

Planowanie przestrzenne wobec kryzysu przestrzeni

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Streszczenie: *Kryzys przestrzeni jest stanem wielorakich strukturalnych konfliktów pomiędzy różnymi podmiotami gospodarującymi w przestrzeni. Zjawisko to narasta w wyniku rosnących potrzeb przestrzennych będących efektem rozwoju społecznego i gospodarczego. Narzędziem eliminowania konfliktów przestrzennych jest w założeniu planowanie przestrzenne. W rzeczywistości jednak planowanie to nie likwiduje konfliktów przestrzennych. Rozstrzyga je tylko i zapobiega ich ściśle fizycznym przejawom. Nie usuwa natomiast faktycznych kolizji interesów pomiędzy użytkownikami przestrzeni. Co więcej – tworzy nawet nowe mechanizmy tych kolizji. Oznacza to, że kryzys przestrzeni jest zjawiskiem obiektywnym i nieuniknionym.*

1. Przestrzeń w gospodarce przestrzennej

Działalność człowieka i tworzonych przez niego struktur (rodziny, przedsiębiorstwa, instytucji publicznej) odbywa się z reguły w przestrzeni i rodzi też przestrzenne skutki. Wielość podmiotów funkcjonujących i gospodarujących w przestrzeni przy ogromnym zróżnicowaniu celów i sposobów ich działań rodzi liczne kolizje i konflikty, stąd też liczne struktury władz publicznych stawiają sobie za cel zapobieganie, łagodzenie, ograniczanie, a nawet całkowite eliminowanie tych konfliktów. Głównym narzędziem mającym prowadzić do tego celu są różne instrumenty publicznej gospodarki przestrzennej, przede wszystkim zaś planowanie przestrzenne [por. Markowski 1999, s. 170]. Kwestia faktycznej skuteczności planowania przestrzennego w rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych jest jednak otwarta. Jest zatem warte przeanalizowania, w jakim stopniu charakter samej przestrzeni oraz sposoby funkcjonowania w niej człowieka, a ponadto także rozwiązania prawne wpływają na mechanizmy planowania przestrzennego i jego efektywność w minimalizowaniu konfliktów pomiędzy różnymi użytkownikami przestrzeni.

Pojęcie „przestrzeń” w sferze gospodarki przestrzennej posiada kilka wyrażenie zdefiniowanych kategorii znaczeniowych. Kategorią podstawową jest tzw. przestrzeń geograficzna oznaczająca materialne środowisko człowieka złożone ze środowiska naturalnego i istniejącego trwałego zagospodarowania [Dziewoński 1988, s. 20]. Przestrzeń ta tworzy zatem ramy i warunki dla życia człowieka. Część przestrzeni geograficznej mająca charakter antropogeniczny (i traktowana niekiedy jako oddzielna kategoria przestrzeni) to przestrzeń społeczno-ekonomiczna. W przestrzeni tej często wyróżniane są węższe kategorie takie jak przestrzeń społeczna, polityczna, kulturowa itp. [Kuciński 2000, s. 15]. Człowiek żyje i prowadzi swoją działalność w obrębie tych przestrzeni, często je w efekcie poszerzając i przekształcając.

Każda z wymienionych kategorii przestrzeni jest zróżnicowana wewnętrznie – składa się bowiem z wielu elementów o bardzo różnorodnych cechach. Różnice te skutkują zróżnicowaniem przydatności poszczególnych fragmentów przestrzeni dla człowieka. Obszary różniące się np. nasłonecznieniem, jakością gleb, krajobrazem, ale także położeniem wobec centrum dużej aglomeracji miejskiej, są w oczywisty sposób postrzegane jako różniące się także atrakcyjnością dla działalności ludzkiej.

Atrakcyjność konkretnych fragmentów przestrzeni rozpatrywana jest przez człowieka lub tworzone przez niego instytucje zawsze pod kątem zgodności swoich cech z wymogami jakiejś funkcji społecznej lub gospodarczej mającej charakter lub aspekt przestrzenny. Istotny jest przy tym sposób podejścia człowieka do zasobów przestrzeni. Każdy podmiot gospodarczy lub człowiek (gospodarstwo domowe) stara się nie tylko odpowiednio ukształtować funkcję i sposób zagospodarowania swojej własności. Dąży także do znalezienia

się w odpowiednim otoczeniu, którego elementami mogą być np. droga, obiekty usługowe, miejsce pracy, infrastruktura techniczna czy też tereny i obiekty wypoczynkowe. Otoczenie powinno zapewniać odpowiednią dostępność komunikacyjną, możliwość uzyskania odpowiednich dochodów, szansę na prowadzenie wybranego stylu życia itp. [por. np. Regulski 1986, s. 60].

2. Konflikty przestrzenne

W opisanych powyżej mechanizmach kluczowe jest, że każdy użytkownik przestrzeni dąży do maksymalizacji subiektywnie pojmowanych korzyści. Maksymalizacja ta często, szczególnie w przypadku podmiotów gospodarczych, ma tło i charakter finansowy, jednak zwłaszcza w sferze społecznej, może mieć ona także cały szereg przejawów o charakterze jakościowym. Rzecz jasna, rzadko zdarza się, aby fragment przestrzeni, w którym w danym momencie funkcjonuje konkretny podmiot, spełniał w pełni jego oczekiwania. Fakt ten rodzi szereg istotnych dla przestrzeni zjawisk społecznych lub gospodarczych. Niekiedy człowiek lub instytucja dysponująca określonym fragmentem przestrzeni stara się tak zmienić jego cechy, aby w większym niż uprzednio stopniu odpowiadały jej oczekiwaniom. Zmiana ta polegać może np. na zabudowaniu posiadanej działki, zmianie sposobu jej użytkowania, ogrodzeniu, uzbrojeniu w niezbędną infrastrukturę, zadrzewieniu itp. Równie częstym zjawiskiem jest decyzja o zmianie miejsca w przestrzeni. Nowe miejsce dobierane jest pod kątem większej zgodności posiadanych i oczekiwanych (aktualnie lub potencjalnie) cech. Mechanizm ten jest między innymi czynnikiem narastania aglomeracji miejskich.

Oczywiste jest bowiem, że potrzeby i oczekiwania różnych podmiotów w szczególnie wysokim stopniu są w stanie spełniać jedynie niektóre wycinki przestrzeni – te charakteryzujące się najodpowiedniejszym zestawem cech. Stąd też to przede wszystkim tego typu miejsca i obszary stają się przedmiotem zainteresowania największej liczby osób, firm i instytucji. Zwiększone zainteresowanie powoduje zarówno migracje, jak i przekształcanie poszczególnych miejsc stosownie do potrzeb konkretnych dysponentów. Efektem jest lokalny wzrost intensywności i różnorodności zagospodarowania przestrzennego. Wzrost ten prowadzić musi w naturalny sposób do narastania konfliktów pomiędzy różnymi sposobami zagospodarowania i realizowanymi przez nie funkcjami. Konflikty te pojawiają się zwłaszcza jako następstwo niedogodnego wzajemnie występowania (koincydencji) różnych funkcji, graniczenia ze sobą wykluczających się form użytkowania przestrzeni lub niewłaściwej lokalizacji jakichś obiektów [Kuciński 2000, s. 24]. Treścią tych konfliktów jest walka o dostęp do przestrzeni, jej walorów i zasobów. Im więcej jest użytkowników przestrzeni, tym bardziej komplikuje się jej struktura i tym więcej też pojawia się płaszczyzn konfliktów [Cymerman 2009, s. 10; Kozłowski 1991, s. 239].

Konkretne płaszczyzny konfliktów mogą być różne – konflikty wynikać mogą na przykład z emisji hałasu, wzmoczonego ruchu drogowego, wycieków do atmosfery, skażenia krajobrazu itp. W efekcie narastających konfliktów każdy z podmiotów działających w przestrzeni ma coraz większe trudności z użytkowaniem własnego jej wycinka zgodnie ze swoimi zamierzeniami. Konflikty jednak są często nieuniknione, a ich rozwiązanie bez szkody dla żadnej ze stron jest w wielu przypadkach niemożliwe. Konflikty pomiędzy sąsiadującymi ze sobą użytkownikami przestrzeni są bowiem zjawiskiem naturalnym i istniejącym od dawna. Przez wiele wieków ich miejscem były prawie wyłącznie miasta, stanowiły bowiem praktycznie jedyne punkty w przestrzeni o względnie intensywnym charakterze użytkowania i zagospodarowania. Oczywiście, stopniowo liczba i różnorodność konfliktów o walory przestrzeni się zwiększała. Dopiero jednak w XIX, a zwłaszcza w XX w. konflikty przestrzenne stały się zjawiskiem powszechnym, radykalnie bowiem powiększyły się zarówno obszary dotknięte nimi, jak i ich natężenie oraz zróżnicowanie [por. np. Parysek 2007, s. 25]. Oczywiście, większość – w sensie czysto geograficznym – obszarów nadal nie jest objęta tego typu kolizjami, są to jednak obszary najmniej przydatne dla ludzkiej działalności, zwłaszcza tej wiążącej się z intensywnym wykorzystywaniem przestrzeni. Natomiast bez mała wszystkie dostatecznie atrakcyjne, czyli kluczowe dla życia społecznego i gospodarczego, obszary funkcjonują w stanie permanentnych konfliktów przestrzennych. Oznacza to również, że praktycznie wszyscy użytkownicy przestrzeni na tych obszarach są uczestnikami wzajemnych konfliktów. Stan trwałych i wieloaspektowych konfliktów pomiędzy różnymi funkcjami w przestrzeni (a często także pomiędzy tymi funkcjami a środowiskiem przyrodniczym) określany jest mianem „kryzysu przestrzeni” [Jałowicki 1988, s. 251].

Źródła obecnego kryzysu przestrzeni tkwią niewątpliwie w rewolucji przemysłowej oznaczającej gwałtowny wzrost zapotrzebowania na przestrzeń ze strony zarówno gospodarki, jak i życia społecznego. Bowiem to właśnie przemysł spowodował, że miejsce dominującej przez wieki produkcji rzemieślniczej nastawionej na nielicznych klientów i operującej niewielką masą surowców i produktów zajęła tańsza, maszynowa produkcja skierowana do

masowego odbiorcy. Z kolei zwiększenie dostępności wielu dóbr spowodowało wzrost poziomu życia i aspiracji konsumpcyjnych znacznych grup społecznych. Obecnie kryzys przestrzeni stale narasta, choć gospodarki wielu państw wysoko, a nawet średnio rozwiniętych (także Polski) wkroczyły już w fazę postindustrialną. Zauważalnie zatem zmniejszyła się presja wywierana na przestrzeń przez przemysł (zwłaszcza oparty na tradycyjnych technologiach). Jednocześnie jednak wciąż coraz silniej zaznacza się wpływ zjawisk o charakterze ściśle społecznym. Podstawowym z nich jest utrzymujący się napływ ludności do obszarów najbardziej atrakcyjnych jako miejsce zamieszkania – czyli przede wszystkim do miast i na tereny podmiejskie – przy czym wzrostowi liczby mieszkańców aglomeracji miejskich towarzyszy wzrost przeciętnej powierzchni mieszkania oraz rosnący wobec całości zasobów mieszkaniowych odsetek mieszkań w domach jednorodzinnych.

Funkcją, która również w szczególności sposób rozrasta się przestrzennie, są usługi. Tempo tej ekspansji jest duże zwłaszcza w średnio rozwiniętych państwach, w których dopiero od niedawna funkcjonują mechanizmy gospodarki rynkowej (zatem również w Polsce). W ostatnich latach nastąpił tutaj dynamiczny wzrost powierzchni i kubatury obiektów przeznaczonych na różne rodzaje usług komercyjnych (zwłaszcza handlu). Radykalnie zwiększyła się także powierzchnia terenów zajmowanych przez takie obiekty wraz z drogami dojazdowymi, parkingami itp.

Także wpływ transportu na przestrzeń jest coraz silniejszy i o coraz dalej idących skutkach. Samochód osobowy stał się już także w Polsce standardowym wyposażeniem gospodarstwa domowego. Oddziaływanie samochodów na przestrzeń wyraża się nie tylko w tworzonych przez nie hałasie i wibracji oraz emisji spalin, ale również w zwiększającej się (szczególnie szybko w latach 90.) długości i rosnącej jakości dróg publicznych, które najczęściej pełnią wszak funkcję obsługi nie wobec gospodarki, lecz skupisk osadnictwa.

Wreszcie, coraz większe poacie przestrzeni pochłania turystyka i rekreacja, które wygenerowały cały szereg składników zagospodarowania przestrzennego (domów letniskowych, ośrodków wypoczynkowych, szlaków dla różnych form turystyki itp.). Formy te tym silniej przyczyniają się do spotęgowania zjawiska „kryzysu przestrzeni”, że pojawiły się przede wszystkim na niewielkich obszarach o najwyższej atrakcyjności rekreacyjnej – w górach, nad morzem, nad jeziorami.

Zaprezentowane powyżej zjawiska przestrzenne mają na obszarze Polski charakter bardzo dynamiczny. Ich nasilenie nastąpiło zwłaszcza po zmianie systemu polityczno-ekonomicznego, który przyniósł między innymi wzrost aspiracji konsumpcyjnych znacznej części społeczeństwa, a jednocześnie zwiększenie się możliwości zaspokojenia tych aspiracji. Zjawiska te stymulowane były mechanizmami gospodarki rynkowej, a także chęcią naśladowania przez mieszkańców Polski stylu życia mieszkańców państw o wyższym od polskiego poziomie rozwoju. Można oczekiwać, że wraz z dalszym wzrostem poziomu rozwoju kraju i poziomu życia następował będzie dalszy wzrost presji na przestrzeń. Fragmenty przestrzeni najbardziej przydatne dla celów np. usługowych, mieszkaniowych lub rekreacyjnych będą zapewne poddawane równoległym procesom: ekspansji terytorialnej oraz intensyfikacji zagospodarowania. Oznacza to, że kryzys przestrzeni będzie narastał zarówno w sensie jakościowym, jak i ilościowym. Same bowiem mechanizmy powstawania kolizji i ich natura nadal będą przede wszystkim funkcją poziomu życia społeczeństwa.

3. Polskie planowanie przestrzenne wobec kryzysu przestrzeni

Narastanie kryzysu polskiej przestrzeni jest niewątpliwie wyzwaniem dla podmiotów kształtujących przestrzeń, przede wszystkim zaś dla instytucji publicznych kreujących i realizujących politykę przestrzenną. Polityka przestrzenna jest bowiem z założenia zespołem działań zmierzających do zapewnienia ładu przestrzennego i harmonii układów przestrzennych [por. np. Parysek 2007, s. 28], przy czym w teorii gospodarki przestrzennej akcentowana jest często jako aspekt ładu przestrzennego właśnie minimalizacja konfliktów [np. Gaczek 2003, s. 13]. Podmiotami polityki przestrzennej są instytucje publiczne, bowiem – przynajmniej w założeniu – nie kierują się dążeniem do maksymalizacji korzyści indywidualnych, lecz działają na rzecz wzrostu społecznej użyteczności przestrzeni, zatem zainteresowane są między innymi zmniejszaniem skali konfliktów przestrzennych.

Podstawowym narzędziem polityki przestrzennej jest planowanie przestrzenne nadające decyzjom podmiotów tej polityki charakter normatywny [Domański 1993, s. 170]. Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ kluczową przesłanką planowania muszą być właśnie wymagania ładu

¹ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU, nr 80, poz. 717 z późn. zm.

przestrzennego. Często zatem wskazywanym celem planowania przestrzennego jest minimalizacja konfliktów pomiędzy podmiotami działającymi w przestrzeni [np. Podolak 1998, s. 15]. Najważniejszym podmiotem planowania przestrzennego jest samorząd gminny. Kształtowanie ładu przestrzennego należy do kluczowych zadań własnych gminy, która może określać go samodzielnie, jedynie w zgodzie z obowiązującym prawem [Borodo 2008, s. 226], bowiem to właśnie gmina sporządza dokumenty, które z uwagi na swój status i stopień szczegółowości w najbardziej konkretny i wiążący sposób kształtują dopuszczalne funkcje terenu i zasady zagospodarowania przestrzennego. Dokumentami tymi są: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Plan miejscowy jest jedynym dokumentem w polskim systemie planowania przestrzennego posiadającym status przepisu prawa. To właśnie na podstawie zawartych w nim ustaleń wydawane są pozwolenia na budowę dla poszczególnych inwestycji. Studium gminne nie jest natomiast prawem, jednak obejmuje z zasady całość obszaru gminy, rozstrzygając o zasadniczym kształcie jej struktury przestrzennej. Ponadto, kształt przyjętego przez gminę studium rzutuje na sporządzane później na jej obszarze plany miejscowe. Zarówno studium, jak i plan rozstrzygają – przy wszystkich różnicach pomiędzy tymi dokumentami – między innymi o:

- społeczno-gospodarczych funkcjach różnych terenów,
- dopuszczalnych zasadach zagospodarowania,
- przebiegu i parametrach technicznych dróg,
- rozmieszczeniu obiektów i sieci infrastruktury technicznej,
- obszarach objętych zakazem zabudowy.

Rozstrzygnięcia te niewątpliwie pozwalają na daleko idącą ingerencję w sposób władania nieruchomością przez ich dysponentów. Silnie także wpływają na charakter przyszłych możliwych relacji pomiędzy użytkownikami różnych (zwłaszcza sąsiadujących ze sobą) obszarów, zatem tryb sporządzania tych dokumentów pozwala na szczegółowe poznanie oczekiwań różnych podmiotów gospodarujących w przestrzeni. Zwłaszcza sporządzenie projektu studium zagospodarowania gminy musi być poprzedzone wszechstronnymi analizami struktury przestrzennej i stanu zagospodarowania gminy. Ponadto, po rozpoczęciu prac nad projektem studium lub planu miejscowego liczne podmioty mają prawo składania wniosków do tego dokumentu. Są to między innymi instytucje administracji rządowej i samorządowej, organizacje społeczne, podmioty gospodarcze oraz właściciele nieruchomości na obszarze objętym planem lub studium. Wnioski napływające od wszystkich zainteresowanych z założenia mogą nieść w sobie zarzewie przyszłych konfliktów wynikających z różnic interesów i uprawnień. Można przyjąć, że konflikty te przebiegać mogą na kilku głównych płaszczyznach pomiędzy:

- interesami różnych podmiotów prywatnych (na ogół zajmujących sąsiadujące ze sobą tereny),
- interesem publicznym i prywatnym,
- interesami różnych podmiotów publicznych (np. pomiędzy administracją rządową i samorządową lub pomiędzy różnymi gminami).

Przewidywanie i zapobieganie przyszłym konfliktom wynikającym z oczekiwań różnych zainteresowanych podmiotów jest jedną z głównych przesłanek kształtujących projekt planu miejscowego lub studium gminy. Możliwość dokładnego przeanalizowania natury i znaczenia potencjalnych konfliktów powinna więc teoretycznie prowadzić do stworzenia dokumentów planistycznych, które w najwyższym możliwym stopniu wyeliminują możliwość faktycznego zaistnienia tych konfliktów. Weryfikacja stopnia realizacji tego założenia dokonywana jest poprzez zaprezentowanie przygotowanego przez gminę projektu planu lub studium podmiotom, które złożyły wcześniej stosowne wnioski. W odniesieniu do instytucji publicznych polega to na udostępnieniu projektu dokumentu do uzgodnienia (lub zaopiniowania). Podmioty prywatne natomiast, zwłaszcza właściciele nieruchomości, mogą wypowiadać się na temat projektu planu lub studium w trakcie wyłożenia projektu tego dokumentu do publicznego wglądu [Cymerman 2009, s. 183–185].

Praktyczny przebieg wspomnianych mechanizmów wykazał już wielokrotnie², że projekt planu lub studium rzadko powstaje w kształcie eliminującym wszystkie konflikty wyrastające z różnic oczekiwań podmiotów funkcjonujących w obszarze objętym którymś z tych dokumentów. Procedury te uwidaczniają także natężenie konfliktów i znaczenie poszczególnych ich płaszczyzn. Uzgodnienia projektu planu lub studium ujawniają konflikty pomiędzy różnymi aspektami interesu publicznego. Konflikty te polegają przede wszystkim na kolizjach pomiędzy zamierzeniami samorządu gminnego i innych organów publicznych. Uzgodnienia są także pierwszym momentem, w którym uwzględniony już w projekcie planu lub studium interes prywatny

² Autor ma wieloletnie doświadczenie w praktyce planowania przestrzennego.

jest zderzany z zewnętrznym wobec gminy interesem publicznym. Rządziej plan lub studium bywa polem konfliktu pomiędzy różnymi, innymi niż gmina podmiotami publicznymi.

Obserwacja realnych mechanizmów towarzyszących sporządzaniu planów miejscowych i studiów gminny pozwala stwierdzić, iż konflikty dotyczące wyłącznie podmiotów publicznych stanowią stosunkowo niewielki problem dla mechanizmów i kierunków rozwoju przestrzennego, zatem jedynie w nieznacznym stopniu przyczyniają się do narastania kryzysu przestrzeni. Wynika to przede wszystkim z faktu, że poszczególne podmioty publiczne opierają swoje oczekiwania na konkretnych uregulowaniach prawnych, zatem kolizje pomiędzy ich zamierzeniami dość łatwo mogą być rozstrzygane *a priori*. W szczególności gmina może zaplanować własne przedsięwzięcia w sposób niekolidujący z planami innych instytucji publicznych. Można więc uznać, iż konflikty rozgrywane się w ramach sektora publicznego nie tyle nie mają miejsca, ile raczej nie są zbyt często uzewnętrzniane. Pewne znaczenie ma niewątpliwie także fakt, iż przedstawiciele podmiotów publicznych z natury rzeczy nie są skłonni bronić interesów swoich instytucji z takim samym zaangażowaniem, z jakim czynią to osoby broniące swoich prywatnych interesów. Zapewne dlatego procedura uzgodnień projektów planów i studiów szczególnie często ujawnia konflikty interesów wtedy, gdy gmina staje się faktycznie wyrazicielem oczekiwań poszczególnych swoich mieszkańców.

Wyłożenie projektu planu (studium) do publicznego wglądu jest niewątpliwie głównym narzędziem, które uwidacznia konflikty pomiędzy interesem publicznym i prywatnym oraz pomiędzy różnymi podmiotami o statusie prywatnym (zwłaszcza pomiędzy właścicielami sąsiadujących nieruchomości). Konflikty tego typu są uzewnętrzniane przez osoby składające uwagi (czyli w istocie zastrzeżenia) do wyłożonego projektu odpowiedniego dokumentu. Są to przede wszystkim właściciele nieruchomości podnoszący w większości przypadków jako podstawę swoich zastrzeżeń nie tyle konkretny przepis prawa materialnego, co generalną zasadę ochrony własności, często bardzo szeroko interpretowaną. Ochrona ta sprowadza się przy tym generalnie do obrony korzyści ekonomicznych, które można osiągnąć dzięki użytkowaniu lub sprzedaży danej nieruchomości. Niekiedy także przyczyną konfliktu bywa kwestia ochrony warunków (jakości) zamieszkania. Osoby tak rozumiejące swój interes sprzeciwiają się rozstrzygnięciom niekorzystnym dla siebie, a wynikającym z rozmaicie pojętego interesu publicznego. Interes ten realizowany jest w takich przypadkach przede wszystkim poprzez wyznaczanie rezerw terenu pod obiekty publiczne – zwłaszcza drogi, ale także tereny zielone, obiekty usług publicznych itp. Niekiedy też interes publiczny kolidujący z prywatnym wyrażany jest poprzez pewne rygory odnoszące się do dopuszczalnego sposobu zagospodarowania pewnego obszaru, a wynikające zwłaszcza z potrzeby ochrony środowiska naturalnego. Chodzić może na przykład o ograniczenia wysokości zabudowy, wymogi dotyczące jej gęstości, formy architektonicznej itp., a zwłaszcza zakaz zabudowy.

Uwagi zgłaszane do projektu planów miejscowych lub studiów są stałym zjawiskiem towarzyszącym wyłożeniu tych dokumentów, jest zatem widoczne, iż przygotowywane do wyłożenia projekty dokumentów mających kształtować ład przestrzenny w istocie nie zawierają dostatecznie silnych mechanizmów eliminowania kolizji pomiędzy interesem publicznym i prywatnym. Co więcej, można sądzić, że część osób lub innych podmiotów prywatnych rezygnuje z kwestionowania postrzeganych jako niekorzystne dla siebie rozstrzygnięć zawartych w wyłożonym dokumencie. Dzieje się tak, gdy osoby te przewidują niemożność wyegzekwowania swoich interesów zderzających się z interesem publicznym (szczególnie, gdy interes ten poparty jest przepisami prawa materialnego). W okresie obowiązywania poprzedniego ustroju planowania przestrzennego³ uwagi składane w trakcie wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu (zwłaszcza przez właścicieli nieruchomości) miały znacznie silniejszą pozycję prawną. W efekcie każde wyłożenie planu powodowało składanie licznych tzw. protestów i zarzutów, często kwestionujących praktycznie wszystkie rozstrzygnięcia projektu planu, kolidujące (w opinii autorów tych zarzutów) z interesem prywatnym [por. np. Gorzym-Wilkowski 2006, s. 287].

Faktem jest, iż także obecnie zastrzeżenia składane wobec wyłożonych projektów planów i studiów są często skuteczne. Dzieje się tak szczególnie w sytuacji, gdy interes prywatny jest przeciwstawiany pierwotnie uwzględnianemu w wyłożonym dokumencie interesowi gminnemu, władze gminy niechętnie bowiem przeciwstawiają się interesom mieszkańców (zwłaszcza występujących grupowo), traktując ich przede wszystkim jako wyborców. Wyjątkiem są przede wszystkim sytuacje, gdy interes gminny (lub zewnętrzny interes publiczny) oparty jest na jednoznacznych (przede wszystkim mających charakter norm ilościowych) podstawach prawnych.

Zarówno uzgodnienie projektu planu lub studium, jak i wyłożenie do publicznego wglądu musi prowadzić do określonych rozstrzygnięć – zawartych w ostatecznych wersjach tych dokumentów. Rozstrzygnięcia te w większości

³ Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, DzU, nr 89, poz. 415 z późn. zm.

przypadków nie polegają jednak na pogodzeniu interesów stron konfliktu, lecz na ustaleniu, interes której ze stron zwycięży. W efekcie zagospodarowanie przestrzenne powstające na podstawie planu lub (pośrednio) studium, jeśli dokument taki został właściwie sporządzony, nie generuje konfliktów przestrzennych w przestrzeni fizycznej, jednak podmioty tych konfliktów w dalszym ciągu pozostają w sprzeczności interesów – przede wszystkim oczywiście strony uznające się za „pokrzywdzone” przez obowiązującą wersję planu lub studium. Zatem w przestrzeni społecznej konflikt nadal trwa, choć zapewne pozbawiony aspektów *stricte* materialnych.

4. Wnioski

Powyższe analizy pozwalają stwierdzić, że publiczna gospodarka przestrzenią, zwłaszcza zaś planowanie przestrzenne, bynajmniej nie usuwa strukturalnego charakteru „kryzysu przestrzeni” rozumianego jako suma kolizji pomiędzy interesami różnych użytkowników przestrzeni, natomiast niewątpliwie zmniejsza liczbę i skalę konfliktów pomiędzy istniejącymi funkcjami sąsiadujących ze sobą składników przestrzeni lokalnej. Dzieje się tak, ponieważ planowanie przestrzenne przesuwając moment przejawiania się konfliktów pomiędzy różnymi podmiotami – na czas planowania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania poszczególnych terenów. Konflikty przestrzenne uzewnętrzniają się więc jako kolizje nie tyle pomiędzy realnie już istniejącymi, lecz dopiero przewidywanymi funkcjami i sposobami zagospodarowania.

Zaprezentowana powyżej analiza wskazuje zatem, że konflikty przestrzenne są i zapewne pozostaną immanentną częścią procesów rozwoju przestrzennego. Pozostaną także stałym tłem lokalnego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Ich zasadniczym podłożem będą oczekiwania ekonomiczne właścicieli nieruchomości zderzane z potrzebami innych właścicieli, a także zamierzeniami miast lub gmin oraz instytucji szczebla regionalnego lub ogólnokrajowego. Mechanizmy planowania przestrzennego nie likwidują zatem istoty konfliktów przestrzennych. Zmieniają jedynie ich charakter zewnętrzny – przenosząc je z płaszczyzny fizycznej na planistyczną, a następnie społeczną. Efektem tych konfliktów jest przede wszystkim spowalnianie procesów rozwoju przestrzennego spowodowane koniecznością rozstrzygnięcia powstających konfliktów w oparciu o istniejące procedury prawne. Procedury te, wynikające w szczególności z przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, opóźniają często ustalenie lokalizacji, a następnie realizację konkretnych obiektów o kilka lat. Mechanizm ten można niewątpliwie uznać za kolejny aspekt kryzysu przestrzeni.

Jednakże kluczowym, bowiem niosącym długotrwałe skutki efektem konfliktów przestrzennych występujących w trakcie sporządzania dokumentów planistycznych jest dość często spotykane minimalizowanie terenów przeznaczonych pod obiekty użytku publicznego. Zjawisko to jest szczególnie powszechne w przypadku obiektów zarządzanych przez samorząd gminny. Pomniejszanie powierzchni, która jest lub może w przyszłości być zajmowana przez drogi, publiczne obiekty usługowe lub tereny zielone, oznaczać może częstokroć trwałe obniżenie standardów lokalnej przestrzeni publicznej. W efekcie prowadzi więc do pogorszenia społecznie postrzeganych warunków życia, a przede wszystkim – do trwałego zmniejszenia szans rozwojowych miasta lub gminy. Jest to zatem kolejny niewątpliwie element kryzysu przestrzeni wynikający – paradoksalnie – z kolizji potrzeb społecznych zaspokajanych indywidualnie z tymi, które muszą być zaspokajane przez obiekty publiczne.

Wreszcie – także dominacja interesu publicznego kosztem prywatnego interesu szeregu dysponentów nieruchomości może wzmacniać natężenie kryzysu przestrzeni. Nie sposób bowiem założyć, iż sam fakt ingerowania władzy publicznej w kształt fragmentów przestrzeni należących do niezależnych podmiotów w każdym przypadku ogranicza ilość i intensywność możliwych konfliktów. W szczególności zaś jest oczywiste, że nie zawsze decyzja dotycząca funkcji lub sposobu zagospodarowania poszczególnych fragmentów przestrzeni podjęta przez władze gminy jest optymalna. Wątpliwości przy tym dotyczyć mogą nie tyle skutków takiej decyzji w sensie czysto fizycznych interakcji pomiędzy elementami struktury przestrzennej, ile przede wszystkim efektów o charakterze społeczno-ekonomicznym. Ograniczenia nakładane przez planowanie przestrzenne mogą wszak zmniejszać rentę gruntową lub przynajmniej jej możliwy wzrost, zatem w efekcie spowalniać tempo rozwoju gospodarczego, a w perspektywie prowadzić także na przykład do pogorszenia standardów zagospodarowania przestrzennego.

Wydaje się, że mechanizmy związane *stricte* z planowaniem rozwoju przestrzennego, czyli z określaniem funkcji i sposobu zagospodarowania terenów, nie mogą wystarczyć dla efektywnego wyeliminowania bądź przynajmniej zminimalizowania zjawisk tworzących kryzys przestrzeni. Fakt, że dominująca większość tych konfliktów ma przynajmniej dla jednej ze stron, podłoże ekonomiczne, wskazuje, że skuteczne eliminowanie tych konfliktów wymagałoby zaangażowania ze strony podmiotów planowania przestrzennego przede

wszystkim instrumentów o charakterze lub zapleczu finansowym. Takie narzędzia jak na przykład wykup gruntu za cenę równą cenie rynkowej gruntów budowlanych mogą skutecznie zmniejszyć liczbę kolizji pomiędzy interesem publicznym i prywatnym oraz ograniczyć skutki tych kolizji. Jednak możliwości finansowe większości polskich gmin (także zresztą innych podmiotów publicznych) pozwalają na stosowanie tego typu instrumentów jedynie w niewielkim zakresie.

Możliwe jest zatem także silniejsze niż dotychczas egzekwowanie finansowych skutków planowania przestrzennego. Dotychczasowe przepisy zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dają możliwość wypłacania rekompensat osobom (podmiotom), których nieruchomości straciły na wartości w efekcie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Podobnie – osoby, których nieruchomości zyskały na wartości, mają obowiązek uiszczenia na rzecz gminy tzw. opłaty planistycznej. Zapewne rozwinięcie tego systemu mogłoby polegać na transferach pieniężnych pomiędzy podmiotami korzystającymi w różnej formie z przyjmowanego przez gminę kształtu planu miejscowego a tymi, które poniosły z tego tytułu straty.

Należy jednak przypuszczać, że w dalszym ciągu procedury prawne – zawarte w przepisach dotyczących procedury planowania przestrzennego lub też poszczególnych aspektów przestrzeni – będą płaszczyzną nie tyle eliminowania, co rozstrzygania lub w najlepszym przypadku łagodzenia konfliktów. Procedury te natomiast, jak to wskazano powyżej, nie są w stanie wyeliminować samych społecznych i gospodarczych mechanizmów powstawania i funkcjonowania konfliktów, zatem oczekiwać można, że kryzys przestrzeni będzie stałym atrybutem polskiej rzeczywistości i w istocie nieuchronnym kosztem rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Literatura

- BORODO A. (2008): *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa.
- CYMERMAN R. (2009): *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- DOMAŃSKI R. (1993): *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa.
- DZIEWOŃSKI K. (1988): *Teoretyczne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] B. JAŁOWIECKI (red.): *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, BIULETYN / Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, PWN Warszawa.
- GACZEK W.M. (2003): *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań.
- GORZYM-WILKOWSKI W. (2006): *Konflikty w rozwoju przestrzennym Lublina – studium przypadku*, [w:] D. STRAHL (red.): *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wyd. AE, Wrocław.
- JAŁOWIECKI B. (1988): *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- KOZŁOWSKI S. (1991): *Gospodarka a środowisko przyrodnicze*, PWN, Warszawa.
- KUCIŃSKI K. (2000): *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- MARKOWSKI T. (1999): *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.
- PARYSEK J.J. (2007): *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wybrane aspekty praktyczne*, Wyd. UAM, Poznań.
- PODOLAK S. (1998): *Język i podstawowe pojęcia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: (przykłady, wybrane zagadnienia, komentarze). Poradnik metodyczny*, IGPiK, Kraków.
- REGULSKI J. (1986): *Planowanie miast*, PWE, Warszawa.