń a podmiotami z tej przestrzeni korzystającymi. Wynika to z konieczności jednoczesnej realizacji celów publicznych i prywatnych potrzeb. Jest jednak oczywiste, że konflikty występują również między innymi podmiotami (np. konflikty kompetencyjne między organami władzy czy spory o charakterze cywilnym). Przyczyny obiektywne, m.in. brak dostępu do akt sądowych, które zawierają informacje o procesach cywilnych między obywatelami (jako ewentualnego źródła informacji o konfliktach) zdeterminowały w dużym stopniu dobór źródeł, stanowiących bazę do prowadzenia badań empirycznych. Dlatego też, badania empiryczne zmierzające do uzyskania nowej wiedzy o konfliktach przestrzennych ograniczono do badania konfliktów pojawiających się na poziomie obywatel – organ administracji samorządowej lub rządowej. To z kolei wpłynęło w sposób istotny na to, jakie źródła stanowiły największy nośnik informacji.

Materiał pierwotny, stanowiący podstawę badań, pochodzi głównie z Poznania i gmin sąsiadujących, ale także z innych gmin woj. wielkopolskiego i lubuskiego, co do których posiadano informacje, że na tym terenie występują konflikty na tle zagospodarowania przestrzennego. Dobór materiału był zatem celowy. Zebranego materiału empirycznego nie można jednak traktować jako reprezentatywnego. Formalnie rzecz biorąc – wynikające z badania wnioski, nie mogą być uogólniane na cały kraj. Podobieństwo zdarzeń, rodzajów, przyczyn i charakterów konfliktów w różnych gminach pozwala jednak sądzić, że znaczna część wniosków ma charakter ogólny i może dotyczyć innych jednostek przestrzennych.

Badania sytuacji konfliktowych zostały przeprowadzone z wykorzystaniem:

- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- decyzji o warunkach zabudowy;
- decyzji o pozwoleniu na budowę;
- decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego;
- orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- innych źródeł,

obejmując okres ich występowania w latach 1995-2001.

W pierwszej kolejności informacji o konfliktach poszukiwano w gminach. Założono bowiem, że sytuacje konfliktowe rodzą się przede wszystkim przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Główny nośnik informacji o sytuacjach konfliktowych stanowiły więc zarzuty i protesty składane w trybie art. 23 i 24 *Ustawy*

o zagospodarowaniu przestrzennym, do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁴. Właśnie one stanowią największy procent przebadanych przypadków, albowiem są najbardziej wymiernym i namacalnym nośnikiem informacji. Przy składaniu zarzutu czy protestu od razu krystalizował się problem. Konflikt występujący między stronami (w tym przypadku między osobą fizyczną czy prawną, grupą osób, których interes lub uprawnienia zostały naruszone – a gminą) można było zbadać pod kątem jego przyczyn, ustalić, jak został rozwiązany w tym szczególnie, na jakim etapie. Zgodnie bowiem z *Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym* zarzut i protest nie rozstrzygnięty przez radę gminy mógł zostać zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego też, poszukując sytuacji konfliktowych i ich rozwiązań, naturalną konsekwencją badania zarzutów i protestów do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego było także badanie orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie rozpatrywanych skarg na uchwały o oddaleniu zarzutów i protestów.

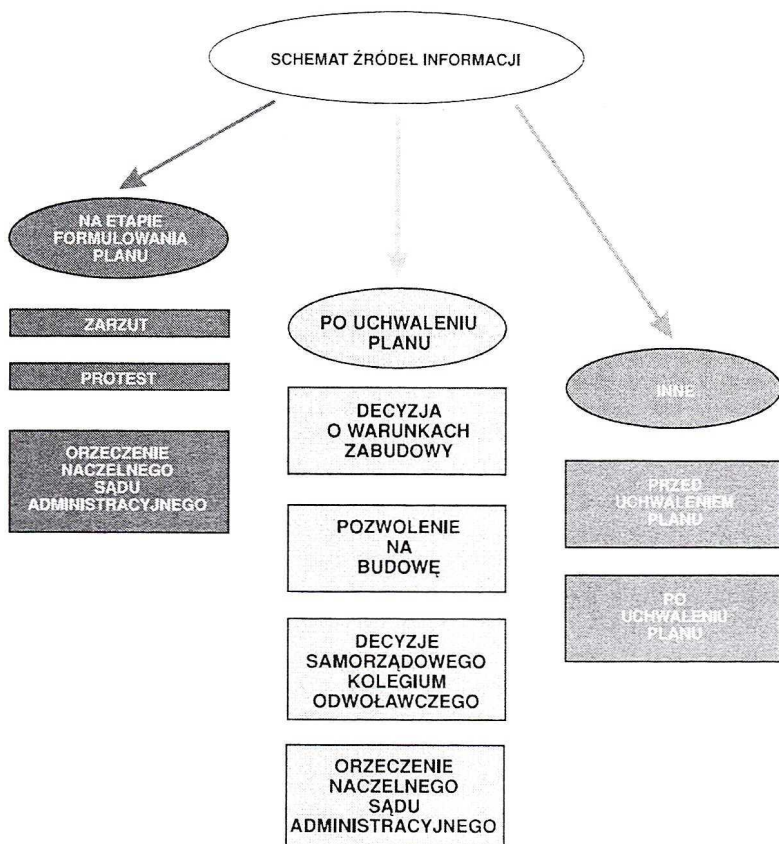
Konflikty powstawały również na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czy też realizacji inwestycji. Często zdarzało się tak, że właśnie na tym etapie występowała największa eskalacja konfliktu. Niezadowolone strony z danego rozwiązania albo wносиły odwołania, albo, gdy nie miały legitymacji procesowej protestowały w sposób bardzo dowolny, nie zawsze ubrany w ramy proceduralne (np. okupacja terenu, na którym miała być realizowana kontrowersyjna inwestycja). Dlatego też, o ile dla konfliktów powstających na etapie tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego źródłem informacji były zarzuty i protesty, o tyle na etapie „po uchwaleniu planu” jako źródło informacji przyjęto ogólnie:

- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- decyzję o pozwoleniu na budowę.

Biorąc pod uwagę etap realizacji inwestycji, a także możliwość wystąpienia konfliktów w zakresie wywłaszczania nieruchomości, zasięgnięto informacji w Starostwach Powiatowych. Dodatkowych informacji o konfliktach poszukiwano m.in. w Urzędzie Marszałkowskim Wielkopolskiego Departamentu Planowania Przestrzennego i Ekologii, Wielkopolskim Biurze Planowania Przestrzennego przy Sejmiku Samorządowym, a także Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicz-

⁴ Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz. U. Nr 15, poz. 139 z 1999., z późniejszymi zmianami.

nej czy Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska. Te ostatnie podmioty często stanowiły źródło informacji o konfliktach irracjonalnych, powstających często nie na podstawie merytorycznych argumentów każdej ze stron, ale podyktowane były poczuciem krzywdy, złością, postawą negacji itp. – które pojawiały się po zakończeniu procesu inwestycyjnego lub jeszcze w fazie koncepcji i wstępnych projektów. Wreszcie nie można zapominać o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych oraz Naczelnym Sądzie Administracyjnym w Poznaniu. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że jakkolwiek w pracy wykorzystano informacje z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego w Pozna-



Ryc. 1. Schemat źródeł informacji

Źródło: Opracowanie własne.

niu, to dodatkowo w celu chociażby porównania, w jaki sposób zapadały orzeczenia, zbadano kilkadziesiąt orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

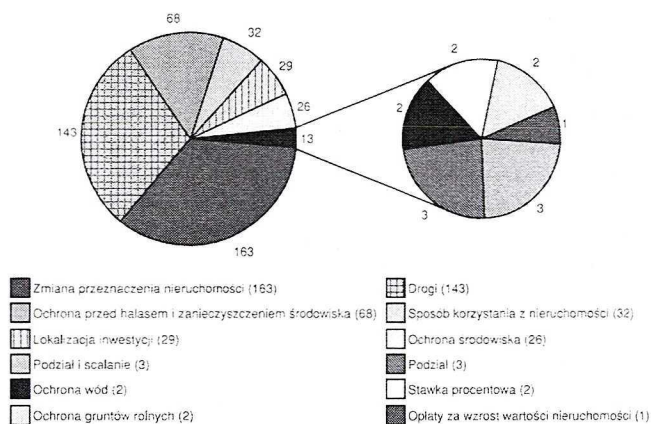
Podsumowując, należy podkreślić, że poszukując sytuacji konfliktowych skupiono się przede wszystkim na badaniu konfliktów na poziomie lokalnym – między organami władzy samorządowej i rządowej a podmiotem indywidualnym. W tym celu dokonano przeglądu zarzutów, protestów, decyzji administracyjnych i orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także wykorzystano informacje dotyczące istnienia konfliktów przed i po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a które nie miały charakteru procesu (ryc.1.). Danymi poszukiwano wśród organów władzy samorządowej i rządowej, a także Naczelnego Sądu Administracyjnego jako podmiotów, które dysponują największą bazą informacji udokumentowanych. Z przyczyn obiektywnych (trudności w dostępie do źródła informacji) nie weryfikowano tak uzyskanego źródła informacji u strony przeciwnej, czyli podmiotu indywidualnego – będącego stroną konfliktu.

2. Kryteria podziału konfliktów

Zebrano 474 przypadki sytuacji konfliktowych, poddając je analizie pod kątem przyczyn ich powstania, sposobów rozwiązywania konfliktu, a także ich ewentualnych skutków społecznych i ekonomicznych. Dobór materiału pierwotnego, a w szczególności uzyskana na jego podstawie wiedza o konfliktach warunkowała wybór kryteriów podziałów pozwalających na dokonanie w konsekwencji klasyfikacji konfliktów przestrzennych. Wyróżniono następujące kryteria podziału:

- przedmiotowe,
- podmiotowe (strony konfliktu),
- ze względu na moment powstania konfliktu,
- ze względu na charakter konfliktu.

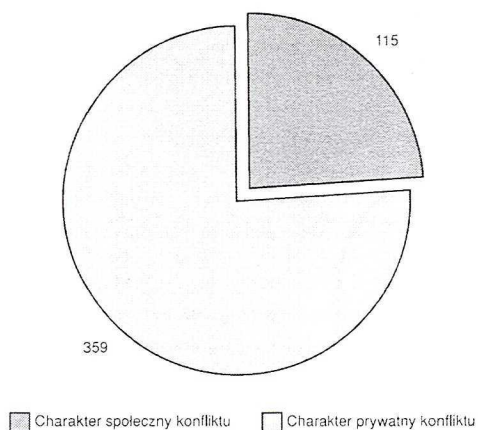
Biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe, przede wszystkim zwracano uwagę na to, o co spierają się między sobą określone strony (ryc. 2.). Spór o odmienne wykorzystanie przestrzeni (konflikt między celem publicznym a interesem jednostki) najczęściej dotyczył sposobu korzystania z nieruchomości i zmiany jego przeznaczenia. Ludzie bardzo niechętnie zgadzają się na ograniczenie lub pozbawienie swego prawa własności do nieruchomości, zwłaszcza gdy wiąże się to dla nich z dodatkowymi obciążeniami lub koniecznością zmian. Szczególnie wy-



Ryc. 2. Przedmiot konfliktu

Źródło: Opracowanie własne

rażnie rysowały się konflikty wokół przeznaczania nieruchomości pod drogi. Nie można też nie wspomnieć o konfliktach w związku z podziałem nieruchomości, jak i podziałem i scalaniem. Strony konfliktu spierały się także o sposób wykorzystania walorów przestrzeni (odwieczny spór między ochroną środowiska a rozwojem gospodarczym).

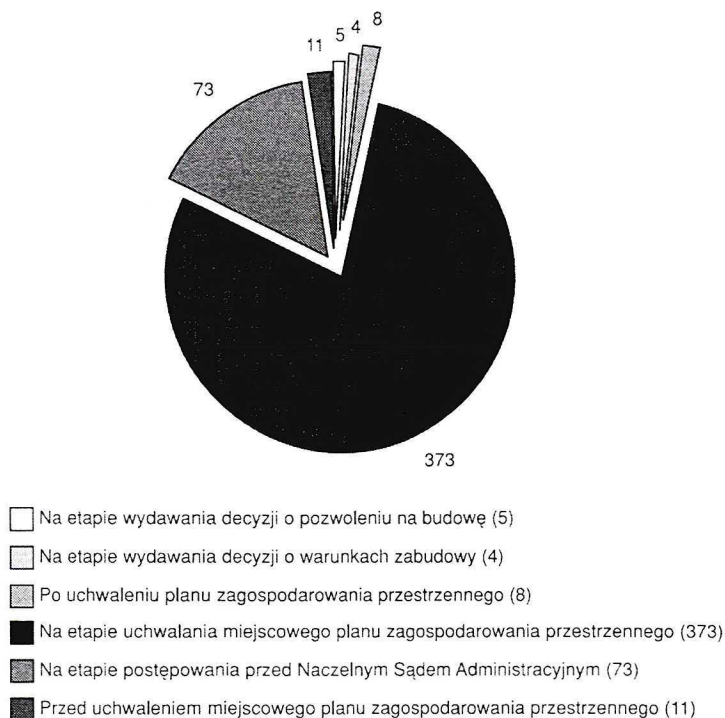


Ryc. 3. Charakter konfliktu

Źródło: Opracowanie własne.

Badano również to w czym interesie powstał konflikt. Ze względu na to, że w większości przypadków konflikty dotyczyły nieruchomości, które stanowiły własność prywatną – konflikt miał charakter prywatny. Jednak jeżeli w grę wchodziła potrzeba ochrony środowiska jako całości lub poszczególnych jego elementów wówczas konflikt przybierał charakter publiczny (zob. ryc. 3).

Większość zbadanych konfliktów występowała na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niektóre z nich znajdowały swoje rozwiązanie dopiero na drodze sądowej – przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W nielicznych przypadkach konflikt pojawiał się na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czy też pozwolenia budowlanego. Były też konflikty, które pojawiały się niezależnie od procesu uchwalania czy lokalizacji inwestycji. (zob. ryc. 4.).



Ryc. 4. Moment powstania konfliktu

Źródło: Opracowanie własne

Jak już wspomniano, badaniu poddane zostały sytuacje konfliktowe między jednostką (lub grupą osób) a gminą. W nielicznych przypadkach zaobserwowano konflikty między obywatelami a samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (Samorządowe Kolegia Odwoławcze), a także między jednostkami samorządowymi, czy też między nimi a administracją rządową.

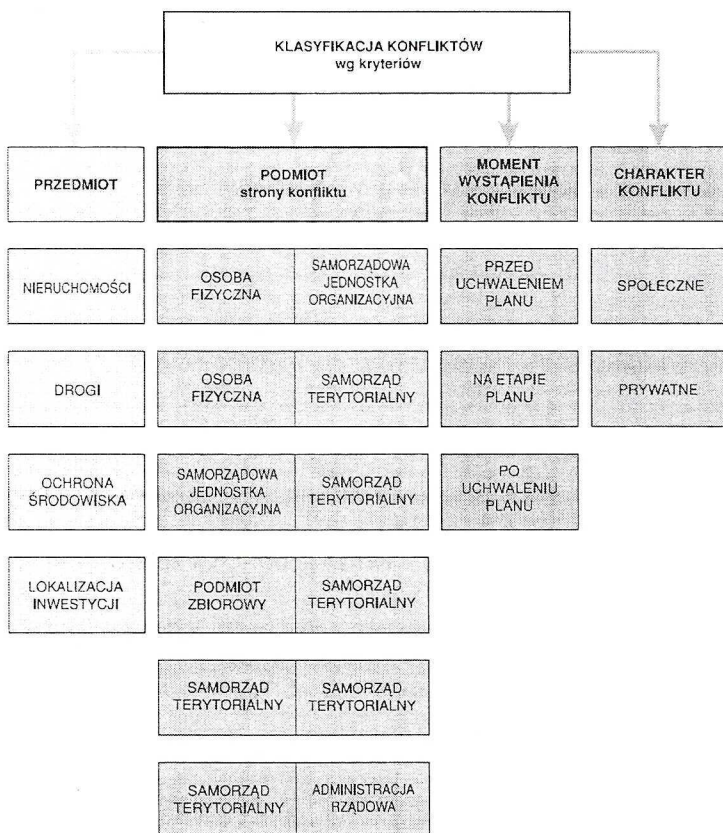
3. Klasyfikacja konfliktów

Mając świadomość istnienia wielu wyodrębnionych już typologii konfliktów, zarówno tych, które dotyczą ogólnej ich teorii, a także tych nielicznych, które prezentowane są przez gospodarkę przestrzenną na podstawie dokonanej analizy zbadanych konfliktów, dokonano ich klasyfikacji. Zdecydowano się na klasyfikację, a nie na typologię, albowiem przez typologię należy rozumieć szeregowanie i logiczne porządkowanie elementów zbioru, w celu systematyzacji, według obiektu lub konstrukcji pojęciowej mającej charakter wzorca⁵. Biorąc pod uwagę materiał empiryczny, który dobrany był w sposób celowy i nie stanowił próby reprezentatywnej, trudno było wskazać typy wzorców charakterystycznych dla wszystkich rodzajów konfliktów ekonomiczno-społecznych w gospodarce przestrzennej. Zdecydowano się na dokonanie klasyfikacji rozumianej jako „systematyczny podział przedmiotów lub zjawisk na klasy, działy itp. według określonej zasady”⁶. W prezentowanym opracowaniu systematyczny podział został dokonany na podstawie już przedstawionych kryteriów (ryc. 5.). Dokonano tym samym podziału konfliktów na:

- wokół nieruchomości;
- wokół dróg;
- dotyczące ochrony środowiska;
- dotyczące lokalizacji inwestycji;
- społeczne;
- prywatne;
- przed uchwalaniem planów miejscowych;
- na etapie uchwalania planów miejscowych;
- po uchwaleniu planów miejscowych;
- między osobami fizycznymi a samorządem terytorialnym;

⁵ *Słownik języka polskiego*. M. Szymczak (red), PWN, Warszawa 1981, t. III, s. 565.

⁶ *Ibidem*, t. I, s. 926.



Ryc. 5. Klasyfikacja konfliktów

Źródło: Opracowanie własne.

- między podmiotami zbiorowymi a samorządem terytorialnym;
- między osobami fizycznymi a samorządowymi jednostkami organizacyjnymi;
- między samorządem terytorialnym a samorządowymi jednostkami organizacyjnymi;
- między samorządami terytorialnymi;
- między samorządem terytorialnym a administracją rządową.

Dokonując klasyfikacji konfliktów według kryterium przedmiotowego założono, że ze względu na szeroki i różnorodny zakres celów, potrzeb i praw, niezbędne stało się wydzielenie takich działów, które

oddadyby najpowszechniejsze z nich. Dlatego też, obok konfliktów wokół nieruchomości, które rozumiano jako konflikty dotyczące zmiany przeznaczenia nieruchomości, sposobu korzystania z nieruchomości, podziału, podziału i scalania, wydzielono konflikty wokół dróg jako szczególny rodzaj konfliktów wokół nieruchomości. Wydzielono także konflikty pojawiające się w związku z lokalizacją inwestycji oraz konflikty wokół ochrony środowiska. Dokonując klasyfikacji ze względu na moment wystąpienia konfliktu, wydzielono te, które pojawiają się przed uchwaleniem planu, a więc wtedy gdy mamy do czynienia tylko z sugestią co do określonych zmian; które pojawiają się na etapie formułowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wreszcie te, które wystąpiły po jego uchwaleniu, a więc na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenia na budowę, czy też jeszcze później w czasie realizacji inwestycji. W przypadku kryterium podmiotowego należy wyjaśnić, że pod pojęciem samorządów terytorialnych należy rozumieć gminę, powiat, samorząd województwa. Samorządowe jednostki to np. samorządowe kolegia odwoławcze. Wreszcie podmiot zbiorowy to pojęcie obrazujące stronę konfliktu, która najczęściej jako grupa mieszkańców określonej gminy występuje w obronie interesu lokalnej społeczności.

Działy, które zostały przyjęte w prezentowanej klasyfikacji mają charakter otwarty, albowiem przedmiotem badania objęto tylko konflikty między jednostkami indywidualnymi i grupowymi a organami władzy samorządowej. Poza obszarem badania znalazła się duża grupa konfliktów między osobami fizycznymi, lub organami administracji rządowej itd. Zbadanie w przyszłości dodatkowo i tej grupy konfliktów pozwoli, jak sądzę, dokonać typologii. Podobieństwo zdarzeń, rodzajów i przyczyn, jak i charakteru konfliktu pozwala jednak sądzić, że dokonana przez autorkę klasyfikacja może stanowić podstawę do uogólnień, w szczególności jednak pozwala wskazać najpowszechniejszy typ konfliktu, którym zdaje się być ten, w którym ześrodkowują się wszystkie zasady, według których dokonano klasyfikacji, a którym jest konflikt wokół nieruchomości między osobami fizycznymi a gminą na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

4. Przyczyny konfliktów w gospodarce przestrzennej

Nie ulega wątpliwości, że konflikty w gospodarce przestrzennej rodzą się z tych samych przyczyn co każdy inny konflikt. Niezadowo-

lenie wynikające z „rozbieżności między subiektywnie uzasadnionym roszczeniem, a tym co ludzie uzyskują”⁷ to również najczęstsza przyczyna powstawania konfliktów w gospodarce przestrzennej, zwłaszcza gdy pojawia się między obywatelami a organami władzy, z których jedni pragną realizować własne prywatne interesy, a drudzy zobligowani są do zapewnienia celów publicznych. Różne cele to bowiem odmienne postawy i przekonania, warunkujące określone zachowania i skutkujące pojawieniem się konfliktów.

Kształtując i gospodarując przestrzeń, nieodmiennie wpływamy na otaczającą rzeczywistość, w szczególności przez wprowadzanie w niej zmian i naruszenie dotychczas osiągniętego stanu rzeczy. Zarówno planowanie, tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i zarządzanie gospodarką przestrzenną można uznać za działania, które w jakimś stopniu naruszają stabilność, pewność obrotu i własnych praw. Te z kolei rodzą nie zawsze przewidywalne zachowania, skłaniają do uzewnętrzniania własnych potrzeb, które nie muszą być zgodne z potrzebami ogółu i w konsekwencji rodzą sytuację konfliktową. Pamiętać także należy, że nie potrzeby, cele, czy nasze zachowania stanowią o pojawieniu się konfliktów, ale wzajemna zależność między okolicznościami kształtującymi określone zjawiska a naszą reakcją na ich pojawienie się. Przywołując Reykowskiego, zauważyć można, że najczęściej do konfliktu dochodzi w sytuacji, gdy⁸:

- dochodzi do ograniczenia czy zmniejszenia uzyskanych przywilejów czy uprawnień;
- w tym samym czasie inne osoby uzyskują profity (porównania).

Jeśli te założenia przełożyć na konkretne przypadki – pojawiających się konfliktów w gospodarce przestrzennej – widać, że właśnie w sytuacji, gdy następowało ograniczenie czy zmniejszenie praw pojawiły się konflikty.

Dokonując analizy konfliktów w gospodarce przestrzennej, zauważamy, że najczęstszym typem konfliktów pojawiających się między obywatelem a organami władzy był konflikt wokół nieruchomości na etapie formułowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przystąpienie do sporządzania planów miejscowych łączy się z reguły z koniecznością realizacji określonych celów publicznych, przeznaczeniem terenów na określone cele i ustaleniem zasad ich za-

⁷ J. Reykowski: *Konflikty i negocjacje: perspektywa psychologiczna*, [w:] *Negocjacje droga do paktu społecznego, doświadczenia, treść, partnerzy, formy*, T. Kowalak (red.), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1995, s.333.

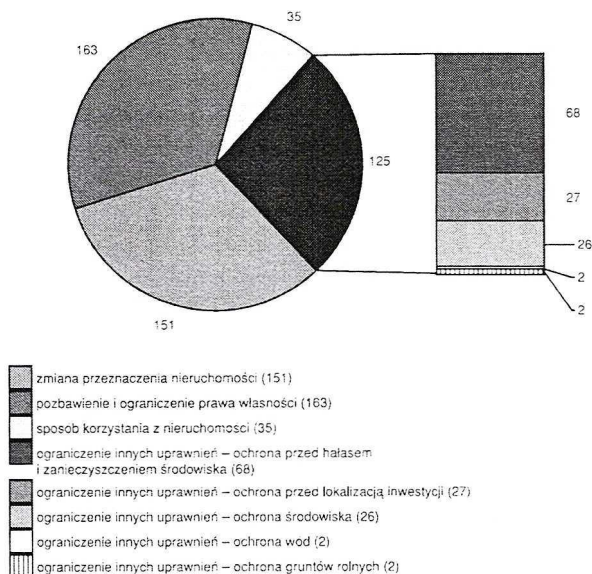
⁸ Ibidem, s. 324 i nast.

gospodarowania, przy jednoczesnym kształtowaniu sposobu wykonywania prawa własności do nieruchomości. Przyjęte *Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym*⁹ przepisy, dające możliwości ograniczania prawa własności przez ustalenia przyjęte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, skutecznie wyznaczały granice korzystania ze swojego prawa¹⁰. Trudno zaakceptować taką sytuację, w której nasze uprawnienia, w świetle prawa, są nam odebrane lub skutecznie ograniczane. Ale nie tylko ograniczanie i pozbawianie prawa własności stanowi istotny czynnik, który wpływa na kształt naszych celów i potrzeb. Równie często to, że inne osoby w tym samym czasie gdy my tracimy lub nasza sytuacja nie ulega zmianie, zyskują czy przez wzrost uprawnień, przywilejów, możliwości, czy choćby dlatego, że nie tracą, tego co my może stanowić o pojawieniu się rozbieżności i w konsekwencji prowadzić do konfliktu. Analiza zbadanych przypadków sytuacji konfliktowych pokazuje, że w większości z nich był zauważalny brak zgody na ograniczenie lub pozbawienie praw własności w związku z ustaleniami przyjętymi w planie. Ten brak szczególnie ostro rysował się przy przeznaczaniu terenów pod drogi czy lokalizację inwestycji. Mieszkańcy powtarzali argument o ingerencji w nienaruszalne prawo własności. Równie często podnoszono kwestię, że inne osoby nie były pozbawiane swych praw. Dla przykładu, jeżeli następować miało poszerzenie drogi kosztem nieruchomości położonych tylko po jednej stronie drogi, właściciele przedmiotowych nieruchomości wskazywali, że właściciele nieruchomości położonych po drugiej stronie drogi swoje prawa zachowali. Tym samym odwoływali się do zasad sprawiedliwości i współżycia społecznego. Podobnie, jak w przypadku ograniczenia czy pozbawienia prawa własności, konflikt wybuchał w związku ze zmianą przeznaczenia własnej nieruchomości, czy zmianą sposobu z niej korzystania. O wiele rzadziej natomiast stawano w obronie innych uprawnień, nie związanych nierozdzielnie z prawem własności, takich jak prawo do korzystania ze środowiska, ochrona wód, ochrona przed hałasem, zanieczyszczeniem, czy wpływem szkodliwych substancji i emisji fal elektromagnetycznych (zob. ryc. 6.).

Zbadane przypadki pozwoliły na wysunięcie wniosków co do przyczyn dotyczących najczęściej pojawiających się konfliktów między jednostką a gminą w zakresie dotyczącym nieruchomości na etapie formułowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

⁹ *Ustawa z 7 lipca 1994 r., op. cit.*

¹⁰ Art. 140 Kodeksu Cywilnego z 23.kwietnia1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.



Ryc. 6. Bezpośrednie przyczyny powstawania konfliktów. Studium przypadków

Źródło: Opracowanie własne.

Wnioski te nie mogą być jednak generalizowane na wszystkie występujące konflikty w gospodarce przestrzennej.

Jeśli przywołać definicję przyczyn, rozumianą jako „zespół warunków koniecznych i wystarczających wywołujących dane zjawisko”¹¹, można by przyjąć, że przyczyn konfliktów przestrzennych między jednostką a organem władzy, dotyczących szeroko rozumianych nieruchomości, należy szukać właśnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako źródle zmian prawa własności, jego istnienia, ograniczania, zakresu przeznaczania nieruchomości i sposobu korzystania z przyznanych uprawnień oraz subiektywnych niezgodności między adresatami uchwalanych planów. Zauważamy bowiem, że obiektywna przesłanka, jaką jest kształt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, często wzbudzała u pojedynczych obywateli poczucie krzywdy, związane z niemożnością realizacji własnych potrzeb i celów, prowadząc do problemów w porozumiewaniu się z organami gminy, a w konsekwencji rozbudzając konflikt. Oczywiście

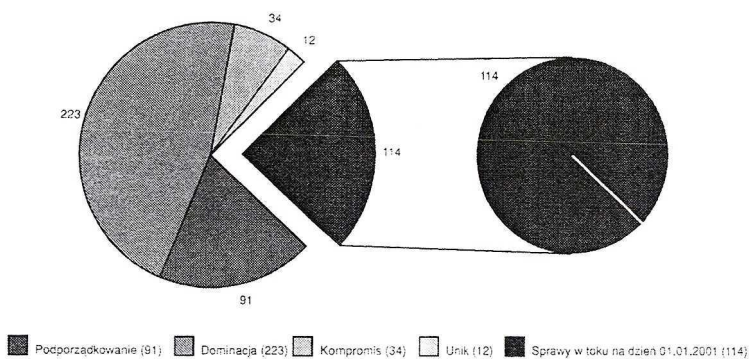
¹¹ Słownik języka polskiego, *op. cit.*, t. II, s.1034.

związek przyczynowy między przesłankami obiektywnymi i subiektywnymi wpływającymi na pojawienie się konfliktu jest niezaprzeczalny. Tak jak jesteśmy bowiem w stanie stwierdzić, że każda zmiana w otaczającej nas rzeczywistości, związana z zagospodarowaniem terenu, zapoczątkowana sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, może być realnym zagrożeniem ewentualnego wystąpienia konfliktu, tak jego rzeczywiste źródło stanowią nasze własne reakcje na wystąpienie zmian. Dopiero brak zgody na przewidywany stan rzeczy rodzi konflikt.

Jeśli jednak przyjąć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest w gruncie rzeczy i zgodnie z ustawowym przeznaczeniem uchwalany w celu wprowadzenia zrównoważonego rozwoju, a więc w interesie nas wszystkich – to należałoby uznać, że zmiany wprowadzone miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie zagrażają i nie mają charakteru destruktywnego, a służą ogólnospołecznym interesom i jako takie nie powinny stanowić obiektywnej przyczyny pojawienia się konfliktu. Dlaczego jednak do konfliktów dochodzi? Odpowiedź może być tylko jedna. Ludzie sądzą, że plany miejscowe stanowią zagrożenie, naruszają własność, zmieniają sposoby korzystania z nieruchomości, nie dostrzegając że są one tworzone dla nich samych. A dlaczego tak sądzą? Bo brak im wiedzy i świadomości o tym, czym jest plan, o tym, że kształtuje przeznaczenie terenów na określone cele, które w ogólnym rozrachunku nie służą organom władzy (utożsamianym z przeciwnikiem, którego cel i potrzeby są odmienne od naszych) ale lokalnej społeczności. W konsekwencji ludzie budują swój osąd i prowokują do określonych konfliktogennych zachowań w przeświadczeniu, że określony stan faktyczny, wynikający z formułowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest obiektywną przesłanką leżącą u źródeł konfliktu. Już wcześniej zaznaczono, że wystąpienie konfliktu zależne jest od wystąpienia zarówno przyczyn obiektywnych, jak i subiektywnych. Jeżeli teraz przyjmie się, że plany lokalne nie stanowią obiektywnej przesłanki, a mimo to na ich tle dochodzi do konfliktów, może to skłonić do wniosku, że istnieją inne niezależne przyczyny, dla których rozbudza się indywidualne odczucia, niezgodne z otaczającą rzeczywistością czy potencjalnymi założeniami. Specyfika badanych konfliktów, a w szczególności konfliktów między jednostką a organami władzy wokół nieruchomości pojawiających się na etapie formułowania planów miejscowych uznanych jako najpowszechniejszy typ (wśród przebadanych konfliktów) pozwala przypuszczać, że źródło konfliktów tkwi w niespójnych procedurach prawnych.

Co ważne, powyższe wnioski zostały wyprowadzone pod rządami *Ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, już nie obowiązującej. Czy obecnie obowiązująca *Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717) wyeliminuje zagrożenia pojawiania się konfliktów? Czy pojedynczy obywatel zyska szansę na realizację własnych celów, potrzeb z zachowaniem równowagi między celami społecznymi i prywatnymi, czy nowe regulacje stworzą szansę zbudowania porozumienia, w którym interes społeczny nie zawsze będzie przedkładany przed interes prywatny, a także, gdzie skłonni będziemy zaakceptować różnego rodzaju zmiany i ograniczenia, zwłaszcza jeśli będą dotyczyć prawa własności, widząc w tym nie tylko krzywdę i naruszenie uprawnień, ale także szansę rozwoju i możliwość korzystania z różnego rodzaju udogodnień? Poprzednie bowiem rozwiązania prawne w zakresie gospodarowania przestrzenią pozwoliły na wysunięcie wniosku, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jeżeli tylko zapewnione zostaną odpowiednie warunki do budowania porozumienia, nie stanowi sam w sobie obiektywnej przesłanki pojawienia się konfliktów. Taką przyczyną jawią się bowiem niejednoznaczne procedury prawne. Ta niejednoznaczność czy niespójność procedur prawnych wynikała zdaniem autorki – przede wszystkim z braku funkcjonowania w naszym systemie, poczynwszy od etapu planowania, przez zarządzanie, a także integrację z innymi dziedzinami życia, konsultacji ze społeczeństwem w budowaniu kształtu przestrzeni i gospodarowaniu nią. Przepisy *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*¹² nakładały na gminy obowiązek informowania społeczeństwa o przystąpieniu do sporządzania planu oraz o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, jak również obowiązek rozpatrzenia wniosków, protestów, zarzutów złożonych do projektu planu. Trudno jednak powiedzieć, że te działania w sposób jednoznaczny zapewniały udział społeczności w kształtowaniu przestrzeni. Potrzeby i cele podmiotów korzystających z przestrzeni rozstrzygane były jednostronnym aktem. Nie było tam praktycznie miejsca na wazienie argumentów, ustępstwa, kompromis czy wreszcie wypracowanie rozwiązań satysfakcjonujących obie strony (gminę i jednostkę). Dlatego uznano, że brak gwarancji, wspólnego wypracowania porozumienia zarówno na etapie formułowania planu, jak i zarządzania gospodarką przestrzenną, skutkując postawą niezadowolenia prowadził do pojawienia się konfliktów.

¹² *Ustawa z 7 lipca 1994 r., op. cit.*



Ryc. 7. Sposoby rozwiązywania konfliktów. Studium przypadków

Źródło: Opracowanie własne.

Nowe regulacje prawne¹³ otwierają nie tylko nowy rozdział w poszukiwaniu bezpośrednich przyczyn pojawiania się konfliktów, ale stwarzają także szansę na skuteczne ich rozwiązywanie. Dotychczasowe bowiem sposoby rozwiązywania sytuacji konfliktowych bardzo rzadko satysfakcjonowały obie strony konfliktu (zob. ryc. 7).

Jeśli przyjmiemy za prawdziwe zdanie „(...) nie ma konfliktów nierozwiązywalnych z natury, a są one nie rozwiązywalne, jeżeli zaangażowane weń strony nie poszukują wyjścia z sytuacji”¹⁴ wówczas najwłaściwszą postawą wobec konfliktu jest podejmowanie wszelkich działań, które przyniosą zadowalające korzyści obu stronom. Czy właśnie w taki sposób będzie można rozwiązywać konflikty, zwłaszcza te najczęstsze wokół nieruchomości na etapie formułowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – między organami samorządu terytorialnego a podmiotami indywidualnymi? Może nowe rozwiązania prawne¹⁵ w zakresie gospodarowania przestrzenią zminimalizują takie właśnie konflikty przestrzenne? Czy w ich świetle nadal najpowszechniejszym typem konfliktów przestrzennych pozostanie konflikt o nieruchomości między osobami fizycznymi i organami gminy powstający na etapie formułowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, którego przyczyną są niejednoznaczne procedury prawne, zaś naj-

¹³ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz..U. nr 80 poz.717).

¹⁴ Z. Nęcki: *Negocjacje w biznesie*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1994, s. 59.

¹⁵ Ustawa z 27 marca 2003 r., op. cit.

częstszym sposobem rozwiązania jest jednostronne rozstrzygnięcie uchwałą rady gminy?

Te, jak i wiele innych pytań, które mogą się zrodzić na gruncie nowych rozwiązań prawnych¹⁶ wokół gospodarki przestrzennej świadczą o konieczności prowadzenia dalszych badań w celu poszerzenia, uzupełnienia, być może nawet weryfikacji wiedzy empirycznej, która posłużyła autorce (w rozprawie doktorskiej) do sformułowania wniosków dotyczących modyfikacji zasad gospodarki przestrzennej na poziomie lokalnym, mających na celu minimalizację konfliktów przestrzennych. Wnioski formułowane były bowiem pod rządami już nie obowiązującej *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁷.

Literatura

- Bagiński E., 1997, *Przestrzeń miasta jako pojęcie i wartość – szkic wprowadzający do tematu książki*, [w:] *Techniki i metody badawcze w planowaniu przestrzennym*, E. Bagiński (red.), Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Balawajder K., 1998, *Komunikacja, konflikty, negocjacje w organizacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Borkowski J., Dyrda M., Kanarski L., Rokicki B., 2000, *O konflikcie i negocjacjach. Wybrane problemy psychologii organizacji*. Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania, Warszawa.
- Domański R., 1993, *Gospodarka przestrzenna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Donaldson M.C., Donaldson M., 1999, *Negocjacje*. Wydawnictwo RM, Warszawa.
- Fisher R., Ury W., Patton B., 1998, *Dochodząc do tak. Negocjacje bez poddawania się*. PWE, Warszawa.
- Grzelak J., 1978, *Konflikt interesów*, PWN, Warszawa.
- Gut J., Haman W., 1995, *Docenić konflikt: od walki i manipulacji do współpracy*. Wydawnictwo Kontrakt, Warszawa.
- Isard W., Smith Ch., 1991, *Metody analizy konfliktów regionalnych*. Studia KPZK PAN t. XCIV, Warszawa.
- Kennedy G., 1999, *Negocjacje doskonałe, wszystko co powinieneś wiedzieć aby udało ci się za pierwszym razem*. Dom Wydawniczy REBIS, Poznań.
- Mironowicz I., Ossowicz, T., 1997, *Koncepcja teoretyczna analizy kompozycyjnej układów przestrzennych*, [w:] *Techniki...*, op. cit.
- Słaboń A., 1995, *Konflikt społeczny i negocjacje*. AE w Krakowie, Kraków.
- Sztumski J., 1987, *Konflikty społeczne*. Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Sztumski J., 2000, *Konflikty społeczne i negocjacje jako sposób ich przezwycięzania*. Wydział Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa.

¹⁶ W szczególności w związku z Ustawą z 27 marca 2003 r. .op. cit.

¹⁷ Ustawa z 7 lipca 1994 r., op. cit.