

---

# Spoleczne i prawne aspekty konfliktów na tle zagospodarowania przestrzennego na przykładzie budowy obwodnicy Milanówka i Grodziska Mazowieckiego

---

Michał Hackiewicz

---

## STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o źródła powstawania w Polsce coraz większej liczby konfliktów społecznych na tle planowania i zagospodarowania przestrzeni. Opierając się na przykładzie budowy obwodnicy Milanówka i Grodziska Mazowieckiego w ciągu drogi wojewódzkiej 719, opracowanie pomaga poznać ich przebieg, zrozumieć przyczyny oraz ocenić działania skonfliktowanych stron przez pryzmat ich skuteczności w łagodzeniu bądź zaostrzeniu konfliktu. Uzasadnieniem formułowanych tez i wniosków są informacje zebrane w trakcie badania kwestionariuszowego, prowadzonego w lipcu i sierpniu 2010 roku na próbie blisko czterystu mieszkańców powiatu grodziskiego. Zaprezentowane i opisane wyniki ankiety pokazują nie tylko stosunek lokalnej społeczności do kwestii budowy obwodnicy, ale rzucają również nieco światła na stan społeczeństwa obywatelskiego mieszkańców Grodziska Mazowieckiego i Milanówka. Całość rozważań została oparta na szerszym kontekście prawnym, społecznym i historycznym, upatrując kluczowej roli tych trzech czynników w procesie powstawania oraz wygaszania i eskalacji konfliktów. Analiza bogatego materiału faktograficznego – korespondencji, dokumentów – umożliwia przesłedzenie konfliktu wokół budowy nowego przebiegu drogi 719 niemal od jego początków, zidentyfikowanie najważniejszych momentów, a także wielowymiarową ocenę działań poszczególnych stron w świetle przytoczonych teorii zachowań społecznych, zaczerpniętych z prac takich autorów, jak m.in. Morton Deutsch, Robert Putnam czy Edmund Wnuk-Lipiński.

---

Fakt, że ogromne potrzeby i zapóźnienia w dziedzinie szeroko pojętej infrastruktury transportowej nie spotykają się w Polsce z równie wielkim zaangażowaniem w ich zaspokajanie może dziwić, zastanawiać i złościć. Najważniejszym powodem takiego stanu rzeczy wydaje się być sytuacja finansowa, ale drugi, nie mniej ważny, to paradoksalnie pośpiech i konsekwencje, jakie on wywołuje.

Przygotowywane naprędce oraz w oparciu o niedoskonałe i tworzone *ad hoc* przepisy, projekty, bez należytej konsultacji i legitymizacji społecznej, budzą kontrowersje, wywołują konflikty i protesty, odwołując tym samym i opóźniając, nierzadko o długie lata, jak w przypadku obwodnicy Augustowa, rozpoczęcie robót. Konflikt wokół budowy obwodnicy Milanówka i Grodziska Mazowieckiego, mimo że jego korzenie sięgają ponad 30 lat wstecz, wybuchł ze znaczną siłą stosunkowo niedawno. Grupa ludzi uznała, że ich interesy są zagrożone, że przyszedł czas na działanie i należy przekonać do tego innych. W tym czasie niektórzy niecierpliwie czekają aż droga w końcu powstanie. Wszyscy razem zaś zmuszeni są znosić korki, hałas i zanieczyszczenie powietrza. Mamy już więc wszystko, co jest potrzebne, by konflikt zaistniał – dwie grupy o sprzecznych poglądach.

Czy zatem konflikt, niezależnie od jego powodu, traktować należy jako niezbędny etap wszystkich zamierzeń, może jednak bezkonfliktowe przeprowadzenie procesu inwestycyj-

nego uznać za osiągalny ideał, do którego trzeba dążyć? W niniejszym artykule czytelnik zostanie zapoznany nie tylko z teorią, ale również z prawdziwą sytuacją konfliktu w stopniu pozwalającym na sformułowanie odpowiedzi na powyższe pytania.

## **Społeczne i prawne podłoże sytuacji konfliktowych**

### **Społeczeństwo obywatelskie**

Po zakończonych stosunkowo niedawno przemianach ustrojowych, można łatwo ulec wrażeniu, że wszystko dziś w Polsce jest kwestią sporną, a bez kłótni i sporów nie sposób przeprowadzić jakiegokolwiek procesu inwestycyjnego. Jak przekonuje jednak Krystyna Pawłowska, autorka książki *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajo- brazu i kształtowaniu przestrzeni, to pozór – oto ujawniły się tłumione konflikty, które zawsze były, a my nie mając doświadczenia, jesteśmy wobec nich bezradni* [Pawłowska 2010, 53].

Trzeba uświadomić sobie zatem i przywyknąć do sytuacji, że coraz częściej będziemy mieć do czynienia z sytuacjami, kiedy grupa ludzi (lub nawet pojedynczy obywatele) świadomych możliwości, jakie daje im prawo i w poczuciu zagrożenia swoich interesów, zaczyna ich aktywnie bronić. Niestety, w naszym kraju z wielu różnych powodów, do których to opracowanie w dalszej części szerzej nawiązuje, nie traktuje się takich sytuacji, jak okazji do wypracowania satysfakcjonującego wszystkich kompromisu. Tymczasem, jak pisze Edmund Wnuk-Lipiński, *również i konflikt jest szczególną metodą uzgadniania sprzecznych roszczeń* [Wnuk-Lipiński 2008, 189]. Jadwiga Królikowska przekonuje zaś, że *konflikty społeczne dotyczą spraw, które uważane są za pierwszorzędne pod względem ważności w zbiorowościach, w których się toczą. Nie są też one jednorazowymi aktami, lecz długotrwałymi procesami, które mają swoje utajone i jawne etapy. Termin „konflikt społeczny” opisuje zatem nie chwilową ekspresję niezgodności interesów, lecz trwanie ich w dłuższym okresie* [Królikowska 1996, 16]. Konflikt jest zatem zjawiskiem uniwersalnym i ponadczasowym, który od wieków ma swoje stałe miejsce we wszystkich kulturach i społeczeństwach i na różnych płaszczyznach: politycznej, ekonomicznej, społecznej, interpersonalnej, międzygrupowej i międzynarodowej. Każde to do każdego z nich podchodzić indywidualnie i badać je, łącząc przy tym wiedzę wielu dyscyplin, takich jak psychologia, antropologia, socjologia, politologia i ekonomia [Adamus-Matuszyńska 1998].

Siła, oddziaływanie i przebieg konfliktu zależy w ogromnej mierze od tego, w jakim środowisku się toczy – od tego, w jaki sposób i na ile skutecznie różne grupy w społeczeństwie są w stanie artykułować swoje postulaty bądź bronić uznanych przez siebie wartości. Decydują o tym: kultura polityczna, definiowana jako realizowanie czynnego i biernego prawa wyborczego, udział w demonstracjach i organizowanie się wokół celów politycznych oraz kultura obywatelska wraz z kapitałem społecznym, definiowane w kategoriach postaw reprezentowanych wobec innych uczestników życia publicznego.

Poziom zaufania, tolerancja, zdolność do współpracy i konsensusu oraz umiejętność myślenia w kategoriach dobra wspólnego, stanowią o niskiej bądź wysokiej kulturze obywatel-

skiej i opisują poziom kapitału społecznego. Jak pisze Putnam, zarówno zasada opierająca się na wzajemności i zaufaniu, jak i zasada opierająca się na zależności i eksploatacji są skutecznym spoiwem społecznym, choć poziom sprawności instytucjonalnej i obywatelskiej jest w obu przypadkach bardzo różny [Putnam 1993]. Wysoki poziom kultury obywatelskiej, na który składają się znaczny poziom zaufania, poszanowanie norm czy zdolność do tworzenia rozległych sieci kooperacji w drodze do realizacji celów kumuluje się i sprawia, że zachowania te stają się praktyką powszechnie obowiązującą.

Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia również w wypadku występowania niskiej kultury obywatelskiej. Brak zaufania do innych, przedkładanie interesu prywatnego ponad zbiorowy, a z czasem eksploatacja i wykorzystywanie innych w celu realizacji interesów partykularnych szybko zakorzeniają się, szczególnie w młodych systemach społecznych i stają się praktyką, z którą trudno walczyć, zwłaszcza metodami wysokiej kultury obywatelskiej postrzeganymi w takiej sytuacji jako słabość i naiwność.

Co zatem decyduje o poziomie kultury politycznej i obywatelskiej w społeczeństwie? Badania amerykańskich naukowców Mullera i Seligsona dowiodły, że z uwagi na swoje cechy podstawowe kultura obywatelska funkcjonuje w symbiozie z demokracją. W 1994 roku stwierdzili oni, że demokracja ma silny pozytywny wpływ na rozwój postaw i zachowań charakterystycznych dla kultury obywatelskiej, zaś postawy te nie wywierają przyczynowego wpływu na poziom demokracji [Muller, Seligson 1994]. Innymi słowy, w krajach, w których system demokratyczny ma swoją długą tradycję, poziom kultury obywatelskiej, przejawiający się we wzajemnym zaufaniu aktorów życia społecznego czy zdolności i chęci do współpracy, jest wyższy. Co więcej, obecne są tam procesy kumulacji i wzmacniania wspomniane powyżej; im dłużej przejawy wysokiej kultury obywatelskiej są w społeczeństwie obecne, tym większa narasta presja na ich wzmacnianie i upowszechnianie. Analogicznie w krajach młodej demokracji procesy te nie są jeszcze wystarczająco silne, a wysoka kultura obywatelska, jakkolwiek stale wzmacniana przez system demokratyczny, współistnieje i rywalizuje z brakiem zaufania i partykularyzmem interesów.

Przejawy takich właśnie zachowań możemy dostrzec dziś w Polsce. Po latach komunizmu, kiedy nastąpiło niemal całkowite zawłaszczenie sfery publicznej przez państwo, a opozycyjni naukowcy, intelektualiści i aktywiści zwróceni byli *w stronę wizji „społeczeństwa drugiego obiegu” – nie tyle przeciwstawionego państwu, co żyjącego obok państwa* [Gumkowska 2006, 28], polskie społeczeństwo nadal uczy się demokracji na nowo, a wysoka kultura obywatelska, jakkolwiek stale wzmacniana przez system demokratyczny, współistnieje i rywalizuje z brakiem zaufania, partykularyzmem interesów i zwyczajną prywatą. Wszystko to skutkuje tym, że kultura obywatelska w Polsce wciąż rozwija się wolno, na swej drodze napotykać ciągle problemy. Według twórców *Indeksu Społeczeństwa Obywatelskiego*, mniej niż 30% Polaków deklaruje członkostwo w organizacjach pozarządowych, takich jak ruchy religijne, stowarzyszenia społeczne czy związki zawodowe, a jedynie 7,2% podjęło w 2008 roku kontakt z politykami szczebla lokalnego lub centralnego [ESS 2008].

Krótką tradycją demokratyczną, a przez to ograniczoną liczbą dobrych wzorców i modeli powoduje, że popadamy w różnego rodzaju skrajności, działamy chaotycznie i nie-

chętnie współpracujemy. Oto mieszkańcy kilku podlaskich gmin w referendum lokalnym zablokowali rozszerzenie granic Białowieckiego Parku Narodowego, na co Ministerstwo Środowiska zareagowało obcięciem dla nich dotacji, a organizacje ekologiczne inicjatywą legislacyjną zmierzającą do odebrania im przywileju samostanowienia w obronie szeroko pojętego interesu publicznego. Brak jest doświadczenia wśród ludzi, wciąż mało zainteresowanych współzrządzeniem, ale także brak jest doświadczenia władz w stosowaniu prawa, które im to umożliwiał. Powoduje to również niekiedy, że pole gry całkowicie zawłaszczają grupy interesu – organizacje, *które dążą do zapewnienia sobie wpływu na funkcjonowanie władzy publicznej w zakresie dystrybucji zasobów, nie podejmując jednak działań zmierzających do przejęcia odpowiedzialności za jej sprawowanie* [Herbut 2003].

### Aspekty prawne

W odniesieniu do konfliktów społecznych, prawodawstwo ma znaczenie fundamentalne i razem ze sferą społeczną i obywatelską, wspomnianą wyżej, tworzy ich główną podbudowę, co jest szczególnie widoczne, jeśli chodzi o spory na tle planowania i zagospodarowania przestrzennego. Z jednej strony istnieje bowiem zbiór ustaw i zasad, na podstawie których odbywa się planowanie przestrzenne oraz projektowanie i realizacja inwestycji, z drugiej zaś, szereg dodatkowych reguł, które w różnym stopniu limitują wpływ poszczególnych grup społecznych na te procesy. Prawo w zakresie planowania przestrzennego, które według Krystyny Pawłowskiej powstało z *potrzeby godzenia sprzecznych interesów, czyli inaczej: z potrzeby zapobiegania konfliktom* [Pawłowska 2010, 53], jest dziś, niestety, w Polsce jedną z głównych ich przyczyn – jeśli przepisy, na podstawie których ten proces następuje są niewydolne, to nie tylko rośnie liczba konfliktów, ale także zaostrza się ich przebieg.

Po latach PRL-u, kiedy *w planowaniu dominujące znaczenie posiadał układ pionowy, działowo-resortowy, w ramach którego zapadały decyzje o kluczowych dla gospodarki inwestycjach, łącznie z ustalaniem ich lokalizacji* [Kolipiński, Szulczewska 2010, 13], nastąpiła reaktywacja samorządu, a władztwo planistyczne przeszło w ręce samorządnych gmin. Niestety, plan miejscowy, który mógł stać się skutecznym narzędziem dla uporządkowanego rozwoju jednostek osadniczych i strażnikiem ładu przestrzennego, przez powielany w kolejnych ustawach brak obligatoryjności jego sporządzania, stał się raczej wyjątkiem niż regułą. Co więcej, ustawodawca pozostawił furtkę osobom, które zamierzały inwestować na terenach, na których żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie obowiązywał, ustanawiając decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której ustawowa konstrukcja przez wielu uważana jest dziś za jedną z głównych przyczyn kryzysu planowania przestrzennego w Polsce.

Próbą całkowitego zerwania z planistycznymi relikwami przeszłości, której konsekwencje są i prawdopodobnie będą widoczne jeszcze bardzo długo, było pozbawienie ważności planów miejscowych gmin wykonanych przed 1994 rokiem. Mimo iż przez kolejne lata wielokrotnie awizowano fakt, że „stare” plany zostaną unieważnione oraz przesuwano ostateczny termin ich unieważnienia, kiedy wreszcie w 2003 roku stało się to faktem, zaskoczenie wśród

włodarzy gmin było powszechne, a odsetek terenów pokrytych „nowymi” planami znikomy. Razem z tracącymi ważność planami miejscowymi zniknęła ochrona prawna nad terenami od lat rezerwowanymi pod przyszłe inwestycje. Władze gmin, które to spotkało, albo rozpoczęły starania, by te tereny zagospodarować, kierując się perspektywą zysku, albo będąc pozbawionymi odpowiednich instrumentów prawnych do sprzedaży bądź pozwolenia na budowę na takich działkach odmówić, były do tego niejako zmuszane. Spowodowało to sytuację, w której korytarze rezerwowane dotychczas pod inwestycje zostały zabudowane. W województwie mazowieckim taka właśnie sytuacja zaistniała w przypadku budowy nowego przebiegu drogi wojewódzkiej 719, tzw. południowej obwodnicy Milanówka i Grodziska Mazowieckiego, która w wyniku rozlania się miejskiej zabudowy na korytarz i poza niego zaczęła tracić charakter obwodowy, budząc, szczególnie w Milanówku, silny społeczny sprzeciw.

Jakby dostrzegając niewydolność przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, coraz chętniej zaczęto wprowadzać do polityki zagospodarowania przestrzennego specustawy, które są tak faktycznie, jak i praktycznie oderwane od ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Fakt, że w chwili obecnej istnieją już specustawy regulujące procedury budowy nowych dróg, linii kolejowych, lotnisk, infrastruktury na turniej EURO 2012, a nawet infrastruktury związanej z budową i uruchomieniem gazoportu w Świnoujściu, najpełniej świadczy o nieporadności władz i świadomości niedoskonałości istniejących przepisów.

Jednocześnie w ostatnich latach, głównie z powodu obowiązku dostosowania polskich przepisów do kanonów unijnych, wzrastają możliwości społeczeństwa tak w zakresie konsultacji i opiniowania nowych zamierzeń inwestycyjnych, jak i dokumentów planistycznych i rozwojowych. Zapisami *Ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* umożliwiono każdemu m.in. składanie wniosków i uwag do przedsięwzięć wymagających udziału społeczeństwa, a organy właściwe do wydawania decyzji w sprawach wymagających udziału społeczeństwa zobowiązano nie tylko do ich terminowego rozpatrzenia, ale także do podawania do publicznej wiadomości szeregu informacji, m.in. o tym, w jakim trybie należy rzeczzone uwagi wносить, a także gdzie i na jakich zasadach można zapoznać się ze zgromadzoną dokumentacją. Ponadto powinny one robić to na tyle wcześniej, by udział społeczeństwa był swobodny i niezakłócony, udowodnienie zaś rażącego naruszenia tych wymogów może skutkować nawet stwierdzeniem nieważności wydanych decyzji. Niestety, 2 lata po wejściu tej ustawy w życie nadal istnieją poważne problemy z jej stosowaniem.

Przeprowadzona w 2010 roku przez NIK kontrola zapewnienia społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska wykazała, że w blisko 60% kontrolowanych jednostek miały miejsce nieprawidłowości dotyczące prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku, a w co dziesiątej stwierdzono, że pomimo wynikającego z ustawy obowiązku, nie zostały wyznaczone osoby odpowiedzialne za udzielanie informacji o środowisku i jego ochronie [NIK 2010].

Kontrolerzy stwierdzili także, że tylko w przypadku 41% postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zastosowano wszystkie określone przepisami sposoby informowania o tym fakcie społeczeństwa. Za przejaw niezrozumienia idei uspołecznienia należy również uznać fakt, że w blisko 65% postępowań w sprawie wydania decyzji dzień ogłoszenia był jednocześnie dniem rozpoczynającym termin na składanie uwag i wniosków [NIK 2010].

\*\*\*

Przypadek nowego przebiegu drogi wojewódzkiej 719 na obszarze Milanówka i Grodziska Mazowieckiego jest jednym z wielu potwierdzających opisaną w raporcie NIK nieprawidłowości. Trwający od ponad ćwierćwiecza konflikt stał się już nawet pewnym fenomenem, a dla naukowców polem doświadczalnym dla zrozumienia konfliktów na tle zagospodarowania przestrzennego w ogóle. Aby jednak dobrze rozpoznać przyczyny sporu, należy przede wszystkim rzetelnie przeanalizować istniejące uwarunkowania. Fakt, że w większości opracowań, a także w mowie potocznej utrzymała się nazwa „obwodnica Milanówka i Grodziska Mazowieckiego” powoduje, że drogę tę zaczyna się traktować jako obejście jednego organizmu miejskiego; całość, która przy próbie podziału nie ma szansy bytu. Tymczasem charakter obu miast i nastawienie lokalnych społeczności jest różne, co cały czas należy mieć na uwadze.

## Otoczenie i kalendarium konfliktu

### Charakterystyka badanych gmin

Milanówek ma powierzchnię 13,52 km<sup>2</sup>, którą w 2009 roku zamieszkiwało 16 056 osób. Miasto Grodzisk Mazowiecki przy zbliżonej powierzchni, 13,19 km<sup>2</sup>, zamieszkiwało w 2009 roku 28 053 osoby [BDR, GUS]. Te różnice mają dziś swoje szczególne odzwierciedlenie w przestrzeni. W Milanówku 70% mieszkańców mieszka w budynkach jednorodzinnych, zajmujących działki o relatywnie dużym areale, ze znacznym udziałem powierzchni biologicznie czynnej. Ma to swoje korzenie w historii obu tych miejscowości. *Dogodny dojazd z Warszawy, doskonałe warunki klimatyczne, duży kompleks leśny i stosunkowo niski koszt działek – wszystko to nie tylko przyciągało do Milanówka miłośników niedzielnych wypadów poza miasto, ale i zachęcało osoby z kręgów inteligencji warszawskiej (przemysłowcy, prawnicy, urzędnicy, aktorzy, śpiewacy, artyści plastycy, dziennikarze) do osiedlania się tu na stałe<sup>1</sup>.*

Podobne początki miał także Grodzisk Mazowiecki. Pod koniec XIX wieku oraz na początku wieku XX rozwijał się jako miasto letniskowe i wypoczynkowe – już w 1884 roku otwarto tam zakład wodolecznicy, lecz w Grodzisku Mazowieckim równie szybko zaczął pojawiać się przemysł.

Co natomiast jest wspólne dla obu tych miejscowości, to położenie, które determinowało, determinuje i na pewno nadal będzie determinować ich rozwój. Usytuowanie w niewielkiej

<sup>1</sup> <http://www.milanowek.pl/index.php?cmd=miasto&action=artykul&id=12> z dnia 2 listopada 2010 roku.

odległości od Warszawy, stolicy państwa, centrum życia politycznego i kulturalnego, a także może przede wszystkim ogromnego rynku pracy czyni z obu miast doskonałą lokalizację dla wielu rodzin, co potwierdzają dane statystyczne. Od roku 1995, przy oscylującym wokół zera przyroście naturalnym, w obu miejscowościach liczba ludności wzrosła o kilkanaście procent. Nie ulega wątpliwości, że wypadkową tych procesów jest rosnąca motoryzacja i kongestia na drogach, a podstawowym celem władz miast leżących w pobliżu wielkich aglomeracji powinno być tworzenie takich warunków transportowych i komunikacyjnych, by mieszkańcy mogli w pełni korzystać z bliskości aglomeracji, nie będąc jednocześnie narażonymi na niedogodności związane z ruchem tranzytowym czy zanieczyszczeniem środowiska.

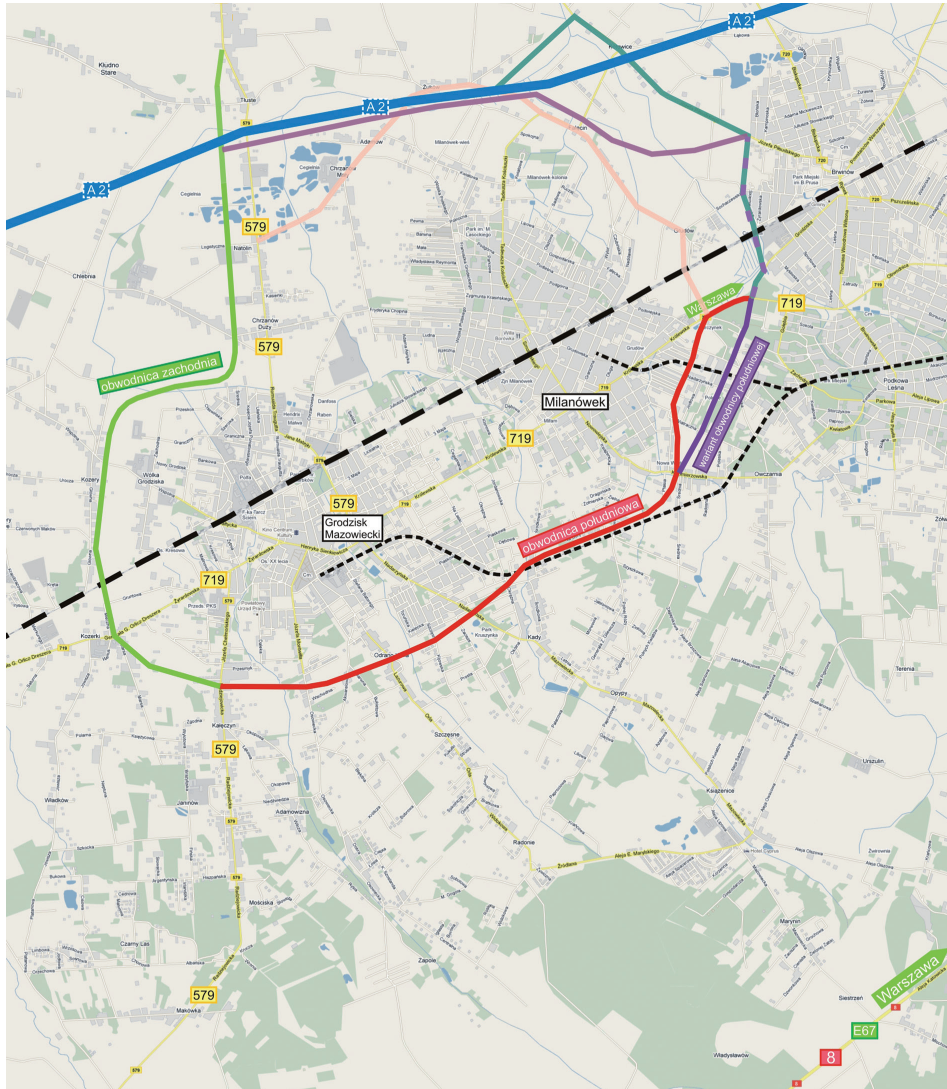
### **Lokalny układ transportowy**

Podstawowy układ komunikacyjny powiatu grodziskiego, pokazany na *Ryc. 1* tworzy dziś sieć dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz 2 linie kolejowe, z czego jedna należy do spółki PKP, a druga stanowi własność spółki WKD.

Jeśli analizować sieć drogową powiatu według kategorii dróg, to za najważniejszą należałoby uznać paradoksalnie autostradę A2. Dziś prace nad realizacją tej inwestycji dobiegają końca i według zapewnień inwestora, którym jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, zostaną ukończone do czerwca 2012 roku. Autostrada A2 pobiegnie około 4 km na północ od centrum Grodziska Mazowieckiego i około 3 km na północ od centrum Milanówka (por. *Ryc. 1*). Na tym obszarze jedyne dogodnie dla mieszkańców Grodziska Mazowieckiego i Milanówka włączenie do autostrady powstanie na skrzyżowaniu z drogą wojewódzką 579 w odległości około 4 km na północ od centrum Grodziska Mazowieckiego. Uzupełnieniem sieci dróg krajowych na obszarze powiatu grodziskiego jest droga krajowa nr 8 – zwana popularnie „trasą katowicką”; biegnie ona w największej części przez tereny gminy Żabia Wola w południowej części powiatu. Oddalenie od granic Milanówka i Grodziska Mazowieckiego o około 10 km powoduje, że jej rola w obsłudze ruchu aglomeracyjnego z tych miast jest niewielka. Kluczową rolę odgrywają w tym względzie 2 drogi wojewódzkie, tj. 579 i 719.

Droga wojewódzka 579 jest drogą klasy głównej (G) i w swym dzisiejszym kształcie stanowi swego rodzaju łącznik pomiędzy drogami krajowymi 7 i 8, pełniąc w tym zakresie rolę obwodową dla Warszawy. W skali powiatu pełni ona ważną rolę dla obsługi Grodziska Mazowieckiego. *Generalny Pomiar Ruchu* z 2005 roku wykazał, że odcinek od Błonia do Grodziska Mazowieckiego przejeżdżało średnio 7480 pojazdów na dobę, a odcinek od Grodziska Mazowieckiego do Radziejowic średnio 4328 pojazdów. Największym natężeniem ruchu charakteryzował się natomiast odcinek na przejściu przez miasto, gdzie ruch wyniósł średnio aż 21 240 pojazdów na dobę. Porównując to z ruchem na tym odcinku „przed” i „za” Grodziskiem Mazowieckim, można wywnioskować, że za ten znaczny wzrost odpowiada ruch aglomeracyjny, wewnątrzmijski. Na dwóch wspomnianych pozamiejskich odcinkach ruch pojazdów najcięższych (ciężarowych z przyczepami i bez nich) wahał się od 15%

Ryc. 1. Podstawowy układ komunikacyjny zachodniej części Obszaru Metropolitalnego Warszawy.



**Legenda:**

- kolejka WKD
- linia kolejowa PKP
- 579 8 numer drogi
- warianty trasy północnej
- A2 planowany przebieg autostrady A2

Źródło: opracowanie własne na podkładzie Google Maps. Przebieg obwodnicy południowej i zachodniej na podstawie danych MZDW w Warszawie, przebieg autostrady A2 na podstawie danych GDDKiA w Warszawie, warianty trasy północnej na podstawie danych Urzędu Miasta Milanówka



do 19%, zaś na przejściu przez Grodzisk Mazowiecki wyniósł ok. 7%, co potwierdza tezę, że wzmożony ruch na drodze 579 w Grodzisku Mazowieckim wywołuje ruch miejski pojazdów osobowych.

Droga wojewódzka nr 719 pełni kluczową rolę nie tylko w zakresie obsługi komunikacyjnej powiatu grodziskiego, przede wszystkim Milanówka i Grodziska Mazowieckiego, przez które biegnie, ale także dla całego Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Droga początek swój bierze w Warszawie i biegnie przez Pruszków, Milanówek, Grodzisk Mazowiecki, Żyrardów do miejscowości Kamion. Całkowita długość drogi wynosi blisko 51,7 km i ma ona na części klasę drogi głównej ruchu przyspieszonego (GP), na pozostałej zaś części jest drogą klasy głównej (G). Z biegiem drogi zmienia się także jej przekrój od 2x3 (2 jezdnie, 3 pasy ruchu w każdą stronę) w Warszawie do 1x2 (1 jezdnia, po 1 pasie ruchu w każdą stronę). Fakt, że biegnie ona przez Pruszków, który jest największym miastem zachodniej części Obszaru Metropolitalnego Warszawy, sprawia, że jest szczególnie ważna dla ruchu o charakterze aglomeracyjnym – odcinek z Warszawy do Pruszkowa średnio w 2005 roku przejeżdżało blisko 42 800 pojazdów na dobę [GPR 2005], z czego pojazdy najcięższe stanowiły jedynie ok. 6% tego ruchu.

Prawdopodobnie rozwój Milanówka i Grodziska Mazowieckiego nie przebiegłby tak dynamicznie, gdyby komunikacja z aglomeracją była ograniczona tylko do transportu drogowego. Jednakże już w 1845 roku Warszawę i Grodzisk Mazowiecki połączyła linia kolejowa – fragment Drogi Żelaznej Warszawsko-Wiedeńskiej, co całej zachodniej części dzisiejszego Obszaru Metropolitalnego Warszawy dało impuls do rozwoju. Dziś rolę głównego organizatora przewozów na trasie Grodzisk Mazowiecki – Milanówek – Warszawa pełnią Koleje Mazowieckie. Spółka, która powstała w 2004 roku i jest dziś w 100% własnością Samorządu Województwa Mazowieckiego, szybko przejęła rolę największego przewoźnika kolejowego w regionie i aglomeracji Warszawskiej. Do Milanówka i Grodziska Mazowieckiego od poniedziałku do piątku dojeżdża z Warszawy 55 pociągów. Taka sama liczba pociągów odjeżdża w dni powszednie z Milanówka i Grodziska Mazowieckiego w kierunku Warszawy<sup>2</sup>. Obecnie podróż z Warszawy do Milanówka pociągiem osobowym spółki Koleje Mazowieckie zajmuje 31 minut, zaś takim samym pociągiem do Grodziska Mazowieckiego – 36 minut.

Oferta transportu kolejowego jest wzbogacana przez kursujące po odrębnych torach pociągi spółki WKD, która należy dziś w blisko 73% do Samorządu Województwa Mazowieckiego, w 9% do Gminy i Miasta Pruszków. Pozostałe udziały należą do samorządów Podkowy Leśnej, Grodziska Mazowieckiego, Milanówka, Brwinowa i Michałowic. W 2009 roku pociągi WKD przewiozły ponad 6631 tys. pasażerów<sup>3</sup>.

W leżących wzdłuż trasy kolei PKP i WKD miastach: Piastowie, Pruszkowie, Brwinowie, Milanówku i Grodzisku Mazowieckim w 2009 roku mieszkało łącznie ponad 135 tys. mieszkańców. Taka liczba ludzi generuje duże potrzeby komunikacyjne. Wydaje się jednak, że odpowiednio skoordynowany transport publiczny, realizowany na drogach i aż dwóch liniach kolejowych, mógłby z powodzeniem te potrzeby zaspokoić. Czy jednak można po-

<sup>2</sup> www.pkp.pl z dnia 5 października 2010 roku.

<sup>3</sup> www.wkd.com.pl z dnia 5 października 2010 roku.

wiedzieć, że system transportowy jest wydolny, skoro mamy do czynienia z kongestią drogową, a komfort życia ludzi zamieszkujących przy głównych arteriach daleki jest od ideału? Niewątpliwie brakuje systemowego podejścia do problemu, bo nawet mimo nomenklatury, w której znane i stosowane jest pojęcie „system transportowy”, elementy systemu, takie jak trasy drogowe, kolejowe, tabor transportowy, układy sterowania ruchem, rozkłady jazdy i rozwiązania taryfowe, węzły transportowe czy parkingi, bywają rozpatrywane w oderwaniu od pozostałych. W tym świetle błędem wydaje się określanie obwodnicy południowej jako „być albo nie być” dla całego układu komunikacyjnego zachodniej części Obszaru Metropolitalnego Warszawy.

Jakie zatem będą atuty obwodnicy południowej? Według STEŚ<sup>4</sup>, inwestycja przyniesie m.in.:

- poprawę warunków ekologicznych i bezpieczeństwa mieszkańców Milanówka i Grodziska Mazowieckiego,
- poprawę bezpieczeństwa ruchu na DW-719,
- poprawę przepustowości i płynności ruchu na kierunku Warszawa – Żyrardów,
- polepszenie komfortu jazdy pomiędzy aglomeracją warszawską a Milanówkiem i Grodziskiem Mazowieckim,
- wyprowadzenie ruchu ciężkiego ze ścisłego centrum Milanówka i Grodziska Mazowieckiego,
- skrócenie czasu przejazdu i oszczędności ekonomiczne<sup>5</sup>.

Obwodnica południowa planowana jest jako droga klasy głównej ruchu przyspieszonego (GP), a ruch na niej ma być prowadzony co najmniej na dwóch pasach w każdą stronę. Konsekwencją tego będzie duża przepustowość nowej drogi, lecz także, z drugiej strony, jej dość znaczna „eksterytorialność”, gdyż dostęp do niej będzie możliwy tylko poprzez węzły na większych drogach. Skrzyżowania z pozostałymi, mniej ważnymi drogami, zostaną rozwiązane w formie bezkolizyjnych wiaduktów. Fakt ograniczonej dostępności do obwodnicy sprawia, że skutecznie dzieli ona tereny położone po obu jej stronach. Jest to argument głośno podnoszony przez jej przeciwników.

## Historia obwodnicy

Próbę rozwoju sieci transportowej zachodniej części Obszaru Metropolitalnego Warszawy, w oparciu o nowy przebieg drogi 719, podejmowano od końca lat 70. XX wieku. Pierwsze, dość szczegółowe zapisy znalazły się w *Miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego m. Milanówka do roku 1990*, wykonanym na zlecenie Wydziału Urbanistyki i Architektury m.st. Warszawy i przyjętym w latach 1978 i 1979. Już wtedy kilkunastoosobowa grupa mieszkańców Milanówka wniosowała o zaniechanie realizacji inwestycji, argumentując to perspektywą wielu wyburzeń, a także prawdopodobnym naruszeniem równowagi ekologicznej. Zapisy o nowej trasie były powielane w kolejnych dokumentach planistycznych, w tym m.in. w *Planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Milanówka* z 1993 roku. Także

<sup>4</sup> Studium Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowe.

<sup>5</sup> www.mzdw.pl z dnia 30 listopada 2010 roku.

*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Milanówka z 1997 roku* podtrzymuje budowę południowej obwodnicy Milanówka i Grodziska Mazowieckiego w celu wyprowadzenia z centrum ruchu tranzytowego.

W roku 2001 władze samorządowe województwa mazowieckiego przystąpiły do opracowywania *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*. Obowiązywała wtedy ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 roku, która w zakresie partycypacji społecznej była nader uboga. Niemniej jednak w czasie sporządzania dokumentu zainteresowane strony miały szansę zabierać głos znacznie częściej. Wtedy także zaczął narastać rozdźwięk pomiędzy stanowiskami obu najbardziej zainteresowanych samorządów. O ile jeszcze w 2001 roku obaj burmistrzowie zgodnie występowali o możliwie szybką realizację obwodnicy 719 w ciągu rezerwowanego od lat korytarza, to już kilka miesięcy później stanowiska były już bardziej stonowane. Władze samorządowe obu gmin zaczęły sygnalizować, że z biegiem lat projektowana droga 719 bezpowrotnie straciła charakter obwodowy. Zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym gmin, a szczególnie Milanówka, z roku na rok stawiały inwestycję pod znakiem zapytania. Przyczyniły się do tego również wspomniane zmiany w prawie, w tym szczególnie utrata ważności planów miejscowych uchwalonych przed 1994 rokiem. W jej wyniku powstała sytuacja, w której w majestacie prawa wydano decyzje o warunkach zabudowy, umożliwiając inwestorom budowę na działkach, z których wszystkie, w części lub w całości, leżą w rezerwowanym korytarzu. W sytuacji, gdy plany ogólne utraciły moc, a plan województwa był dopiero w przygotowaniu, zarówno Burmistrz Miasta Milanówka, jak i Samorząd Województwa Mazowieckiego nie zgłosili do projektów decyzji o warunkach zabudowy żadnych uwag. Fakt ciągłego odkładania budowy obwodnicy w czasie spowodował, że przestała ona być traktowana poważnie, a swoista bariera zainwestowania, jaką tworzył rezerwowany korytarz obwodnicy, straciła znaczenie.

*Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* został uchwalony przez Sejmik Województwa Mazowieckiego 7 czerwca 2004 roku. Budowa obwodnicy Milanówka i Grodziska Mazowieckiego w ciągu drogi 719 nie została w nim wyszczególniona, lecz znalazła swoje miejsce w ogólnym zapisie: *Budowa obojęt w ciągach dróg wojewódzkich na obszarach zurbanizowanych dla zmniejszenia uciążliwości ruchu tranzytowego (m.in. dla Pruszkowa, Milanówka, Grodziska Maz., Lesznowoli (...))* [PZPWM 2004] i kilkunastu innych miejscowości na Mazowszu. Na załączniku graficznym odniesienia są bardziej dokładne, lecz tylko pozornie. Trudno jest bowiem odnosić zapisy zobrazowane na mapie w skali 1:300 000 do skali pojedynczych działek czy nawet gmin. Dotykamy w tym miejscu specyfiki planów zagospodarowania przestrzennego województw, które mają w planowaniu przestrzennym szczebla regionu znaczenie pierwszorzędne, przy jednocześnie dość dużym poziomie ogólności i braku statusu aktów prawa miejscowego. Brak jednoznacznie określonej warstwy normatywnej w planach województw sprawia, że nie są one skutecznym narzędziem umożliwiającym rezerwowanie terenów pod perspektywiczne, ponadlokalne inwestycje. Mimo tych wszystkich przeciwności i legislacyjnych kruczaków *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* stał się faktem, a jego zapisy zaczęły przenikać do świadomości mieszkańców Mazowsza i samorządowców różnych szczebli. Można przypuszczać, że po-

jawienie się tak w tekście (choć niejednoznacznie), jak i w załączniku graficznym zapisów odnośnie realizacji południowej obwodnicy Milanówka było dla przeciwników, dotychczas nieco uspionych, sygnałem, że zapomniana przez wszystkich rezerwa terenowa może zostać wypełniona szybciej niż mogłoby się to wydawać, zwłaszcza że Samorząd Województwa Mazowieckiego zrobił wiele, nawet więcej niż przewidywała ustawa, by fakt prowadzenia prac nad sporządzaniem planu dotarł do wszystkich zainteresowanych.

### Aktywacja sporu

W efekcie grupa mieszkańców Milanówka już pod koniec 2003 roku rozpoczęła, początkowo u władz swojej gminy, starania, by nie dopuścić do realizacji obwodnicy południowej. Jej członkowie przekazali do Urzędu Miasta Milanówka apel o odstąpienie od realizacji inwestycji, otrzymali następnie pismo, w którym znalazło się m.in. takie stwierdzenie: *W odpowiedzi na apel mieszkańców południowej części Milanówka w sprawie tak zwanej drogi alternatywnej (południowa obwodnica drogi wojewódzkiej nr 719 – ulicy Królewskiej w Milanówku) informujemy Państwa, że sprawa ta nie jest aktualna i wobec tego nie mają Państwo powodów do niepokoju*<sup>6</sup>. Swoje krytyczne zdanie wyraziła również grupa mieszkańców Grodziska Mazowieckiego, przekazując na ręce burmistrza swoje zastrzeżenia, akcentując m.in. zagrożenie walorów przyrodniczych obszaru, przez który miałyby bieć obwodnica, jak również istniejące już częściowe zainwestowanie tego terenu.

Od 2004 roku wymiana korespondencji pomiędzy różnymi stronami jeszcze bardziej się nasiliła. Rosła aktywność mieszkańców, lecz linie powiązań opierały się raczej na kontaktach dwustronnych. W kolejnych pismach mieszkańcy zarzucali projektowanej obwodnicy między innymi:

- *prowadzenie drogi przez tory kolejki WKD i gęsto zabudowane i zadrzewione tereny miasta-ogrodu,*
- *stwarzanie poważnego zagrożenia dla dzieci idących do pobliskiej szkoły podstawowej, nie mówiąc już o zagrożeniu wynikającym z prowadzenia ruchu przez niestrzeżony przejazd kolejowy,*
- *zwiększenie utrudnień w ruchu na drodze wojewódzkiej 719 na odcinku od Pruszkowa do Milanówka*<sup>7</sup>.

Obok głosów sprzeciwu, w korespondencji znaleźć można również głosy poparcia dla budowy obwodnicy. W 2005 roku z apelem o intensyfikację prac nad realizacją obwodnicy południowej wystąpił do Samorządu Województwa Mazowieckiego Komitet Obywatelski „Droga Królewska” z Milanówka.

Obok zwykle niewiele wnoszących do dyskusji polemik, pojawiły się także nowe koncepcje, w tym pomysł „obwodnicy północnej”, który zrodził się w Urzędzie Miasta Milanówka pod wpływem sprzeciwu mieszkańców Milanówka, dotyczącego południowej wersji przebiegu. Wariant północny obwodnicy rozpoczyna się w tym samym miejscu, co południowy i biegnie na północy, wzdłuż projektowanej autostrady A2.

<sup>6</sup> Pismo z dnia 1 grudnia 2003 roku, za [www.ibspan.waw.pl/stzm](http://www.ibspan.waw.pl/stzm) z dnia 3 listopada 2010 roku.

<sup>7</sup> Pismo z dnia 24 września 2004 roku, za [www.ibspan.waw.pl/stzm](http://www.ibspan.waw.pl/stzm) z dnia 3 listopada 2010 roku.

Niektóre z korespondencyjnych polemik, które rozpoczęły się w 2003 lub 2004 roku trwały przez kolejne lata, nie przynosząc przy tym praktycznie żadnych konkretnych efektów, a czasem wręcz przeciwnie, budząc negatywne emocje. Wydaje się, że w tym czasie władze samorządowe województwa, najbardziej zainteresowane i odpowiedzialne za budowę obwodnicy, konsekwentnie dążyły do jej realizacji, lekceważąc postulaty protestujących i spychając dyskusję do kilku spotkań informacyjnych. W kwietniu 2007 roku do przeciwników budowy obwodnicy południowej aktywnie dołączyło Stowarzyszenie Przyjazna Komunikacja, od razu przystępując do korespondencyjnej ofensywy i stając się w krótkim czasie jednym z głównych aktorów na scenie konfliktu.

Jak sama nazwa stowarzyszenia może wskazywać, nie ograniczyło się ono jedynie do krytyki i oprostowania obwodnicy południowej, lecz w jednym ze swych pierwszych listów skierowanych zarówno do władz samorządowych miast, jak i województwa zaproponowało rozwiązania alternatywne i poparło realizację północnego wariantu obwodnicy, argumentując to m.in. faktami, iż (...) 2. *Po stronie północnej nie ma znaczących kolizji z zabudową mieszkalną i zabytkami (pola)*, 3. *Obwodnica północna byłaby alternatywą dla osób, które nie chcą korzystać z płatnego odcinka autostrady (zgodnie z obowiązującymi przepisami UE)*<sup>8</sup>.

Stanowisko samorządu województwa, mimo wniosków i protestów, nie ulegało jednak znaczącej zmianie. Dobrze obrazuje je treść jednego z pism samorządu województwa do Stowarzyszenia Przyjazna Komunikacja, w którym napisano, że wszelkie wnioski, protesty i skargi do czasu uruchomienia procedury przewidzianej w specustawie drogowej są bezzasadne. Przyznać trzeba, że przyjęte w tej sprawie podejście było niewłaściwe i raczej od początku skazane na porażkę. Jak pisze Banachowicz, *działania władz lokalnych powinny mieć charakter prewencyjny i poprzez podejmowanie odpowiednich decyzji powinny wpływać na zachowanie innych użytkowników przestrzeni* [Banachowicz 2005, 21]. Odkładanie w ten sposób niezbędnych rozmów na bliżej nieokreśloną przyszłość, prawdopodobnie z nadzieją na uspokojenie, a może uspienie oponentów, nie jest na pewno skutecznym narzędziem w uspołecznianiu i partycypacji społecznej, co z resztą się potwierdziło. Jak pisze Krystyna Pawłowska, *współpraca to zgoda na wspólne szukanie rozwiązania, które zadowoli obie strony* [Pawłowska 2010, 51]. Brak chęci podjęcia szerszej współpracy to z kolei zgoda na podejście rywalizacyjne, w którym strony konfliktu często bardziej niż w rozwiązanie spornej kwestii zaangażowane są w kreowanie wygranego i przegranego. Często wynik takiej walki oznacza przegraną dla obu stron [Deutsch 2000].

W 2007 roku, razem z coraz głośniejszą falą krytyki przeciwników wariantu południowego obwodnicy Milanówka i Grodziska Mazowieckiego, w świadomości lokalnych samorządów rosło znaczenie wariantu północnego, przedstawianego jako alternatywny. Na zlecenie władz Milanówka powstało m.in. opracowanie pn. *Studium koncepcyjne podstawowego układu drogowego miast: Grodzisk Maz., Milanówek, Brwinów i Podkowa Leśna*, w ramach którego specjaliści z przedsiębiorstwa TransEko analizowali różne rozwiązania, w tym istnienie płatnego i bezpłatnego odcinka autostrady A2, realizację zachodniej obwodnicy Grodziska

<sup>8</sup> Pismo Stowarzyszenia Przyjazna Komunikacja do władz województwa mazowieckiego, Grodziska Mazowieckiego, Milanówka, Brwinowa i Podkowy Leśnej z 16 kwietnia 2007 roku.

Mazowieckiego, różne kategorie realizacji obwodnicy w wariantach południowym i północnym oraz modernizację dróg istniejących.

W następnym roku, na zlecenie władz Grodziska Mazowieckiego, ci sami autorzy opracowali *Ocenę zasadności budowy południowego odcinka obwodnicy Grodziska Mazowieckiego*. Mimo że konkluzja w obu opracowaniach jest podobna i rekomenduje budowę obwodnicy południowej: *W przypadku rezygnacji z budowy obwodnicy południowej należy liczyć się z poważnymi utrudnieniami w obsłudze ruchu na osi wschód – zachód w związku ze spodziewanym przeciążeniem istniejącej DW 719<sup>9</sup>, to wariant północny również w powyższych analizach zyskuje poparcie: funkcjonowanie tej trasy [północnej, przyp. aut.] będzie przyczyniać się do ograniczenia (o ok. 25% z ok. 1430 do 1070 poj./godzinę/przekrój) natężenia ruchu na ciągu drogowym stanowiącym obecnie drogę wojewódzką nr 719 w porównaniu do sytuacji zaniechania budowy nowej trasy drogowej; będzie to zatem oddziaływanie większe niż w przypadku planowanej południowej trasy drogowej; [pisownia oryginalna, przyp. autora]<sup>10</sup>.*

23 października 2008 roku zostało zawiązane porozumienie społeczne pomiędzy Burmistrzem Milanówka, Radą Miasta Milanówka i organizacjami pozarządowymi, którzy zobowiązali się między innymi do: (...) 2. *Opracowania nowych wariantów obwodnicy/nowego przebiegu drogi 719, zgodnie z obowiązującymi przepisami UE, w szczególności dotyczącymi zgody mieszkańców i wariantowania przebiegu trasy poza południowymi granicami Milanówka*; 3. *Działania na rzecz uznania tzw. Trasy Północnej za jeden z wariantów obwodnicy/nowego przebiegu dla drogi 719; (...)*<sup>11</sup>. Fakt zawiązania sojuszu wydaje się być naturalną konsekwencją wobec słabej skuteczności dotychczasowych form aktywności przeciwników obwodnicy południowej i przykładem współpracy w drodze do wspólnego celu. Z drugiej strony nie można jednak zapomnieć, że jak się okaże, liczna w Milanówku grupa zwolenników budowy obwodnicy południowej straciła tym samym oparcie we władzach swego miasta.

Z początkiem roku 2009 niektóre inicjatywy, przede wszystkim zapoczątkowane w 2008 roku przez dr Halinę Siemko-Tomaszewską warsztaty interaktywnego planowania, ruszyły zdecydowanie do przodu. W tym samym niemal czasie ogłoszony został przetarg na opracowanie *Studium Ekonomiczno-Techniczno-Środowiskowego* dla nowego przebiegu drogi 719. Dokument ten, stanowiący jeden z niezbędnych elementów dokumentacji projektowej inwestycji, miał m.in. na podstawie analizy kilku wariantów wybrać ten najkorzystniejszy.

Z perspektywy czasu wydaje się, że był to pozytywny zbieg okoliczności, gdyż warsztaty mogłyby być doskonałą okazją do wypracowania wariantów akceptowalnych przez wszystkich. Wypracowane społecznie warianty przebiegu drogi, poddane rzetelnej analizie specjalistów, oszczędziłyby nie tylko pieniądze publiczne, ale także mnóstwo cennego czasu i nerwów, a ewentualny sukces mógłby zachęcić inne samorządy do stosowania tego typu rozwiązań – *konsultowanie ze społeczeństwem decyzji dotyczących środowiska ma się przyczyniać do podejmowania decyzji optymalnych – wypracowanych w oparciu o najlepszą dostępną wiedzę, także wiedzę uczestników procesu; decyzji akceptowanych społecznie, bo podejmowanych wspólnie z oby-*

<sup>9</sup> *Ocena Zasadności Budowy Południowego Odcinka Obwodnicy Grodziska Mazowieckiego*, 2008 r.

<sup>10</sup> *Studium Konceptyjne Podstawowego Układu Drogowego Miast Grodzisk Maz., Milanówek, Brwinów i Podkowa Leśna*, 2007 r.

<sup>11</sup> [www.ibspan.waw.pl/stzm/badania-naukowe/historia-komunikacji](http://www.ibspan.waw.pl/stzm/badania-naukowe/historia-komunikacji)

*watelami, przy ich aktywnym udziale [WWF 2007]. Niestety, władze samorządowe wszystkich szczebli jednogłośnie tę szansę zaprzepaściły, zdając się na przewidziane przepisami prawa „konsultacje”, wskazywane kilka lat temu jako jedyny czas i miejsce na zabranie głosu przez zainteresowanych. Niestety, w przypadku inwestycji drogowych takie fasadowe i sztuczne pseudokonsultacje prowadzone są ustawowo dopiero w momencie, gdy jest zakończony proces tworzenia dokumentacji do uwarunkowań środowiskowych, gotowa jest analiza wielowariantowa, a wariant preferowany wskazany jest przez inwestora. Wpływ społeczny na kształt inwestycji jest tym samym w praktyce niemożliwy [NIK 2010].*

## **Badanie opinii mieszkańców**

### **Opis metod badawczych**

Poznanie charakteru zachowań społecznych i obywatelskich, rodzajów konfliktów społecznych, a także szczególnych warunków ich eskalacji bądź wygaszania, niewątpliwie ułatwia uchwycenie fenomenu konfliktu społecznego jako całości. Każdy konflikt społeczny ma z reguły bardzo indywidualny charakter, a jego poznanie wymaga od badacza szczególnego wkładu pracy, dużej wnikliwości i ostrożności. Pojawienie się w środowisku konfliktu osoby próbującej zachować neutralność i obiektywizm spotyka się zwykle z mniej lub bardziej bezpośrednimi próbami przeciągnięcia jej na którąś ze stron. Podobne zabiegi spotkać można niemal na każdym kroku badania sytuacji, w której 2 strony prezentują odrębne poglądy.

Zabezpieczeniem przed tego typu przechyłem na korzyść bądź szkodę którejś ze skonfliktowanych stron jest niewątpliwie badanie kwestionariuszowe, zastosowane na szeroką skalę w tym opracowaniu. Odwołuje się ono bowiem do subiektywnej opinii 378 mieszkańców Milanówka, Grodziska Mazowieckiego i okolicznych miejscowości.

W badaniu kwestionariuszowym zebrano opinie 378 osób, z których 216 (57%) stanowili mieszkańcy Grodziska Mazowieckiego, 116 (31%) mieszkańcy Milanówka, a 46 osób (12%) zadeklarowało, że mieszka w innej miejscowości na terenie powiatu grodziskiego, w tym głównie w Książenicach – 14 osób oraz Opytach – 14 osób. Wśród wszystkich badanych 53% stanowili mężczyźni.

Zbieranie ankiet następowało dwiema odrębnymi metodami. Metodą bezpośredniego wywiadu kwestionariuszowego pozyskano 83 ankiety – 45 z Grodziska Mazowieckiego, 33 z Milanówka i 5 z innych miejscowości. Respondenci wybierani byli losowo, a wywiad był najczęściej przeprowadzany w miejscu ich zamieszkania. Bezpośredni kontakt z respondentem, oprócz pozyskania pełnej informacji niezbędnej, by wypełnić ankietę, pozwala również obserwować jego zachowanie czy wysłuchać dodatkowych komentarzy. Ankietowani mieszkańcy byli na ogół przychylni i chętnie udzielali odpowiedzi, wykazując się w zdecydowanej większości dobrą lub bardzo dobrą znajomością omawianych zagadnień.

Pozostałe ankiety, identyczne w treści i zakresie, wypełnione zostały za pomocą kwestionariusza umieszczonego na stronie internetowej. Dzięki takiemu udogodnieniu możliwe było zebranie w krótkim czasie blisko 300 ankiet. Wydatnie przyczyniły się do tego

władze Grodziska Mazowieckiego i Milanówka, które zgodziły się umieścić kwestionariusz na swoich stronach internetowych. Należy jednak mieć pełną świadomość, że ankiety internetowe zawierają w sobie znacznie szerszy margines błędu niż kwestionariusze wypełnione w trakcie wywiadu bezpośredniego. O ile bowiem kwestionariusz został zabezpieczony przed kilkukrotnym wypełnianiem z tego samego komputera, to już na przykład weryfikacja deklarowanego miejsca zamieszkania jest prawie niemożliwa. W przeciwieństwie do wywiadów bezpośrednich, które w większości miały miejsce w domu lub przed domem respondenta, kwestionariusze internetowe pozostają dla autora całkowicie anonimowe, niejako wymuszając na nim wiarę w dane w nich zawarte, co wpłynęło również na reprezentatywność próby. Podobnie rzecz ma się, gdy przyjrzymy się, jak odpowiadały poszczególne grupy. Nie można wykluczyć, iż w przypadku kwestionariuszy internetowych mogło dojść do „mobilizacji” którejsz z grup mieszkańców, a przez to próby wypaczenia wyników. Aby zdemaskować ewentualne manipulacje, najważniejsze zmienne zostały zbadane oddzielnie dla ankiet zebranych metodą wywiadu bezpośredniego i ankiet internetowych.

Kwestionariusz ankiety zbudowany został z 25 pytań zamkniętych jednokrotnego i wielokrotnego wyboru. Dodatkowo w kwestionariuszu internetowym poproszono, by respondent krótko uzasadnił swój pozytywny lub negatywny stosunek do budowy obwodnicy południowej. Jak się okazało, respondenci chętnie z tej możliwość skorzystali, a część ich wypowiedzi została zacytowana w dalszych akapitach.

### **Analiza wyników**

Sam kwestionariusz można podzielić na 4 części, mimo że nie było to wyraźnie akcentowane ani sygnalizowane respondentowi. W części pierwszej, aby scharakteryzować zaangażowanie w życie swego miasta, respondent był proszony o odpowiedź m.in. na pytania o uczestnictwo w sesjach rady czy czytelnictwo prasy. Gazeta lokalna, obok Internetu, to bez wątpienia źródło wiedzy najbardziej dostępne i przez to najpowszechniejsze. Uczestnictwo w sesjach rady miasta stanowi bardziej zaawansowaną i wymagającą formę partycypacji i jak pokazało badanie, ten sposób dobrowolnego włączania się w politykę lokalną cieszy się odpowiednio niższą popularnością. Potwierdzają to zebrane dane, według których 85 osób, tj. 22,5% próby, przynajmniej raz brało udział w sesji rady swego bądź sąsiedniego miasta. Częściej z tego przywileju korzystali mieszkańcy Milanówka – 33% wobec 19% mieszkańców Grodziska, a także osoby starsze – spośród respondentów do 35 roku życia 15%, zaś pośród osób w wieku ponad 35 lat odsetek ten był dwukrotnie wyższy.

Wśród czytelników prasy lokalnej zróżnicowanie wiekowe nie jest aż tak widoczne. Jedynie 6% wszystkich respondentów przyznaje, że nie czytuje żadnych lokalnych gazet. Jednym z powodów tak dobrych statystyk może być fakt, że zarówno mieszkańcy Milanówka, jak i Grodziska Mazowieckiego otrzymują bezpłatne informatory bezpośrednio do swoich skrzynek na listy – aż 57% badanych deklaruje, że zawsze do nich zagląda.



Część druga kwestionariusza dotyczyła zwyczajów transportowych respondenta – jakie środki transportu preferują mieszkańcy, jak często podróżują? Położenie Milanówka i Grodziska w Obszarze Metropolitalnym Warszawy, wspomniane wcześniej wyniki Generalnego Pomiaru Ruchu, a także – może przede wszystkim – intuicja obliczają, by szczególnie skupić się w tym względzie na dojazdach „do” i „z” Warszawy jako najczęściej wybieranej przez mieszkańców destynacji. Najmocniejszym potwierdzeniem teorii, iż Warszawa jest dla mieszkańców Milanówka i Grodziska Mazowieckiego jednym z najczęściej wybieranych kierunków jest fakt, iż jedynie trzech respondentów nie zadeklarowało, iż podróżują do Warszawy jednym z trzech wymienionych środków transportu – samochodem, autobusem lub pociągiem, a aż 176 osób zadeklarowało w kwestionariuszu, iż codziennie dojeżdża do Warszawy. Jaki jest cel tych podróży? W kwestionariuszu umożliwiono respondentom wybieranie odpowiedzi spośród, takich jak: praca, nauka, usługi sportu, kultury, rozrywki, zakupy, opieka medyczna oraz cel towarzysko-rodzinny. Mogli oni zaznaczać wiele odpowiedzi, które ostatecznie utworzyły piramidę najczęstszych powodów podróży do stolicy. Wyniki zostały przedstawione w Tabeli 1.

**Tabela 1. Najczęściej wskazywane przez respondentów powody podróży do Warszawy**

Wybrane cele podróży	Liczba wskazań
praca	220
zakupy	212
usługi kultury, rozrywki, sportu	177
towarzystwo, rodzinne	154
opieka medyczna	111
nauka	81
<b>ogółem wskazań</b>	<b>955</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonanych badań

Wśród 220 osób deklarujących dojazdy do stolicy w celach zawodowych, 118 pochodzi z Grodziska Mazowieckiego, co stanowi 55% wszystkich respondentów z Grodziska, a 66 – z Milanówka, co stanowi 57% wszystkich respondentów z tego miasta.

Interesujące i zaskakujące wyniki przynoszą również dane o środkach transportu. Już na wstępie dowiadujemy się bowiem, że to nie samochód, ale pociąg obsługuje najwięcej codziennych dojazdów do stolicy – korzystają z niego codziennie 92 osoby (52%), wobec 83 (48%) wykorzystujących do tego celu samochód. Zasadne w tym miejscu wydaje się zatem pytanie, czy zamiast tak bardzo skupiać się na budowie obwodnicy, nie należałoby tych sił i środków przeznaczyć na doinwestowanie przewozów i infrastruktury kolejowej? Wobec faktu, iż zaledwie 5% respondentów w ogóle korzysta z dojazdów do stolicy autobusem można śmiało powiedzieć, że mieszkańcy Grodziska Mazowieckiego, Milanówka i pobliskich miejscowości wyboru dokonują pomiędzy indywidualną komunikacją samochodową i publicznym transportem kolejowym.

Dużą popularność transportu samochodowego widać natomiast wśród osób, które w stolicy bywają z częstotliwością raz na tydzień. Spośród respondentów deklarujących, że bywa w Warszawie raz w tygodniu, 77 korzysta z samochodu, podczas gdy z pociągu jedynie 32. Prawdopodobnie można wiązać to z weekendowymi wyjazdami zakupowymi bądź rodzinnymi wyjazdami w celu skorzystania z usług wyższego rzędu (kino, teatr). Nie istnieją natomiast bardzo wyraźne różnice pomiędzy preferencjami środków transportu w podziale na miejsce zamieszkania.

Dość ciekawie prezentują się natomiast odpowiedzi osób spoza tych miast. Okazuje się bowiem, że 100%, czyli 46 respondentów, mieszkańców okolicznych miejscowości, korzysta częściej lub rzadziej z samochodu osobowego, by dojeżdżać do Warszawy, a aż co trzeci nie korzysta z kolei w ogóle. Wobec braku zarówno sprawnego transportu publicznego dowożącego i zabierającego pasażerów „do” i „ze” stacji kolejowej, atrakcyjnych miejsc do parkowania wokół stacji, a przede wszystkim wobec wciąż niedoskonałej oferty organizatorów przewozów kolejowych, transport szynowy jest dla mieszkańców miejscowości położonych w nieco większym oddaleniu od linii nieatrakcyjny. Stanowi to kolejny przykład braku myślenia kompleksowego o systemie transportowym.

Część trzecia kwestionariusza jest najbardziej obszerna i jednocześnie najbardziej skoncentrowana na temacie obwodnicy i trwającego wokół niej konfliktu. Znalazły się w niej pytania mające zarówno sprawdzić wiedzę respondentów na temat planowanej inwestycji, jak i zebrać ich opinie w zakresie jej celowości oraz roli i pozycji władz w procesie jej realizacji. Poproszono również respondentów, aby zadeklarowali, czy kiedykolwiek zabierali głos w sprawie budowy obwodnicy, czy dostali ku temu okazję, a jeśli nie, to czy zabraliby głos, gdyby taką szansę dostali.

Na wstępie i wobec faktu, iż ponad 98% respondentów słyszało o planach budowy obwodnicy południowej należy bez wątpienia uznać, że temat ten jest ważny i powszechnie znany w społecznościach obu miast. Jak już wcześniej wspomniano, duża w tym rola władz lokalnych i organizacji, dla których obwodnica stanowi jedną z najważniejszych spraw i które wiele sił i środków poświęcają na jej „propagowanie” i ukazywanie, w zależności od stanowiska, w dobrym lub złym świetle.

Potwierdzeniem tego może być fakt, iż ponad 54% respondentów słyszało, iż organizowano spotkania informacyjne na temat projektu budowy obwodnicy Grodziska Mazowieckiego i Milanówka, a kolejne 24% badanych usłyszało taką informację, ale nie potrafi powiedzieć o niej nic więcej. Dotarcie z informacją do niemal 80% mieszkańców to bez wątpienia sukces, ale połowiczny, jeśli wziąć pod uwagę fakt, ile osób z tych informacji skorzystało. Do zabierania głosu w sprawie budowy obwodnicy przyznaje się bowiem 70 respondentów, co stanowi niecałe 20% wszystkich, ale tylko 26 z tych 70 osób przyznaje, że swój głos zabierali właśnie na spotkaniu informacyjnym. Pozostali mieszkańcy swoją aktywność przejawiali zwykle w ramach dyskusji na forach internetowych oraz podpisując listy i protesty, co samo przez się mówi o ich stosunku do budowy obwodnicy i uzasadnia ich aktywność.

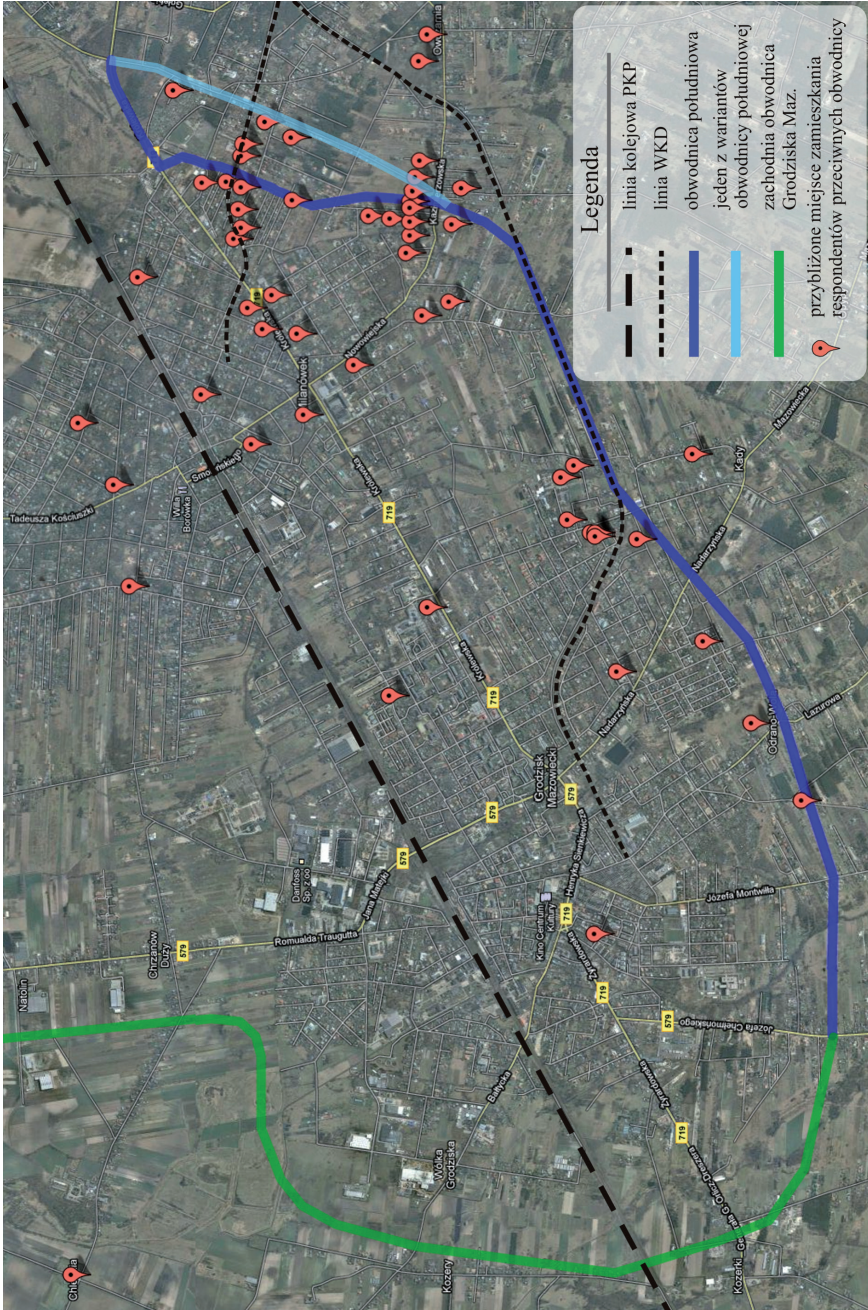
Fakt, że obwodnica była planowana od ponad 30 lat pozwala domniemywać, że znaczna część mieszkańców Milanówka i Grodziska Mazowieckiego i bez spotkań informacyjnych

zna wiele szczegółów przyszłej inwestycji i może mieć ugruntowane zdanie na ten temat, a fakt pojawiających się protestów jest dla nich tylko fanaberią i próbą ochrony własnych interesów, wobec prawdopodobnego ich zagrożenia. Jaka jest zatem opinia o budowie obwodnicy wśród mieszkańców Grodziska Mazowieckiego, Milanówka i okolicznych miejscowości, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym? Otóż zwolenników budowy obwodnicy południowej jest 81,5% (308), a przeciwnych jest 15,9% (60) respondentów. Dziesięciu respondentów nie potrafiło określić, czy są przeciwni, czy popierają budowę obwodnicy południowej. Można w tym momencie spierać się o to, czy to dużo, czy mało, lecz zadowalający efekt może dać jedynie szersze spojrzenie i głębsza analiza wyników, na które inne operacje statystyczne mogą rzucić więcej światła. Znamienne jest mianowicie, że spośród mieszkańców Grodziska Mazowieckiego przeciwnych budowie jest 14 osób, co stanowi nieco ponad 7% respondentów z tego miasta, zaś wśród mieszkańców Milanówka przeciwnicy budowy stanowią aż 49% wszystkich respondentów. Aby zabezpieczyć wyniki badań przez manipulowaniem, zostały również policzone głosy respondentów w zależności od metody wypełniania kwestionariusza, co przyniosło dosyć zaskakujące rezultaty. Okazuje się bowiem, że wśród osób ankietowanych osobiście tylko 6% deklaruje swoją niechęć dla budowy obwodnicy południowej, a 2 osoby, tj. 2,4%, nie ma sprecyzowanej opinii. Można domniemywać, że pojawienie się ankiet na stronie internetowej Milanówka i Grodziska Mazowieckiego spowodowało mobilizację środowiska przeciwników obwodnicy, co w pewnym stopniu mogło wpłynąć na wyniki badania. Potwierdzenie tego przypuszczenia mogłoby oznaczać, że w rzeczywistości przeciwników budowy obwodnicy południowej jest znacznie mniej, lecz są oni daleko bardziej aktywni od większości. Te dane zdają się potwierdzać wspomniany wcześniej postulat, by obwodnicy Grodziska Mazowieckiego i Milanówka nie traktować jako jednej, niepodzielnej całości. Widać tu bowiem wyraźnie, iż to, co jedni uważają za lekarstwo na trapiące oba miasta korki, inni traktują jako *marnotrawstwo środków publicznych, przejaw arogancji władz samorządowych Grodziska i województwa wobec mieszkańców Milanówka, a nawet paranoiczny pomysł z epoki głębokiego komunizmu*<sup>12</sup>.

Jak na tle wszystkich respondentów prezentuje się statystyczny przeciwnik budowy obwodnicy? Na podstawie wykonanych analiz statystycznych, w tym testów Chi kwadrat, nie można stwierdzić, że przeciwnicy budowy obwodnicy dominują wśród którejś z grup w kategorii długości zamieszkiwania w deklarowanym miejscu i wieku. Innymi słowy, wśród przeciwników budowy obwodnicy południowej znajdują się przedstawiciele wszystkich grup wiekowych, a także starzy i nowi mieszkańcy. Co więcej, także struktura wykształcenia respondentów nie daje istotnych podstaw, by wskazać istotne różnice pomiędzy grupami zwolenników i przeciwników realizacji obwodnicy południowej. Także zwyczaje transportowe nie dają podstaw, by przeciwników budowy obwodnicy wyróżnić spośród pozostałych respondentów. Jak pokazały wyniki ankiety, nie są to osoby, które istotnie częściej niż inni wykorzystują w swoich podróżach mniej obciążające środowisko środki transportu zbiorowego, a co więcej, aż połowa zdeklarowanych przeciwników codziennie lub kilka razy w tygodniu bywa w Warszawie samochodem, podczas gdy wśród zwolenników budowy obwodnicy południowej przyznaje się do tego zaledwie 37% badanych.

<sup>12</sup> Materiały własne na podstawie wykonanych badań.

Ryc. 2. Rozmieszczenie w przestrzeni respondentów przeciwnych budowie obwodnicy południowej (na podstawie deklarowanej ulicy zamieszkania)



Źródło: opracowanie własne na podkładzie Google Maps. Przebieg obwodnic na podstawie danych MZDW w Warszawie

Wśród zdeklarowanych przeciwników budowy obwodnicy można znaleźć jednak wspólną cechę. Wskazać ją pomogły zebrane od respondentów nazwy ulic, przy których zamieszkują. Dzięki nim możliwe było stworzenie przestrzennego, przybliżonego, z uwagi na fakt, iż w trosce o ochronę danych osobowych respondent był proszony o niepodawanie numeru lokalu, rozkładu wszystkich odpowiedzi. Jak pokazały wyniki badań, aż 58% przeciwników mieszka nie dalej niż 200 m od planowanych korytarzy obwodnicy południowej, a 83% mieszka przy ulicy Królewskiej – dzisiejszej drodze 719 bądź na południe od niej (por. *Ryc. 2*). Na większość z tych osób inwestycja wywrze zatem bezpośredni wpływ, odziedzi od reszty miasta, zaburzy krajobraz, doprowadzając tym samym do spadku wartości nieruchomości.

Mimo iż przeciwnicy stanowią relatywnie nieliczną i skoncentrowaną grupę, to wyróżniają się ponadprzeciętną aktywnością – aż 30 na 60 osób, przeciwników budowy, przyznaje, że zabierało głos w sprawie budowy obwodnicy, podczas gdy wśród zwolenników przyznaje się do tego 40 respondentów, tj. około 13%. Istnieje również bardzo silna zależność pomiędzy stosunkiem do budowy obwodnicy a braniem udziału w sesjach rady miasta. Spośród przeciwników 2/3 respondentów brało przynajmniej raz udział w sesji rady miasta, podczas gdy w grupie zwolenników przyznaje się do tego niecałe 20% badanych. Znowu należy postawić w tym miejscu pytanie, czy to aktywność i wrażliwość obywatelska na przyjęcie złych rozwiązań wywołała protest, czy to niechęć dla budowy obwodnicy jest źródłem aktywności?

W badaniu kwestionariuszowym zapytano również mieszkańców, czy według nich władze samorządowe województwa mazowieckiego znają potrzeby mieszkańców w kwestii budowy obwodnicy, a także, czy je uwzględniają. Wyniki zostały zaprezentowane w *Tabeli 2*.

**Tabela 2. Zestawienie opinii respondentów odnoszących się do znajomości i uwzględniania przez władze województwa potrzeb i opinii mieszkańców w kwestii budowy obwodnicy**

Czy Pani/Pana zdaniem, władze województwa, odpowiedzialne za budowę obwodnicy, znają potrzeby i opinie mieszkańców w tej kwestii? (%)		Czy sądzi Pani/Pan, że władze województwa, podejmując decyzję o budowie obwodnicy, uwzględniają opinie mieszkańców? (%)
22	<b>tak</b>	14,7
36,2	<b>raczej tak</b>	37,8
13,9	<b>nie wiem</b>	15,8
17,8	<b>raczej nie</b>	17,8
10	<b>nie</b>	13,9
<b>368</b>	<b>ogółem</b>	<b>368</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonanych badań

Powyższe informacje uznać należy za generalnie dobrą cenzurkę dla władz. Dobrą pod tym względem, że blisko 2 razy więcej respondentów uważa, iż władze województwa znają i uwzględniają w swej polityce opinie mieszkańców odnośnie budowy obwodnicy. Podobnie jak w poprzednich statystykach, także tutaj widać różnice regionalne pomiędzy respon-

dentami z Grodziska Mazowieckiego – ostoji zwolenników a respondentami z Milanówka, gdzie silna jest grupa przeciwników. Zarówno przy pierwszym, jak i przy drugim pytaniu w Milanówku znajdziemy znacznie więcej respondentów mówiących zdecydowane „nie” – 16% mieszkańców Milanówka jest zdania, iż władze województwa nie znają potrzeb i opinii mieszkańców, a aż 25% uważa, że nie są one uwzględnia przez władze. W Grodzisku Mazowieckim w obu przypadkach odsetek jest podobny i wynosi ok. 8%.

## Podsumowanie

Trwający od wielu lat i nagłaśniany przy bardzo wielu okazjach konflikt wokół budowy obwodnicy Grodziska Mazowieckiego i Milanówka silnie wrósł w świadomość mieszkańców nie tylko tych dwóch miast. Stał się konfliktem społecznym w pełni swej teoretycznej definicji – nie jednorazową ekspresją negatywnych emocji, ale wieloetapowym, trwającym w dłuższym czasie procesem [Królikowska 1996]. Ze sporu o lokalnym charakterze, dzięki licznym akcjom i kontrakcjom przeciwników i zwolenników inwestycji, stał się on społeczno-politycznym zjawiskiem, sztandarowym przykładem konfliktu o przestrzeń i pośrednim dowodem na kryzys polityki przestrzennej kraju.

Zaprojektowana blisko 40 lat temu droga, mająca pierwotnie charakter obwodnicowy, dziś przynajmniej na obszarze Milanówka częściowo go straciła, stając się raczej, używając terminologii matematycznej, cięciwą miasta. W przypadku realizacji odetnie ona część mieszkańców od centrum i w świetle założeń *Studium Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowego* ograniczy im możliwość komunikacji z centrum i północą do kilku węzłów. Mieszkający najbliższej drogi powinni się zaś liczyć, niezależnie od zastosowanych urządzeń ochronnych, ze wzrostem hałasu, zaburzeniem krajobrazu, a także w pewnym stopniu zanieczyszczeń, a w konsekwencji spadkiem wartości nieruchomości. Nieprzypadkowo więc zdecydowana większość ludzi zamieszkujących działki wokół planowanej obwodnicy południowej jest jej przeciwna, podczas gdy mieszkańcy środkowej i północnej części obu miejscowości to niemal w 100% jej zwolennicy.

Jednak warto w tym miejscu przyrzeć się kolejnej kwestii, a mianowicie, czy tylko przeciwnicy mają prawo bronić swych interesów? Protest jest reakcją obronną na sytuację zagrożenia, a wachlarz form protestu jest niemal nieskończenie szeroki, zawsze jednak wiąże się z pewną aktywnością. *Ludzie organizują się w grupy właśnie po to, aby protestować* [Pawłowska 2010, 36]. Jego przeciwieństwem jest aprobata, poparcie, które w myśl starej zasady, iż *to milczenie jest zgodą* może odbywać się, i najczęściej odbywa, w formie biernej i daleko częściej niż wyrazy dezaprobaty, indywidualnie. Prowadzi to do częściej w Polsce patologii, którą celnie, choć nieprecyzyjnie, charakteryzuje Krystyna Pawłowska, mówiąc, że *rozmowy z protestującymi zyskują rangę konsultacji społecznych, co jest nie tylko błędem logicznym, ale także strategicznym, bo w grupie nieaktywnych interesariuszy może przeważać całkiem inna opcja niż ta, którą lansują protestujący* [Pawłowska 2010, 36]. Oczywiście, rozmowa z protestującymi, podobnie jak z każdą inną grupą aktywnie wyrażającą w danej sprawie swoje zdanie, jest konsultacją. Sytuacja zmienia się jednakże w chwili, gdy staje się ona jedyną

formą uspołeczniania, a dla władz miarą dobrze spełnionego obowiązku. Czasem może to skutkować tym, że przeprowadzenie takich rozmów i podjęcie na ich podstawie wiążących decyzji, które pozornie wyciszą konflikt, zaktywizuje i skłoni do działania grupy dotychczas nieaktywne, co wywoła kolejne protesty.

Inną prawdą jest jednak także to, iż w młodej polskiej demokracji głównie sytuacja wymusza na nas zaangażowanie, a aktywne włączenie się w rozwiązanie jakiejś kwestii zależy od tego, jak bardzo zagrożony jest nasz własny interes. Przecież, jak pokazały badania, to właśnie 50% przeciwników budowy obwodnicy południowej zabierało w jej sprawie głos (jak podpowiada intuicja był to raczej głos krytyczny), podczas gdy wśród zwolenników tylko 13% i przecież to co trzeci przeciwnik brał udział w przynajmniej jednej sesji rady miasta, podczas gdy tylko co piąty zwolennik. Jak napisał w kwestionariuszu jeden z respondentów, *zawsze największe larum podnoszą ci, których nieruchomości na tym stracą, zwolennicy nie interesują się tym, dopóki nie zmieni się przebiegu na ich niekorzyść i to jedyna prawda*<sup>13</sup>. Jednoczymy się w obronie interesów, bo tylko zjednoczeni możemy ich realnie bronić i nie jest to nasz wybór, tylko konieczność chwili. Współpracujemy dopiero wtedy, kiedy potrzeba ochrony interesów staje się na tyle duża, że część swoich sił i środków jesteśmy skłonni oddać do „puli grupowej” w przekonaniu, że powiększy to nasze szanse. To zdanie zaczerpnięte z teorii zachowań społecznych zyskało w poprzednich rozdziałach swoje potwierdzenie. Wysiłek i zaangażowanie kosztują czas i nierzadko też pieniądze. Jak podają wyniki *Europejskiego Sondażu Społecznego*, Polacy są jednym z najmniej aktywnych narodów w Europie. W 2002 roku 9,55% respondentów kontaktowało się z politykiem rządowym lub samorządowym, a jedynie 7,1% badanych podpisywało w tym okresie petycje. W tym czasie kontakt z politykiem nawiązało 16,1% Europejczyków, a blisko co czwarty wyraził swoje zdanie w formie petycji [ESS 2002]. Co więcej, sondaż z 2006 roku wykazał w Polsce spadek tych i tak niskich wskaźników. Angażujemy się tylko w te inicjatywy, które przynieść nam mogą odpowiednio duże korzyści lub uchronić przed odpowiednio dużymi stratami.

Mimo iż jest to gorzka prawda to zachowanie takie mimo wszystko przynosi w pewnym, dość ograniczonym zakresie, pozytywny efekt. Włączanie się w społeczne życie publiczne to zgoda na niełatwy proces wspólnego uczenia się – zdobywanie wiedzy o swoich prawach, praktycznych umiejętnościach korzystania z nich, ale także w zakresie umiejętności organizowania się i zrzeszania – jak pisze Krystyna Pawłowska, *partycypacji można i trzeba się nauczyć*. Wspomniane ograniczenia wynikają zaś z faktu, że oprócz samych protestujących, niewiele osób chce się uczyć, a władze robią niewiele, by to zmienić. W sytuacji, gdy interes większości nie jest zagrożony, sama informacja, choćby nie wiadomo jak rzetelnie podana, nie wystarczy, a badanie ankietowe tylko to potwierdziło. 13% zwolenników nie potrafi określić, czy władze województwa znają opinie mieszkańców w kwestii budowy obwodnicy południowej, a blisko 15% nie umie sprecyzować, czy te opinie są uwzględniane. W grupie przeciwników obie analogiczne wartości oscylują wokół 1%.

Krótką tradycją demokratyczną, a przez to ograniczona liczba dobrych wzorców i modeli zachowań powoduje, że popadamy w skrajności, działamy chaotycznie i niechętnie współ-

<sup>13</sup> Materiały własne na podstawie przeprowadzonych badań.

pracujemy. Współpraca powoduje zbliżenie poglądów i postaw, rodzi otwartość w komunikacji, zaufanie, a także wrażliwość na wspólne interesy; lecz jednocześnie tylko upowszechnienie się w społeczeństwie tych właśnie cech i postaw może umożliwić jej podjęcie [Deutsch 2000, 29].

Brak jest doświadczenia wśród ludzi, ale również władz wszystkich szczebli, wciąż mało zainteresowanych wcielaniem w życie idei współzrządzenia. Te krytyczne wnioski i opinie potwierdzają aktywiści WWF, którzy na co dzień stykają się z takimi przejawami. *Sytuacji, w której inwestor bądź odpowiedni organ wykazuje aktywną postawę i dociera do zainteresowanych praktycznie się nie spotyka. Informacje o przedsięwzięciu trzeba najczęściej „wydzierać”, z niemałym trudem lokalizując uprzednio miejsce, gdzie się znajdują. Na zgłaszanie uwag pozostawia się niewiele czasu, nie mówiąc o przygotowaniu pogłębionych analiz czy opracowaniu i zaproponowaniu wariantów alternatywnych lub modyfikacji rozwiązań (...). Przedstawiciele społeczeństwa traktowani są raczej jako niemi widzowie, a nie wartościowi i równoprawni uczestnicy procesu. Poczucie bezsilności wobec „wszechmogącej władzy” powoduje, że aktywne postawy w sprawach dotyczących środowiska są u nas nadal rzadkie [WWF 2007].*

#### Literatura:

- Adamus-Matuszyńska A., 1998, *Współczesne teorie konfliktu społecznego*, Katowice.
- Banachowicz B., 2005, *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Białystok.
- Deutsch M., 2000, *Cooperation and Competition*, (w:) Deutsch M., Coleman P.T., *The handbook of conflict resolution: theory and practice*, San Francisco.
- Gumkowska M., 2006, *Indeks społeczeństwa obywatelskiego w Polsce 2005*, Warszawa.
- Herbut R., 2003, *Grupy interesu a proces decyzyjny*, (w:) Machelski Z., Rubisz L. (red.) *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń.
- Ney B., Kozubek E., *Planowanie przestrzenne a budowa dróg*, Referat na XIX sesji naukowo-technicznej Stowarzyszenia Geodetów Polskich, Nowy Sącz 14-16 czerwca 2007 r.
- Pawłowska K., 2010, *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, Kraków.
- Putnam R., 1993, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton.
- Wnuk-Lipiński E., 2008, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa.
- ESS 2008, *Europejski Sondaż Społeczny*, Runda 4, 2008 r., [www.ifispan.waw.pl/ESS/](http://www.ifispan.waw.pl/ESS/) z dnia 10 lutego 2011 roku.
- ESS 2002, *Europejski Sondaż Społeczny*, Runda 1, 2002 r., [www.ifispan.waw.pl/ESS/](http://www.ifispan.waw.pl/ESS/) z dnia 10 lutego 2011 roku.



GPR 2005, *Generalny Pomiar Ruchu*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

*Inwestycje infrastrukturalne. Komunikacja społeczna i rozwiązywanie konfliktów*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008).

PZPWM 2004, *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, Uchwała Nr 65/2004 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 czerwca 2004 r. (2004).

*Ocena zasadności budowy południowego odcinka obwodnicy Grodziska Mazowieckiego*, TranEko, Grodzisk Mazowiecki (2008).

*Studium koncepcyjne podstawowego układu drogowego miast: Grodzisk Maz., Milanówek, Brwinów i Podkowa Leśna*, TransEko, Warszawa (2007).

*Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006).

*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Grodzisk Mazowiecki*, Warszawa (2010).

*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Milanówka*, Biuro Planowania Rozwoju Warszawy (1997).

WWF 2007, *Jakość konsultacji społecznych w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne*, WWF (2007).

NIK 2010, *Informacja o wynikach kontroli zapewnienia społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska*, Najwyższa Izba Kontroli (2010).

#### **Wykorzystane strony internetowe:**

[www.milanowek.pl](http://www.milanowek.pl)

[www.grodzisk.pl](http://www.grodzisk.pl)

[www.przyjaznakomunikacja.pl](http://www.przyjaznakomunikacja.pl)

[www.powiat-grodziski.pl](http://www.powiat-grodziski.pl)

[www.ibspan.waw.pl/stzm](http://www.ibspan.waw.pl/stzm)

[www.mazovia.pl](http://www.mazovia.pl)

[www.mzdw.pl](http://www.mzdw.pl)

[www.pkp.pl](http://www.pkp.pl)

[www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl)

[www.ifispan.waw.pl](http://www.ifispan.waw.pl)

[www.wkd.com.pl](http://www.wkd.com.pl)

[www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

**ABSTRACT**

This article tries to answer questions concerning sources of social conflicts connected with spatial planning and development, which number is growing in Poland. The example of the planned Milanówek and Grodzisk Mazowiecki ring road in the course of voivodship road 719 illustrates the run of social conflicts, helps to understand their reasons and appraise activities of both conflicted sides on the basis of their effectiveness in mitigating or intensifying problems. Data collected from questionnaires completed by nearly 400 inhabitants of district Grodzisk in July and August 2010 constitutes the justification for presented theses and conclusions. Collected and described results of the survey show not only the attitude of local community towards issue of the ring road but also cast light on the condition of public spirit among residents in Grodzisk Mazowiecki and Milanówek. The whole consideration is based on the wide legal, social and historical contexts, which possess the key role in the processes of formation, escalation and extinguishing of conflicts. The examination of documents and correspondence enables tracking the conflict around road 719 from its beginning, identifying the most important moments and multidimensional appraising of actions conducted by both sides on the basis of quoted social theories taken from writings of i.a. Morton Deutsch, Robert Putnam and Edmund Wnuk-Lipinski.

---

---

**mgr Michał Hackiewicz**, absolwent Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, pracownik Zespołu Planowania Przestrzennego w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego w Warszawie. Specjalizuje się w zagadnieniach infrastruktury transportowej, współpracuje przy realizacji projektu „Rail Baltica Growth Corridor”. Współautor „Oceny Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego”.