

MARIA BEDNAREK-SZCZEPAŃSKA
MAREK WIĘCKOWSKI
TOMASZ KOMORNICKI

5. KONFLIKTY PRZESTRZENNE W WYBRANYCH GMINACH

5.1. Wstęp: cele, metoda badania, dane źródłowe

Konflikty w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym są w ostatnich latach często podejmowaną problematyką badań (m.in.: Chmielewski 2002; Chojnicki 1992; Dołzbłasz 2000; Dutkowski 1996; Grocholska 1982; Kistowski 2005; Kołodziejcki 1982, 1988; Krajewska 2004; Przewoźniak 2008; Solon 2005; Żróbek, Zachaś 2003 – to tylko wybrane przykłady z bardzo dużej liczby powstałych w ostatnim trzydziestoleciu prac). Liczne są opracowania, w których analizuje się sytuacje konfliktowe w różnych regionach Polski, działania podmiotów w nich uczestniczących i ich efekty, a także opracowania o charakterze teoretycznym (np. typologie konfliktów), czy też analizy przepisów prawnych z zakresu planowania przestrzennego, ochrony przyrody itp.

Źródłem konfliktów przestrzennych jest *występowanie na danym obszarze wielu różnych możliwości zagospodarowania lub/i wielu różnych interesów i celów, w tym związanych z użytkowaniem dóbr środowiskowych* (Dutkowski 1996, s. 41). Istotą sytuacji konfliktowych jest niedobór przestrzeni o określonych cechach (Dutkowski 1996; Kołodziejcki 1982, 1988).

Zatem na obszarach wartościowych i atrakcyjnych z punktu widzenia co najmniej dwóch funkcji może dochodzić do konfliktów między podmiotami reprezentującymi sprzeczne interesy. Przedmiotem konfliktów przestrzennych jest więc zawsze określony obszar i jego wartości użyteczne dla ludzi, natomiast podmiotami są osoby fizyczne i prawne, mające różny udział i role w konflikcie. Mogą być to: instytucje ochrony przyrody (np. regionalny dyrektor ochrony środowiska, dyrektor parku narodowego), samorzady jednostek administracji terytorialnej, inne instytucje publiczne (np. GDDKiA), organizacje społeczne, przedsiębiorcy, a także mieszkańcy.

Prezentowane opracowanie obejmuje tylko wycinek szerokiego zakresu problematyki konfliktów przestrzennych i koncentruje się na konfliktach związanych z funk-

cją: osadniczą, komunikacyjną i turystyczną. Szczególnie dużo miejsca poświęcono konfliktom wymienionych funkcji społeczno-gospodarczych z ochroną przyrody.

W celu rozpoznania konfliktów przestrzennych występujących w różnych typach funkcjonalnych gmin i regionach Polski, przeprowadzono badanie ankietowe w urzędach gmin, uzupełnione badaniem w starostwach powiatowych. Pozostałe cele tego badania były następujące:

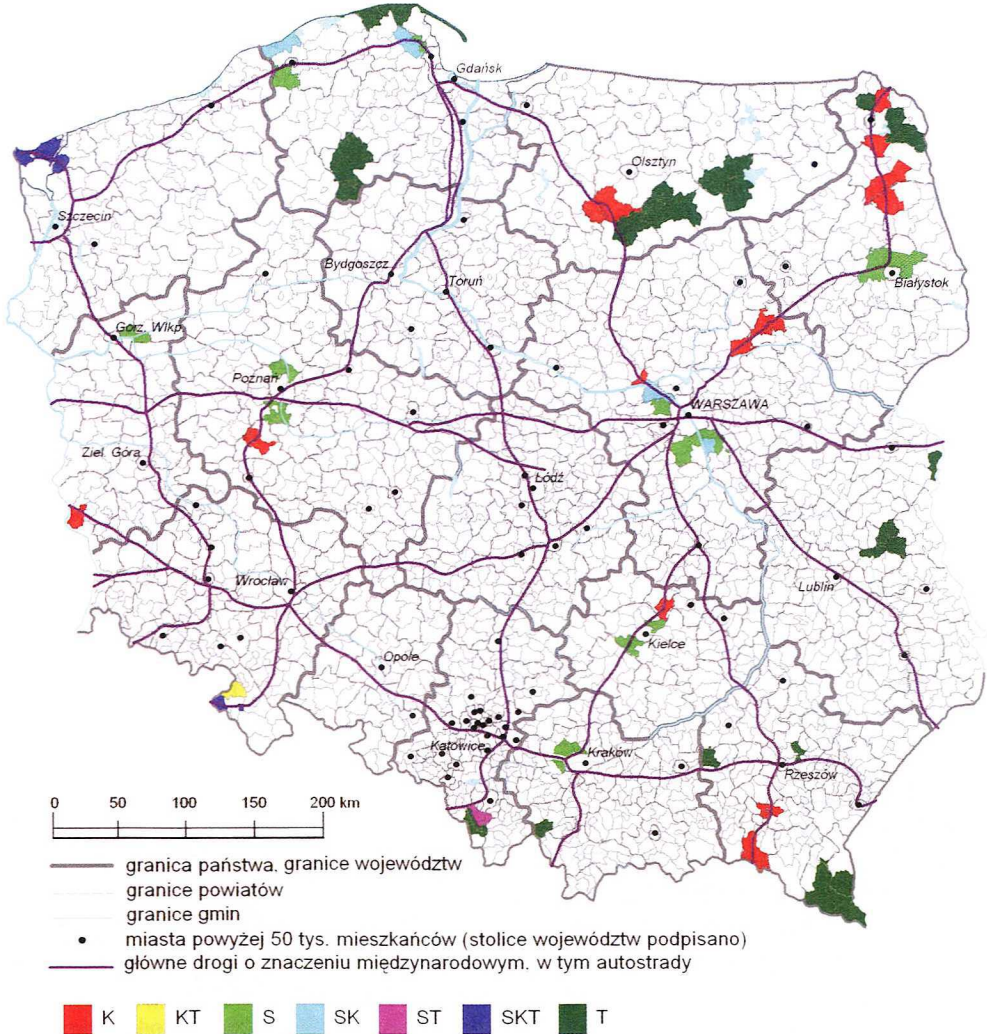
- analiza konfliktów przestrzennych w kontekście zaawansowania prac planistycznych;
- odniesienie się do rzeczywistej sytuacji w wybranych jednostkach, zwłaszcza w kontekście problemów ochrony środowiska i związanych z nią konfliktów przestrzennych (istotna przesłanka do interpretacji wyników analizy statystycznej według materiału GUS);
- konfrontacja danych odnośnie liczby i struktury wydawanych pozwoleń na budowę z danymi o zaawansowaniu prac planistycznych (w tym szczególnie struktury pozwoleń ze względu na podstawę ich wydania – miejscowy plan przestrzennego zagospodarowania lub decyzja o warunkach zabudowy).

Celowy dobór gmin do szczegółowego badania ankietowego odbył się zgodnie z następującą procedurą:

- na podstawie analizy pokrycia planistycznego w latach ubiegłych stwierdzono, że do potencjalnych zakłóceń systemu dochodzi przede wszystkim w jednostkach położonych w strefach podmiejskich metropolii i dużych ośrodków oraz w gminach pełniących funkcje turystyczne, transportowe oraz związane z ochroną przyrody;
- założono, że konflikty przestrzenne rysują się przede wszystkim między funkcją ochrony środowiska a funkcjami: mieszkaniową, komunikacyjną i turystyczną oraz dodatkowo lokalnie między funkcją komunikacyjną a mieszkaniową;
- skorzystano z zastosowanego w badaniach dla lat 2006 i 2007 podziału na typy funkcjonalne gmin; wybrano gminy należące do typów: stref podmiejskich metropolii i dużych ośrodków (DP i GP), komunikacyjnych (K1, K2 i MK) oraz turystycznych (T, TP, MT);
- układ przestrzenny gmin wymienionych typów skonfrontowano z rozmieszczeniem obszarów chronionych (parków narodowych i krajobrazowych oraz obowiązującej sieci Natura 2000);
- przyjęto, że do badania mogą zostać wyznaczone tylko jednostki należące do wymienionych typów i posiadające na swoim terenie powierzchniowe elementy systemu ochrony środowiska;
- na terenie Polski zidentyfikowano 32 obszary koncentracji takich jednostek (ryc. 5.1.);
- założono, że ankietę zostanie rozesłana do minimum trzech gmin w obrębie każdego obszaru; mimo to zawsze jedną z gmin obszaru uznano za kluczową (zgodnie z dotychczasowymi wynikami wcześniejszych badań oraz bieżącej analizy może ona koncentrować najwięcej konfliktów przestrzennych);
- celem uzyskania informacji na temat udzielanych pozwoleń na budowę, zmodyfikowane ankiety (tylko pytania dotyczące tego zagadnienia) rozesłano dodatkowo

do wszystkich powiatów (starostw powiatowych), w obrębie których znajdują się wytypowane gminy.

Kwestionariusz składał się z siedmiu części (załącznik 3). Pierwsza dotyczyła pokrycia planistycznego w chwili badania (dla uwzględnienia ewentualnych zmian w stosunku do danych z ankiety GUS, jakie mogły zajść od końca 2007 r. i tym samym miały potencjalnie wpływ na dalsze udzielane odpowiedzi). Część druga była poświęcona strukturze pozwoleń na budowę (według rodzajów obiektów i podstawy



Ryc. 5.1. Wybór ankietowanych gmin

Oznaczenia funkcji: K – komunikacja (transport), S – suburbanizacja, T – turystyka.

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 5.1 i 5.2).

wydania pozwolenia). Kolejne części: trzecia, czwarta i piąta dotyczyły opisu konfliktów przestrzennych występujących w gminie w relacji do presji osadniczej (funkcja mieszkaniowa), przebiegu szlaków transportowych oraz lokalizacji stref turystycznych. Część szósta poświęcona była problemom ochrony przyrody, a siódma pozostawiała miejsce na ewentualne uwagi dodatkowe.

Ostatecznie ankiety rozesłano drogą pocztową do 94 urzędów gmin i 45 starostw powiatowych. Następnie członkowie zespołu badawczego kontaktowali się z odpowiedzialnymi urzędnikami w celu monitorowania wypełniania kwestionariuszy.

Odpowiedzi uzyskano z 52 urzędów gmin i z 28 starostw powiatowych. Część uzyskanych ankiet była jednak niepełna i nie zawierała odpowiedzi na postawione pytania. Dla 28 gmin opracowano opis sytuacyjny (studium przypadku) przedstawiający stan zaawansowania prac planistycznych oraz występujące konflikty przestrzenne (załącznik 1). Założono, że zostanie zaprezentowana co najmniej jedna gmina z każdego wstępnie wytypowanego obszaru.

Badanie ankietowe pokazało, że zdecydowana większość urzędów gmin nie gromadzi w sposób systematyczny danych dotyczących pozwoleń na budowę wydanych na swoim terenie. Starostwa powiatowe, które są organami wydającymi te decyzje, przysyłają wprawdzie do urzędów gmin informację o wydanych pozwoleniach, niemniej jednak w opiniach urzędników gminnych dane otrzymywane ze starostw są niepełne. Innymi słowy, wielu urzędników odpowiedzialnych za zadania z zakresu urbanistyki, architektury i zagospodarowania przestrzennego w gminie uważa, że o części tych decyzji urząd gminy nie otrzymuje w ogóle informacji ze starostwa. Taka sytuacja faktycznie miała miejsce np. w gminie Ustka – według danych ze starostwa za 2007 r., wydano tu 204 pozwolenia na budowę, natomiast gmina posiadała informacje tylko o 117. Dla przykładu w tab. 5.1 podano różnice w liczbach pozwoleń i wielkości działek dla budynków jednorodzinnych. Różnice te występują zarówno w liczbie ogólnej, jak też w poszczególnych przedziałach wielkościowych oraz w poszczególnych latach.

Jak wynika z informacji uzyskanych z wywiadów telefonicznych, dane na temat wydanych pozwoleń na budowę otrzymywane przez urzędy gmin ze starostw gromadzone są w archiwach i jak wspomniano wyżej, nie tworzy się baz danych (do czego przecież wystarczyłyby proste arkusze kalkulacyjne podstawowych i powszechnie używanych programów komputerowych). Urzędnicy „tłumaczą się” tym, że nie należy to do kompetencji gminy lub tym, że przy natłoku obowiązków pracownikom nie wystarcza czasu na gromadzenie danych statystycznych.

Istniejąca sytuacja skłania do rozważań nad zasadnością podziału kompetencji w przedmiotowym zakresie między odrębne urzędy. Niepokojące przede wszystkim wydaje się to, że większość urzędów gmin nie monitoruje w ogóle ruchu budowlanego na swoim terenie. Tym samym samorządy gmin nie są w stanie kontrolować faktycznego procesu zagospodarowania przestrzeni, jego dynamiki, zróżnicowania przestrzennego i innych charakterystyk, a takie informacje mogą mieć kluczowe

Tabela 5.1

Różnica w podanych wartościach między danymi z urzędów gmin a starostwami, dla gmin: Ludwin, Giby i Zawoja dla zsumowanego okresu 2004-2008

Powierzchnia działki	Ludwin	Ludwin*	Giby	Giby*	Zawoja	Zawoja*
Do 1000 m ²	3	14	0	18	55	209
1001-2000 m ²	21	89	1	0	75	30
2001-5000 m ²	48	0	3	0	37	0
5001 m ² -1 ha	13	0	4	0	2	0
1-2 ha	13	0	4	0	0	0
Powyżej 2 ha	11	0	1	0	0	0
Razem	109	103	13	18	169	239

* – dane z Urzędu Gminy.

Źródło: Opracowanie własne (tab. 5.1-5.3).

znaczenie dla kształtowania polityki samorządów, prawa miejscowego, tworzenia i nowelizowania strategii, programów i planów.

Z nielicznych urzędów gmin otrzymano informacje na temat konfliktów przestrzennych dotyczących funkcji osadniczej, komunikacyjnej, turystycznej i ochrony przyrody. Może to wynikać z kilku powodów. Urzędnicy wypełniający ankietę mogą różnie rozumieć pojęcie *konfliktu przestrzennego* i zawęzić je do sytuacji wyjątkowych, spektakularnych itp. Ponadto, wypełnianie różnych ankiet w urzędach gmin bywa często obowiązkiem podinspektorów, pracowników niedoświadczonych, którzy mogą nie mieć pełnej wiedzy na dany temat. Dużą rolę odgrywa też osobiste zaangażowanie i rzetelność urzędnika, któremu powierzono wypełnienie ankiety. Istotne jest też to, że władze samorządowe gminy, którym podlega urząd gminy, mogą być stroną w różnych konfliktach, co rzutuje na obiektywizm udzielanych odpowiedzi. Nie można także wykluczyć sytuacji, że w ankietowanych gminach rzeczywiście nie dochodzi do istotnych konfliktów przestrzennych i sytuacji problemowych w sferze planowania przestrzennego i budownictwa, mimo warunków sprzyjających konfliktom.

Urzędy starostw powiatowych gromadzą dane na temat pozwoleń na budowę w różnym zakresie. Niektóre z badanych powiatów (np. otwocki, piaseczyński) nie mają nawet danych na temat liczby wydanych decyzji pozwolenia na budowę w poszczególnych gminach (zbierane są tylko dane dla całego powiatu). Z innych udało się uzyskać liczbę wydanych decyzji w gminach, jednak bez szczegółowych podziałów. Z części starostw pozyskano dane dotyczące wydanych pozwoleń na budowę z podziałem na gminy i rodzaj inwestycji. Sporadyczne były przypadki starostw, z których otrzymano dane na temat pozwoleń na budowę w gminach z podziałem na podstawie wydania decyzji (mpzp lub uwz/ulicp), lub z podziałem na wielkość działki, na której była inwestycja (w przypadku domów jednorodzinnych).

Wyposażenie techniczne niektórych starostw powiatowych może być jedną z przyczyn niedostatecznego poziomu rejestrowania danych statystycznych – w jednym z urzędów okazało się, że wydział kompetentny w tej sprawie nie dysponuje komputerem.

5.2. Konflikty przestrzenne związane z osadnictwem

5.2.1. Konflikty związane z ochroną przyrody

Do konfliktów przestrzennych dochodzi często na obszarach atrakcyjnych dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej, o narastającej presji osadniczej, posiadających jednocześnie cenne walory przyrodnicze lub krajobrazowe, objęte różnymi formami ochrony. Jedną ze stron konfliktu są na ogół organa lub służby ochrony przyrody (np. regionalny dyrektor ochrony środowiska, dyrektor parku narodowego), drugą zaś prywatni inwestorzy i samorządy lokalne, które dążą najczęściej do intensywnego rozwoju społeczno-ekonomicznego i maksymalnego zagospodarowania przestrzeni swoich gmin.

Z 52 gmin, od których otrzymano wypełnione ankiety, w 21 wskazano na występowanie konfliktów funkcji mieszkaniowej (w zakresie budownictwa jednorodzinnego lub wielorodzinnego) z funkcją ochrony przyrody. Wśród tych gmin były przede wszystkim jednostki położone w sąsiedztwie dużych i średnich miast, w tym: Warszawy (Łomianki, Piaseczno, Otwock, Józefów, Celestynów), Poznania (Mosina), Krakowa (Zielonki), Gorzowa Wielkopolskiego (Kłodawa, Santok), Suwałk (Jeleniewo) i Bielska-Białej (Brenna). Obszary w sąsiedztwie miast charakteryzują najsilniejsze procesy rozwoju funkcji osadniczej (suburbanizacja).

Procesy suburbanizacji są szczególnie problemowe w sąsiedztwie obszarów cennych przyrodniczo. Te obszary, nawet jeśli są nieco bardziej oddalone od centrów miast, przyciągają potencjalnych nowych mieszkańców, którzy chcieliby zamieszkać na terenach atrakcyjnych przyrodniczo lub w ich sąsiedztwie. Rośnie zapotrzebowanie na tereny pod zabudowę mieszkaniową i inwestycyjne. Rozwój przestrzenny miast wymaga więc wolnych terenów, ewentualnie zmiany przeznaczenia dotychczasowych obszarów. Tym samym presja na obszary cenne przyrodniczo rośnie i można przypuszczać, że konflikty przestrzenne między rozwojem obszarów podmiejskich a środowiskiem przyrodniczym będą rosły.

Z analizy wyników ankiet wynika, że nie we wszystkich badanych gminach podmiejskich obejmujących fragmenty obszarów cennych przyrodniczo zachodziły konflikty związane z budownictwem mieszkaniowym. W gminie Suchy Las sąsiadującej z Poznaniem, w gminie Stare Babice sąsiadującej z Warszawą, Liszki i Zabierzów (okolice Krakowa) nie zanotowano konfliktów, mimo relatywnie dużego ruchu budowlanego. Jednocześnie w gminach tych wysokie było pokrycie planistyczne (od 72 do 100% w 2008 r.), co jest przesłanką potwierdzającą znaczenie planowania miejscowego w zapobieganiu konfliktom przestrzennym.

Konflikty przestrzenne a pokrycie planistyczne w badanych gminach

Pokrycie planistyczne w 2008 r., w %	Udział gmin o określonym pokryciu planistycznym w ogóle badanych gmin wykazujących konflikty przestrzenne na linii funkcja osadnicza–ochrona przyrody (%)	Udział gmin o określonym pokryciu planistycznym w ogóle badanych gmin (%)
0-25	67	63
25-50	24	10
50-75	0	4
75-100	9	23

Badania pokazały, że konflikty przestrzenne związane z budownictwem mieszkaniowym i ochroną przyrody występowały nie tylko w gminach podmiejskich o przewadze funkcji mieszkaniowo-usługowych. Odnotowano je także w gminach o funkcji turystycznej obejmujących tereny atrakcyjne przyrodniczo (Szczyrk, Lutowiska, Pasym, Brusy), turystycznej i rolniczej (Urszulin, Sosnowica), komunikacyjnej i rolniczej (Sztabin, Suchowola), turystycznej i komunikacyjnej (Lewin Kłodzki). Gminy, w których występowały konflikty przestrzenne, są więc zróżnicowane typologicznie i położone w różnych regionach Polski.

Aby sprawdzić, czy istnieje zależność między pokryciem planistycznym a występowaniem konfliktów przestrzennych na linii funkcja osadnicza – ochrona przyrody, sprawdzono, jaki był udział gmin o określonym pokryciu planistycznym w ogóle badanych 21 gminach wykazujących te konflikty. Sprawdzono także, jaki był udział gmin o określonym pokryciu planistycznym w ogóle badanych 52 gminach (tab. 5.2), co posłużyło za punkt odniesienia. Okazuje się, że w całym zbiorze badanych gmin aż 63% miało pokrycie planistyczne nie większe niż 25%, a 23% jednostek pokrytych było planami co najmniej w 75%. Natomiast spośród gmin, w których zadeklarowano występowanie konfliktów przestrzennych, 67% miało pokrycie planistyczne do 25%, a tylko 9% jednostek miało pokrycie planistyczne powyżej 75%. Analiza wskazuje więc, że w gminach o wysokim pokryciu planistycznym konflikty przestrzenne występują rzadziej. Nie widać natomiast wyraźnego związku między występowaniem konfliktów przestrzennych a pokryciem planistycznym w gminach o najniższym stopniu pokrycia planami.

Przeprowadzone badania pozwoliły zidentyfikować szczegółowe kwestie, będące przedmiotem konfliktów na linii ochrona przyrody – budownictwo mieszkaniowe¹. Są one związane z:

¹ Przedstawiona lista nie wyczerpuje zakresu problemów występujących w związku z kolizją funkcji osadniczej i ochrony przyrody w badanych gminach. W przypadku części z nich nie wskazano, na

- odległością planowanej zabudowy od linii brzegowej zbiorników i cieków wodnych; problemy odnotowano m.in. w gminach: Brenna (presja właścicieli działek na zabudowywanie terenów przyrzecznych), Szczyrk, Otwock, Piaseczno, Łomianki, Brusy, Kłodawa, Choczewo;
- odległością planowanej zabudowy od ścian lasów (Szczyrk, Brenna, Łomianki);
- zachowaniem określonego udziału powierzchni biologicznie czynnej (Piaseczno, Łomianki, Wasilków);
- zabudową planowaną na terenach zalewowych i gruntach organicznych (Piaseczno, Łomianki);
- zabudową planowaną na gruntach prywatnych w obrębie parków narodowych (Łomianki, Suchowola, Sztabin, Sosnowica, Urszulin);
- zabudową planowaną w sąsiedztwie rezerwatów przyrody (Łeba – planowana budowa osiedla na terenie powojkowym w pobliżu rezerwatu leśno-wydmowego);
- przeznaczaniem gruntów rolnych na cele budownictwa mieszkaniowego (Mosina – zagrożenie dużych kompleksów gruntów rolnych nieplanowaną urbanizacją wynikającą z tzw. zasady dobrego sąsiedztwa, Łomianki);
- zabudową planowaną na terenach lasów i przeznaczaniem gruntów leśnych na cele nieleśne; problemy odnotowano m.in. w gminach: Otwock (powszechne są wnioski inwestorów o ustalenie warunków zabudowy dla domów jednorodzinnych lub osiedli na terenach leśnych, w tym należących do Mazowieckiego Parku Krajobrazowego, skutkiem nadmiernej zabudowy jest zamieranie drzewostanów), Piaseczno, Mosina, Łomianki;
- planowaną zabudową kolidującą z istniejącą zielenią wysoką (Józefów, Piaseczno);
- zabudową planowaną na terenach eksponowanych, psującą estetykę krajobrazu i walory widokowe (Santok, Brenna);
- zabudową planowaną w wyższych partiach gór (Brenna);
- rozwiązań gospodarki ściekowej i dostępu do wody; problemy takie odnotowano m.in. w gminach: Otwock (duża część zabudowy pozbawiona kanalizacji sanitarnej) i Szczyrk.

Warto przyjrzeć się bliżej kilku wybranym gminom, w których konflikty funkcji osadniczej z funkcją ochrony przyrody są szczególnie wyraźne. Jedną z nich jest podwarszawska gmina Łomianki². Jest to jednostka miejsko-wiejska, położona na północny-zachód od Warszawy, między Kampinoskim Parkiem Narodowym po stronie zachodniej oraz doliną Wisły (na wschodzie i północnym-wschodzie), objętą ochroną w formie obszaru Natura 2000. Pozostała część gminy znajduje się w granicach otuliny

czym polegają konflikty. Ponadto, lista nie jest rozłączna, poszczególne problemy często współwystępują i są ze sobą ściśle powiązane (np. sąsiedztwo rezerwatów przyrody i odległość od ścian lasów). Niemniej takie ujęcie pozwoliło najpełniej wykorzystać materiał zgromadzony z badań ankietowych i wskazać konkretne kwestie, które były wymieniane przez wypełniających ankietę.

² Przypadek gminy Łomianki w kontekście konfliktu związanego z funkcją transportową będzie też szczegółowo przedstawiony w rozdziale 5.3.

KPN. Sąsiedztwo stolicy powoduje intensywny rozwój społeczno-gospodarczy gminy. Według danych BDR (1998-2007) w przeciągu ostatniej dekady liczba ludności gminy wzrosła o ok. 40% (przyjmując za 100% liczbę ludności w 1998 r.) i są to prawdopodobnie dane niedoszacowane. Dynamicznie rozwija się zabudowa jednorodzinna na terenie całej gminy, w tym w jej peryferyjnych, niegdyś rolniczych wsiach. Popyt na ziemię budowlaną jest bardzo duży, o czym może świadczyć intensywny wzrost cen ziemi – nawet w nieuzbrojonych w infrastrukturę wsiach, w najbardziej oddalonych od Warszawy częściach gminy, wartość 1 m² dochodziła w latach 2007-2008 do 400 zł.

Sytuacja planistyczna w gminie Łomianki jest zdecydowanie niezadowolająca. Udział powierzchni pokrytej planami miejscowymi w 2008 r. wynosił 0,01%. Plany dla ok. 40% powierzchni gminy były w 2008 r. w trakcie opracowywania. W latach 2005-2008³ wydano na obszarze gminy 854 decyzje uwz w zakresie zabudowy mieszkaniowej (w tym zaledwie kilka odmownych), równoważne 1478 gospodarstw domowym⁴ (*Analiza...* 2008). Nagminnym problemem jest niezgodność decyzji uwz ze studium. Na niektórych obszarach gminy intensywność nowej (potencjalnej) zabudowy uprawnionej na podstawie decyzji uwz, prawie trzykrotnie przewyższa założenia studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, co jest zjawiskiem bardzo niekorzystnym z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju przestrzennego gminy. Co więcej, samo studium ma dużo wad. Szczególną uwagę zwraca nadmierny zasięg strefy zurbanizowanej, w tym przeznaczenie pod zabudowę obszarów zalewowych (*ibid.*).

Konflikt między funkcją osadniczą a funkcją ochrony przyrody dotyczy w dużej mierze sukcesywnego „odrolniania” i zabudowy terenów otwartych (gruntów rolnych i odłogów) znajdujących się między Puszcą Kampinoską a doliną Wisły oraz stanowiących szlak migracji zwierząt. Presja inwestycyjna na tych terenach jest wysoka – we wnioskach mieszkańców do przygotowywanych planów miejscowych z oczywistych względów wskazuje się na odrolnienie. Można się spodziewać, że trudno będzie osiągnąć satysfakcjonujące i bezkonfliktowe uzgodnienie przygotowywanych planów miejscowych, ze względu m.in. na: brak obowiązującego planu ochrony KPN, brak planu ochrony obszaru Natura 2000, niejasny rozdział kompetencji w zakresie obszaru Natura 2000 między organami i służbami ochrony przyrody (regionalny dyrektor ochrony środowiska, dyrektor KPN) itd. Choć optymistyczne jest to, że w urzędzie gminy pozytywnie ocenia się współpracę w tym zakresie z dyrekcją KPN (informacja na podstawie ankiety).

Kolejna gmina to Zielonki. Położona jest w strefie podmiejskiej Krakowa – graniczy z miastem od jego północnej strony. W jej granicach znajduje się fragment otuliny Ojcowskiego Parku Narodowego, Dłubniańskiego Parku Krajobrazowego oraz

³ Do września 2008 r.

⁴ Ponieważ decyzje dotyczyły różnych typów planowanych inwestycji (przebudowa istniejących domów, nowe domy, osiedla nowych domów), autorzy cytowanego raportu dokonali „ważenia” decyzji i odniesienia ich do liczby potencjalnie powstających gospodarstw domowych.

Parku Krajobrazowego Dolinki Krakowskie. Gminę Zielonki od wielu lat cechuje intensywny rozwój zabudowy mieszkaniowej. Proces intensyfikacji zabudowy wynika z szybkiego wzrostu liczby ludności – w latach 1998-2007, według danych GUS, liczba ludności wzrosła o ok. 3,5 tys.

Jak wskazują Partyka i Źóciak (2005), tradycyjny wiejski układ osadniczy przez ostatnie 20-30 lat przekształcił się w układ zurbanizowany, stanowiący obecnie osiedle *zrośnięte przestrzennie* z Krakowem. Konflikty przestrzenne na linii budownictwo – ochrona przyrody w przypadku Ojcowskiego Parku Narodowego są szczególnie groźne, gdyż Park jest bardzo mały i położony na obszarze gęstej sieci osadniczej, a intensywny proces zainwestowania terenów wokół niego prowadzi do dalszej izolacji i likwidacji połączeń ekologicznych, co może mieć nieodwracalne skutki dla przyrody Parku. W przeciągu kilkudziesięciu lat pojedyncze zagrody przekształciły się w przysiółki. Intensywnie „wypełniane” są luki w zabudowie, które stanowiły niegdyś korytarze ekologiczne (*ibid.*).

Z ankiety uzyskanej z urzędu gminy wynika, że samorząd lokalny krytykuje współpracę z władzami parków, oceniając ją jako konfliktową i trudną. Wyrażono pogląd, że uzgodnienia i opinie ze strony zarządów parków mają charakter uznaniowy w związku z brakiem obowiązujących planów ochrony. Co ciekawe, mimo 95% pokrycia planami miejscowymi, w ankiecie zadeklarowano problemy związane z negatywnym opiniowaniem przez zarządy obszarów chronionych decyzji uwz. Można więc przypuszczać, że nawet ten nie objęty planami niewielki fragment gminy jest pod silną presją osadnictwa.

Kolejną gminą, w której funkcja ochrony przyrody istotnie koliduje z funkcją osadniczą jest Mosina. Jest to gmina miejsko-wiejska położona na południe od Poznania, w jego bezpośrednim sąsiedztwie. Znaczny udział w powierzchni gminy zajmują obszary cenne przyrodniczo: Wielkopolski Park Narodowy oraz jego otulina i Rogaliński Park Krajobrazowy. Na obszarze gminy wyznaczono również strefę ochronną ujęcia wody dla miasta Poznania, która pokrywa się częściowo z wymienionymi wyżej formami ochrony przyrody. Sąsiedztwo Poznania i atrakcyjne warunki przyrodnicze sprzyjają rozwojowi funkcji osadniczej. Liczba ludności gminy systematycznie rośnie. Jak podaje GUS, w latach 1998-2007 przybyło w gminie ok. 2,5 tys. mieszkańców.

Z ankiety uzyskanej z urzędu gminy wynika, że na jej terenie dochodzi do licznych konfliktów przestrzennych związanych z zabudową mieszkaniową, zarówno w zakresie pojedynczych domów jednorodzinnych, jak i osiedli mieszkaniowych. Sytuacje konfliktowe dotyczą w szczególności rozwoju zabudowy w sąsiedztwie Wielkopolskiego Parku Narodowego oraz w sąsiedztwie i granicach Rogalińskiego Parku Krajobrazowego, a więc obszarach, na których obowiązują ograniczenia aktywności inwestycyjnej związane z funkcjami ochrony przyrody i krajobrazu. Występuje także silna presja urbanizacyjna wynikająca z sąsiedztwa Poznania. Tereny, na których dochodzi do ww. konfliktów są bardzo często atrakcyjnie usytuowane pod względem komunikacyjnym i są uzbrojone w infrastrukturę techniczną. W ankiecie zwrócono ponadto uwagę na

problem presji osadniczej zagrażającej kompleksom gruntów rolnych. Problem ten wynika z niejednoznacznej interpretacji i – w rezultacie – nadużywania tzw. zasady dobrego sąsiedztwa. Konfliktogennne uwarunkowania potęguje marginalny udział powierzchni gminy pokrytej planami miejscowymi (4,6% w 2008 r.).

W urzędzie gminy krytycznie ocenia się współpracę z dyrekcjami obszarów chronionych. Świadczy o tym wypowiedź kompetentnego w zakresie planowania przestrzennego w gminie urzędnika: *opiniując i uzgadniając Dyrektor (Parku Narodowego) stoi na stanowisku, że najlepiej jest wszystkiego zakazać na terenie Parku i w jego sąsiedztwie; powołuje się na akty prawne, które nie mają już mocy obowiązującej np. stare plany miejscowe; nie uwzględnia na swoim terenie zbiorników wody pitnej dla Poznania i wynikających z tego konsekwencji (konieczność lokalizacji np. chlorowni); uzależnia uzgodnienie planu miejscowego bądź studium od umieszczenia w treści uchwały treści, które nie mogą się tam znaleźć, bądź uzależnia uzgodnienie od zawarcia dodatkowych porozumień czy umów, które zdaniem Dyrektora winny być załącznikami do uchwały. Zarówno Dyrektor WPN, jak i Dyrekcja Rogalińskiego Parku Krajobrazowego stoją na stanowisku, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zakazu zabudowy na jak największym obszarze ww. form ochrony, uniemożliwiając jednocześnie racjonalny rozwój Gminy.* Cytat ten dowodzi, że konflikt między samorządem lokalnym a służbami ochrony przyrody jest poważny i wielowątkowy, ale przede wszystkim brakuje zrozumienia.

Warto w tym miejscu wskazać kilka ogólnych uwag na temat źródeł konfliktów na linii ochrona przyrody – rozwój gospodarczy. W praktyce planistycznej można wyróżnić kilka form interakcji między instytucjami ochrony przyrody a samorządami lokalnymi (i pośrednio inwestorami), mogących wywoływać sytuacje konfliktowe⁵:

- **Uzgodnienia studiów uwarunkowań i planów miejscowych.** Przedmiotem konfliktu mogą być propozycje samorządów gmin odnośnie do lokalizacji i charakteru różnego typu przedsięwzięć, które stwarzają zagrożenie dla środowiska przyrodniczego na obszarach chronionego krajobrazu, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, parków narodowych i ich otulin oraz obszarów Natura 2000.
- **Uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.** Przedmiotem konfliktu może być lokalizacja i szczegółowe cechy planowanych inwestycji na obszarach nie objętych planami miejscowymi i znajdujących się w obrębie obszarów chronionego krajobrazu, parków krajobrazowych, parków narodowych i ich otulin oraz obszarów Natura 2000.
- **Uzgodnienia związane z utworzeniem i zmianami granic obszarów chronionych.**
- **Uzgodnienia projektów planów ochrony.** Przedmiotem konfliktu mogą być proponowane przez dyrektora parku narodowego lub krajobrazowego ustalenia

⁵ Pominęto np. postępowanie związane z ocenami oddziaływania na środowisko, gdyż nie są one przedmiotem prezentowanego opracowania.

dotyczące zagospodarowania i użytkowania obszarów gruntów nie należących do Skarbu Państwa⁶.

Uzgodnienia planów miejscowych ze służbami ochrony przyrody w badanych gminach okazały się umiarkowanie konfliktowe. Podstawę do takiej konkluzji dają wyniki badań ankietowych. Na ryc. 5.2 zamieszczono opinie urzędników na temat procesu uzgodnień zawartości planów miejscowych przez dyrekcje parków. Większość urzędników, którzy w ogóle udzielili odpowiedzi na to pytanie, nie miało uwag na temat współpracy w tym zakresie lub oceniło ją pozytywnie. Należy zaakcentować, że wyniki te nie mogą służyć do szerszych uogólnień, gdyż badana próba gmin była niereprezentatywna. Ponadto warto pamiętać, że w ankiecie mogła znaleźć się subiektywna opinia konkretnego urzędnika, która niekoniecznie odzwierciedla stanowisko urzędu.

Najwięcej problemów przysparzają na ogół uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zwłaszcza w gminach, w których rocznie składa się po kilkaset wniosków. Warto też nadmienić, że wnioskowane projekty są niejednokrotnie sprzeczne z uzgodnionym wcześniej studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania. Szczególnie duże problemy w zakresie uzgodnień realizacji inwestycji występują na obszarach Natura 2000. Do momentu ostatecznego ich zatwierdzenia działalność inwestycyjna była tu silnie ograniczona. Wynikało to z tego, że nie były znane dokładne granice tych obszarów, a nawet nie było decyzji, czy dany obszar będzie w ogóle powołany. Opinią potwierdzającą taki stan może być wypowiedź urzędnika gminy Wisła z grudnia 2007 r.: *jedynym źródłem informacji o przebiegu granic obszaru Natura 2000 są informacje publikowane przez Ministerstwo Środowiska – mapa 1:50 000. Z uwagi na powyższe nie jest możliwe określenie, jaka część gminy leży na tym obszarze.*

Zgodnie z europejskim prawem nawet na potencjalnych obszarach Natura 2000 nie mogła być podejmowana żadna działalność, która mogłaby pogorszyć stan chronionych (potencjalnie) siedlisk i gatunków. Urzędnicy nie byli więc skłonni do uzgadniania warunków zabudowy, czekając na ostateczne zatwierdzenie obszarów Natura 2000 i warunków ich ochrony.

Niestety, nawet po zatwierdzeniu granic obszarów Natura 2000 w Polsce, uzgadnianie warunków zabudowy

Jak oceniają Państwo proces uzgadniania planów miejscowych z dyrekcjami parków?



Ryc. 5.2. Proces uzgadniania planów miejscowych z dyrekcjami parków w opinii urzędników badanych gmin

⁶ Od końca 2010 r. ujawni się dodatkowo wymuszanie zmian w istniejących planach miejscowych przez nowo powstające plany ochrony lub plany zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, jak również ograniczenia wprowadzane przez nowe rozporządzenia samorządów województw, obowiązujące w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu.

i ruch inwestycyjny będzie nadal ograniczony w związku z brakiem planów ochrony większości OSO i SOO (na uchwalenie tych planów jest 5 lat). Funkcjonowanie (na mocy *Ustawy Prawo ochrony środowiska*) kategorii inwestycji mogących istotnie oddziaływać na obszar Natura 2000 i związana z tym procedura oceny oddziaływania na środowisko kończąca się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jest dodatkową barierą. Podnosi ona koszty inwestycji i czas ich realizacji.

Występowanie konfliktów przestrzennych jest efektem wieloletnich zaniedbań w planowaniu przestrzennym i zwiększających się potrzeb społeczno-gospodarczych, ale jest też w znacznym stopniu pochodną ułomnego prawa. W literaturze przedmiotu licznie pojawiają się krytyczne głosy na temat współczesnego prawa ochrony przyrody w Polsce. Charakteryzuje je m.in. niejasność przepisów, ich niejednoznaczne i ogólnikowe sformułowanie, brak zdefiniowania niektórych kluczowych pojęć, niedostateczne sprecyzowanie kompetencji różnych podmiotów, bagatelizowanie kluczowych kwestii (np. otulin parków narodowych lub gruntów prywatnych w ich obrębie) (por. Kistowski *et al.* 2005; Solon 2005; Zgorzelski 2005 i inne). W pełni uzasadniona krytyka prawa dotyczy również planowania przestrzennego. Wydaje się, że gdyby system prawny był spójny, rzetelnie i profesjonalnie dopracowany, można by zapobiec wielu konfliktom przestrzennym.

Należy zwrócić też uwagę na stosunek gminnych urzędników do ochrony przyrody. Jest on często negatywny – formy ochrony przyrody i krajobrazu postrzegane są jako bariery rozwoju. Badania ankietowe pokazały, że spojrzenie urzędników wypełniających ankietę na konflikty przestrzenne było czasem bardzo jednostronne. Niechęć i negatywne nastawienie samorządów lokalnych do obszarów chronionych jest powszechnym zjawiskiem i problematyka ta jest często poruszana w literaturze (np. Gawroński, Popławski 2003; Kistowski *et al.* 2005; Musielewicz 2005).

5.2.2. Konflikty związane z funkcją transportową

W efekcie wieloletnich zaniedbań w zakresie planowania przestrzennego i ciągle rosnących potrzeb, powszechnym problemem w Polsce jest niedostatek terenów przeznaczonych pod rozbudowę infrastruktury drogowej. W związku z tym często dochodzi do konfliktów przestrzennych związanych z funkcją transportową. Często konkuruje z nią funkcja osadnicza.

Spośród 52 gmin, z których otrzymano wypełnione ankietę, w 23 wskazano na występowanie konfliktów funkcji osadniczej z funkcją transportową. Wśród tych gmin były przede wszystkim jednostki położone w sąsiedztwie dużych i średnich miast, w tym: Warszawy (Łomianki, Piaseczno, Otwock, Józefów, Celestynów, Stare Babice), Poznania (Mosina), Krakowa (Liszki, Zielonki), Białegostoku (Wasilków), Gorzowa Wielkopolskiego (Kłodawa, Santok), Suwałk (Suwałki), Słupska (Kobylnica) i Bielska-Białej (Brenna), gminy o różnych funkcjach gospodarczych, przez które przebiegają ważne szlaki komunikacyjne (Ostróda, Suchowola, Augustów, Korczyn, Jasienica Rosielna), gminy turystyczne (Lutowiska, Łeba, Szczyrk).

Badania ankietowe pozwoliły zidentyfikować główne pola konfliktów na linii funkcja osadnicza – funkcja transportowa:

A. Konflikty związane z budową lub rozbudową nowych dróg o znaczeniu ponadlokalnym:

- protesty mieszkańców wobec planowanych/budowanych dróg, mających przebiegać w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej (Łomianki, Józefów, Stare Babice, Liszki, Suchowola, Ostróda, Suwałki);
- protesty mieszkańców wobec planowanego podwyższenia kategorii drogi i wzrostu natężenia ruchu (Otwock, Wasilków);
- kolizja istniejących domostw z przebiegiem projektowanych/rozbudowywanych dróg i konieczność ich wyburzeń (Łomianki, Piaseczno, Liszki);
- przejęcie fragmentów gruntów prywatnych pod nowe drogi lub poszerzenie istniejących (Liszki – brak zgody właścicieli działek prywatnych na przebieg projektowanych w planach miejscowych dróg; Suchowola – przecięcie planowaną drogą pól uprawnych; Kobylnica, Santok);
- składanie przez inwestorów wniosków o ustalenie warunków zabudowy na terenach zarezerwowanych pod drogi (Józefów).

B. Konflikty związane z drogami lokalnymi:

- utrudnienia związane z wąskimi drogami lub brakiem dróg na obszarach zabudowy mieszkaniowej (Celestynów – występowanie utrudnień komunikacyjnych z powodu wąskich dróg; Wasilków – deweloperzy chcą budować zbyt wąskie drogi; Kłodawa – brak możliwości ustalenia warunków zabudowy ze względu na zbyt wąskie drogi; Lutowiska – brak możliwości wydania decyzji uwz z powodu braku dojazdu; Brenna – brak możliwości budowy dróg o normatywnych parametrach m.in. ze względu na istniejącą zabudowę; Szczyrk – niedostosowanie wąskich i stromych dróg dojazdowych do obciążenia związanego z intensywną dostawą materiałów do nowo budowanych domów);
- brak uzgodnień co do zjazdów z dróg publicznych (Ostróda);
- brak miejsc parkingowych na obszarach gęstej zabudowy (Łeba).

Problematyka konfliktów związanych z funkcją transportową będzie szczegółowo przedstawiona w dalszej części opracowania (rozdział 5.3).

5.2.3. Pozostałe konflikty

W przypadku 10 gmin, spośród 52 badanych, w ankietach otrzymanych z urzędów gmin stwierdzono występowanie innych, niż opisane wyżej, konfliktów przestrzennych związanych z funkcją osadniczą. Liczba tych gmin jest niewielka w porównaniu do liczby jednostek wykazujących konflikty związane z funkcją ochrony przyrody i transportem. Można to interpretować dwojako. Po pierwsze, wynik taki świadczy o tym, że najczęściej spotykane pola konfliktów przestrzennych funkcji osadniczej dotyczą ochrony przyrody i transportu. Po drugie, zastosowane w ankiecie pytanie o „inne” konflik-

ty, mogło być dla urzędników wypełniających ankietę bardziej problemowe niż dwa poprzednie. Samo „wymyślenie” możliwych pól konfliktów, poza tymi wymienionymi, prawdopodobnie sprawiało trudność i pytanie to mogło być w rezultacie pomijane⁷.

Konflikty przestrzenne inne niż związane z transportem czy ochroną przyrody odnotowano w gminach znajdujących się w sąsiedztwie dużych miast. Należały do nich: Józefów, Piaseczno, Celestynów, Łomianki, Stare Babice (sąsiedztwo Warszawy), Mosina (Poznań), Zielonki (Kraków), Rumia (Trójmiasto), Santok, Kłodawa (Gorzów Wielkopolski).

Wśród konfliktów tych w ankietach wymieniano:

- A. Konflikty związane z infrastrukturą techniczną (inną niż drogi) – planowaną budową lub rozbudową elementów tej infrastruktury: sieci energetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych (Zielonki, Mosina, Santok).
- B. Konflikty związane z terenami wojskowymi – ograniczenia rozwoju osadnictwa ze względu na powstawanie i zmiany granic obszarów ograniczonego użytkowania (Mosina – wskazano na włączenie nowych terenów w granice obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego).
- C. Konflikty związane z terenami zalewowymi – zmiany zasięgu terenów zagrożonych zalewaniem (Brenna – tereny zalewowe wyznaczone w nowym planie pokrywają się częściowo z terenami przeznaczonymi w poprzednich planach pod zabudowę).
- D. Konflikty różnych typów osadnictwa:
 - sprzeciw mieszkańców domów jednorodzinnych wobec planowanej budowy w ich sąsiedztwie osiedli wielorodzinnych (Józefów, Rumia).
 - wypieranie tradycyjnej zabudowy – na obszarach atrakcyjnie usytuowanych, w przypadku nikłej podaży niezabudowanych działek, dochodzi do celowej dewastacji starej, zabytkowej zabudowy, a w jej miejscu powstają nowe osiedla (Józefów – notowane były przypadki podpaleń i rozbiórki starej drewnianej zabudowy, w miejscu której wybudowano nowe osiedla).
- E. Konflikty związane z koniecznością zachowania kontynuacji funkcji i parametrów zabudowy (Kłodawa – brak możliwości budowania domów wolnostojących w ciągu zabudowy innego typu, np. usługowej).
- F. Konflikty związane z lokowaniem kapitału w niezabudowane latami nieruchomości budowlane, co prowadzi do nieuzasadnionego wzrostu cen gruntów i ogranicza rozwój gmin (Stare Babice – wskazano na „zablokowanie” znacznych terenów budowlanych – na 7000 działek połowa jest niezabudowana przez wiele dziesięcioleci).
- G. Konflikty międzysąsiedzkie np. dotyczące rozgraniczeń działek. Są one wynikiem niezgodności starych map geodezyjnych z mapami powstającymi na bazie zdjęć lotniczych i z nowymi pomiarami (Celestynów, Piaseczno, Łomianki).

⁷ Pytania otwarte w ankietach nie ukierunkowują myślenia respondenta, są dla niego z reguły trudniejsze i w rezultacie częściej pomijane (por. Sztabiński *et al.* 2005).

Na powyższej liście znalazły się różne rodzaje konfliktów związanych z osadnictwem jedno- i wielorodzinnym. Ich systematyzacja na podstawie uzyskanego materiału źródłowego jest trudna, m.in. ze względu na różną szczegółowość i zasób informacji znajdujących się w ankietach. Ponadto, niektóre obszary konfliktów dotyczą zarówno ochrony przyrody, jak i innych funkcji – np. ochrony przeciwpowodziowej (tereny zalewowe).

Dość zaskakujące jest to, że w żadnej z 52 gmin nie wskazano istnienia konfliktów funkcji mieszkaniowej z planowaną budową lub rozbudową zakładów przemysłowych instalacji unieszkodliwiania odpadów, oczyszczalni ścieków czy eksploatacją kopalin.

5.3. Konflikty przestrzenne związane z transportem

Konflikty przestrzenne związane z realizacją inwestycji transportowych postrzegane są za szczególnie częste, a zarazem trudne w rozwiązaniu. Wynika to po części z nagłaśniania niektórych spektakularnych przypadków przez środki masowego przekazu. W rzeczywistości tego typu problemy występują w bardzo różnych skalach przestrzennych. Są one także w sposób szczególny pochodną błędów w systemie planowania przestrzennego.

Wcześniejsze badania stanu zaawansowania prac planistycznych (*Raporty z lat 2004-2006*) wskazywały na następujące problemy występujące w gminach o funkcjach komunikacyjnych:

- relatywnie małe pokrycie planistyczne, zwłaszcza na kierunkach ciągów komunikacyjnych w Polsce Zachodniej;
- brak intensywniejszych prac planistycznych w jednostkach położonych w obrębie głównych korytarzy transportowych;
- występowanie presji na grunty raczej w związku z obecnym natężeniem ruchu drogowego, niż jako działania wyprzedzające dla przyszłych inwestycji.

Analiza szczegółowa w wybranych jednostkach miała w tym kontekście za zadanie weryfikację wymienionych stwierdzeń oraz ogólną ocenę stanu zaawansowania prac planistycznych w rzeczywistych ciągach komunikacyjnych. Pytania odnośnie do sytuacji planistycznej na kierunku ciągów komunikacyjnych oraz dotyczące związanych z transportem konfliktów przestrzennych zawarto w kwestionariuszach skierowanych do wszystkich badanych gmin (także tych, które nie zostały wybrane ze względu na kryterium komunikacyjne). Decyzja taka okazała się słuszna. Problemy związane z realizacją inwestycji transportowych zgłoszono bowiem także w gminach uwzględnionych z powodu funkcji turystycznych (np. Zawoja). Wskazuje to na konieczność kompleksowego podejścia do oceny konfliktów przestrzennych związanych z rozwojem układu transportowego. Pierwotnym źródłem tych problemów jest ruch drogowy, wywoływany najczęściej przez ponadprzeciętną koncentrację ludności (obszary metropolitalne) i/lub turystów (regiony turystyczne) lub będący pochodną tranzytu (zwłaszcza międzynarodowego).

dowego w przewozach towarowych). Tylko w ostatnim z wymienionych przypadków konflikt „transportowy” będzie samoistnym. We wszystkich konflikt może występować nawet niezależnie od podejmowania lub planowania nowych inwestycji komunikacyjnych. Dotyczy to zwłaszcza konfliktów z funkcjami ochrony środowiska.

W tab. 5.3 zestawiono przykładowe poziomy pokrycia planami miejscowymi gmin o istotnych funkcjach transportowych. Dokonana analiza z konieczności opiera się na danych fragmentarycznych, gdyż relatywnie niewiele gmin udzieliło odpowiedzi odnośnie do pokrycia planistycznego w ciągach komunikacyjnych oraz w zakresie występowania konfliktów przestrzennych związanych z funkcją transportową.

Zebrane informacje wskazują (mimo powyższych zastrzeżeń) na znaczne zróżnicowanie faktycznego pokrycia planistycznego w ciągach szlaków istniejących oraz planowanych. Pełne pokrycie występuje na ogół wyłącznie w przypadku dróg znajdujących się już obecnie w budowie (np. drogi ekspresowej S8 na terenie gminy

Tabela 5.3

Przykłady pokrycia planistycznego w ciągach inwestycji transportowych

Gmina	Inwestycja transportowa	Udział długości pokrytych planami miejscowymi (w %)		Średnie pokrycie planami miejscowymi w całej gminie (2007) (w %)	Uwagi
		obowiązu- jącymi	w opra- cowaniu		
Dobrzyniewo Duże (podlaskie)	droga ekspresowa S8	0%	0%	1,5%	planowana budowa
Łomianki (mazowieckie)	droga ekspresowa S7	0,01%	0,03%	1,1% (42% w opracowaniu)	planowana budowa
Stare Babice (mazowieckie)	droga ekspresowa S8	100%	-	99,7%	inwestycja w realizacji
Piaseczno (mazowieckie)	droga ekspresowa S7	0%	15%	41%	planowana budowa
Liszki (małopolskie)	autostrada A4	100%	-	99,8%	droga istniejąca
Kudowa Zdrój (dolnośląskie)	droga krajowa nr 8	8%	90%	97,8%	planowana obwodnica
Piaseczno (mazowieckie)	droga krajowa nr 79	48%	20%	41%	modernizacja drogi
Józefów (mazowieckie)	droga wojewódzka	0%	62,4%	29%	modernizacja drogi

Stare Babice). Na drogach, których modernizację (lub budowę) przewiduje się w najbliższych latach (także w ramach bieżącego unijnego okresu finansowania 2007-2013) sytuacja jest już odmienna. Wiele spośród nich przebiega po terenie nadal nie objętym planem (nawet w opracowaniu). Dowodzi to, że prace planistyczne nie mają charakteru wyprzedzającego, względem inwestycji. Tym samym mogą być jednym z ograniczeń w programach rozwoju infrastruktury. Władze samorządowe wydają się odwlekać decyzje planistyczne na newralgicznych terenach. Brak zapisów w planie miejscowym odnośnie do inwestycji ponadlokalnych (krajowych lub wojewódzkich) sprzyja eskalacji konfliktów przestrzennych. Przykładem może być ankietowana i opisana niżej gmina Łomianki, gdzie toczona była dyskusja nad przebiegiem drogi S7 w warunkach, kiedy pokrycie planistyczne na kierunku obu rozważanych wariantów było praktycznie zerowe. Jednocześnie w innych jednostkach, w których większa część wymienionych dróg znajduje się na terenie pokrytym planami, mamy z reguły do czynienia z ogólnie wysokim (lub nawet pełnym) pokryciem. Potwierdza to tezę, że obecność ciągów komunikacyjnych nie jest głównym czynnikiem determinującym aktywność samorządów w zakresie sporządzania planów miejscowych.

Tylko 14 badanych gmin zgłosiło istnienie na swoim terenie jakichkolwiek konfliktów związanych z funkcjami transportowymi. Spośród nich ok. połowę stanowiły jednostki położone w obszarach funkcjonalnych największych ośrodków (Warszawy, ale także Poznania i Białegostoku). W większości przypadków wskazywano na konflikt funkcji transportowej z ochroną środowiska oraz z funkcjami mieszkaniowymi. Wszystkie wymienione problemy dotyczyły wyłącznie infrastruktury drogowej.

Najczęściej zgłaszane były konflikty o dużym stopniu eskalacji (już nagłośnione przez prasę i tym samym ogólnie znane) lub też problemy *stricto* lokalne. Potwierdza to przypuszczenie, że powodem relatywnie niewielkiej liczby zgłoszonych sporów był brak jednoznacznego zrozumienia pojęcia *konflikt przestrzenny* przez osoby wypełniające ankietę. Za konflikt uważały one sytuację, gdzie już doszło do rozszerzenia i ujawnienia problemu. Jednocześnie najczęściej nie dostrzegano potencjalnych konfliktów dotyczących inwestycji pozostających w fazie projektowej. Nie zauważano też sporów o przestrzeń występujących w pobliżu tras komunikacyjnych, które nie podlegają obecnie modernizacji.

Analiza zebranego materiału ankietowego wskazuje, że najczęściej konflikty przestrzenne mające związek z funkcją transportową dotyczą:

- przecięcia się inwestycji drogowych (różnego szczebla i o różnym zakresie planowanej inwestycji) z obszarowymi formami ochrony przyrody (parki krajobrazowe, obszary Natura 2000). Większość problemów tego rodzaju ujawniły jednostki z Polski Północno-Wschodniej (Suchowola, Sztabin, Wasilków), lub z obszarów górskich (Dukla, Zawoja).
- sąsiedztwa obszarów chronionych, przy jednoczesnych protestach mieszkańców obawiających się uciążliwości drogowych. Co charakterystyczne oba rodzaje konfliktów uzupełniają się, gdyż mieszkańcy często odwołują się do wartości związa-

nych z ochroną środowiska. Sytuacja taka ma miejsce głównie w rejonie dużych aglomeracji (np. Warszawy – Łomianki, Otwock, Piaseczno).

- lokalnych problemów związanych z wyburzeniami domostw, bez istotniejszego udziału problematyki ochrony środowiska. Przykładami takich konfliktów są Liszki i Suwałki. W niektórych przypadkach protesty występują nawet przy braku konieczności wyburzeń, jak np. w przypadku podwarszawskich gmin Józefów i Stare Babice. Przytaczane są lokalne przedmioty sporu, mające często charakter ogólnych postulatów (np. ograniczenie wycinki drzew, uciążliwość robot budowlanych itp.).

Na uwagę zasługuje też to, że niektóre jednostki nie zgłaszające występowania konfliktów to gminy, o których wiemy, że nie są pozbawione tego rodzaju problemów. Najlepszym przykładem jest gmina Augustów (problem obwodnicy przez dolinę Rospudy), która nie wykazała istnienia sporu z funkcją ochrony środowiska.

Spośród innych istotnych spostrzeżeń odnotowanych w kwestionariuszach należy wymienić podkreślanie roli ochrony środowiska jako czynnika wpływającego na wzrost kosztów podejmowanych inwestycji komunikacyjnych (np. gmina Mosina). Ma to szczególne znaczenie w przypadku inwestycji lokalnych (drogi powiatowe i gminne), których rozwój, jakkolwiek możliwy także w strefach chronionych, może być ograniczany pośrednio regulacjami środowiskowymi. W przeciwieństwie do dużych inwestycji podejmowanych przez GDDKiA, wzrost kosztów spowodowany dostosowaniem projektu do wymogów ochrony środowiska okazuje się bowiem nieakceptowalny dla lokalnych inwestorów samorządowych.

Warte ustosunkowania się są także uwagi odnośnie do rezerw terenowych zachowywanych w starych planach, które utraciły ważność w 2003 r. na mocy nowej ustawy. Przykładem może być podkrakowska gmina Zielonki, gdzie wcześniej rezerwę taką zachowywano pod północną obwodnicę Krakowa (S7) oraz pod lokalną obwodnicę Zielonek. Prace planistyczne podjęte po 2003 r. nie objęły tych terenów i tym samym *de facto* rezerwa pod wymienione inwestycje przestała istnieć. Jednocześnie nie jest przesądzona lokalizacja tras. Powstała sytuacja, która jakkolwiek sama w sobie nie jest jeszcze konfliktem, to jednak stanowi zachętę dla kwestionowania dotychczasowych ustaleń. Wpływa to w istotny sposób na opóźnienie ewentualnych działań inwestycyjnych.

Konflikty przestrzenne związane z transportem dobrze uwidocznione są na przykładzie gminy Łomianki. Konflikt związany z przebiegiem drogi S7 na terenie miasta i gminy Łomianki stał się w ostatnich latach niemal podręcznikowym przykładem wykorzystywanym zarówno w artykułach popularnych, jak i w opracowaniach naukowych. Jest klasycznym konfliktem między trzema rodzajami interesów: publicznym ogólnym (poziom krajowy i regionalny), publicznym lokalnym oraz prywatnym. Także problem ochrony środowiska pozostaje jego składową, jakkolwiek głównie jako wtórny argument wykorzystywany przez uczestników sporu. Eskalacja konfliktu wynikała w dużej mierze z takich czynników, jak:

- zerwanie z hierarchią systemu planowania przestrzennego w Polsce (wspomniana wyżej utrata „mocy” rezerw terenowych);
- brak planów przestrzennego zagospodarowania w gminach podwarszawskich (w tym w Łomiankach) obejmujących planowane inwestycje centralne;
- brak zainteresowania planami rozwojowymi gminy wśród mieszkańców oraz nabywców działek pod inwestycje indywidualne;
- przykłady z innych miejsc w Polsce, gdzie protesty doprowadziły do zmian przebiegu (lub częścię zatrzymania) inwestycji liniowych.

Czynniki te pozwoliły na upolitycznienie sporu, który w normalnych warunkach powinien pozostać konfliktem administracyjno-planistycznym. Ponadto, przeniosły go na relację społeczność lokalna – samorząd, mimo że formalnie decyzje w sprawie inwestycji na drogach krajowych zapadają na szczeblu centralnym i wojewódzkim. Budowa trasy S-7 w obecnie zatwierdzonym przebiegu jest z całą pewnością zgodna z ogólnym interesem publicznym, a w dużej mierze także z interesem publicznym lokalnym. Także interes prywatny związany z inwestycją nie jest istotnie zagrożony, z wyjątkiem osób mieszkających bezpośrednio w sąsiedztwie inwestycji (z reguły budynki nowe powstały w czasie, gdy inwestycja była umieszczona w dokumentach strategicznych gminy).

Inwestycja jest korzystna dla zdecydowanej większości mieszkańców, w tym zwłaszcza osób dojeżdżających do pracy w Warszawie. Już obecnie czas dojazdu przekracza w godzinach rannych 60 minut (wielkość uważana za brzegową w opracowaniach planistycznych) i to niezależnie, czy jest to dojazd samochodem czy transportem publicznym. Podczas warszawskiego badania ruchu z 2005 r. ustalono, że dla 92% samochodów osobowych wjeżdżających do stolicy z Łomianek celem podróży jest Warszawa. Średni ruch dobowy na przekroju w rejonie granic obu miast wynosił w 2005 r. 49,5 tys. pojazdów. Na przekroju w rejonie Palmir było to już tylko 34,5 tys., a na obwodnicy Nowego Dworu Mazowieckiego – 27 tys. Oznacza to, że podmiejski ruch wahadłowy stanowi na drodze nr 7 blisko 50% wszystkich potoków, a tym samym, że nowa inwestycja jest w bardzo znacznej części inwestycją dla mieszkańców Łomianek. Co więcej można oczekiwać, że sytuacja komunikacyjna mieszkańców tego miasta ulegnie znacznemu pogorszeniu w 2011 r., kiedy w Warszawie zostanie oddany do użytku Most Północny, a duża część ruchu samochodowego z warszawskiej dzielnicy Białołęka przeniesie się wówczas na lewy brzeg Wisły. Później zostanie uruchomiony port lotniczy w Modlinie, co spowoduje dalszy wzrost natężenia ruchu. Może to skutkować obniżeniem atrakcyjności migracyjnej gminy i spadkiem cen nieruchomości (proces taki już dziś obserwujemy w rejonie Warszawy, np. w okolicach Legionowa i Jabłonnej).

Strefa podmiejska Warszawy podlega szybkiej i na ogół chaotycznej zabudowie (niekontrolowana suburbanizacja). O ile na terenach między miastami lub przy budowie obwodnic mniejszych ośrodków nadal możliwe jest rozpatrywanie wielu wariantów inwestycji drogowych, o tyle w rejonie stolicy praktycznie nie ma już na

nie miejsca. Przeciwnicy obecnie zatwierdzonej lokalizacji S-7 zaproponowali rozwiązania alternatywne polegające na budowie trasy wzdłuż wałów przeciwpowodziowych nad Wisłą. Koncepcje takie nie przystają jednak do zasadniczego celu budowy drogi, gdyż nie rozprowadzają ruchu w stolicy. Koszt rozwiązań alternatywnych jest wielokrotnie wyższy. Wszyscy eksperci (w tym przedstawiciele Kampinoskiego Parku Narodowego) wskazują też na wariant nadwiślański jako zdecydowanie gorszy dla środowiska (długość trasy w obrębie obszaru Natura 2000 byłaby znacznie większa niż w wariantcie zatwierdzonym przy Puszczy Kampinoskiej). Przesunięcie trasy nad Wisłę byłoby także, w jakimś sensie, niesprawiedliwe społecznie. Osoby decydujące się na kupno nieruchomości w tym rejonie nie miały szansy dowiedzieć się o zagrożeniu wynikającym z ewentualnej inwestycji. Sens utrzymywania rezerw terenowych polega m.in. na tym, że potencjalny mieszkaniec może uzyskać informację o drogach planowanych w rejonie jego posesji. Mieszkańcy, których nieruchomości sąsiadują z trasą w obecnie zatwierdzonym przebiegu, mieli taką możliwość.

Spór o lokalizację toczył się w obrębie środowisk lokalnych. Stał się także głównym tematem kampanii wyborczej w wyborach samorządowych w 2006 r. Zorganizowane zostało referendum, którego termin przewidziano na niedzielę między pierwszą a drugą (potencjalną) turą wyborów burmistrza miasta. Ostatecznie do drugiej tury nie doszło, a frekwencja w referendum nie osiągnęła poziomu, który byłby wiążący dla władz gminy. W maju 2009 r. wydano decyzję środowiskową dla tzw. wariantu II (zgodnego z wcześniejszymi projektami i biegnącego skrajem Kampinoskiego Parku Narodowego). Jesienią tego samego roku podpisano umowę na wykonanie dokumentacji projektowej. Stowarzyszenia zabiegające o zatrzymanie inwestycji nie zaprzestały jednak działania.

Można przyjąć, że eskalacja konfliktu nie byłaby możliwa gdyby teren inwestycji (a także inne obszary, przez które proponowano warianty alternatywne) były objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Stronami ewentualnego sporu pozostałyby w takim przypadku stowarzyszenia mieszkańców. Władze samorządowe jako organ, który uchwalił plan, powinny wówczas reprezentować stanowisko zgodne z jego zapisami. Niezwykle istotny w tym kontekście jest także brak bezpośredniego przełożenia między lokalizacjami inwestycji centralnych (także zapisanymi w planach wojewódzkich) a zapisami planów miejscowych.

5.4. Konflikty przestrzenne związane z turystyką

Funkcjonowanie turystyki w Polsce jest w szczególności oparte na walorach środowiska przyrodniczego. Jeszcze większe uzależnienie od środowiska przyrodniczego wykazuje turystyka o charakterze wypoczynkowym. Wszystkie wymienione formy potrzebują dla swego rozwoju środowiska o najwyższych walorach i odpowiedniego zagospodarowania turystycznego. Preferowane jest czyste i atrakcyjne środo-

wisko, najchętniej jak najmniej przeobrażone pod wpływem działalności społeczno-gospodarczej (w tym rozproszonej zabudowy), ale przez swoją atrakcyjność obszary cenne przyrodniczo przyciągają zarówno turystów, jak i „zawłaszczające” przestrzeń urządzenia infrastruktury turystycznej. Pozwala to na przypuszczenie, że rozwój tej gałęzi gospodarki może powodować konflikty przestrzenne ze środowiskiem przyrodniczym, a zwłaszcza z obszarami cennymi przyrodniczo, które objęte są ochroną prawną. Parki narodowe i inne obszary chronionej przyrody (np. rezerваты przyrody i parki krajobrazowe) chronią zazwyczaj najbardziej atrakcyjne obszary, również z turystycznego punktu widzenia. W wielu przypadkach silny popyt turystyczny napędza rozwój infrastruktury turystycznej i rosnący ruch turystyczny. Wpływa to na zagrożenia środowiska i wprowadza potrzebę zarządzania oraz podejmowania decyzji, które nie są w stanie uwzględnić sprzecznych i wzajemnie wykluczających się oczekiwań turystów i środowisk związanych z ochroną przyrody. Turystyka oparta na walorach środowiska przyrodniczego jest szczególnie podatna na niszczenie tego co jest jej podstawą, czyli samej przyrody (Mathieson, Wall 1982).

Wraz ze wzrastającym poziomem rozwoju gospodarczego zwiększa się liczba konfliktów. Pogłębianie się konfliktów następuje w wyniku postępu technicznego organizacyjnego, wraz ze zmianą w strukturze gospodarki oraz w wyniku zachwiania równowagi między realizacją celów społecznych, gospodarczych i ekologicznych. Konflikty przestrzenne powstają, gdy na danym obszarze występuje wiele różnych możliwości zagospodarowania oraz wiele różnych interesów i celów, w tym związanych z użytkowaniem dóbr środowiskowych (Dutkowski 1996). Ograniczone zasoby środowiska prowadzą do szczególnej dbałości o wybór kierunków jego użytkowania. Na kanwie teorii konfliktu można wymienić kilka dotyczących turystyki. Są to konflikty: środowiskowe, funkcjonalne, wewnątrz turystyki oraz społeczne (Kurek 2007). Każdy z typów konfliktów w specyficzny sposób wpływa na funkcjonowanie turystyki.

- a) konflikt środowiskowy (turystyka a środowisko) – głównie konflikty między rozwojem turystyki, nadmiernym ruchem turystycznym i zagospodarowaniem na obszarach chronionych;
- b) konflikt funkcjonalny (turystyka a inne funkcje społeczno-gospodarcze) – konflikty z innymi rodzajami przestrzeni ekonomicznej; zawłaszczanie przestrzeni i zmiany (np. w wyniku upadku innych dziedzin gospodarki);
- c) konflikt wewnątrz turystyki (między różnymi formami turystyki); turystyka czysto przyrodnicza oparta na walorach przyrodniczych (np. w parkach narodowych i krajobrazowych) a nowe formy turystyki; wypierają one mniej dochodową turystykę przyrodniczą i mają coraz bardziej charakter masowy;
- d) konflikt społeczny (między grupami społecznymi a turystyką); oparty na teorii spotkań kultur przejawiać się może w niezrozumieniu odmienności potrzeb, stylu życia i spędzania wolnego czasu, tradycji i innowacji między społeczeństwami z obszarów emisji i recepcji.

Planowanie przestrzenne powinno być narzędziem przeciwdziałającym ujemnym efektom żywiołowego rozwoju turystyki. W przeciwnym razie istnieje zagrożenie obniżania się atrakcyjności obszarów. Problem dotyczy zarówno zapewnienia odpowiedniej rezerwy terenów pod samo budownictwo, ale także zabezpieczenia komunikacji, usług publicznych, terenów zielonych i cennych obszarów chronionej przyrody (por. Cehak 1999, Raszka 2002, Więckowski 2007)

W celu określenia potencjalnych konfliktów między użytkowaniem turystycznym a obszarami cennymi przyrodniczo przeanalizowano ogólny stan sytuacji planistycznej w gminach o funkcjach turystycznych oraz wykonano i przeanalizowano ankiety oraz sytuację w wybranych gminach. Gminy te zostały wydzielone na podstawie dwóch decydujących czynników: pełnienia istotnych funkcji turystycznych i występowania na ich terenie znacznych obszarów prawnie chronionej przyrody (zwłaszcza parków narodowych, parków krajobrazowych, rezerwatów przyrody oraz obszarów objętych siecią Natura 2000)⁸. Przedstawione w tej części opracowania wnioski jest oparte na wrywkowych danych, opiniach i analizach przeprowadzonych w niewielkich, sąsiadujących ze sobą grupach gmin. Takie postępowanie badawcze ma pewne wady, gdyż ma charakter subiektywny (wybór gmin) i nie w pełni reprezentatywny. Jednak możliwość przeprowadzenia analizy na poziomie lokalnym daje szansę sformułowania szczegółowych wniosków uzupełniających, a często weryfikujących wykonane w poprzednich latach analizy na poziomie krajowym i wojewódzkim oparte jedynie na danych statystycznych (por. Śleszyński *et al.* 2007).

Planowanie przestrzenne na poziomie gmin jest niezwykle istotne dla rozwoju funkcji turystycznych i przestrzeni turystycznej. Ważne jest także lokalne podejście do problemów rozwoju turystyki, szczególnie uzasadnione specyficzną strukturą przestrzenną, która wynika z tego, że istotą zjawiska są podróże do wybranych miejsc, gdzie turysta korzysta z różnego rodzaju atrakcji, bazy materialnej turystyki, infrastruktury ogólnej, lokalnych instytucji handlowych i usługowych (Dziedzic 1998). Życie społeczne, w tym gospodarka, wymaga koordynacji niezbędnej do zapewnienia ładu i efektywności. Pełna koordynacja działań nie jest jednak możliwa, choćby z powodu sprzeczności interesów różnych podmiotów społecznych i gospodarczych. Tym samym istnienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może sprzyjać sprawnej realizacji inwestycji turystycznych oraz zredukować w znaczny sposób możliwość występowania konfliktów przestrzennych i ewentualnych protestów społecznych. Pełnienie funkcji turystycznych i związanych z ochroną przyrody

⁸ Poddane analizie przykłady tego typu obszarów znajdują się w różnych częściach Polski, w tym na obszarach: nadmorskich (m.in. Łeba, Choczewo, Hel, Krokowa, Władysławowo), górskich (m.in. w Sudetach: Kudowa-Zdrój, Polanica-Zdrój, w Karpatach: Ustroń, Szczyrk, Wisła, Brenna, Lutowiska), pojeziernych (na Pojezierzu Suwalskim: Jeleniewo, Krasnopol, Giby, na Pojezierzu Mazurskim: Nidzica, Pasym, w Borach Tucholskich: Brusy, Chojnice oraz na Pojezierzu Łęczyńsko-Włodawskim – Sosnowica i Urszulin). Ponadto, udało się przeanalizować sytuację na obszarach sąsiadujących z dużymi miastami (np. Warszawa, Poznań) gdzie występują skupiska tzw. drugich domów lub zabudowy letniskowej.

wydaje się również wywoływać presję. Presja ta jest jednak w tych przypadkach bardziej rozproszona przestrzennie i tym samym teoretycznie jest mniejszym problemem planistycznym.

Jak wspomniano na wstępie, w Polsce – z wyjątkiem pewnych specyficznych obszarów – jak miasta czy tereny przygraniczne z występującą turystyką handlową, pozostałe obszary turystyczne bazują niemal wyłącznie na atrakcyjności przyrody. Turystyka rozwinięta jest na obszarach nadmorskich (korzystanie z walorów morza i klimatycznych), górskich, a także pojeziernych, nadrzecznych i leśnych. Przykładowo, w gminach nadmorskich zagospodarowanie turystyczne i presja turystów koncentruje się w bardzo wąskim pasie nadmorskim, obejmującym zaledwie kilka kilometrów od brzegu. Często ponad połowa gminy nie uczestniczy w ruchu turystycznym. Taka sytuacja ma konsekwencje w relacji turystyka-środowisko. Turyści korzystają z terenów parków narodowych i innych obszarów chronionych tylko w układzie ruchu turystycznego, ale istnieje potrzeba powstawania obiektów infrastruktury turystycznej, w jak najbliższym sąsiedztwie tych atrakcyjnych obszarów (np. obiekty bazy noclegowej, usług gastronomicznych, drogi dojazdowe, parkingi). Presja na atrakcyjne obszary przyrodnicze związana jest także z budową domków letniskowych, rezydencji itp.

Przestrzenny aspekt turystyki przejawia się wyraźnie w znacznej koncentracji obszarów pełniących funkcje turystyczne. Koncentracja taka występuje także w ujęciu gminnym. Sporadyczne są sytuacje, gdzie zagospodarowanie turystyczne występuje z jednakowym natężeniem na obszarze całej gminy. Zagospodarowanie to skupia się na obszarach kilku – kilkunastu procent powierzchni gminy. Pozostałe obszary to często tereny o funkcji mieszkaniowej, z którymi ewentualnie współwystępują funkcje turystyczne (np. osiedla kwater prywatnych). Pozostałe obszary takich gmin to zazwyczaj zaplecze turystyczne, rozumiane jako obszary leśne, górskie, często objęte prawną ochroną jako parki narodowe czy krajobrazowe, albo tereny rolnicze bez specjalnych walorów turystycznych.

Specyfika opisanej sytuacji może tłumaczyć niewielki odsetek obszarów pokrytych planami w gminach pełniących funkcje turystyczne. Pokrycie gotowymi i zatwierdzonymi dokumentami jest tam wyraźnie niskie (w 2007 r. – 21,2%) i co więcej w latach ubiegłych nie wykazywało żadnej dynamiki wzrostu (dopiero w ostatnim roku zauważa się znaczny wzrost o kilka pkt proc.). Możliwe jest, że gminy uważają, że wystarczy zatwierdzić plany dla stref turystycznych i nie zajmować się obszarami sąsiadującymi, gdzie, jak dotąd, nie ma nowej infrastruktury i na razie jej się nie planuje. Bardzo interesujące jest to, że wydzielane przez gminy strefy (obszary) o funkcjach turystycznych zazwyczaj są objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Gminy mają swoją wizję rozwoju tych stref, zazwyczaj ustaloną z dyrekcjami parków narodowych⁹. Zaplanowane są tam zarówno obiekty bazy noclegowej,

⁹ Zdarzają się jednak przypadki, gdy projekt rozwoju strefy turystycznej proponowany przez samorząd jest sprzeczny z wymogami ochrony przyrody i ustaleniami dyrekcji parku narodowego lub krajobrazowego.

żywieniowej oraz inne usługi. Analiza przeprowadzonych ankiet wskazuje, że w gminach o funkcjach turystycznych te wyznaczone strefy są często jedynymi obszarami objętymi planami. Może to dodatkowo tłumaczyć tak niski stopień pokrycia planami gmin o funkcjach turystycznych w skali kraju. W niektórych przypadkach przyczyn można szukać w wysokiej lesistości części gmin turystycznych (lasy państwowe często z założenia nie są obejmowane planami miejscowymi). Innym wytłumaczeniem jest brak zainteresowania opracowywaniem planów na terenach o dużej presji na grunty ze strony prywatnych drobnych inwestorów (małe firmy, osoby fizyczne, w tym właściciele drugich domów).

Jest to pozytywne zjawisko, tylko dla wewnętrznych części stref turystycznych, ale niesie zagrożenie dla obszarów sąsiadujących z nimi. Może to bowiem powodować groźbę utraty wartości turystyczno-rekreacyjnych w przypadku budowy w sąsiedztwie obiektów negatywnie wpływających na środowisko przyrodnicze i turystykę.

Wnikliwe analizowanie funkcjonowania planowania i występowania konfliktów na obszarach o funkcjach turystycznych wykazuje, że istnieje relatywnie niska presja na grunty rolne: z przyczyn oczywistych na obszary znajdujące się w granicach parków narodowych (głównie) oraz na terenach oddalonych od atrakcyjnych obszarów. Może to też wynikać z tego, że część takich jednostek to obszary o dużej lesistości, gdzie ewentualna presja wywierana jest na tereny leśne. Występuje też niewielki zakres planowanych zmian przeznaczenia gruntów w gminach o funkcjach turystycznych i związanych z ochroną środowiska. Zwłaszcza w granicach parków narodowych nie są one specjalnie zagrożone presją inwestycyjną. Presja ta jest natomiast silnie skoncentrowana na terenach, gdzie funkcje rolnicze nie są dominujące.

W gminach pokrytych w całości (lub w większej części) planami zagospodarowania przestrzennego konflikty przestrzenne są zdecydowanie rzadsze i spowodowane raczej brakiem wcześniejszego przewidywania wystąpienia pewnych zjawisk lub nowych potrzeb w przyszłości. Przykładowo, w gminach Dukla, Kudowa, Polanica-Zdrój, gdzie funkcja turystyczna jest dominująca i występuje od wielu lat, plany zagospodarowania przestrzennego dają możliwość lokalizacji inwestycji turystycznych na terenach przeznaczonych na takie cele (hotele, motele, wyciągi narciarskie itp.). Już wcześniej zaplanowano tam miejsca przeznaczone pod nową zabudowę infrastruktury turystycznej. Ponadto, na terenach budownictwa zagrodowego dopuszczono działalność komercyjną, w tym m.in. agroturystykę. Dzięki temu możliwość wystąpienia potencjalnych konfliktów została zminimalizowana.

Na obszarach nadmorskich, mimo znacznego ruchu turystycznego, dużego i silnie skoncentrowanego zagospodarowania przestrzennego oraz rosnącej presji na nowe tereny sytuacja planistyczna wygląda, zdaniem władz gmin dobrze i właściwie (np. gminy Choczewo, Hel, Ustka). Na tych obszarach przeważają budynki rekreacji indywidualnej, budynki z pokojami do wynajęcia oraz pojedyncze pensjonaty i obiekty usługowe. Nowym czynnikiem zwiększającym presję na grunty okazuje się napływ środków europejskich. Jednocześnie presja na tereny nie objęte ważnymi dokumenta-

mi (wyrażona wnioskami o wydanie decyzji o uwz) jest tam zdecydowanie najwyższa w Polsce (o decyzję występuje średniorocznie prawie co setny mieszkaniec, czyli w niektórych gminach prawdopodobnie nawet co 20 gospodarstwo domowe!). Sprzyja to również wzrostowi odrolnień.

W gminach często dochodzi do konfliktów przestrzennych związanych z budową czy modernizacją infrastruktury turystycznej, która dotyczy przebudowy i rozbudowy istniejących obiektów w obszarach parków krajobrazowych, narodowych i ich otulinach. Związane to jest z potrzebą zachowania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej i innych parametrów zabudowy, m.in. odległości od cieków i ścian lasów.

Wokół większych miast dochodzi do konfliktów przestrzennych związanych z indywidualną zabudową turystyczno-rekreacyjną, ale najczęściej dotyczy to obiektów hotelowych z gastronomią i możliwości realizacji w tych obiektach wesel i innych imprez. Dotyczy to obszarów sąsiadujących z dużymi miastami (np. Piaseczno – strefa podwarszawska, Góry Świętokrzyskie). Zmiany kubatury i często przeznaczenia obiektów wymagają poprawek w planach zagospodarowania. Przy lokalizacji obiektu w sąsiedztwie obszarów chronionych decyzje pozytywne dotyczące zmian nie są wydawane. Wówczas często dochodzi do prac budowlanych, mimo braku zgody i stosownych dokumentów. W pewnym sensie jest to rodzaj samowoli budowlanej, a brak instrumentów prawnych utrudnia nakazanie rozbiórki lub powrotu do stanu przed przebudową. Podobnie jest z zabudową letniskową. Przykładowo, w sąsiedztwie parków narodowych: Poleskiego i Wielkopolskiego oraz ich otulin nielegalnie wybudowano domy letniskowe (samo-wola budowlana) a w sąsiedztwie parku narodowego Góry Stołowej nastąpiła znaczna nielegalna rozbudowa domów. Często powodem takich działań są nieprecyzyjne zapisy w planach, a wyegzekwowanie rozbiórek jest niezwykle trudne. Na tego typu terenach pojawiają się później problemy związane z gospodarką ściekową (głównie odprowadzanie ścieków sanitarnych) oraz komunikacyjne (budowa dróg dojazdowych). Na terenach wysoko położonych łąk górskich (np. w Beskidzie Śląskim i Żywieckim) budowa domów letniskowych i obiektów rekreacji indywidualnej bez uzgodnień przyczynia się do trudności w odprowadzaniu ścieków i wywozie odpadów z tych posesji.

Występuje też przemieszanie zabudowy mieszkaniowej z zabudową mieszkaniowo-turystyczną. Dochodzi do sytuacji, w której budowane są domy o przeznaczeniu mieszkaniowym a dopiero później są przeznaczane na kwatery prywatne. Prowadzi to do wielu konfliktów natury sąsiedzkiej, gdyż nowa infrastruktura turystyczna utrudnia życie mieszkańcom. Wzmógłony ruch samochodowy na tego typu obszarach powoduje później potrzebę budowy dodatkowych dróg, parkingów itp. które wcześniej nie były zaplanowane (np. Kudowa-Zdrój, Piaseczno). Nierzadko budowa nowego parkingu wiąże się z koniecznością wycięcia fragmentu lasu, w otulinie parku narodowego (Park Narodowy Gór Stołowych) czy parku krajobrazowego (np. Beskidu Śląskiego) co z oczywistych względów rodzi protest osób odpowiedzialnych za ochronę przyrody.

Nowe konflikty występują także przy rozbudowie lub budowie kompleksów turystycznych, zwłaszcza narciarskich, które zajmują duże obszary, wymagają zmian

w środowisku przyrodniczym (np. wycinka lasów, zmiany pokrywy glebowej, stosunków wodnych) oraz znajdują się na obszarach chronionej przyrody. Przykładowo, w Parku Krajobrazowym Beskidu Śląskiego nie wydawane są zgody na budowę punktów gastronomicznych i usługowych przy trasach narciarskich.

Znacznym problemem w planowaniu przestrzennym jest też duża zmienność prawa i jego interpretacji (zarówno dotycząca samego planowania przestrzennego, jak też ochrony przyrody i gospodarki leśnej). Zdarzają się przypadki, że uzgodnienia i opinie mpzp wydawane przez dyrekcje parków zawierają szczegółowe zalecenia ograniczające sposób zagospodarowania terenu (odmiennie od obowiązujących ustaleń planu). Przedmiotowe opinie często wprowadzają zakazy lub nakazy dotyczące terenów, które w poprzednich planach były już objęte możliwością zabudowy (np. Brenna, Poleski Park Narodowy, Ojcowski Park Narodowy). Ponadto należy zauważyć, że w przypadkach indywidualnego uzgadniania lub opiniowania projektów budowlanych w terenach pod zabudowę na obszarze parków krajobrazowych, dyrekcja parków dokonuje rozbieżnych interpretacji zapisów mpzp (bez uzgodnienia z gminami i organami administracji budowlano-architektonicznej). Występuje też brak spójności polityki przestrzennej gmin o charakterze turystyczno-narciarskim z polityką Lasów Państwowych i parków krajobrazowych (np. w Beskidzie Śląskim). Jest to po części konsekwencją braku odpowiednich zapisów w planach zagospodarowania przestrzennego. Przykładowo trudności w ustaleniach dotyczą projektowanej w mpzp strefie narciarskiej w masywie góry Kotarz w Brennej (infrastruktura turystyczna, m.in. kompleks wyciągów narciarskich i turystyczne zagospodarowanie stoków np. schronisko, restauracja, urządzenia rekreacyjne) co znacznie wykracza poza uprawnienia gminy.

Władze gmin nierzadko zgłaszają problemy z możliwością powstawania inwestycji i modernizacji w związku z istnieniem obszarów Natura 2000. Skomplikowana procedura uzyskania zezwoleń oraz wyższe koszty (nawet drobne remonty wymagają specjalnych zezwoleń) powoduje często rezygnację z budowy nowej infrastruktury turystycznej (np. gmina Giby). Jest to ważny problem zwłaszcza dla drobnej zabudowy (np. agroturystycznej, kwater prywatnych). Brak możliwości rozbudowy i inwestycji utrudnia dalszy rozwój gospodarczy. Występują też odmowy zgody na budowę obiektów (głównie domków jednorodzinnych, z funkcjami turystyczno-rekreacyjnymi) na obszarach objętych siecią Naturą 2000 przez regionalnych dyrektorów Ochrony Środowiska (np. gmina Pąsów).

Po przeprowadzonej analizie można stwierdzić, że większość konfliktów między funkcją turystyczną a ochroną przyrody przejawia się w następujących kwestiach:

- rozwiązań gospodarki ściekowej i dostępu do wody;
- odległości od strefy ochronnej wód powierzchniowych;
- szerokości i przebiegu dróg na terenach zabudowy letniskowej (zwłaszcza jednorodzinnej);
- odległości zabudowy od dróg krajowych;

- odległości i zjazdów od dróg publicznych;
- dostępu do dróg publicznych, trudności z utrzymaniem zimowym dojazdów (zwłaszcza na obszarach górskich).

Powierzchnia planów miejscowych w gminach pełniących funkcje turystyczne jest relatywnie niewielka, a także wykazuje niewielką dynamikę wzrostu. Może być to spowodowane tym, że w jednostkach tych funkcje turystyczne skupiają się na pewnej tylko części obszaru. Tam też występuje zwiększone zapotrzebowanie na prace planistyczne. Niewielkie obszary objęte miejscowymi planami zagospodarowania turystycznego są zjawiskiem na ogół niekorzystnym, gdyż nie obejmują swym zasięgiem terenów sąsiadujących z obecnymi obszarami pełniącymi funkcje turystyczne. Niesie to ze sobą niebezpieczeństwo niekorzystnego rozwoju i zagospodarowania tych terenów co może skutkować obniżeniem atrakcyjności przyrodniczej.

Analiza wykazała, że na obszarach, gdzie sytuacja planistyczna (w strefach o dominującej funkcji turystycznej, niekoniecznie pokrywającej większą część gminy) jest klarowna i zaakceptowana przez mieszkańców, władze i podmioty odpowiedzialne za ochronę środowiska, konflikty występują rzadziej. Konflikty przestrzenne mogą powodować: niejasne zapisy, brak planów i związana z tym uznaniowość przy wydawaniu wniosków uwz lub ulic (zarówno możliwość odmowy ze strony gminy, starostwa, jak i podmiotów odpowiedzialnych za ochronę przyrody), ewentualnie konflikty interpersonalne. Problemy pojawiają się też w sytuacji potrzeb zmiany przeznaczenia gruntów lub w efekcie nieprzewidzenia nowych form turystyki lub nowych potrzeb (np. nowe drogi dojazdów, parkingi). Konflikty wywołują również potrzeby rozbudowy istniejącej infrastruktury, która sąsiaduje już obecnie z terenami chronionymi, albo występuje na ich terenie (np. nowe lub powiększane tereny narciarskie).

Gminy, które chcą wspierać swój rozwój społeczno-gospodarczy na podstawie rozwoju turystyki na bazie obszarów cennych przyrodniczo, albo objęty planami wszystkie obszary pełniące funkcje turystyczne, albo nie widzą tych problemów w postaci konfliktów turystyka-środowisko (albo też nie chcą ich widzieć). Największe i najtrudniejsze do rozwiązania konflikty przestrzenne między rozwojem turystyki a obszarami cennymi przyrodniczo zachodzą na terenach objętych ochroną Natura 2000. Spowodowane jest to najczęściej tym, że jest to nowa forma ochrony przyrody, która najczęściej „nakładana” była niejako z góry na atrakcyjne przyrodniczo obszary bez uwzględniania charakteru obszaru i jego potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego. Istnienie sieci Natura 2000 powoduje często zablokowanie większości inwestycji w sektorze turystycznym (niezależnie od tego, czy na danym obszarze występuje czy nie plan zagospodarowania przestrzennego)¹⁰.

¹⁰ Trzeba jednak stwierdzić, że w wielu przypadkach blokowanie inwestycji nie wynika z decyzji organów odpowiedzialnych za ochronę przyrody (regionalny konserwator przyrody), lecz jest efektem działań gmin lub obaw inwestorów. Wiele inwestycji o charakterze turystycznym nie ma istotnego wpływu na obiekty, dla ochrony których utworzono obszar Natura 2000 i w związku z tym nie ma racjonalnych przesłanek uniemożliwiających ich realizację.

5.5. Podsumowanie

Można wnioskować, że podjęte badania ankietowe odegrały swoją rolę. Na poszczególnych przykładach zostały potwierdzone niektóre tezy stawiane wcześniej na podstawie danych GUS. Usystematyzowana została też wiedza na temat głównych konfliktów przestrzennych mających silny związek z pracami planistycznymi.

Na podstawie szczegółowych analiz konfliktów przestrzennych na badanych obszarach oraz uwag i rekomendacji postulowanych przez respondentów, sformułowano najważniejsze wnioski o charakterze ogólnym dotyczące konfliktów przestrzennych:

- Potwierdzono występowanie wewnątrzgminnych rozbieżności przestrzennych między obszarami presji na grunty a lokalizacją sporządzanych planów miejscowych. Wiele wskazuje na celowe niekiedy unikanie prac planistycznych na terenach konfliktowych. W skrajnych przypadkach może być to dowodem nieprawidłowości (mających charakter korupcyjny). W niektórych sytuacjach przyczyny mogą też mieć charakter polityczny. Dotyczy to np. braku planów miejscowych w korytarzach przebiegu tras drogowych, co potencjalnie pozwala lokalnym władzom kontestować wcześniejsze lokalizacje dla pozyskania poparcia części miejscowej społeczności (np. w gminie Łomianki, w 2006 r., referendum w sprawie przebiegu drogi krajowej zorganizowano między pierwszą a przewidywaną drugą turą wyborów burmistrza).
- Potwierdzony został silny stopień koncentracji konfliktów przestrzennych na obszarach otaczających największe i średnie ośrodki miejskie oraz w regionach turystycznych. Jednocześnie charakterystyczne okazało się współwystępowanie konfliktów między więcej niż dwoma funkcjami. Dotyczy to relacji: (a) ochrona środowiska – mieszkalnictwo – transport oraz (b) ochrona środowiska – turystyka – transport. Gminy położone w korytarzach transportowych nie pełniące jednocześnie funkcji mieszkaniowych lub turystycznych, rzadziej są miejscem konfliktu na linii ochrona środowiska – transport. Wyjątkiem jest Polska Północno-Wschodnia, gdzie kilka sporów związanych z przecięciem przez planowane trasy obszarów chronionych (zwłaszcza objętych systemem Natura 2000) weszło na długą drogę prawną.
- Potwierdzono negatywny wpływ ustawowego unieważnienia w 2003 r. starych planów zagospodarowania na zachowanie rezerw terenowych dla inwestycji transportowych (centralnych i wojewódzkich), a także dla kontrolowania suburbanizacji i przeciwdziałania wkraczaniu turystyki na tereny przyrodniczo cenne. Brak planów miejscowych w ciągach inwestycji komunikacyjnych może stanowić zagrożenie dla sprawnego wykorzystania przez Polskę funduszy Unii Europejskiej w okresie finansowym 2007-2013.
- Ważnym czynnikiem wywołującym konflikty przestrzenne funkcji osadniczej, transportowej czy turystycznej z funkcją ochrony przyrody jest duża zmienność i niespójność prawa dotyczącego ochrony przyrody i planowania przestrzennego.

Przepisy prawne (w ustawach, rozporządzeniach) są niejednokrotnie niejasno, ogólnikowo i nieprecyzyjne sformułowane, w tym nawet w zakresie kompetencji różnych podmiotów. W przypadku gmin, na których terenie znajdują się parki narodowe, konfliktem sprzyja też brak obowiązujących planów ochrony parków (władze lokalne posądzają dyrektorów parków o uznaniowość w podejmowaniu decyzji).

- Wykazano ograniczony zakres kadrowo-instytucjonalnych możliwości prognozowania konfliktów przestrzennych na poziomie samorządów lokalnych. Ma to szczególnie duże znaczenie w tych jednostkach, gdzie większość lub duża część pozwoleń na budowę wydawana jest na podstawie podejmowanych przez urzędników decyzji o warunkach zabudowy. Potwierdza to pilną potrzebę intensyfikacji prac planistycznych w rejonach o największym nasileniu konfliktów.
- Na obszarach pokrytych w znacznej części planami zagospodarowania przestrzennego konflikty przestrzenne występują rzadziej i spowodowane są głównie brakiem wcześniejszego zaplanowania zwiększających się potrzeb, nowych funkcji mieszkaniowych, presji na grunty i związanych z tym potrzeb rezerwowania terenów pod nowe inwestycje infrastrukturalne (z obwodnicami dużych miast włącznie). Braki planistyczne dotyczą przede wszystkim niedostatecznej powierzchni terenów zarezerwowanych na drogi dojazdowe, miejsca parkingowe, nową infrastrukturę energetyczną, gazową i wodno-ściekową.
- Potwierdzono konieczność powrotu do hierarchiczności systemu planowania, zwłaszcza w odniesieniu do obiektów powierzchniowych (ochrona środowiska) i liniowych (transport) o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim. Umieszczanie ustaleń planów nadrzędnych w planach miejscowych powinno być obligatoryjne.

Planowanie przestrzenne jest niezwykle istotne dla rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. W ogólnie pojętym interesie życia społecznego i gospodarczego jest zapewnienie ładu i efektywności planowania. Istnienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może sprzyjać sprawnej realizacji różnego typu inwestycji i znacznie zredukować możliwość występowania konfliktów przestrzennych i ewentualnych protestów społecznych. Oczywiście pełna koordynacja tego typu działań jest bardzo trudna. Wymaga wspólnego zrozumienia problemów planowania i ochrony środowiska przez wszystkie strony: planistów, władze samorządowe, dyrekcje parków narodowych, regionalnych dyrektorów ochrony środowiska i samych zainteresowanych nowymi inwestycjami, a także na wszystkich poziomach decyzyjnych (lokalnym, wojewódzkim i krajowym).

Na zakończenie warto przedstawić uwagi, wnioski i rekomendacje w zakresie planowania przestrzennego, wskazane przez urzędników wypełniających ankietę. Znalazły się one tylko w nielicznych ankietach, trudno więc przeprowadzić ich analizę ilościową. Niemniej zasadne jest ich zestawienie w ramach podsumowania, gdyż naświetlają ważne, w opiniach urzędników, problemy:

- negatywne skutki utraty ważności „starych” planów zagospodarowania przestrzennego w 2003 r.; w opinii urzędników do opracowanych miejscowych pla-

nów zagospodarowania przestrzennego powinno wprowadzać się zmiany a nie wyznaczać terminy ich ważności z chwilą zamiany ustawy lub innych aktów prawnych;

- poważnym problemem jest duża zmienność prawa w zakresie planowania przestrzennego i ochrony środowiska;
- nieprecyzyjność przepisów prawnych prowadzi do różnej ich interpretacji przez podmioty reprezentujące sprzeczne interesy;
- duże koszty sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są poważną barierą postępu prac planistycznych, zwłaszcza w peryferyjnych gminach rolniczych, gdzie koszty sporządzania planów są niewspółmierne do korzyści;
- przewlekłe są procedury uzgodnień decyzji lokalizacyjnych, ponieważ instytucje odpowiedzialne za uzgadnianie nie przestrzegają ustawowych terminów;
- poważną uciążliwością dla inwestorów i administracji lokalnej są procedury uzgadniania każdej, nawet niewielkiej inwestycji na obszarach Natura 2000; zarekomendowano przygotowanie wykazu inwestycji na obszarach Natura 2000 wymagających uzgodnień z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska;
- dużą barierą rozwoju na obszarach atrakcyjnych dla inwestorów jest brak planów miejscowych; utrudnia to prowadzenie polityki przestrzennej i wywołuje „uznaniowość” w podejmowaniu decyzji;
- proponuje się wprowadzenie do wykazu lokalnych celów publicznych przygotowywania przez samorząd lokalny terenów pod budownictwo mieszkaniowe, zwłaszcza na obszarach o wysokiej presji osadniczej;
- proponuje się zniesienie nieskutecznych (w opinii urzędników) rent planistycznych i opłat adiacenckich;
- proponuje się wprowadzenie mechanizmów zapobiegających spekulacjom „gruntowym” – blokowaniu kapitału w niezabudowane latami nieruchomości budowlane.