

**Krystyna Pawłowska, Anna Staniewska, Jacek Konopacki**  
Instytut Architektury Krajobrazu Politechniki Krakowskiej  
Pracownia Podstaw Kulturowych Architektury Krajobrazu

# UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W OCHRONIE, ZARZĄDZANIU I PLANOWANIU KRAJOBRAZU – PODRĘCZNIK DOBRYCH PRAKTYK



GENERALNA  
DYREKCJA  
OCHRONY  
ŚRODOWISKA

**Krystyna Pawłowska, Anna Staniewska, Jacek Konopacki**

Instytut Architektury Krajobrazu Politechniki Krakowskiej  
Pracownia Podstaw Kulturowych Architektury Krajobrazu

# **UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W OCHRONIE, ZARZĄDZANIU I PLANOWANIU KRAJOBRAZU – PODRĘCZNIK DOBRYCH PRAKTYK**

**Finansowanie:**

Opracowanie i druk publikacji

finansowane ze środków

Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

**Wydawca:**

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

ul. Wawelska 52/54

00-922 Warszawa

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



GENERALNA DYREKCJA OCHRONY ŚRODOWISKA

**Autorzy:**

Krystyna Pawłowska

Anna Staniewska

Jacek Konopacki

Instytut Architektury Krajobrazu Politechniki Krakowskiej

Pracownia Podstaw Kulturowych Architektury Krajobrazu

ISBN: 978-83-62940-38-7

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

## Spis treści

1. Społeczność lokalna i jej krajobraz – korzyści i odpowiedzialność	4
2. Idea partycypacji społecznej w gospodarce przestrzennej	7
A. Korzyści z partycypacji społecznej	7
B. Partycypacja społeczna jako metoda przeciwdziałania konfliktom	8
C. Program partycypacji społecznej	10
3. Na czym polega partycypacja społeczna – metody i narzędzia partycypacji	12
A. Faza 1 – Informowanie interesariuszy	12
B. Faza 2 – Badania opinii i potrzeb interesariuszy	13
C. Faza 3 – Prezentacja i wyjaśnianie projektu	16
D. Faza 4 – Dyskusja publiczna	16
E. Faza 5 – Negocjacje	18
F. Faza 6 – Uczestnictwo interesariuszy w realizacji zamierzenia	19
4. Partycypacja w świetle przepisów prawnych	19
A. Prawo do informacji	20
B. Prawo do informacji o środowisku	21
C. Partycypacja w procedurach oceny oddziaływania na środowisko	23
D. Partycypacja w planowaniu przestrzennym	27
E. Partycypacja w ochronie przyrody i krajobrazu	28
F. Partycypacja a krajobraz kulturowy	29
5. Praktyczne metody udziału społecznego w planowaniu i zarządzaniu krajobrazem	30
A. Park na Kozaczej Górze w Gdańsku	31
B. Park nad Balatonem w Warszawie	32
C. Maszt telefonii komórkowej w Pieninach	32
D. Plan ochrony Pienińskiego Parku Narodowego	34
E. ZPPAUP – francuska metoda ustanawiania statusu ochronnego	35
F. Rewitalizacja domów kupieckich w Kioto	36
G. Program redukcji hałasu w Essen	37
H. Elektrownie wiatrowe w Szwajcarii	38
I. Zagospodarowanie doliny rzeki Gaywood w Anglii	39
J. Renaturyzacja dolnego biegu rzeki Ems	40

## Rozdział 1

### SPOŁECZNOŚĆ LOKALNA I JEJ KRAJOBRAZ – KORZYŚCI I ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Słowo krajobraz to połączenie dwóch wyrazów: obraz i kraj. Choć pojęcie to częściej przychodzi na myśl, gdy oglądamy krajobraz piękny np. panoramę gór, czy malowniczy brzeg jeziora, w istocie każdy obraz kraju, w tym także brzydki czy nijaki jest krajobrazem. Gdy wybieramy miejsce na wakacje, jednym z liczących się walorów jest piękny krajobraz. Wiedzą o tym dobrze autorzy reklam turystycznych, wiedzą także deweloperzy zachęcający do zakupu mieszkania. „Zamieszkać w Słonecznej Dolinie, Nad Strumieniem, w Leśnym Zakątku!” – wabią natarczywie wielkie, kolorowe postery. Niezależnie od tego, czy owe deweloperskie obietnice są realnie spełniane czy nie, oczywiste jest, że odwołują się do naszej tęsknoty za życiem w miejscu pięknym i zdrowym – blisko natury. Przyroda, piękny krajobraz to powszechnie uznawane wartości – nie ma pewnie nikogo, kto nie przyznałby, że je ceni i że ich potrzebuje. Tak wyglądają deklaracje.

Są jednak sytuację i zjawiska, które mogłyby świadczyć o zupełnie innej relacji. „Chcę wybudować sobie dom na własnej działce i nic mnie nie obchodzi, że ktoś tam wyznaczył jakiś park krajobrazowy w taki sposób, że moja działka stała się niebudowlana”, „Nie mam zamiaru płacić za wywóz śmieci, skoro łatwiej i taniej wysypać je chyłkiem w lesie”, „Mogę dobrze zarobić na hotelu w pobliżu pięknego zamku, a to, że sylweta hotelu zasłoni zamek, mało mnie interesuje. Niech sobie chronią gdzie indziej – byle nie u mnie”. Takie postawy nie są przecież rzadkością. Niestety ich wpływ na rzeczywistość potwierdza stan krajobrazu polskiego.

Oczywiście mamy w naszym kraju miejsca piękne, powszechnie podziwiane, skutecznie chronione lub w tak małym stopniu zagospodarowane, że wciąż dominuje ich naturalne piękno. Są jednak ogromne połacie, krajobrazu przeciętnego, zwykłego, który na ogół niestety

nie grzeszy urodą. Jest chaotyczny, brzydki, albo wręcz bardzo brzydki. Jego przygnębiającą nijakość możemy oglądać jadąc przez Polskę samochodem lub pociągiem, szczególnie późną jesienią, kiedy ani liście ani śnieg nie maskują przestrzennego bałaganu. Do niedawna dodatkową cechą tego krajobrazu było wszechogarniające zaniedbanie. Obecnie coraz więcej pomalowanych ścian, nowych dachów, porządných ogrodzeń, tu i ówdzie nawet pojawia się zadbane ogrod, ale nie zmienia to ogólnego stanu chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym. Brakuje elementarnego porządku w rozplanowaniu miast i osiedli tak, jakby każdy budujący działał na własną rękę nie bacząc na organizację całości. Na tym tle korzystnie wyróżniają się jedynie te fragmenty zabudowy, w których udało się zachować i kontynuować stary, niegdyś ustanowiony ład przestrzenny.

Dlaczego tak jest? Dlaczego po przekroczeniu granicy polsko-słowackiej widzimy coś całkiem innego? Zamiast rozproszonej po górach i dolinach zabudowy, oglądamy zwarte, pięknie usytuowane wsie i wielkie połacie niemal naturalnej przyrody. Powiecie – Słowacja ma mniejsze zaludnienie. To prawda, ale różnica jest niewielka (gęstość zaludnienia Słowacji – 110 osób/km<sup>2</sup>, Polski – 123,13 osób/km<sup>2</sup>). Zobaczmy więc krajobraz niemiecki. Mimo niemal dwukrotnie większej gęstości zaludnienia (229 osób/km<sup>2</sup>), ład panujący w tym krajobrazie jest imponujący.

Zatem, dlaczego tak jest? Od czego zależy stan krajobrazu w danym kraju lub regionie? Kto jest za to odpowiedzialny? Co należy zrobić, aby poprawić tę sytuację?

Po pierwsze, trzeba zdać sobie sprawę jak powstaje ów wizerunek, który nazywamy krajobrazem. Teoria mówi, że jest on fizjonomią<sup>1</sup> środowiska, na które składa się wszystko, co stworzyła w danym miejscu natura i wszystko, co wprowadził tam człowiek w trakcie wielowiekowego gospodarowania. Tak więc krajobraz jest obrazową syntezą

<sup>1</sup> J. Bogdanowski, *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Ossolineum, Kraków 1976.

bardzo wielu składników. Można go porównać do wyglądu człowieka. Bez specjalistycznych badań i analiz, po wyglądzie i mowie ciała zwykle możemy wyrobić sobie zdanie, czy ów człowiek jest zdrowy, silny i pełny energii, czy przeciwnie, jakiś składnik czy system tego skomplikowanego organizmu źle działa. Nie jest to, rzecz jasna, ocena precyzyjna, ale w życiu codziennym opieramy się na niej nieustannie.

Podobnie, krajobraz jest obrazową syntezą wszystkiego, co istnieje i dzieje się w przestrzeni. Na jego podstawie można ocenić jak dane społeczeństwo gospodaruje swoją ziemią: jak obchodzi się z darami natury i jaka jest jakość tego, co budują tam ludzie. Czy wkład ten polega na niszczeniu czy oszczędnym korzystaniu z natury, czy jest wprowadzaniem ładu czy chaosu, czy towarzyszy temu dążenie do piękna, czy dobre lub złe efekty estetyczne są zamierzone, czy też bywają przypadkowym następstwem poczynań o innych celach podstawowych. Na te wszystkie pytanie odpowiada syntetycznie krajobraz, z czego, podobnie jak z fizjonomii człowieka, korzystamy na co dzień bardziej lub mniej świadomie.

Rozważając problemy zagospodarowania przestrzennego przez pryzmat krajobrazu możemy mieć wątpliwości, czy taki estetyczny punkt widzenia jest istotnie ważny w zestawieniu z prozaicznymi realiami życia. Krajobraz jednak jest rodzajem księgi, z której możemy wyczytać się wiele informacji, także na temat tych przyziemnych realiów. Porównajmy dwa sposoby zagospodarowania tego samego obszaru: zwarta zabudowa wsi wokół wyraźnego centrum i wieś rozproszona z usługami rozmieszczonymi w wielu miejscach. A teraz wyobraźmy sobie te kilometry dróg, rur i kabli, które trzeba zbudować, aby obsłużyć zabudowę rozproszoną w stosunku do oszczędnej infrastruktury wsi zwartej.

Po drugie zapytajmy: Kto, oprócz twórcy natury, jest autorem krajobrazu? Odpowiedzialność ta jest trudna do określenia, ponieważ jest zbiorowa. Obejmuje bardzo wiele jednostek i grup ludzkich, a ich wpływ na stan kraju jest zróżnicowany tak co do wielkości jak i rodzaju. I tak odpowiedzialni są: posłowie, którzy uchwalają ustawy dotyczące zagospodarowania przestrzennego, ochrony przyrody, środowiska

i zabytków. Odpowiedzialni są też profesjonaliści, którzy przygotowują ustawy i ekspertyzy, a także rząd i jego służby centralne i regionalne, które te ustawy wprowadzają w życie. Do tego zbioru należą także organy przedstawicielskie i urzędy władz samorządowych, które uchwalają plany zagospodarowania przestrzennego i wprowadzają je w życie. Autorami są też planiści, którzy owe plany i projekty sporządzają.

Oprócz władz i profesjonalistów zajmujących się gospodarką przestrzenną, znaczący wpływ na krajobraz mają także zwyczajni ludzie – mieszkańcy danego terenu, a zwłaszcza ci, którzy na stałe są lub stają się doraźnie inwestorami zmian przestrzennych. Odpowiedzialny jest ten, kto buduje lub burzy dom, kto sadi lub wycina drzewo, segreguje śmieci lub wyrzuca je do lasu, kto buduje fabrykę, zakłada sad, zasiewa pole. Odpowiedzialny jest także ten, kto protestuje przeciw budowie drogi i ten, kto z tym protestem walczy. Nie bezpośrednio, ale jednak odpowiedzialni są także wyborcy, którzy wybierają kandydata obiecującego dbałość o ład przestrzenny, albo tego, który obiecuje, że każdy będzie sobie robił w przestrzeni, czego tylko zapragnie.

Tak wielka liczba odpowiedzialnych i zainteresowanych przestrzenią wynika z faktu, że jest ona wartością, która potrzebna jest wielu ludziom w najróżniejszych, często wykluczających się celach. Trzeba nią tak gospodarować, aby różne zamierzenia w racjonalny sposób godzić tworząc przy tym harmonijny i w miarę możliwości piękny krajobraz. Po to właśnie wymyślono planowanie przestrzenne, aby godziło interesy indywidualne i zbiorowe.

Stosunek nas Polaków do planowania przestrzennego, zwłaszcza po okresie komunizmu, kiedy to lekceważono prawo własności, bywa wrogi. Kiedy z planu przestrzennego wynika zakaz budowy na naszej własnej działce, buntujemy się, bo przecież: „Wolność Tomku w swoim domku”. Kiedy jednak sąsiad tuż za naszym płotem, na swojej własnej działce chciałby wybudować chlewnię, lub wytwórnię chemikaliów, oczekujemy ochrony ze strony planu i wdrażających go władz. Niestety nie wszyscy potrafią wyciągnąć z tego uogólniające wnioski o oczywistej potrzebie planowania.

Podręcznik ten dotyczy tylko niektórych spośród poruszanych powyżej zagadnień, to jest tylko tego zakresu odpowiedzialności za krajobraz, który spoczywa na społeczności lokalnej, to znaczy mieszkańcach danego terenu i samorządowych władzach lokalnych, które tym terenem zarządzają.

Jak wiadomo, Polacy są indywidualistami. Chętnie działają w grupach, ale tylko na zasadzie akcji, a szczególnie chętnie, gdy mają wspólnego wroga. Czy zatem w Polsce można mówić o społecznościach lokalnych – formie permanentnego współdziałania grupy zamieszkującej wspólnie określone miejsce?

Odkąd istnieją w Polsce samorządowe gminy, a wewnątrz nich podział na dzielnice (w miastach) i sołectwa (na wsi), istnieją administracyjne ramy do działania społeczności lokalnych. Nie znaczy to jednak, że te ramy w każdym przypadku wypełnia autentyczna społeczna treść. Są gminy, w których mieszkańcy czują, że wybrany przez nich samorząd dba o nich i o wspólne miejsce życia, próbuje poznać i zaspokoić potrzeby mieszkańców zarówno te indywidualne, jak i zbiorowe, dba o tworzenie i rozwój więzi sąsiedzkich, chętnie podejmuje i wspiera cenne oddolne inicjatywy, a gdy czegoś zabrania, to stara się o społeczne zrozumienie dla tego zakazu. Innymi słowy – zarządza raczej niż rządzi.

Są jednak gminy, w których samorząd politykuje, ma jakieś swoje nieznanne mieszkańcom cele, nie dba o kontakt z obywatelami, zakazy i nakazy traktuje arbitralnie, inicjatywy oddolne traktuje jako kłopot. W takich gminach mieszkańcy często nie szanują lub nawet niewiedzą, kto nimi rządzi, gdzie jest siedziba gminy, czy rady dzielnicy. W takiej gminie więzy między mieszkańcami nie powstają, albo powstają właśnie w opozycji do gminy. Władza staje się wspólnym wrogiem, co jest z gruntu sprzeczne z ideą samorządności.

Jest wiele powodów, aby dążyć do autentycznej samorządności. Jednym z nich jest potrzeba swojskości, czyli świadomości bycia u siebie i wśród swoich. Jeśli jesteśmy autentyczną wspólnotą, a nie zbiorowiskiem obcych sobie jednostek, możemy znacznie więcej i to

nie tylko w proteście, lecz także w pozytywnym działaniu. Takie zbiorowe poczucie swojskości jest pożyteczne zarówno dla ludzi, jak i dla miejsca<sup>2</sup>. Ludziom daje poczucie bezpieczeństwa, którego często nie doceniamy, póki nie znajdziemy się w sytuacji emigranta. Natomiast miejsce zyskuje dbającego o nie gospodarza. Bardzo wiele treści kryje się za określeniami „moje miasto”, „moja dzielnica”, „moja wieś”. Jest to poczucie przynależności i odpowiedzialności – chęć udziału we władaniu i działaniu na rzecz dobrego stanu tego, co nasze. Ta postawa jest tym cenniejsza im bardziej dzielimy ją z innymi ludźmi. Zatem warto być wspólnotą – razem możemy więcej.

Sprawa przynależności do określonej ziemi i określonej grupy ludzi jest jednak bardziej skomplikowana. Zwróćmy uwagę, że zaimek „nasz” możemy stosować nie tylko do naszego miasta czy wsi, ale równie dobrze do naszego domu, regionu czy kraju. Innymi słowy związki swojskości mają charakter hierarchiczny. Możemy być związani równocześnie ze swoim domem, dzielnicą np. Kleparz, Krakowem, Małopolską i Polską, a także coraz częściej z całą Europą. Taka hierarchiczna przynależność każe się nam solidaryzować z różnymi grupami ludzi. „Wygraliśmy mecz” mówi Polak, który nigdy w życiu nie kopnął piłki, bo ma poczucie wspólnoty narodowej. Robi to, mimo że na niższym poziomie hierarchii jest zagorzałym kibicem Cracovii i wrogiem Wisły. Podobnie powinniśmy rozumieć, że autostrada budowana jest dla mnie, jako członka wspólnoty narodowej, mimo, że z lokalnego punktu widzenia wolałbym, aby przebiegała dalej od mojego domu. Tak więc zdając sobie sprawę z tej hierarchicznej struktury przynależności, powinniśmy przyjąć także hierarchiczną odpowiedzialność. Co więcej powinna ona obejmować nie tylko korzyści, lecz także uciążliwości i straty. Nie można akceptować odpowiedzialności na zasadzie: „Wygraliśmy mecz”, ale przegrali już nie my tylko „te patałachy”.

<sup>2</sup> Pawłowska K., *Idea swojskości miasta*, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2001.

## Rozdział 2

### IDEA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W GOSPODARCE PRZESTRZENNEJ

#### A. Korzyści z partycypacji społecznej

„Nic o nas bez nas” – partycypacja (czyli uczestnictwo lub udział) społeczna jest realizacją jednej z fundamentalnych zasad demokracji. Zasada ta powinna dotyczyć wielu dziedzin życia, w których decyzje podjęte przez władze publiczne mają znaczący wpływ na życie obywateli, między innymi dotyczyć powinna gospodarki przestrzennej. Można wyliczyć wiele korzyści, jakie daje dobrze przeprowadzona partycypacja społeczna. Dzięki niej projektanci, planiści i władze podejmujące decyzje przestrzenne mogą:

- skorzystać z praktycznej wiedzy ludzi znających dobrze teren, na którym projektuje się coś nowego lub wprowadza określone nakazy lub zakazy,
- dowiedzieć się, czego życzyliby sobie przyszli użytkownicy i skorzystać z ich pomysłów, jak również poznać reakcje użytkowników na proponowane przez projektantów rozwiązania,
- dowiedzieć się, czy inwestycja wzbudzi konflikty, co pomoże projektantom podjąć środki zaradcze zanim rzeczywiście konflikty te wybuchną,
- dokładnie wyjaśnić mieszkańcom, na czym ma polegać proponowana inwestycja lub plan i w ten sposób uniknąć nieporozumień i fałszywych plotek na ten temat,
- poprzez negocjacje osiągnąć lepsze, dojrzalsze rozwiązania, odpowiadające wszystkim, albo przynajmniej większości,
- przekonać mieszkańców, że są współautorami projektu lub planu, co jest najlepszą formą jego akceptacji,
- zdobyć doświadczenia i zaufanie mieszkańców tak, żeby kolejne przedsięwzięcia były łatwiejsze.

Dzięki dobrze przeprowadzonej partycypacji społeczność mieszkańców może:

- osiągnąć rzeczywisty wpływ na zagospodarowanie miejsca ich życia,
- lepiej poznać i zrozumieć problematykę przestrzenną tego miejsca,
- dzięki jawności i otwartości przedsięwzięć partycypacyjnych, mieć wpływ na ograniczenie korupcji, nepotyzmu, kumoterstwa i manipulacji,
- zacieśnić i rozwinąć związki swojskości z miejscem i między współmieszkańcami.

Zgodnie z polskim prawem, partycypacja społeczna jest obowiązkowa, ale niestety w niewielkim tylko zakresie. Wynika to z przepisów kilku ustaw i kilku przyjętych przez Polskę konwencji międzynarodowych (patrz rozdz. 4). Ponadto pewien wpływ na rozwój partycypacji ma nacisk ze strony Unii Europejskiej, która przyjęła zasadę preferencji w finansowaniu dla tych projektów, które ją uwzględniają.

Niezależnie jednak od ustaw i przepisów nakazujących tę lub inną formę partycypacji, należy wiedzieć, że partycypacja nie jest zakazana. Innymi słowy, jeśli jako społeczność lokalna chcemy mieć wpływ na zagospodarowanie swojego miejsca życia, możemy się tego domagać stosując formy i metody, których prawo wcale nie nakazuje. Wielki wpływ na rozwój metod partycypacji ma Internet. Ukrywanie przed społeczeństwem procesów decyzyjnych w warunkach powszechnego dostępu do Internetu jest znacznie trudniejsze niż przedtem. Sieć ponadto wybitnie ułatwia oddolną samoorganizację społeczeństwa.

Czynnikiem hamującym postęp w tej dziedzinie jest brak umiejętności organizowania partycypacji, zaś źle przeprowadzona lub pozorna przynosi więcej złego niż dobrego. Obowiązek organizowania partycypacji spoczywa na władzach publicznych, choć wobec niedostatku aktywności z tej strony, z inicjatywą taką występują często sami obywatele albo planiści i projektanci. Dlatego wszyscy oni, a szczególnie



władze samorządowe gmin powinny uczyć się, jak to robić, nawet wtedy, gdy wierzą, że dobra wola i entuzjazm zastąpią im rzetelną wiedzę.

Propagując partycypację należy wyraźnie stwierdzić, że pojedynczy obywatele, czy nawet grupy ludzi niereprezentujące ogółu nie powinny się spodziewać, że dzięki partycypacji w każdym przypadku wszystkie decyzje zostaną podjęte zgodnie z ich życzeniem. Nikt tu nie obiecuje pełnego przejęcia władzy bezpośredniej przez społeczeństwo. Po pierwsze, dlatego, że opinia społeczności niemal zawsze jest zróżnicowana. Po drugie, dlatego, że musi obowiązywać zasada: ten podejmuje decyzję, kto za nią potem odpowiada, a trudno sobie wyobrazić egzekwowanie odpowiedzialności zbiorowej od całej społeczności. Po trzecie, są kwestie, w których muszą się liczyć wartości, względy i interesy społeczności wyższych poziomów poprzednio opisanej hierarchii. Gdyby na przykład społeczność Białowieży chciała wyciąć puszcę, albo mieszkańcy Krakowa zburzyć Wawel, to prawo do wyrażania opinii mieliby nie tylko oni, nie tylko mieszkańcy odpowiednich regionów, nie tylko Polacy i nie tylko Europejczycy. Odkąd społeczność międzynarodowa uchwaliła Listę Światowego Dziedzictwa Natury i Kultury UNESCO prawo głosu mieliby także wszyscy mieszkańcy globu. Zatem, mimo, że partycypacja nie jest takim przejęciem władzy, dzięki niej da się zrealizować wiele wartościowych projektów i uniknąć wielu niepotrzebnych konfliktów.

Dla określenia strony społecznej w partycypacji, w dalszym ciągu tego tekstu będzie używane słowo interesariusze. Są to osoby (także grupy, instytucje, organizacje), które są w taki sposób związane ze sprawą, że decyzje w tej sprawie podjęte mają istotny wpływ na ich życie (interesy). W związku z tym, interesariusze mają prawo do wyrażania opinii, a także współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji. Interesariusze społeczni to mieszkańcy, użytkownicy, bywalcy – zorganizowani lub niezorganizowani. W procesach partycypacji biorą także udział inne osoby jak: władze, inwestorzy, właściciele nieruchomości i projektanci, które w myśl definicji przyjmowanej w teorii zarządzania

są także interesariuszami. W tym tekście jednak określenie interesariusze odnosi się tylko do interesariuszy społecznych.

## **B. Partycypacja społeczna, jako metoda przeciwdziałania konfliktom<sup>3</sup>**

Praktyka dowodzi, że sceptyków wątpiących w sens partycypacji najbardziej przekonuje argument o możliwości przeciwdziałania konfliktom, jaką stwarza ta metoda podejmowania decyzji. Wszyscy zmęczeni jesteście konfliktami między władzą a społeczeństwem paraliżującymi wiele dziedzin rozwoju przestrzennego.

W życiu społecznym konflikty są zjawiskiem naturalnym<sup>4</sup>. Mają wiele złych stron, lecz wbrew pozorom mogą mieć także strony dobre<sup>5</sup>. Wykorzystanie tych ostatnich jest możliwe, gdy nie zostawia się konfliktów własnemu losowi, lecz podejmuje próbę racjonalnego zarządzania nimi. Konflikty bowiem, mają naturalną tendencję do eskalacji. W trakcie ich trwania na przyczyny merytoryczne, nakładają się przyczyny emocjonalne podwyższające coraz to bardziej temperaturę sporu. Bywa nawet tak, że merytoryczna sprzeczność od początku jest bardzo mała lub wręcz pozorna, natomiast dynamika rozwoju konfliktu napędzana jest wyłącznie motywami psychologicznymi.

Na podstawie analizy przeprowadzonej na ok. 400 przypadkach rzeczywistych konfliktów toczących się w Polsce wokół spraw prze-

<sup>3</sup> Pawłowska K., *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu; Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*. Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008.

<sup>4</sup> Chełpa S., Witkowski T., *Psychologia konfliktów. Praktyka radzenia sobie ze sporami*, Wyd. UNUS, Wrocław 1999, Gut J., Haman W., *Docenić konflikt, Kontrakt*, Warszawa 2001, *Rozwiązywanie konfliktów. Teoria i praktyka*, praca zbiorowa pod red. M. Deutscha i P. T. Colemana, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.

<sup>5</sup> Haeske U., *Konflikty w życiu zawodowym, Mediacja i trening w rozwiązywaniu problemów*, Jedność, Kielce 2005.

strzennych można przedstawić cztery najważniejsze przyczyny trudności w ich rozwiązywaniu:

- **Próby rozwiązania podejmowane są za późno**

Jest to swego rodzaju „grzech pierworodny” – przyczyna, która pociąga za sobą następne trudności. Nadzieje na rozwiązanie konfliktu wybuchającego w momencie rozpoczęcia realizacji projektu są bardzo małe, zwłaszcza jeśli cały proces projektowy i decyzyjny odbył się za zamkniętymi drzwiami. W dyskusji rozpoczętej w tym momencie trudno oczekiwać pokojowego nastawienia. Ten, kto wydał decyzję broni swego stanowiska za wszelką cenę, bo zmiana grozi zmarnowaniem publicznych pieniędzy, wysiłku i czasu oraz utratą prestiżu decydenta. Przeciwnicy, niezależnie od tego, czy mają rację czy nie, są sfrustrowani dotychczasowym lekceważeniem ich opinii. W tych okolicznościach często w stosunku do protestujących formułowany jest zarzut, że wszystko, co potrafią to protestowanie. Z zarzutem tym jednak trudno się zgodzić, bo w tym momencie, interesariusze nie mają już żadnego innego sposobu dochodzenia swoich racji, jak właśnie protestowanie.

- **Konflikty rozwiązywane są na płaszczyźnie prawnej, a nie merytorycznej**

Oczywiste jest, że sprawy przestrzenne, wokół których toczą się konflikty są regulowane przepisami prawnymi, lecz jakości rozwiązań przestrzennych nie można oceniać tylko przez pryzmat zgodności z prawem. Konflikty rozwiązywane z opóźnieniem, to znaczy po podjęciu decyzji, bardzo często z płaszczyzny merytorycznej przenoszą się na płaszczyznę prawną. Strony próbują wygrać przez udowodnienie, że przeciwnik przekroczył prawo. Oznacza to z reguły swoiste polowanie na winnego, więc nie ma mowy o szukaniu merytorycznych rozwiązań. W takiej rozgrywce nawet drobne prawne uchybienie może zadecydować o wygranej strony, która ani merytorycznie ani społecznie nie ma racji. Odnosi się wrażenie, jakoby ważne było jedynie to, czy przedsięwzięcie jest legalne czy nie, a przecież nie wystarczy, że

rozwiązanie jest legalne – powinno być dobre. Twórcza współpraca, merytoryczna dyskusja, czy negocjacje kwestii spornych mają sens tylko przed podjęciem decyzji. Ich celem winno być szukanie merytorycznie dobrego rozwiązania, które rzecz jasna powinno być także legalne.

- **Przekonywanie protestujących traktowane jest jako jedyna i wystarczająca forma porozumiewania się ze społeczeństwem**

Oczywistą reakcją władz na protest społeczny jest próba jego zażegnania. W takich okolicznościach bardzo często władze automatycznie przyjmują, że partnerem do rozmów są protestujący. Co gorsza, rozmowy z protestującymi zyskują rangę konsultacji społecznych. Po stronie władz brak zwykle refleksji nad prawem protestujących do reprezentowania wszystkich interesariuszy. Niekiedy protestujący są rzeczywiście interesariuszami, ale tylko niewielką grupą w stosunku do ogółu. Niekiedy zapewniają sobie poparcie większej grupy lub nawet wszystkich interesariuszy. Zdarza się jednak, że prawa należnego ogółowi domagają się samozwańczo osoby szczególnie awanturnicze, choć bez legitymacji do zabierania głosu. To są najtrudniejsi partnerzy do rozmów. Należy więc sprawdzić legitymację protestujących i jeśli jest wątpliwa zadbać o partycypację autentycznych interesariuszy. Jest szansa, że wśród nich znajdą się lepsi partnerzy do rozmów. Być może także, w tej milczącej dotychczas grupie znajdą się osoby mające całkiem inne zdanie niż protestujący.

- **Komunikacja ze społeczeństwem podejmowana jest jako wymuszona reakcja na konflikt, a nie z inicjatywy władz publicznych, jak być powinno**

Komunikacja podejmowana w takich okolicznościach zmusza władze lub projektantów do przyjęcia narzuconych lub przypadkowych, zwykle niekorzystnych warunków gry. Utrudnia to zapanowanie nad procesem i osiągnięcie porozumienia poprzez planowo i profesjonalnie zorganizowaną partycypację społeczną. Organizatorzy wymuszonej partycypacji często nie wiedzą, że mogłoby być inaczej. Uważają, że

nie ma innego sposobu niż odpowiedź przymusem na przymus. Takie siłowe zmagania pogłębiają brak zaufania między władzą i społeczeństwem i utrudniają pokojowe załatwianie tej i kolejnych spraw. Znacznie większe szanse rozwiązywania trudnych spraw miałyby władze, gdyby podejmowały inicjatywę we właściwym czasie i zaplanowały racjonalny proces partycypacji.

### C. Program partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna może przynieść rzeczywiste korzyści, ale tylko wówczas, gdy wprowadzona będzie w proces realizacji określonego zamierzenia we właściwy sposób i we właściwym czasie. Pomiędzy etapami przedsięwzięcia a fazami partycypacji muszą być zachowane pewne logiczne związki, bez których wszystko może się nie udać. Zasada ta powinna być przestrzegana niezależnie od rodzaju przedsięwzięcia. Takim przedsięwzięciem może być np. budowa obiektu lub urządzenia, plan zagospodarowania przestrzennego, plan ochrony, czy uchwalenie statusu ochrony dziedzictwa natury czy kultury.

Każde takie przedsięwzięcie można podzielić na następujące etapy:

- I. Programowanie
- II. Projektowanie
- III. Podejmowanie decyzji
- IV. Realizacja

Partycypacja natomiast powinna składać się z następujących faz:

1. Informowanie interesariuszy
2. Badanie potrzeb interesariuszy
3. Prezentacja i wyjaśnienie projektu interesariuszom
4. Negocjacje kwestii spornych
5. Ewentualne uczestnictwo interesariuszy w realizacji projektu

A oto powiązania oraz następstwo wymienionych etapów i faz.

Następstwo etapów przedsięwzięcia i faz partycypacji	
Etapy przedsięwzięcia	Fazy partycypacji
I. Programowanie	1. Informowanie interesariuszy
	2. Badanie opinii i potrzeb
II. Projektowanie	3. Prezentacje i wyjaśnienia projektu
	4. Dyskusja nad projektem
	5. Negocjacje kwestii spornych
III. Podejmowanie decyzji	
IV. Realizacja	6. Możliwość uczestnictwa w realizacji

Partycypacja winna się rozpocząć pod koniec etapu programowania (I), kiedy inicjator przedsięwzięcia wie już dokładnie na czym polega jego zamierzenie. Już wówczas powinien sporządzić listę interesariuszy i w sposób skuteczny przekazać im informacje o zamierzeniu (1).

Następnie należy przeprowadzić badanie potrzeb interesariuszy (2). Niekiedy krąg interesariuszy jest na tyle wąski, że przeprowadzenie badań reprezentatywnych dla ogółu jest możliwe. Częściej jednak z przyczyn finansowych i organizacyjnych zakres badań trzeba ograniczyć. Szczególnie ważne jest wówczas, aby wybrać najważniejszych interesariuszy i najważniejszą metodę badań, a metod takich jest wiele.

Wyniki badań winny być dostarczone projektantom, aby mogli dostosować projekt (II) do życzeń interesariuszy, a w przypadkach, w których nie jest to możliwe zaproponowali rekompensaty i przygotowali się do negocjacji. Jeśli to możliwe dobrze jest przygotować kilka wersji rozwiązania.

Gotowy projekt należy zaprezentować i wyjaśnić interesariuszom (3). Tu szczególnie ważne jest, aby wyjaśnienie było skuteczne. Prezentacja kilku wersji, dająca interesariuszom wybór, budzi zaufanie, że ich zdanie jest brane pod uwagę.

Niekiedy kolejna faza – dyskusja nad projektem (4) kończy się akceptacją społeczną, co otwiera drogę do podejmowania decyzji (III) przez odpowiednie władze.

Jeśli mimo wszystko pozostają kwestie sporne, to one właśnie powinny być negocjowane (5). Ważne jest przy tym, żeby nie mieszać ze sobą faz 3, 4, i 5, co często dzieje się w praktyce. Powoduje to bałagan, w którym dyskusja staje się bezproduktywna albo, co gorzej, przeradza się w kłótnie zaostrażającą konflikt.

Jeżeli w wyniku dyskusji lub negocjacji wypracowane zostaną wnioski zmuszające do zmiany projektu, zachodzi potrzeba powrotu do etapu projektowania (IIa) i w następstwie powtórzenie faz 3a, 4a, czasem także 5a.

Następstwo etapów przedsięwzięcia i faz partycypacji	
Etapy przedsięwzięcia	Fazy partycypacji
I. Programowanie	1. Informowanie interesariuszy
	2. Badanie opinii i potrzeb
II. Projektowanie	
	3. Prezentacje i wyjaśnienia projektu
	4. Dyskusja nad projektem
	5. Negocjacje kwestii spornych
IIa. Wprowadzenie zmian w projekcie	3a. Powtórna prezentacja
	4a. Powtórna dyskusja
	5a. Powtórne negocjacje
III. Podejmowanie decyzji	
IV. Realizacja	6. Możliwość uczestnictwa w realizacji

W ten sposób obie strony dążą do wspólnej akceptacji projektu, a potem decyzji i realizacji. Metody partycypacji stosowane w krajach dojrzałej demokracji, np. w USA przewidują nawet kilkakrotne powroty do projektowania, prezentacji, dyskusji i negocjacji.

Są przedsięwzięcia, w których realizacji istnieje możliwość zatrudnienia wolontariuszy, np. zakładanie publicznego parku. W takich przypadkach etap realizacji (IV) może przewidywać czynny udział interesariuszy (6). Umacnia to związek społeczności z miejscem, które dzięki temu staje się w pełnym tego słowa znaczeniu swojskie. Umacnia też więzi międzyludzkie o wątki wynikające ze wspólnej pożytecznej twórczości, a nie tylko ze wspólnego protestowania.

Dzięki tak prowadzonej partycypacji osiągnięcie akceptacji społecznej dla projektu w większości przypadków powinno być możliwe. Może zdarzyć się jednak, że kwestie sporne pozostaną nierozwiązane. Mimo wszystko decyzję trzeba podjąć, a podejmująca ją władza musi rozważyć, co uważa za ważniejsze: zrealizowanie zamierzenia wbrew oporowi czy rezygnację wobec oporu. Trzeba przy tym pamiętać, że skutki takiej decyzji są dalekosiężne, bo nie dotyczą tylko tej konkretnej sprawy, lecz poziomu zaufania między władzą a społeczeństwem.

Realizacja powyższego planu partycypacji wymaga czasu, umiejętności z zakresu komunikacji społecznej<sup>6</sup> i pieniędzy. Nie można się łudzić, że trudne sprawy da się załatwić organizując jedno spotkanie władz z mieszkańcami, a gdy się nie uda obarczać winą stronę przeciwną. Trzeba przy tym pamiętać, że koszty rozwiązywania konfliktów, które wynikają na etapie realizacji są pod każdym względem wyższe.

Powyższy program jak również metody i narzędzia partycypacji potrzebne do realizacji wymienionych wyżej faz (patrz rozdz. 3), przedstawione są szerzej w książce: *Zanim wybuchnie konflikt: Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> McKay M., Davis M., Fanning P., *Sztuka skutecznego porozumiewania się*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003, Morreale S. P., Spitzberg B. H., Barge J. K., *Komunikacja między ludźmi*, PWN, Warszawa 2007.

<sup>7</sup> K. Pawłowska, A. Staniewska, J. Konopacki, J. Jacko, A. Fogel, B. Płaczynata-Brudnik, M. Walaszczyk, *Zanim wybuchnie konflikt: Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, praca zbiorowa pod red. K. Pawłowskiej, Wyd. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010.

## Rozdział 3

### NA CZYM POLEGA PARTYCYPACJA SPOŁECZNA, CZYLI METODY I NARZĘDZIA PARTYCYPACJI

Ramy tego podręcznika nie pozwalają przedstawić szerokiego wachlarza form partycypacji społecznej stosowanych w kolejnych jej fazach. To, co możemy tu przekazać to informacje ogólne o wybranych metodach i narzędziach, które będą zachętą do dalszego kształcenia się w zakresie komunikacji społecznej. Są to metody wypróbowane w rzeczywistych przedsięwzięciach dotyczących gospodarki przestrzennej.

Możemy też wskazać na pewne nieprawdziwe przekonania i błędy często popełniane wówczas, gdy próby organizowania podejmują osoby nie dostatecznie wyszkolone, a zwłaszcza te, które nie zdają sobie sprawy z tego niedostatku. Trzeba zaznaczyć, że błędy będą tu traktowane nie tyle jako uchybienia prawne lecz jako braki i nieprawidłowości w stosunku do pełnego, przedstawionego poprzednio, programu partycypacji. Prawo, bowiem nie wymusza realizacji tego programu, a wywiązanie się z obowiązków prawnych nie gwarantuje autentycznej i udanej partycypacji.

#### A. Faza 1 – Informowanie interesariuszy

Celem pierwszej fazy jest poinformowanie interesariuszy przez władze publiczne o zamiarze realizacji określonego przedsięwzięcia. Na początku zatem konieczne jest sporządzenie listy interesariuszy. Kolejny krok to wybranie metody przekazu informacji tak, aby dotarła do jak największej liczby osób i aby, oprócz zwykłego powiadomienia była także zachętą do uczestnictwa w tej i kolejnych fazach partycypacji. Oto kilka takich metod:

- Kierowanie informacji wszędzie tam, gdzie interesariusze pojawiają się z różnych, innych powodów, np. w sklepie, na przystanku.

- Kierowanie informacji tam, gdzie ludzie mają czas na czytanie i gdzie się nudzą, np. w poczekalni przychodni lekarskiej.
- Przekazywanie informacji podczas atrakcyjnej imprezy.
- Prośba do lokalnego autorytetu o pomoc w przekazaniu informacji.
- Metoda „poczty pantoflowej”.
- Przekazywanie informacji podczas zajęć obowiązkowych, np. w szkole, w pracy.
- Wykorzystanie środków stosowanych w reklamie i promocji handlowej, np. chwytliwego hasła.
- Wykorzystanie internetowych portali społecznościowych.



Plakaty zapraszające na warsztaty projektowe

proj. studenci PK

Są pewne ograniczone formy informowania nakazane przepisami prawnymi, które można zaliczyć do tej fazy partycypacji (patrz rozdz. 4), np. powiadamianie o przystąpieniu do sporządzania planu, lub informowanie sąsiadów działki, o decyzjach podejmowanych w związku z planowanym przedsięwzięciem. Są to jednak formy niewystarczające, aby partycypację można było uznać za autentyczną i pełną.

Najczęściej popełniane błędy to:

- Informacja kierowana bywa do zbyt wąskiej grupy interesariuszy, np. tylko tych, których prawo nakazuje zawiadomić, albo tylko tych, którzy protestują.
- Informacja dociera do interesariuszy zbyt późno.
- Organizatorzy wybierają nieskuteczną formę informacji.
- Forma ta nie zachęca do uczestnictwa w kolejnych fazach partycypacji.
- Organizatorzy zadawali się dowodem, że informowali, nie dbając o to, czy informacja rzeczywiście dotarła do adresatów.

### B. Faza 2 – Badania opinii i potrzeb interesariuszy<sup>8</sup>

Celem drugiej fazy jest przebadanie stosunku interesariuszy do przedsięwzięcia – ich opinii i potrzeb. Najlepiej byłoby, aby tymi badaniami objęci byli wszyscy interesariusze albo bezpośrednio albo poprzez próby reprezentatywne. Z różnych przyczyn, w tym także finansowych, nie zawsze jest to możliwe. Wówczas ogranicza się zakres badań, co nie znaczy, że wówczas badania te tracą sens. Bowiernie nie wszystkie

<sup>8</sup> Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa, 2006, Brzeziński J., *Metodologia badań psychologicznych*, PWM, Warszawa 1999, Konecki K., *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, PWN, Warszawa 2000, Nikodemka-Wołowik M., *Jakościowe badania marketingowe*, Wyd. PWE, Warszawa 1999, Rószkiewicz M., *Metody ilościowe w badaniach marketingowych*, PWN, Warszawa 2002.

cele badań, np. pozyskiwanie inspiracji projektowej albo informacji o potencjalnych konfliktach wymagają pełnej reprezentatywności.

Jeśli zakres badań jest ograniczony, szczególnie ważne jest, aby wybrać do nich ludzi o zróżnicowanych postawach – zarówno tych, którzy są „za” jak i tych, którzy są „przeciw”. Ważne jest także, żeby wybrać metody badawcze odpowiednie dla tych a nie innych badanych oraz dla danego celu badawczego.

Po przeprowadzeniu badań konieczne jest właściwe opracowanie wyników, tak, aby dobrze służyły celowi, jaki chcemy osiągnąć.



Różne formy warsztatów jako form badań o pozyskiwanie inspiracji  
fot. K. Pawłowska

Poniżej zestawienie metod badawczych wypróbowanych w praktyce w stosunku do wymienionych grup badanych.

	Metody	Badani – przykłady
1	Ankieta prasowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Czytelnicy</li> </ul>
2	Ankieta pocztowa lub telefoniczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mieszkańcy gminy</li> </ul>
3	Ankieta audytoryjne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uczniowie i studenci na zajęciach</li> <li>• Rodzice na wywiadówce</li> <li>• Pracownicy instytucji w pracy</li> <li>• Bywalcy i stali użytkownicy określonego miejsca</li> <li>• Członkowie NGO podczas zebrania</li> </ul>
4	Ankieta rozdawana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mieszkańcy</li> <li>• Przedsiębiorcy związani z miejscem</li> <li>• Pracownicy instytucji związanych z miejscem</li> <li>• Usługodawcy np. sklepikarze, restauratorzy, hotelarze</li> </ul>
5	Ankieta notowana przez ankietera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turyści i spacerowicze</li> <li>• Uczestnicy imprez</li> <li>• Seniorzy</li> <li>• Niepełnosprawni</li> </ul>
6	Badania obserwacyjne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Użytkownicy miejsca</li> </ul>

	Metody	Badani – przykłady
7	Wywiad Indywidualny	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Burmistrz</li> <li>• Proboszcz</li> <li>• Dzielnicowy policjant</li> <li>• Organizator imprez</li> <li>• Senior – miejscowy gawędziarz</li> <li>• Nadleśniczy</li> <li>• Prezes NGO</li> </ul>
8	Wywiad zogniskowany	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Radni</li> <li>• Członkowie NGO</li> <li>• Rada parafialna</li> </ul>
9	Rysowanie i modelowanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przedszkolaki</li> <li>• Uczniowie szkoły podstawowej, gimnazjum</li> <li>• Użytkownicy usług dla młodzieży, np. domu kultury</li> <li>• Członkowie zrzeżeń młodzieżowych</li> </ul>
10	Burza mózgów	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harcerze</li> <li>• Członkowie związków twórczych</li> <li>• Elita kulturalna gminy</li> </ul>
11	Warsztaty projektowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mieszkańcy</li> <li>• Bywalcy klubu</li> <li>• Uczniowie</li> </ul>
12	Badania internetowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internauci</li> </ul>

A oto zestawienie przykładowych metod badawczych z różnymi celami badawczymi.

	Metoda	Dobra do celu	Zła do celu
1	Ankiety	Informacja Wybór wersji projektowej	Pozyskiwanie inspiracji
2		Uzyskanie opinii dużej populacji	Doskonalenie projektu
3		Poznanie potrzeb użytkowników	Poznanie uzasadnienie deklarowanych opinii
4		Pobudzenie zainteresowania	Pozyskanie inspiracji
5		Poznanie potrzeb i edukacja	Doskonalenia projektu
6	Wywiad indywidualny	Identyfikacja konfliktów	Zdobycie statystycznych wyników badania opinii
7	Wywiad zogniskowany	Budowanie zaufanie	Zdobycie statystycznych wyników badania opinii
8	Badania obserwacyjne	Poznanie wiedzy o projektowanym miejscu	Porównanie opinii społecznej z opiniami ekspertów
9	Rysowanie i modelowanie	Pozyskanie inspiracji	Identyfikacja konfliktów
10	Badanie internetowe	Pozyskanie inspiracji Pozyskanie sojuszników	Zdobycie statystycznych wyników badania opinii grupy reprezentatywnej dla dużej populacji
11	Burza mózgów	Pozyskanie inspiracji	Pozyskanie wiedzy o miejscu
12	Warsztaty projektowe	Doskonalenie projektu. Edukacja	Pozyskanie statystycznych wyników badania opinii

Składanie wniosków do *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* czy *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, stanowiące obowiązkowy element procedur planistycznych można uważać za część, albo raczej namiastkę badań przedprojektowych.

Najczęściej popełniane błędy to:

- Zbyt wąski zakres badań co do ilości badanych i zastosowanych metod badawczych.
- Traktowanie ankiety jako jedynej formy badań i stosowanie jej niezależnie od charakterystyki badanych i celu badań.
- Źle przygotowane i niesprawdzone poprzez pilotaż kwestionariusze ankiet.
- Prowadzenie wywiadów bez scenariusza.
- Zły wybór badanych faworyzujący interesariuszy o określonych poglądach.
- Źle opracowane wyniki badań.



- Traktowanie badań jako sztuki dla sztuki bez zamiaru wykorzystania wyników

### C. Faza 3 – Prezentacja i wyjaśnianie projektu<sup>9</sup>

Celem tej fazy jest przedstawienie interesariuszom projektu przedsięwzięcia. Podobnie jak w przypadku pierwszej fazy nie wystarczy by interesariusze mieli dostęp do informacji, jeśli bardzo się postarają, ale by informacja dotarła do adresatów i to w formie dla nich zrozumiałej.

Trzeba pamiętać, że za skuteczność komunikacji odpowiada przede wszystkim nadawca komunikatu, bo tylko on może wybrać sposób przekazu tak, aby był zrozumiały dla odbiorcy. Jeśli ten wymóg zlekceważy, nie powinien się dziwić, że nie został zrozumiany. Dlatego zazwyczaj to nie społeczni interesariusze są odpowiedzialni za brak porozumienia, ale władze publiczne i projektanci przekazujący niejasne komunikaty. Dlatego konieczne jest, aby:

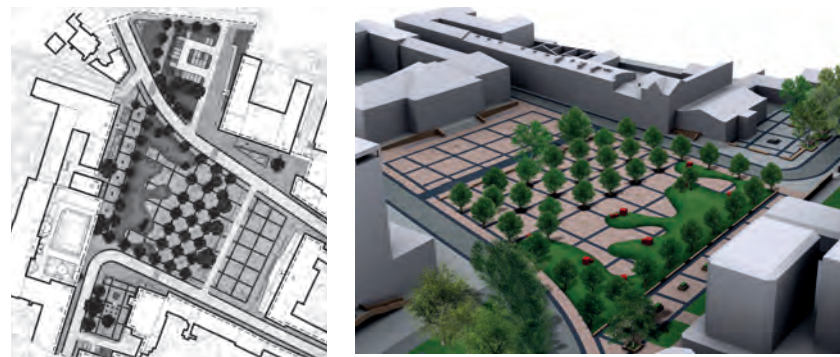
- prezentować teksty i rysunki zrozumiałe dla interesariuszy,
- skutecznie zaprosić do zapoznania się z nimi,
- skutecznie wyjaśnić meritum, aby przyczyną konfliktów nie było zwykłe nieporozumienie,
- jeśli to możliwe, przedstawić dwie lub więcej wersji projektu do wyboru.

Formą prezentacji, którą nakazuje prawo w ramach procedur planistycznych jest wyłożenie studium, lub planu zagospodarowania przestrzennego. Takie wyłożenia jednak, aby spełniać swoją rolę, muszą być wolne od często popełnianych błędów. Są to:

- nieskuteczne zapraszanie interesariuszy lub celowe manipulowanie, aby ograniczyć ich liczbę i tym samym ilość doraźnych kłopotów,

<sup>9</sup> Gibbons B., Przemawianie; *Jak zostać mówcą doskonałym*, Wyd. REBIS, Poznań 2007, Oczkoś M., *Abecadło mówienia*, Wyd. UNUS, Wrocław 2000, Rusinek M., Załazińska A., *Retoryka podręczna, czyli jak wnikliwie słuchać i przekonująco mówić*, Wyd. Znak, Kraków 2005.

- niezrozumiały przekaz od profesjonalistów do nieprofesjonalistów,
- brak umiejętności komunikowania się władz i projektantów z interesariuszami – konfrontacja zamiast perswazji.



Rzut – fragment profesjonalnej dokumentacji projektowej i perspektywa – lepiej zrozumiała dla wszystkich forma projektu.  
Rewaloryzacja Placu Konstytucji 3 Maja w Kielcach, proj. A. Paciura

### D. Faza 4 – Dyskusja publiczna<sup>10</sup>

Celem tej fazy partycypacji jest wymiana opinii o projekcie między władzami i projektantami z jednej a interesariuszami społecznymi z drugiej strony. Taka wymiana powinna się odbywać przed podjęciem ostatecznych decyzji, a zamiar uwzględnienia wyników dyskusji w kolejnych etapach przedsięwzięcia powinien być gwarantowany. W najlepszym przypadku dyskusja taka może się kończyć pełną akceptacją zamierzeń władz ze strony interesariuszy. Może się też skończyć wnioskami zmian w projekcie, które go udoskonalą tak, aby mógł być

<sup>10</sup> Quebin N., *Jak być przekonującym*, Amber, Warszawa 1999. Tokarz M., *Argumentacja, perswazja manipulacja; Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006.

akceptowany przez obie strony. Może wreszcie skończyć się protokołem rozbieżności i kwestii spornych, które winny być negocjowane w kolejnej fazie partycypacji.

Dyskusje publiczne są obowiązkowym punktem procedur planistycznych, lecz bardzo często nie przynoszą pożądanych efektów. Rodzajem dyskusji są też tzw. spotkania z mieszkańcami organizowane spontanicznie, np. w odpowiedzi na protest. Są zwykle źle przygotowane, źle prowadzone, a organizatorzy od początku nie mają zamiaru wykorzystać jej efektów. Liczą jedynie na przeforsowanie

swoich racji. Żadnego porozumienia nie daje się osiągnąć, konflikty stają się głębsze niż były, organizatorzy tracą nadzieję na skuteczność partycypacji, a winą za niepowodzenie obciążają interesariuszy. Zbyt często wierzymy, że nasza siła albo dobra wola lub przekonanie o swojej racji wystarczy, aby nasza opcja zwyciężyła. Toteż dyskusje publiczne, również te, które nakazuje prawo, są często bezowocne, albo wręcz szkodliwe.

Oto kilka podstawowych zasad ułatwiających racjonalne zorganizowanie dyskusji.

Lista podstawowych zaleceń i błędów dla organizatorów dyskusji publicznych		
	TAK	NIE
Z inicjatywy	Władz publicznej	Pod naciskiem konfliktów
W celu .....	Osiągnięcia porozumienia	Spełnienie wymogów ustawowych lub wymuszenie akceptacji
Kiedy .....	Przed podjęciem decyzji	Po podjęciu decyzji
Z zamiarem .....	Skorzystania z wyników	Bez możliwości skorzystania z wyników
Poprzedzona .....	Skuteczna informacją merytoryczną	Połączona z wyjaśnianiem nieporozumień merytorycznych
Tematyka .....	Przede wszystkim merytoryczna – rozwiązania	Wyłącznie prawna i tylko konflikty
Przedmiot .....	Wybrane tematy	Wszystkie tematy jednocześnie
Uczestnicy .....	Interesariusze reprezentujący różne punkty widzenia	Tylko protestujący albo przypadkowi
Liczba uczestników .....	Możliwa do określenia przez organizatorów	Przypadkowa
Czas trwania .....	Tyle, ile potrzeba, aby osiągnąć porozumienie	Ograniczone ramy czasowe
Prowadzenie .....	Moderator – mediator	Przedstawiciel jednej ze stron lub żądny sensacji „dziennikarz”
Forma .....	Dobrze przygotowana, np. warsztaty	Spontaniczna „kłótnia publiczna”

## E. Faza 5 – Negocjacje<sup>11</sup>





W powszechnym przekonaniu celem negocjacji jest zwycięstwo lub kompromis, a negocjator postrzegany jest jako bezwzględny gracz manipulujący ludźmi. Oba te stereotypy są tylko czasem i tylko częściowo prawdziwe. W rzeczywistości negocjacje to proces komunikowania się, którego celem jest osiągnięcie porozumienia, co nie zawsze jest jednoznaczne z kompromisem. Negocjator to nie zawsze „pokerzysta z kamienną twarzą”, lecz także ktoś, kto potrafi zmienić zażartego wroga w partnera skłonnego do wspólnego poszukiwania dobrych rozwiązań. Do szczególnie trudnych negocjacji można zaprosić bezstronnego mediatora, którego podstawowym zadaniem jest dbanie, aby warstwa emocjonalna sporu nie zdominowała rzeczowych rozmów merytorycznych.

W wyniku negocjacji powstać powinien protokół końcowy, który wyszczególnia warunki zgody lub, jeśli jej nie ma, także zakres rozbieżności. Warunki zgody winny być uwzględnione w ostatecznym projekcie. Rozbieżności natomiast, jeśli są, pokazują jasno podejmującemu decyzję, w jakich sprawach robi to bez pełnej zgody społecznej. Od władzy ostatecznie zależy, jaką decyzję podejmie i jaką weźmie na siebie odpowiedzialność.

Istnieją co najmniej 4 możliwe wyniki negocjacji i co za tym idzie 4 różne strategie, które może obrać negocjator lub mediator przed przystąpieniem do akcji.

A. Strategia „na wygraną” wydaje się być najbardziej naturalna i jest spontanicznie wybierana przez ludzi niezastanawiających się nad długofalo-

<sup>11</sup> Z. Nęcki, *Negocjacje w biznesie*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1994. M. Tokarz, *Argumentacja, perswazja, manipulacja. Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006 r. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003 r., J. Lewicki, D. M. Saunders, B. Barry, J. W. Minton, *Zasady negocjacji. Kompendium wiedzy dla trenerów i menedżerów*, Wyd. REBIS, Poznań 2005, K. Benien, *Jak prowadzić trudne rozmowy*, Wyd. WAM, Kraków 2005. Fisher R., Ury W., *Dochodząc do TAK*, PWE, Warszawa 2003, Ury, W. *Odchodząc od NIE*, PWE, Warszawa 2007.

Wyniki negocjacji			
Możliwości	MY	WY	Komentarz
A. Wygrana			Zarzewie nowego konfliktu
B. Przegrana			Nikt nie chce przegrywać
C. Kompromis			To nie wszystko, co da się osiągnąć
D. Nowe, lepsze rozwiązanie („większy tort”)			Do tego powinniśmy dążyć

wymi konsekwencjami tego wyboru. Wbrew pozorom wygrana jest jednak tylko wtedy sensowna, gdy mamy pewność, że negocjacje z konkretnym partnerem nigdy więcej się nie powtórzą. Jeśli ktoś wygrywa, ktoś musi przegrać, a frustracja przegranego jest doskonałym gruntem do powstania następnego konfliktu. W kontaktach władzy ze społeczeństwem negocjacje z reguły nie są jednorazowe. Każda wygrana władzy jest społecznie ryzykowna, bo nie tylko może być zarzewiem następnego konfliktu, lecz także pogłębia przepaść nieufności między rządzonymi a rządzącymi.

B. Przystępowanie do negocjacji w przekonaniu, że nie ma szans na wygraną, ani nawet na kompromis, jest w oczywisty sposób bezsensowne. Ktoś, kto nie widzi dla siebie szansy na sukces powinien skupić się na wzmocnieniu swojej siły. Można to osiągnąć w różny sposób, między innymi ucząc się zasad prowadzenia negocjacji, zatrudniając profesjonalnego negocjatora lub żądając powołania bezstronnego mediatora.

C. Dochodzenie do kompromisu wymaga przyjęcia w negocjacjach pokojowego stylu współpracy i skłonienie drugiej strony do przyjęcia

takiego samego nastawienia. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego ostatniego celu jest wykorzystanie psychologicznej zasady wzajemności. Jeśli osiągniemy kompromis, czyli podzielimy się wygraną i przegraną po połowie, to możemy być zadowoleni, ale także połowicznie. Nie jest to bowiem najlepszy z możliwych wyników negocjacji.

D. Jeżeli pokojowy styl uda się połączyć z podejściem twórczym, powstaje szansa osiągnięcia najlepszego z możliwych wyników, czyli wymyślenie nowego, lepszego, poprzednio nie branego pod uwagę rozwiązania, dającego obu stronom więcej korzyści niż kompromis. Ten maksymalny wynik zwany metaforycznie „większym tortem” nie zawsze daje się osiągnąć. Niekiedy, mimo przyjęcia twórczej strategii udaje się osiągnąć tylko kompromis, ale samo przyjęcie jej od samego początku wprowadza dobre nastawienie. Strony nie myślą jedynie o tym, aby jak najmniej stracić ze swojej wyjściowej oferty, ale razem poszukują nowego rozwiązania. Innymi słowy nie upór, lecz kreatywność jest nagradzana.

Negocjacje nie są wymienione w prawnych procedurach planistycznych, ale w rzeczywistości próby negocjacji są podejmowane, choć nikt ich tak nie nazywa, np. w trakcie dyskusji publicznej, połączonej także z wyjaśnianiem projektu. Przez takie spontaniczne połączenie cele tych trzech form partycypacji mieszają się, co uniemożliwia sukces. Na przykład pozorna sprzeczność niedostatecznie wyjaśniona w trakcie prezentacji jest niepotrzebnie negocjowana. Na publicznym zebraniu, na którym nie ma określonej reprezentacji stron, a „każdy mówi, co pamięta” negocjowanie nie może się udać.

Najczęściej popełniane błędy to:

- brak umiejętności negocjowania,
- brak obyczaju korzystania z pomocy profesjonalnych negocjatorów i mediatorów,
- negocjacje spontaniczne – bez przygotowania,
- nastawienie tylko na wygraną,
- łączenie negocjacji z innymi formami partycypacji,
- brak protokołu końcowego, lub zlekceważenie wyników negocjacji.

## F. Faza 6 – Uczestnictwo interesariuszy w realizacji zamierzenia

Najpełniejszy sukces partycypacji to uznanie przez interesariuszy, że przedsięwzięcie jest nie tylko godne akceptacji, lecz także ostateczny projekt jest po części ich dziełem. Jest to efekt, który otwiera drogę do udziału interesariuszy w jego realizacji. Oczywiście nie wszystkie przedsięwzięcia nadają się do tego, aby uczestniczyli w nim wolontariusze, ale są takie, np. zakładanie parku publicznego, w których jest to możliwe. Są też takie, w których przychylność interesariuszy może się przydać na dłuższą metę, np. przedsięwzięcia ochronne. Status ochronny wypracowany wspólnie ze społeczeństwem ma szansę być nie tylko szanowany, ale także czynnie strzeżony przez jego członków.

## Rozdział 4

### PARTYCYPACJA W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWNYCH<sup>12</sup>

W toku spraw dotyczących krajobrazu, każdemu obywatelowi, przysługują pewne gwarantowane ustawowo prawa. W praktyce jest to prawo do informacji, do zgłaszania swoich postulatów (wniosków i uwag) oraz prawo do uczestnictwa w debacie zanim zapadną wiążące decyzje. Szczegółowe przepisy zawarte są w odpowiednich ustawach i rozporządzeniach. Najważniejsze z nich to:

- *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, Dz. U. 2001 Nr 112, poz. 1198,
- *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Dz. U. 2008 Nr 199, poz. 1227,

<sup>12</sup> A. Fogel, *Podstawy prawne partycypacji społecznej*, [w:] *Zanim wybuchnie konflikt; Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, praca zbiorowa pod red. K. Pawłowskiej, Wyd. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010.

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 12 czerwca 2012 r., poz. 647),
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2009 Nr 151, poz. 1220,
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. 2003 Nr 162, poz. 1568.

Rozdział ten opracowany jest w oparciu o powyższe ustawy, ale, na ile to możliwe, unikano tu skomplikowanej terminologii prawniczej, aby ułatwić zrozumienie sprawy niefachowcom. Przy każdej ustawie podany został numer Dziennika Ustaw, w którym opublikowano dany akt prawny. Znając go można łatwo odszukać odpowiedni dokument w Internetowym Systemie Aktów Prawnych<sup>13</sup> i zapoznać się z jego oryginalnym tekstem. Ograniczone ramy tego podręcznika pozwalają bowiem przekazać jedynie informacje ogólne.

### A. Prawo do informacji

Aby świadomie uczestniczyć w kształtowaniu krajobrazu, warto zapoznawać się z planami, działaniami i zamiarami władz i różnych instytucji w zakresie planowania przestrzeni. Zgodnie z prawem pewnych informacji można się domagać (np. składając wnioski), a inne obowiązkowo muszą być zawsze podawane do publicznej wiadomości.

Kwestie tego rodzaju regulują dwie ustawy. Pierwsza ogólnie: *Ustawa od dostępie do informacji publicznej*; druga zaś specjalnie w sprawach dotyczących środowiska, czyli także krajobrazu: *Ustawa o udostępnianiu informacji i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*.

Zgodnie z zapisami pierwszej wspomnianej ustawy, urzędy i władze oraz inne instytucje wykonujące zadania publiczne mają obowiązek udostępniania społeczeństwu informacji o wykonywaniu tych zadań. Przykładem z zakresu gospodarki przestrzennej może być informacja o harmonogramie prac nad planem zagospodarowania przestrzennego,

<sup>13</sup> <http://isap.sejm.gov.pl>

czy o wyłożeniu tego planu do publicznego wglądu. Do wiadomości społeczeństwa mogą być podane poprzez wyłożenie albo wywieszenie w miejscach ogólnodostępnych, albo powinny być zamieszczone w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej.



Zwykle jest to odpowiednia osobna podstrona witryny internetowej danego urzędu oznaczona białoczerwonym logiem BIP i połączona z BIP-em. Tam znajdują się wymagane prawem informacje.

Informację publiczną można uzyskać także składając wniosek o jej udzielenie. Z wnioskiem może wystąpić każdy – także obcokrajowiec, osoba niepełnoletnia czy stowarzyszenie zwykle nieposiadające osobowości prawnej. Wykazanie się interesem prawnym nie jest konieczne, zaś informacja, o jaką wnioskowano powinna zostać udzielona i to w taki sposób i w takiej formie, jak to wnioskowano.

Tylko w kilku przypadkach może nastąpić odmowa:

- Jeśli informacja już wcześniej została zamieszczona w BIP i tam można ją znaleźć;
- Jeśli informacje, o które się wnioskuje są tajne (np. dotyczą obiektów i terenów związanych z obronnością i bezpieczeństwem wewnętrznym państwa);
- Jeśli nie ma technicznej możliwości zrealizowania wniosku w formie i w sposób, o jaki wnioskowano (np. wnioskodawca wystąpił o cyfrowy plik jako kopię dokumentu graficznego, a urząd nie dysponuje wersją cyfrową dokumentu, który ma na papierze, ani skanerem, aby wykonać kopię, o którą wystąpił wnioskodawca);
- Jeśli występujący z wnioskiem odmawia poniesienia dodatkowych kosztów (np. kosztu kserokopii) związanych z realizacją złożonego przez siebie wniosku.

Odmowa udostępnienia informacji powinna zawsze nastąpić w drodze decyzji, tzn. wnioskujący powinien dostać ją na piśmie wraz z uzasadnieniem, nie później niż w ciągu 14 dni. W uzasadnieniu powinny się znaleźć także informacje o osobach, które zajmowały się tą sprawą

oraz wskazanie ze względu na czyje dobro zdecydowano się nie udzielać informacji.

Przyjmujący wniosek nie ma prawa domagać się wskazania sposobu późniejszego wykorzystania informacji, które zostaną udzielone. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy wnioskodawca potrzebuje informacji przetworzonej, czyli takiej, która wymaga od przyjmującego wniosek wykonania dodatkowej pracy – na przykład obliczeń, a nie tylko udostępnienia już istniejących zestawień, dokumentów, czy danych. Informacje te udzielane są zgodnie z prawem w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, co należy wykazać w składanym wniosku.

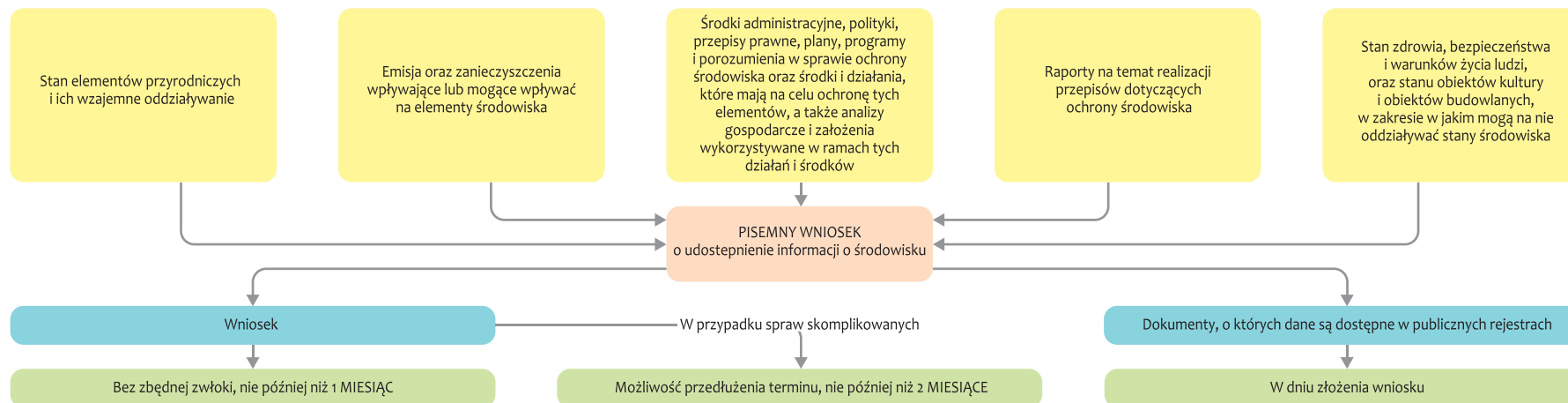
### B. Prawo do informacji o środowisku

W sprawach dotyczących krajobrazu szczególne znaczenie ma dostęp do informacji o środowisku, który z mocy Ustawy o udo-

stępianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, przysługuje także każdemu obywatelowi. O takie informacje można się zwracać do organów administracji publicznej, ale także do innych instytucji, które zajmują się środowiskiem i jego ochroną i jednocześnie pełnią zadania publiczne w tym zakresie, jak na przykład: Lasy Państwowe, Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, spółki komunalne, albo nawet odpowiednie instytuty naukowe.

Powyższy schemat obrazuje kwestię dostępu do informacji o środowisku – w górnym pasie znajdują się wymienione w ustawie grupy spraw o które można pytać, składając wniosek. Określony zieloną strzałką termin udzielenia informacji wynika z typu sprawy (3 grupy: zwyczajne, dotyczące informacji zgromadzonych i dostępnych w urzędowych zasobach, skomplikowane).

## UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI O ŚRODOWISKU



Nie istnieje ustawowy katalog informacji o środowisku, które podlegają udostępnieniu, ale oprócz zagadnień wyszczególnionych na schemacie powyżej, w sprawach krajobrazu mają znaczenie dokumenty dotyczące przestrzeni, które są wykonywane, gromadzone i dostępne w urzędach gmin. Są to między innymi:

- *Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.*
- *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.*
- *Prognozy oddziaływania na środowisko.*
- *Opracowania ekofizjograficzne.*

Zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, przy sporządzaniu trzech pierwszych z wymienionych dokumentów ustawowo obowiązują pewne formy partycypacji społecznej. Zarówno w nich (SUiKZP, MPZP, POŚ – patrz rozdz. 3.D.) jak i w Ocenach oddziaływania na środowisko (OOŚ – patrz rozdz. 3.C.) obowiązuje ten sam schemat informowania społeczności lokalnych o prowadzonych pracach – wyznaczone są pewne okresy, w których władze publiczne wraz z autorami dokumentów mają obowiązek aktywnego udzielania informacji. Jest to informacja o podjęciu prac, a następnie okres tzw. wyłożenia do publicznego wglądu projektu dokumentu oraz specjalne spotkania ze społecznością (tzw. dyskusje publiczne nad projektem lub rozprawy otwarte). O terminach wyłożeń i spotkań organizatorzy powinni powiadamiać społeczeństwo z odpowiednim wyprzedzeniem i w sposób opisany w ustawach. Niestety praktyka wskazuje, że zaproszenia te bywają mało skuteczne. Zatem, jeśli ktoś chce mieć wpływ na zagospodarowanie przestrzenne czy ochronę krajobrazu, powinien sam śledzić informacje podawane na stronach internetowych BIP, aby nie zmarnować okazji łatwego dostępu do informacji.

W czasie przeznaczonym na wyłożenie można się zapoznać z projektami dokumentów i towarzyszącą im dokumentacją w urzędzie, na miejscu i od ręki. Można wtedy dokumentację obejrzyć, przeczytać czy sporządzić notatki. W tym czasie często projekty te udostępnione są

także w Internecie na stronach BIP-u, zatem można je tam obejrzyć, a często także pobrać, zarówno części tekstowe jak i graficzne.

Poza okresem wyłożenia dokumenty te dostępne są zgodnie z zasadami udostępniania informacji publicznej, po złożeniu odpowiedniego wniosku.

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku następuje w drodze decyzji administracyjnej i może mieć miejsce w kilku przypadkach określonych ustawowo – gdy informacja miałaby dotyczyć:

- danych jednostkowych pozyskanych w badaniach statystycznych statystyki publicznej,
- danych, które są przedmiotem praw autorskich oraz patentowych i udostępnienie informacji mogłoby naruszyć te prawa,
- danych osobowych osób trzecich, jeśli mogłoby to naruszać przepisy o ochronie danych osobowych,
- dokumentów lub danych, które zostały dostarczone przez osoby trzecie, jeśli nie miały one obowiązku ich dostarczenia i złożyły zastrzeżenie o ich nie udostępnianiu,
- dokumentów lub danych, których ujawnienie mogłoby spowodować zagrożenie środowiska,
- przedsięwzięcia realizowanego na terenach zamkniętych, dla których nie prowadzi się postępowania z udziałem społeczeństwa.

Zdarza się, że urzędy odmawiają udostępnienia różnych opracowań dotyczących ochrony środowiska podając przy tym na argument, że do odmowy zobowiązuje ich ochrona praw autorskich wykonawców. Tymczasem programy ochrony środowiska i prognozy oddziaływania na środowisko jako opracowania powstałe zgodnie z określoną ściśle metodologią i niejako powtarzalne nie podlegają prawu autorskiemu. Podobnie większość opracowań planistycznych, jak plany miejscowe, studia uwarunkowań, zalicza się do materiałów urzędowych, które także nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego. Z tego powodu odmowa ich udostępnienia przy powołaniu się na prawo autorskie nie jest uzasadniona.

Na mocy Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku..., w toku postępowań z zakresu ochrony środowiska, które często mają ważne aspekty krajobrazowe, szczególnie prawa przysługują organizacjom społecznym – tzw. ekologicznym, czyli takim, których celem statutowym jest ochrona środowiska. Dotyczy to zarówno organizacji zarejestrowanych, jak i tzw. zwykłych. W obu przypadkach jednak cel statutowy musi być określony, już to w statucie, już w przypadku organizacji zwykłych, w upublicznonym dokumencie wewnętrznym (akt założycielski, regulamin) tak, aby organ administracji mógł sprawdzić, czy dane stowarzyszenie można uznać rzeczywiście za organizację ekologiczną.

Organizacje ekologiczne mogą zgłosić chęć udziału w postępowaniu i po dopuszczeniu, uczestniczyć w postępowaniach na prawach strony, czyli przeglądać akta, czy na dalszych etapach, wносить ewentualne skargi do sądu administracyjnego (jeśli istnieje taka możliwość przewidziana w procedurach). Wniosek taki może wprawdzie spotkać się z odmową, ale można w takiej sytuacji złożyć zażalenie na wydane postanowienie.

Organizacje ekologiczne mogą współdziałać z administracją państwową na polu ochrony środowiska. Mogą zatem w praktyce pełnić rozmaite funkcje pomocnicze – w tym także te z zakresu informowania społeczeństwa i zapewniania jego udziału w procedurach. Mogą również prowadzić konkretne prace badawcze, na przykład współpracować w przygotowaniu waloryzacji krajobrazowej i przyrodniczej danego obszaru.

Organizacje ekologiczne nie mogą jednak dopominać się umożliwienia im konkretnych działań i nie ma także obowiązku ich osobnego informowania o postępowaniach, jeśli nastąpiło już urzędowe podanie informacji do publicznej wiadomości.

### **C. Partycypacja w procedurach oceny oddziaływania na środowisko**

Pojęcia: środowisko i krajobraz wyrażają inne treści, ale są to treści tak mocno ze sobą związane, że niemal zawsze gdy mówimy o środo-

wisku mówimy też o krajobrazie i odwrotnie. Jak mówi jedna z definicji krajobrazu, jest on fizjonomią środowiska<sup>14</sup>, a więc wizualnym jego aspektem. Dlatego więc każdy obywatel, uczestnicząc w procedurach tzw. Oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) może wpływać także na kształtowanie i ochronę krajobrazu. Zgodnie z Ustawą o udostępnieniu informacji o środowisku... oceny takiej dokonuje się w trakcie sporządzania dokumentów planistycznych (tzw. strategiczna OOŚ), jak również w ramach przygotowywania inwestycji mających negatywny wpływ na środowisko (OOŚ, decyzja środowiskowa).

Zatem, oprócz wszelkich aspektów stanu środowiska (np. czystości powietrza, wody i gleby, stanu szaty roślinnej, stanu zdrowia ludzi i zwierząt), w OOŚ brane są także pod uwagę aspekty stricte krajobrazowe (wizualne, estetyczne, widokowe), jak również związki między nimi, np. związek między długotrwałymi zanieczyszczeniami powietrza, a wyglądem lasów lub między konsekwencjami hydrologicznymi, a wizualnymi inwestycji zmieniającej rzeźbę terenu.

Środowisko to system naczyń połączonych, zatem zmiany w jednej dziedzinie mogą powodować zmiany w innej, pozornie dalekiej sprawie. Ocena oddziaływania na środowisko wszelkich planowanych zmian przestrzennych ma na celu przeciwdziałanie zmianom niekorzystnym, w tym groźnym w skutkach katastrofom ekologicznym.

Zamieszczony na następnej stronie schemat obrazuje miejsce i zakres partycypacji społecznej w przebiegu procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, a więc takiej, która towarzyszy sporządzaniu dokumentów planistycznych – Studiów kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, Miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

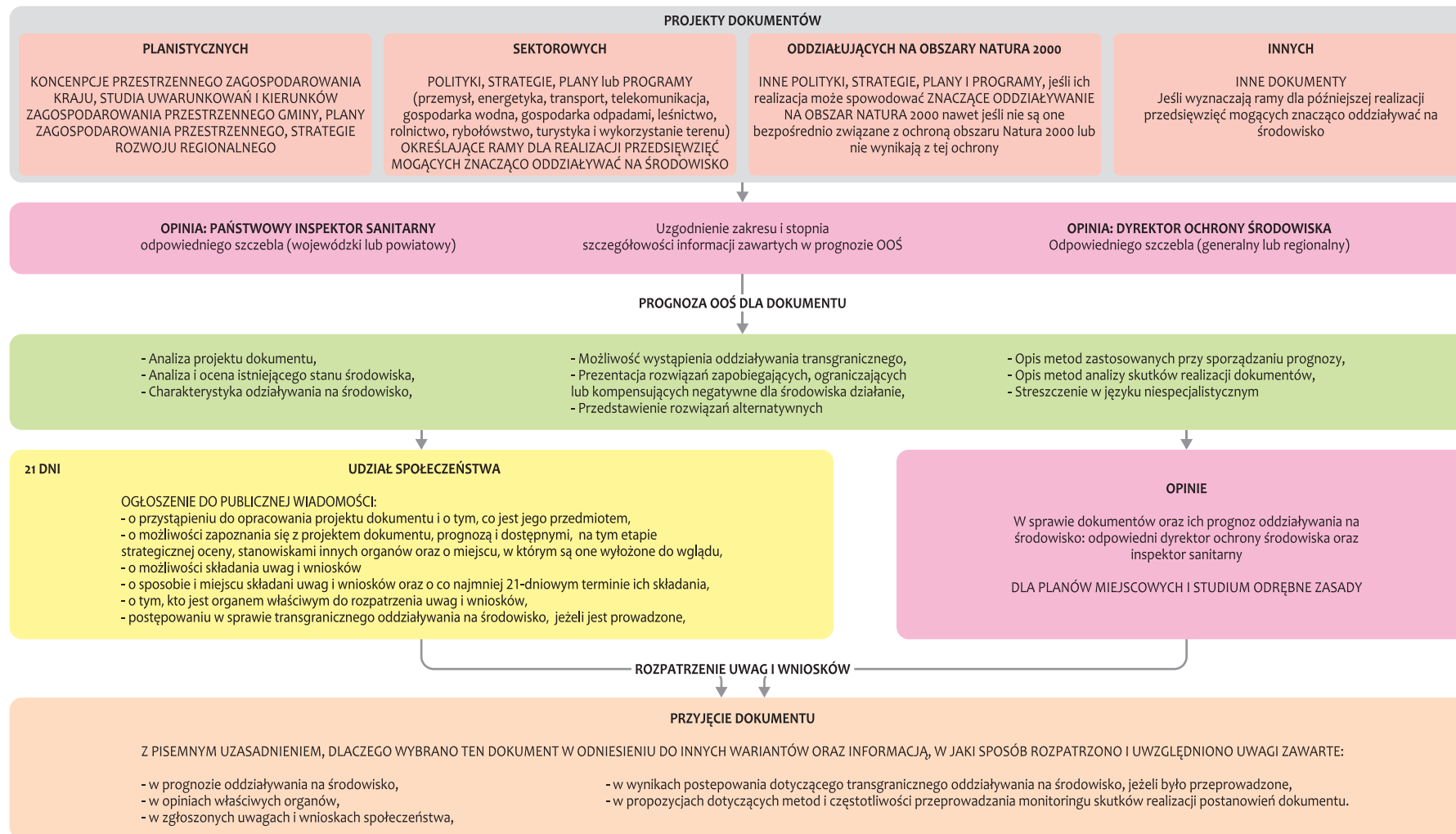
<sup>14</sup> Definicję tę uznawaną przez architektów krajobrazu podaje J. Bogdanowski, *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Ossolineum, Kraków 1976. Definicje inne podaje U. Myga-Piątek, *Spór o pojęcie krajobrazu w geografii i dziedzinach pokrewnych. Przegląd geograficzny*, T. 73, z. 1-2/2001.



W trakcie tej procedury sporządza się prognozę oddziaływania na środowisko dla przygotowywanego dokumentu. Treść tej prognozy

jest udostępniana społeczeństwu poprzez wyłożenie do publicznego wglądu i można do niej składać uwagi i wnioski. (patrz rozdz. 4.D. i 4.E)

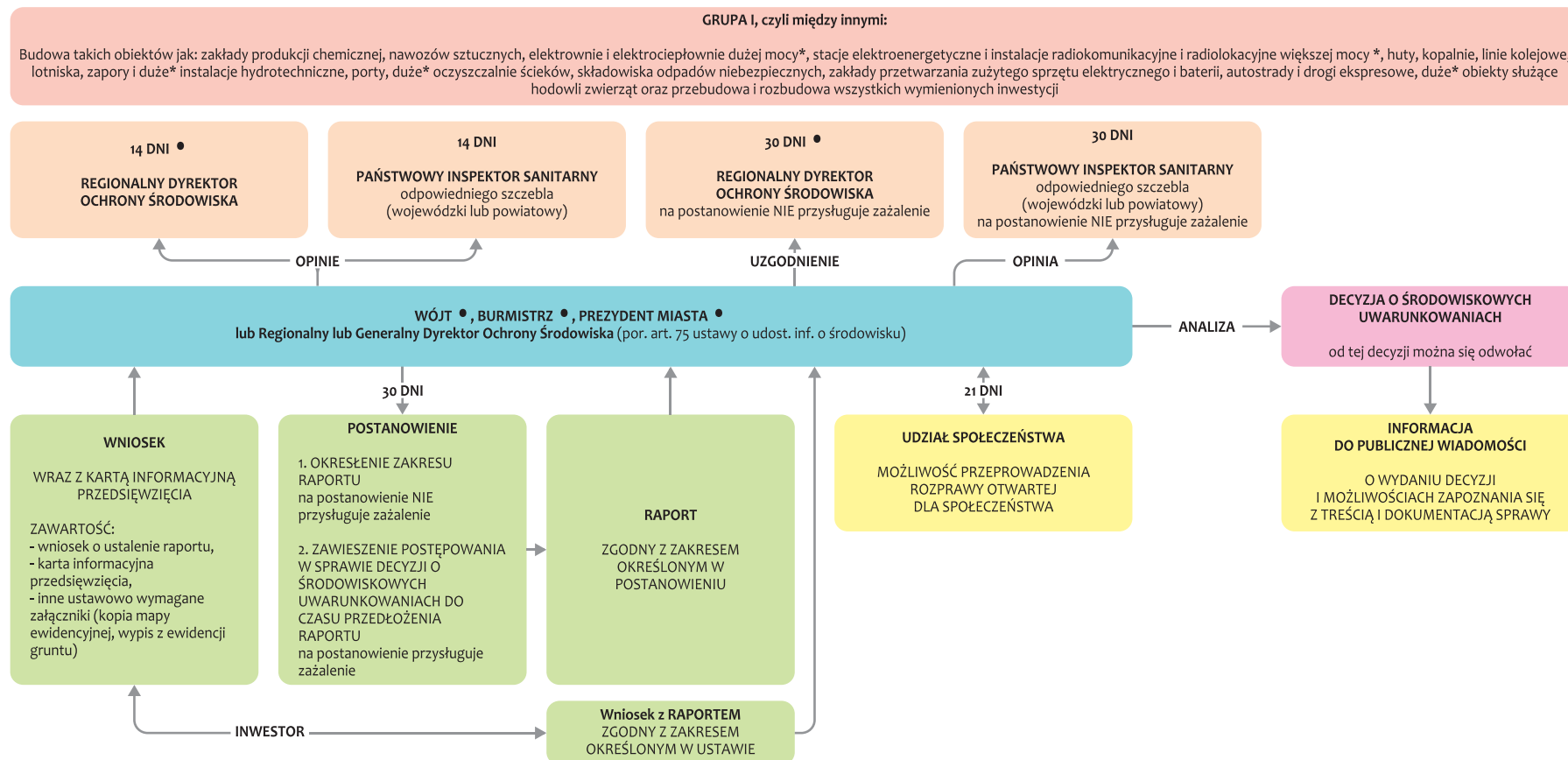
## STRATEGICZNA OCENA OOŚ



Przedsięwzięcia, które mogą mieć negatywny wpływ na środowisko (a także na obszar Natura 2000) i z tego tytułu podlegają procedurze OOS są podzielone na dwie grupy: takie, które mogą zawsze znacząco oddzia-

ływać na środowisko (grupa I) i takie, które mogą potencjalnie mieć takie oddziaływanie (grupa II).<sup>15</sup> Poniżej zamieszczono odpowiednie schematy procedur ze szczególnym uwzględnieniem czasu partycypacji społecznej.

## OOS – PRZESIĘWZIĘCIA MOGĄCE ZAWSZE ZNACZĄCO ODDZIAŁYWAĆ NA ŚRODOWISKO



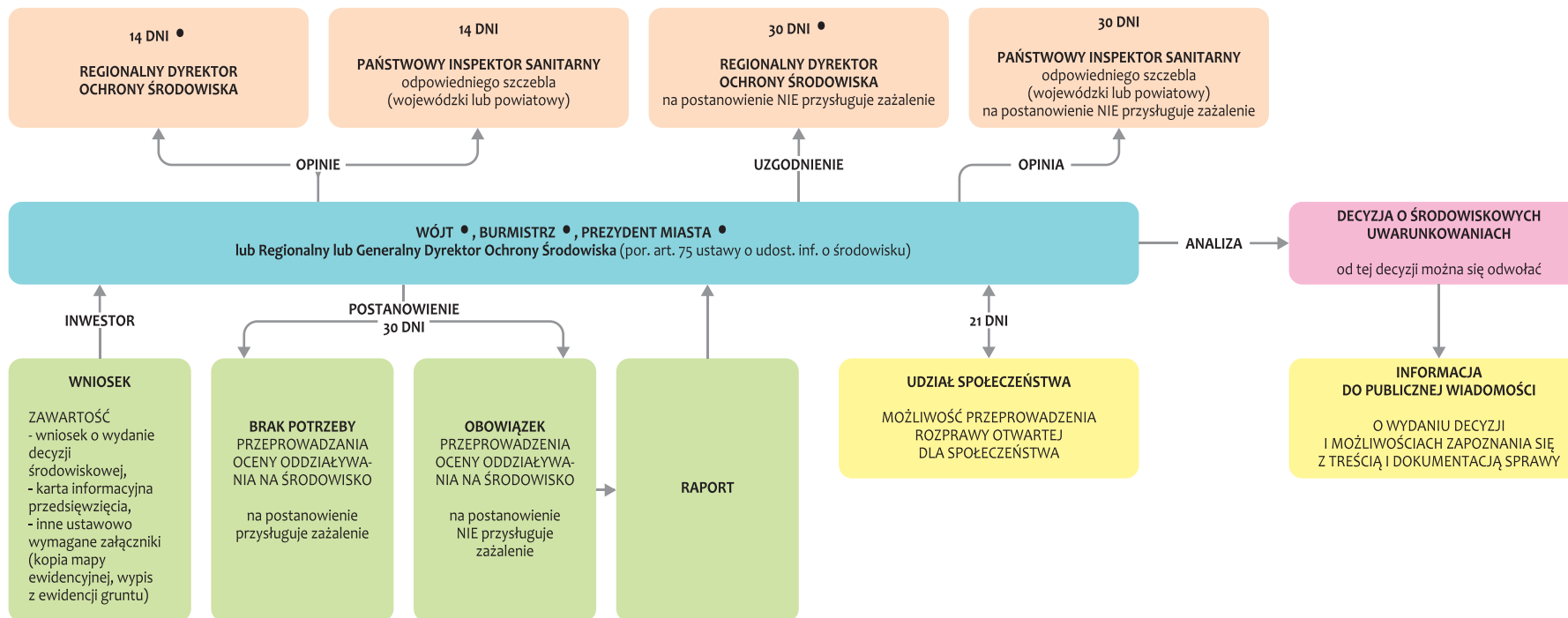
\* szczegółowe przepisy dotyczące mocy i rozmiarów tych inwestycji zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213 poz. 1397)

<sup>15</sup> Wszystkie tego rodzaju zamierzenia szczegółowo wymienione są w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397).

## OOŚ – PRZESIĘWZIĘCIA MOGĄCE POTENCJALNIE ZNACZĄCO ODDZIAŁYWAĆ NA ŚRODOWISKO

### GRUPA II, czyli między innymi:

Budowa takich obiektów jak: elektrownie małej mocy, elektrownie wodne, instalacje produkcji i montażu pojazdów, sprzętów mechanicznych i silników, instalacje produkcji i naprawy statków powietrznych i sprzętu kolejowego, instalacje produkcji szkła, stocznie, trasy narciarskie, tory bobslejowe, wyciągi narciarskie, skocznie narciarskie i towarzyszące im urządzenia, inwestycje na obszarach chronionych (hotele, ośrodki wypoczynkowe, kempingi, zabudowa mieszkaniowa, obiekty usługowe), parki rozrywki, pola golfowe i stadiony wraz z infrastrukturą, linie tramwajowe, metro, kolejki linowe, ubojnie zwierząt, browary, cukrownie i gorzelnie



\* szczegółowe przepisy dotyczące mocy i rozmiarów tych inwestycji zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213 poz. 1397)

#### D. Partycypacja w planowaniu przestrzennym

Podstawowy akt prawny, który reguluje procesy gospodarowania przestrzenią w Polsce (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) gwarantuje każdemu obywatelowi prawo uczestnictwa w sporządzaniu dokumentów planistycznych dotyczących gminy i województwa. W ustawie tej przewiduje się sporządzanie dwu tego rodzaju dokumentów dla gminy: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* – dokument sporządzany obowiązkowo i wskazujące pożądane kierunki rozwoju, oraz *Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego* – dokument sporządzany nieobowiązkowo i zawierający szczegółowe reguły gospodarowania przestrzenią. Ten drugi bywa szczególnie interesujący dla obywateli, ponieważ wskazuje miejsca, gdzie można budować, a gdzie nie, pokazuje planowane przebiegi dróg itp.

Jednym z aspektów branych pod uwagę w obu tych opracowaniach jest krajobraz – jego kształtowanie i ochrona są wprost zależne od zawartych w nich wytycznych, nakazów i zakazów.

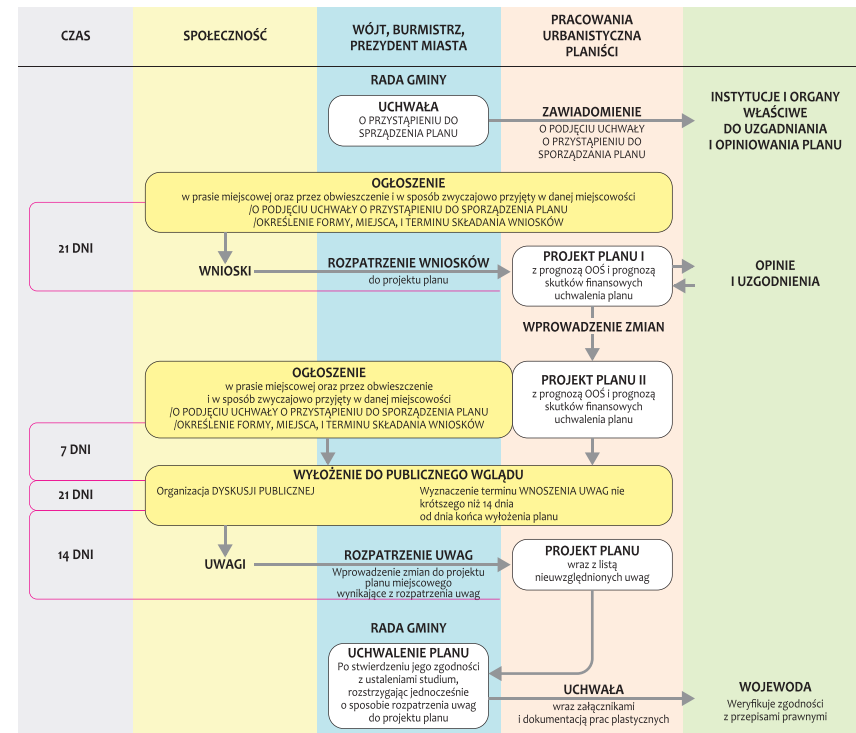
Przepisy dotyczące sporządzania wymienionych wyżej dwu dokumentów planistycznych różnią się od siebie w szczegółach, jednak główna zasada ich opracowania jest taka sama. Po decyzji podjętej w gminie o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, następuje jej ogłoszenie i zaproszenie do składania wniosków. Wnioski te są brane pod uwagę przy sporządzaniu projektu planu. Następnie projekt jest opiniowany i uzgadniany przez rozmaite urzędy i instytucje. Zmiany wynikające z tych uzgodnień i opinii są następnie wprowadzane do projektu. Jest także sporządzana prognoza oddziaływania ustaleń planu na środowisko.

Po dokonaniu wszystkich uzgodnień i wprowadzeniu ewentualnych zmian, dokument planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko wykładany jest do publicznego wglądu i organizowana jest dyskusja publiczna na ich temat. Jest to ustawowo nakazany czas na partycypację społeczną, jednak jej forma nie jest precyzyjnie określona, a także nie jest wystarczająco jasne jak należy wykorzystać wyniki

dyskusji publicznej w dalszym ciągu prac. W tym miejscu procedura sporządzania studium i planu różnią się między sobą. W przypadku planu ustawa dopuszcza możliwość wprowadzenia zmian wynikających z partycypacji społecznej do projektu planu i powtórzenie końcowej części procedury (opiniowanie, uzgodnienia, wyłożenie, dyskusja). W przypadku studium ustawa nie przewiduje takiej możliwości.

Zakończeniem procedury jest uchwalenie przez Radę Gminy studium/planu wraz z osobnym dokumentem rozstrzygającym o sposobie rozpatrzenia zgłaszanych uwag.

Miejsce partycypacji w procesie sporządzania planu miejscowego:



Szczegółowy tryb postępowania i miejsce partycypacji społecznej w sporządzaniu planu miejscowego przedstawia schemat zamieszczony powyżej. W kolumnach przedstawieni są uczestnicy procedury, a więc wójt lub burmistrz (reprezentant samorządu lokalnego jako organu sporządzającego plan), społeczność lokalna, projektanci planu oraz opiniodawcy (inne urzędy lub instytucje). W skrajnej lewej kolumnie podano obowiązkowy czas trwania danego etapu procedury. W żółtych ramkach zakreślono etapy, gdzie możliwy i oczekiwany jest udział społeczny.

Zagadnienia krajobrazowe w większej skali mogą się znaleźć także w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. W ich sporządzaniu można uczestniczyć jedynie na etapie wniosków do projektu planu.

Plany przestrzenne mają zatem zasadniczy wpływ na ochronę i kształtowanie krajobrazu, co jest szczególnie ważne w terenach krajobrazowo wartościowych, a tym samym wrażliwych na zmiany zagospodarowania. Właśnie w planie miejscowym można wprowadzić chroniące krajobraz przepisy jak np. strefy z zakazem zabudowy, regulacje wysokości projektowanych obiektów, strefy ochrony krajobrazowej i widokowej, w tym strefy ochrony zabytków wraz z otoczeniem. W tych wszystkich sprawach obywatele mogą się wypowiadać w trakcie sporządzania planów miejscowych.

Jeśli obywatelowi zależy na udziale w planowaniu powinien śledzić w BIP informację o przystąpieniu do sporządzania planu, a następnie o etapach, w których przywidziany jest udział społeczny. Są to:

- składanie wniosków do projektu planu,
- wyłożenie projektu do publicznego wglądu,
- dyskusja publiczna,
- zgłaszanie uwag do projektu.

Prawo jednak nie gwarantuje, że nakazana partycypacja będzie zrealizowana dobrze. Ogłosić terminy składania wniosków, wyłożenia i dyskusji można tak, aby uczestniczyło w nich jak najmniej osób, można nie dbać o to, czy zainteresowani rozumieją rysunek i tekst

planu, można wreszcie dyskusje odbyć przy pustej sali, a wniosków jej nie wykorzystają, jeśli nie przybiorą formy zgłoszonych po niej uwag. Innymi słowy zgodnie z literą prawa można przeprowadzić partycypację pozorną i tak niekiedy się dzieje.

Oczywiście można też inaczej, ale niestety nawet najlepsze wykorzystanie nakazanych przez prawo form nie gwarantuje pełnej partycypacji. Nie ma bowiem metodycznych badań społecznych (składanie wniosków to zaledwie namiastka), nie ma profesjonalnych negocjacji kwestii spornych, nie ma gwarancji wykorzystania wyników dyskusji. Jest poza tym zbyt mało czasu, aby należycie zadbać o to wszystko.

Pełna realizacja idei partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym wymaga czegoś więcej niż nakazuje prawo.

#### **E. Partycypacja w ochronie przyrody i krajobrazu**

Obok troski o zachowanie gatunków dzikich roślin i zwierząt, odpowiedzialnego użytkowania i odnawiania zasobów natury, w pojęciu ochrony przyrody mieści się także ochrona krajobrazu. Do istotnych celów ochrony przyrody, obok dbałości o różnorodność biologiczną i zachowanie procesów ekologicznych, zalicza się także ochronę walorów krajobrazowych oraz zieleni w miastach i wsiach. Warto także dodać, że ochrona przyrody ma ważny wymiar społeczny: całe bogactwo przyrody chronimy przecież dla siebie, aby żyć w zdrowym środowisku. Dlatego *Ustawa o ochronie przyrody* mówi o kształtowaniu właściwych postaw wobec przyrody, o edukacji, informowaniu i promocji. Ustawa ta jednak nie precyzuje zasad udziału społeczeństwa w ochronie przyrody, lecz w wielu miejscach odwołuje się do *Ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku...* Ochrona przyrody może być też realizowana przez planowanie przestrzenne, które, jak wiadomo, ma także wątek partycypacyjny.

Parki narodowe, parki krajobrazowe i rezerваты przyrody, to ustawowe formy sprawowania ochrony przyrody, które dla skutecznej realizacji swoich zadań posługują się *Planami ochrony*. Sposób sporządzania tego dokumentu określa specjalne rozporządzenie

o tyle ważne, że właśnie w nim zawarte są przepisy związane z ideą partycypacji.<sup>16</sup> W trakcie przygotowania tego dokumentu prowadzone są konsultacje społeczne z mieszkańcami gmin, które znajdują się na tych obszarach lub bezpośrednio z nimi sąsiadują. Plan ochrony wskazuje obszary ścisłej, czynnej, a także krajobrazowej ochrony i obejmuje cały szeroki wachlarz aspektów, ustaleń i regulacji, ale ma również uwzględniać uwarunkowania społeczne.

Udział społeczności w sporządzaniu planu ochrony parku narodowego polega na możliwości:

- zapoznania się ze zgrupowaną na początku procedury dokumentacją źródłową i materiałami do planu,
- złożenia wniosków do projektu,
- zapoznania się z projektem planu w okresie jego wyłożenia do publicznego wglądu.

Oprócz poprzednio omówionych form, *Ustawa o ochronie przyrody* przewiduje tworzenie także innych form ochrony przyrody. Spośród nich szczególnie związek z krajobrazem mają: obszary Natura 2000 i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Dla obszarów Natura 2000 wykonuje się tzw. *Plan zadań ochronnych*<sup>17</sup>, w którym partycypację społeczną uwzględnia się według podobnego schematu jak w planach ochrony (wnioski – wyłożenie – uwagi) i generalnie planach przestrzennych.

W obszarach, dla których nie wykonano specjalnych planów ochronnych, ochrona może być realizowana poprzez planowanie przestrzenne, które jak już powiedziano, ma swój wątek partycypacyjny.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody, Dz. U. Nr 94, poz. 794.

<sup>17</sup> [http://www.gdos.gov.pl/Articles/view/1915/Plany\\_zadan\\_ochronnych](http://www.gdos.gov.pl/Articles/view/1915/Plany_zadan_ochronnych)

## F. Partycypacja a krajobraz kulturowy

Problematyka ochrony krajobrazu znajduje swoje miejsce także w *Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. W tym przypadku ochrona dotyczy składników kulturowych krajobrazu lub krajobrazu kulturowego jako takiego. Zamieszczona w ustawie definicja mówi, że krajobraz kulturowy to „przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze”. Poza tym zgodnie z ustawą zabytki powinny być chronione wraz ze swoim otoczeniem, czyli kontekstem krajobrazowym, w jakim się znajdują. Za zabytki mogą być uznane także parki, ogrody czy stare cmentarze, a więc w istocie swej ważne składniki krajobrazu. Tak więc należy pamiętać, że krajobraz to nie tylko panorama gór czy widok doliny rzeki, ale także sylweta wsi czy pejzaże wielkiego miasta.

Troska o zabytki jest przede wszystkim obowiązkiem służb ochrony zabytków oraz właścicieli tego rodzaju obiektów. Wymiar dbałości o zabytki ze strony społeczności lokalnej ma wiele postaci, choć niestety często społeczność lokalna w ogóle nie wykazuje zainteresowania tą sprawą. Niektóre miasta i gminy powołują w celu ochrony swego dziedzictwa własne służby konserwatorskie, ale najczęściej spotykaną formą jest wprowadzanie zasad ochrony do dokumentów prawa lokalnego, jakimi są *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*. Regulacje tam zawarte mają gwarantować poszanowanie zabytkowego krajobrazu na obszarze objętym planem. Przykładem takiej regulacji są zapisy ograniczające maksymalną wysokość zabudowy w celu zachowania szczególnie malowniczego widoku na cenny zabytek.

Aby wzmocnić działalność państwowych służb ochrony zabytków w zakresie terenowego monitorowania stanu obiektów, ustawa przewiduje instytucję społecznego opiekuna zabytków. Może nim zostać każda osoba pełnoletnia, która nie była karana i która posiada stosowny zasób wiedzy w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi. Osoba taka otrzymuje legitymację, która upoważnia ją do ob-

serwowania i informowania o stanie obiektu, którym postanowiła się opiekować. Może też popularyzować wiedzę o tym obiekcie, a także zwracać uwagę i pouczać osoby naruszające przepisy o ochronie zabytków.

Ustawa przewiduje ponadto specjalną formę ochrony odnoszącą się bezpośrednio do krajobrazu. Jest nim możliwość tworzenia przez gminy parków kulturowych. Park kulturowy „tworzy się w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej”. Dla takich parków ustawa nakazuje sporządzanie planów ochrony, analogicznie jak to jest w odniesieniu do obszarowych form ochrony przyrody.

W Polsce powstały dotychczas 22 parki kulturowe, czyli bardzo niewiele w stosunku do potrzeb w tym zakresie. Jedną z przyczyn jest brak przepisów wykonawczych i odpowiednich rozporządzeń, które by określały zasady i tryb zakładania parków i sporządzania planów. W tej sprawie opracowano jedynie instrukcję<sup>18</sup>, w której zaleca się prowadzenie konsultacji społecznych przed decyzją o utworzeniu parku kulturowego i w trakcie sporządzania planu ochrony.

Zakres przewidzianego prawem udziału społecznego w ochronie krajobrazu kulturowego jest bardzo niewielki – znacznie mniejszy niż w przypadku ochrony przyrody i środowiska. W ten sposób zaprzepaszcza się szansę integracji społecznej, jaką jest wspólna duma z własnych zabytków i własnej historii zapisanej w krajobrazie kulturowym.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> *Zasady tworzenia Parku Kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu jego ochrony*, oprac. Z. Myczkowski z zespołem, Kraków 2005 <http://www.nid.pl/idm,912,tworzenie-planu-ochrony-parku-kulturowego.htm>

<sup>19</sup> *Każde miejsce opowiada swoją historię, praca zbiorowa* pod red. M. Kopki, Poznań 2001, K. Pawłowska *Ochrona zabytków – przed ludźmi czy dla ludzi*, [w:] *Spotkania w Willi Struwego 2001-2003: wykłady o dziedzictwie kultury*, Warszawa 2004.

## Rozdział 5

### PRAKTYCZNE METODY UDZIAŁU SPOŁECZNEGO W PLANOWANIU I ZARZĄDZANIU KRAJOBRAZEM

Partycypacja społeczna w Polsce jest obecnie na etapie początkowym. Entuzjaści próbują wprowadzać ją w życie z intencją realnego osiągnięcia celu. Próbuje to robić korzystając z form nakazanych prawem, ale także poszerzają ten zakres, aby zrobić to lepiej i osiągnąć więcej. Niestety obligatoryjne formy partycypacji dość często są pozorowane tak, aby tylko zadość uczynić przepisom prawnym. Dzieje się tak z braku umiejętności w zakresie komunikacji społecznej, albo w intencji manipulowania społeczeństwem. Są wreszcie otwarci przeciwnicy dopuszczania do głosu interesariuszy społecznych.

W krajach rozwiniętej demokracji partycypacja jest stosowana w znacznie większym zakresie niż w Polsce. Jest zwiastunem zasadniczej przemiany sposobu myślenia o gospodarowaniu przestrzenią.

Partycypacja społeczna, oprócz umiejętności, wymaga pieniędzy i czasu, ale wielkie nowe szanse łatwiejszego realizowania tej idei stwarza tzw. e-partycypacja<sup>20</sup>, czyli wykorzystanie Internetu i technik cyfrowych do jej celów. Metody e-partycypacji przeżywają na świecie dynamiczny rozwój, a upowszechnienie dostępu do sieci stopniowo likwiduje tzw. wykluczenie cyfrowe, czyli brak dostępu lub brak umiejętności korzystania z Internetu.

Poniżej przedstawiono polskie i zagraniczne przykłady autentycznej partycypacji, która zakończyła się sukcesem lub toczy się aktualnie

<sup>20</sup> Jak twierdzi prof. Carl Steinitz (Harvard) uznawany za ojca komputerowych technik projektowania przestrzeni, przyszłe pokolenia obywateli w znacznie większym niż obecnie stopniu będą partycypowały w gospodarowaniu i zarządzaniu krajobrazem, w czym coraz większy udział będzie miała e-partycypacja. *Public Participation in Geodesing – A Prognosis for the Future*, [w:] *Peer Reviewed Proceedings of Digital Landscape Architecture 2012*.

z pełnym powodzeniem. Wszystkie one mają związek z krajobrazem naturalnym lub kulturowym, wiejskim lub miejskim. Po tytule każdego z przykładów podane są numery faz partycypacji, które w danym przykładzie były realizowane.

#### **A. Park na Kozaczej Górze w Gdańsku<sup>21</sup> (1, 2, 3, 4, 5)**

W roku 2008 właściciel lasu na Kozaczej Górze w Gdańsku wystąpił do Urzędu Miasta z wnioskiem o przeznaczenie części tego lasu pod budowę osiedla mieszkaniowego. Cała działka leśna liczyła 16 ha, z czego według jego propozycji 4 ha miały być zabudowane, a reszta to jest 12 ha miała być urządzona jako park publicznym. W tym okresie las ten nie był w żaden sposób urządzony, ale mimo zaniedbania służył mieszkańcom, okolicznym osiedli jako teren rekreacyjny.

W tym okresie teren ten nie miał Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gdy Biuro Rozwoju Gdańska przystąpiło do jego sporządzania, okazało się, że mieszkańcy protestują – chcą mieć las w całości dla siebie. Powstał Obywatelski Komitet Obrony Lasu, który rozpoczął akcje protestacyjną wszelkimi dostępnymi środkami. Ów protest był pierwszą formą kontaktów między projektantami a mieszkańcami.

Mimo, że nie był to najlepszy moment na rozpoczynanie procesu partycypacji (lepiej było zacząć wcześniej), przyjęto program partycypacji, które ostatecznie okazał się skuteczny. Po pierwsze, sporządzono listę interesariuszy znacznie obszerniejszą od listy protestujących i poinformowano ich o sprawie. Po drugie, przeprowadzono badanie opinii, co umożliwiło poznanie potrzeb i identyfikację pól konfliktów. Działania te zaowocowały powstaniem drugiego stowarzyszenia skupiającego mieszkańców popierających propozycję jednoczesnej budowy osiedla i urządzenia parku. Liczne prezentacje projektów,

<sup>21</sup> <http://kozaczagora.blog.pl/> 2.12.2011 r.  
[http://mojaorunia.pl/index.php?option=com\\_orunia&task=artykul&Itemid=24&id=633](http://mojaorunia.pl/index.php?option=com_orunia&task=artykul&Itemid=24&id=633) 2.12.2011 r. i inne.

dyskusje i negocjacje w roku 2010 doprowadziły do akceptacji przez większość społeczeństwa *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, który zawierał tę propozycję. Jednocześnie opracowano projekt parku publicznego na Kozaczej Górze. Ponadto Urząd Miasta zawarł przedwstępną umowę z właścicielem terenu na kupno-sprzedaż za symboliczną złotówkę terenu parku po jego urządzeniu.

Ani osiedle ani park nie zostały jeszcze zbudowane, co byłoby ostatecznym dowodem sukcesu partycypacji. Przeprowadzenie sprawy do końca zgodnie z umową z mieszkańcami będzie ważnym testem wiarygodności urzędu.



Las na Kozaczej Górze, fot. K. Pawłowska



## B. Park nad Balatonem w Warszawie<sup>22</sup> (1, 2, 3, 4, 5, 6)

Balaton – tak nazywają sztuczne jeziorko liczące 2,64 ha mieszkańcy wielkiego „blokowiska” Gocław w Warszawie. Teren wokół stawu (ok. 7 ha) był niezagospodarowany, lecz użytkowany do celów rekreacyjnych. W 2010 r. otwarto tu nowo urządzonego parku publicznego, który został założony zgodnie ze wszystkimi zasadami sztuki partycypacji społecznej. Jest to inicjatywa i dzieło Rady Dzielnicy Praga Południe. Należy tu wspomnieć, że rady dzielnic polskiej stolicy mają dużo szersze uprawnienia niż rady w innych, mniejszych miastach. Rady dzielnic warszawskich mają swój budżet, mogą więc samodzielnie prowadzić proces inwestycyjny. W tym przypadku proces ten od początku był traktowany jako działanie na rzecz mieszkańców, zgodnie z ich potrzebami, pomysłami i opiniami. W roku 2008 przeprowadzono ankietę badającą potrzeby i opinie mieszkańców. Zgodnie z jej wynikami opracowano warunki konkursu na projekt parku. Mieszkańcy wybrali laureata i jego projekt zrealizowano. Zbudowano plażę i przystań, pomosty dla wędkarzy, sieć ścieżek spacerowych z mostkami, boisko do piłki plażowej, 3 ogrody zabaw dla dzieci, kaskadę wodną i kawiarnię z tarasem. Zachowano i uporządkowano stary sad, który rósł w tym miejscu długo przed założeniem parku. Wprowadzono nowe komponenty nasadzenia drzew i krzewów.

Otwarcie obiektu w 2010 r. zgromadziło tłumy mieszkańców, co było swoistą manifestacją poparcia dla całego przedsięwzięcia. Konsultacje z mieszkańcami towarzyszyły wszystkim etapom od początku do końca realizacji parku, w której zresztą brali udział mieszkańcy – wolontariusze. Proces ten trwa nadal, ponieważ park jest uzupełniany nowymi elementami, np. pomnik kota. I tak uwzględnienie społecznych potrzeb i aspiracji przyczyniło się do bezkonfliktowego prowadzenia przedsięwzięcia i ostatecznego sukcesu. Stało się również przyczyną dużej popularności parku, który mieszkańcy uważają słusznie za swoje własne miejsce.

<sup>22</sup> <http://www.twoja-praga.pl/praga/parki/1602.html> 2.12.2011 r. <http://www.youtube.com/watch?v=6NhwjdjgJusk> 2.12.2011 r. i inne.



Projekt Parku nad Balatonem, proj. P. Hardecki z zespołem

<http://warszawa.naszemiasto.pl/artukul/645338,w-niedziele-wielkie-otwacie-parku-nad-balatonem,id,t.htm>

## C. Maszt telefonii komórkowej w Pieninach<sup>23</sup> (5)

W listopadzie 2006 roku do dyrekcji Pienińskiego Parku Narodowego zwróciła się firma działająca w imieniu jednego z operatorów telefonii komórkowej z prośbą o opinię w sprawie lokalizacji stacji bazowej. Propozycja budowy masztu o wysokości 50 m wraz z pomieszczeniem technicznym, dotyczyła działki na Obłężnej Górze w Sromowcach Niżnych, czyli w granicach otuliny parku narodowego. Jest to miejsce

<sup>23</sup> Informacje i materiały udostępnione dzięki uprzejmości PPN. Informacje zebrano także w trakcie wywiadu z pracownikiem PPN.

eksponowane widokowo – maszt byłby wyraźnie widoczny, z wielu uczęszczanych miejsc między innymi z galerii widokowej na Trzech Koronach.

PPN wydał negatywną opinię w tej sprawie powołując się na zapisy *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Działka znajdowała się w miejscu, które oznaczono w planie jako „tereny o wysokich walorach widokowo-krajobrazowych”, w których jeśli idzie o warunki uzbrojenia „możliwa [jest] realizacja wyłącznie podziemnego uzbrojenia terenu”. Zapis ten zatem jednoznacznie wykluczał budowę masztu.

Dyrekcja parku rozumiejąc jednak potrzebę zapewnienia mieszkańcom dobrych warunków łączności komórkowej zaproponowała w tym samym piśmie lokalizację przekaźników na wysokich budynkach (np. na wieży kościelnej). Mimo tego inwestor kontynuował próby uzyskania pozytywnej opinii w sprawie budowy masztu w pierwotnie wybranym miejscu, obniżając jedynie nieznacznie jego wysokość.

Przez kolejne 5 lat trwała wymiana pism, a w sprawę zaangażowali się posłowie pochodzący z regionu, lokalne autorytety i prasa podgrzewająca atmosferę sporu. Pieniński Park Narodowy odmawiając uzgodnienia projektu powoływał się nie tylko na zapisy planu miejscowego, lecz także na inne akty prawne mówiące o ochronie krajobrazu. Argumentowano też, że szkodliwa ingerencja w krajobraz obniży atrakcyjność turystyczną, co powinno niepokoić mieszkańców, utrzymujących się z turystyki.

W każdym piśmie ze strony PPN oprócz odmowy uzgodnienia proponowano możliwe do przyjęcia rozwiązania. Było ich wiele: np. wykorzystanie masztów znajdujących się po stronie słowackiej, zamaskowanie wieży lub upodobnienie jej do otaczających drzew, lokalizacja kilku znacznie mniejszych konstrukcji, wybór innego, mniej kolizyjnego miejsca. Sugestie te ilustrowane były załącznikami w postaci przykładów, artykułów popularno-naukowych i wizualizacji. Mimo tych zachęt oraz uczestnictwa w wizjach lokalnych pracowników PPN, inwestor nie chciał ustąpić.

Konflikt pozostawał nierozwiązany, aż do chwili gdy w grudniu 2011 roku gmina Czorsztyn zaproponowała, by stację bazową wspólną dla kilku operatorów sieci komórkowych umieścić na wysokim pylonie kładki pieszo-rowerowej w Sromowcach Niżnych, istniejącej od 2006 r. W odpowiedzi na pismo o opinię w tej sprawie PPN wyraził przychylność dla tego pomysłu.



Kładka na Dunajcu w Sromowcach Niżnych, fot. M. Majerczak

I tak miejscowości u stóp Pienin zyskały łączność komórkową bez szkody dla krajobrazu, który jest przecież nie tylko wartością samą w sobie, lecz także magnesem przyciągającym w to miejsce rzesze turystów.

W dniu 19 października 2012 r. w Sromowcach Niżnych tuż obok kładki odbył się piknik inauguracyjny zorganizowany przez operatora sieci komórkowej PLAY. Świątowano zamontowanie nadajnika, który ostatecznie likwiduje problem tzw. białej plamy na mapie zasięgu sieci komórkowych.

Prawdopodobnie nikt tego procesu tak nie nazywał, ale historia masztu w Pieninach jest doskonałym przykładem sukcesu strategii negocjacyjnej „na dwu wygranych”. Inwestor masztu i Dyrekcja PPN odgrywali tu rolę stron. Na szczęście dyrekcji parku udało się nadać negocjacji charakter twórczy i dzięki temu powstał w końcu „większy tort”, czyli akceptowane przez wszystkich nowe rozwiązanie. Szkoda, że trwało to tak długo. Być może klasyczne negocjacje, zamiast wymiany pism, szybciej dałyby efekt.

#### **D. Plan ochrony Pienińskiego Parku Narodowego<sup>24</sup> (1, 3, 4)**

Pieniński Park Narodowy to niewielki, ale malowniczy i chętnie odwiedzany przez turystów obszar, zlokalizowany na południu Małopolski, tuż przy granicy ze Słowacją. Znakiem rozpoznawczym parku jest charakterystyczny skalisty grzebień najwyższych szczytów, czyli Trzech Koron, obecny także w logo parku.

Do sporządzania projektu planu ochrony parku przystąpiono w październiku 2008 roku. Od tego momentu wszystko działo się zgodnie z obowiązującymi procedurami, które, jak wiadomo, nie dają wiele miejsca na partycypację społeczną. Gdy przedmiotem planowania są tereny objęte ochroną sprawa partycypacji jest zwykle znacznie trudniejsza niż w przypadku planów miejscowych terenów niechronionych. W tym przypadku jednak dyrekcja PPN zrobiła wiele, aby nakazana prawem partycypacja była autentyczna i aby w miarę możliwości poszerzyć jej zakres.

Po wyłonieniu wykonawcy zamieszczono stosowne ogłoszenie w prasie lokalnej, a także na witrynie internetowej PPN. W obwieszczeniu tym poinformowano o możliwości zapoznania się z dokumentacją źródłową do planu ochrony Pienińskiego Parku Narodowego, składania uwag i wniosków oraz zapoznania się z projektem planu

po jego sporządzeniu. Zorganizowano też spotkania informacyjne z samorządami gmin, na terenie, których leży park, co ustawowym obowiązkiem już nie jest.

W okresie przewidzianym w procedurach przyjmowano wnioski do planu, następnie rozpatrzono je, co do zgodności z celami ochrony przyrody. Jeden z wniosków dotyczył budowy masztów telefonii komórkowej w celu zapewnienia zasięgu sieci telefonii komórkowej mieszkańcom miejscowości położonych u stóp Pienin. W planie ochrony zawarto więc wskazówki, zasady i warunki lokalizacji tego typu obiektów, tak aby zapewnić zasięg i jednocześnie zachować walory krajozawowe i widokowe okolicy.

Ponieważ w związku ze zmianą przepisów prawnych nastąpiła przerwa w pracach nad planem, procedurę wznowiono wiosną 2010 roku, od ogłoszenia o wznowieniu prac i o możliwości zapoznania się z przygotowanymi i zgromadzonymi dotychczas materiałami.

Po zakończeniu prac nad projektem nastąpiła kolejna faza kontaktów ze społeczeństwem. Zawiadomienie o tej możliwości umieszczono w lokalnej prasie i na stronie www PPN. W Internecie ponadto zamieszczono projekt planu z możliwością pobrania odpowiednich plików.

Nie ograniczono się jednak do form standardowych, lecz dołożono wszelkich starań, żeby w dyskusji nad projektem mogło wziąć udział szerokie grono interesariuszy. Sołtysi otrzymali powiadomienia listowne wraz z wydrukami dokumentacji, a do listów do instytucji i urzędów dołączono wersje cyfrowe projektu na CD. Zorganizowano również spotkania informacyjne z mieszkańcami miejscowości, w granicach których położony jest Pieniński Park Narodowy oraz z przedstawicielami odpowiednich Rad Gmin. Dzięki tym staraniom wpłynęło wiele, bo ponad 100 uwag i wniosków.

Zgodnie z procedurą, PPN wystąpił także o opinie do rad gmin. W odpowiedzi uzyskano następną porcję uwag i wniosków.

Wszystkie sugestie w ten sposób zgromadzone zostały przeanalizowane przez zespół, w którego składzie byli projektanci planu, przedstawiciele Rady Naukowej PPN (w tym przedstawiciel samorządu)

<sup>24</sup> Informacje i materiały udostępnione dzięki uprzejmości PPN. Informacje zebrano także w trakcie wywiadu z pracownikiem PPN.

i pracownicy parku narodowego. To pozwoliło podjąć wyważone decyzję o możliwości i stopniu uwzględnienia wniosków (w całości tak, częściowo, w całości nie).

Szczegółowy wykaz opinii, uwag i wniosków wraz z uzasadnieniem sposobu ich rozpatrzenia został zawarty w specjalnym dokumencie, który stał się załącznikiem do projektu rozporządzenia, ustanawiającego plan ochrony. Jest on publicznie dostępny w siedzibie PPN oraz na stronie internetowej parku. Ponadto odpowiedzi na wnioski zostały rozesłane listownie.

Prace nad planem zakończono w dniu 1.12.2010 r. Teraz plan wraz załącznikiem dokumentującym udział społeczeństwa w jego sporządzeniu, oczekuje na rozporządzenie Ministra Środowiska, który z godnie z procedurą powołany jest do ostatecznego ustanowienia planu.

#### **E. ZPPAUP – francuska metoda ustanawiania statusu ochronnego<sup>25</sup>** (1, 2, 3, 4, 5, 6)

Strefa Ochrony Dziedzictwa Architektury, Urbanistyki i Krajobrazu (ZPPAUP) to jedna z form obszarowej ochrony dziedzictwa stosowana we Francji. Ustanawiana jest dla obszarów reprezentujących określone wartości krajobrazu kulturowego, nie zawsze szczególnie wielkie. Celowi powołania strefy służy specjalny program operacyjny, który realizuje zamierzenia od pierwszego pomysłu do uruchomienia całości jako zwartego systemu organizacyjnego. Niezależnie od tego, kto jest inicjatorem tworzenia strefy, decyzję o przystąpieniu do operacji podejmuje gmina.

Następny krok to powołanie grupy roboczej składającej się z radnych, przedstawicieli administracji i profesjonalistów różnych dziedzin. Grupa działa pod nadzorem mera i państwowego konserwatora zabyt-

<sup>25</sup> E. Heczko-Hyłowa, *Plany ochrony krajobrazu miejskiego – przykłady francuskie*, [w:] *Krajobraz miejski w warunkach demokracji i wolnego rynku*, praca zbiorowa pod red. A. Böhma, Wyd. Ośrodka Ochrony Zabytkowego Krajobrazu, Warszawa 1996.

ków, a jej głównym celem jest przygotowanie raportu określającego walory i stan obszaru oraz uzasadniającego potrzebę utworzenia strefy. W grupie roboczej zadania są podzielone – profesjonalści przedkładają argumenty i koncepcje rozwiązań, przedstawiciele samorządu podejmują decyzje. Szczególnie interesujący, bo różny od polskiego sposobu działania jest fakt, że waloryzacja zasobów, a także zakresy i sposoby ochrony są także, w sensie decyzyjnym, dziełem samorządu. Prace studialne organizują profesjonalści, ale do prac nad inwentaryzacją zasobów angażowani są także nieprofesjonaliści: mieszkańcy gminy, dzieci, młodzież. W ten sposób proces tworzenia raportu jest równocześnie procesem edukacyjno-promocyjnym.

Obok raportu, dokumentacja strefy zawiera tzw. księgę nakazów, czyli regulamin obowiązujący w strefie jako całości i w poszczególnych jej częściach. W sensie koncepcyjnym jest przygotowywany przez profesjonalistów, lecz w sensie decyzyjnym jest dziełem przedstawicieli samorządu.

Bardzo ważną rolę w procesie tworzenia koncepcji strefy odgrywa problematyka ekonomiczna. Wartości krajobrazowe strefy są magnesem dla turystów. Promocja i atrakcyjna forma obsługi ruchu turystycznego może dodatkowo zwiększyć dochody z turystyki. Rzecz w tym, aby forma turystyki nie zagrażała wartościom, a dochody z niej płynące przyczyniały się do ochrony i trafiały do ludzi tam mieszkających.

Trzecia część dokumentacji to tzw. księga zaleceń. Część ta nie zawiera ścisłych przepisów prawnych, lecz obszerny materiał merytoryczny na temat rewaloryzacji strefy. Księga ta adresowana jest do mieszkańców, przedsiębiorców i innych ludzi podejmujących różne działania w obrębie strefy. Jej celem jest nieść pomoc tym, którzy identyfikują się z celami ochronnymi, lecz nie wiedzą jak pogodzić je z własną aktywnością i własnymi potrzebami. Księga ta oferuje bogaty zbiór przykładów rozwiązań, które zostały z powodzeniem wypróbowane w innych miejscach.

Po ukończeniu prac nad dokumentacją projekt podlega procedurze administracyjnej uchwalającej status strefy. Biorą w niej udział

władze gminne regionalne i państwowe zajmujące się ochroną dziedzictwa.

Tak więc Strefa Ochrony Dziedzictwa, Architektury, Urbanistyki i Krajobrazu staje się bytem prawnym dopiero wówczas, gdy zrobiono już wszystko co możliwe, aby społeczność lokalna postrzegała ją jako własny pomysł, własny sukces i własny powód do dumy.

#### F. Rewitalizacja domów kupieckich w Kioto<sup>26</sup> (2, 4, 6)

Kioto, dawna stolica Japonii, jest często porównywane z Krakowem. W rzeczywistości podobieństwo jest niewielkie, choć wybrane części obu tych miast wpisane są na Listę Światowego Dziedzictwa Natury i Kultury UNESCO. W przypadku Krakowa wpis ten dotyczy dużego zespołu zabudowy w całości, w przypadku Kioto są to pojedyncze założenia – świątynie i pałace wraz z ogrodami. W Kioto nie ma dużego, zwartego fragmentu dobrze zachowanej, zabytkowej zabudowy miejskiej. Mimo, że Kioto nie było zbombardowane podczas II wojny światowej, stara drewniana zabudowa nie oparła się trzęsieniom ziemi, pożarom i naciskom inwestycyjnym. W konsekwencji zabudowa Kioto jest chaotyczna, podobnie jak większości miast japońskich, a krajobraz miejski jest zwyczajnie brzydki, choć z licznymi „wyspami” prawdziwego, wysmakowanego piękna.

Tradycyjny wzór japońskiej architektury miejskiej to drewniany dom kupiecki zwany *machiya*. W Kioto mimo wszystko zachowało się wiele takich domów, ale są rozproszone w strukturze miasta.

Ruch ratowania domów typu *machiya* powstał w Kioto oddolnie już w latach 50-tych, w opozycji do oficjalnej polityki urbanistycznej skierowanej na szybki, wolnorynkowy rozwój, unowocześnienie i korzystanie z obcych wzorów. Ruch ten mający oparcie w wielowiekowej tradycji samoorganizacji społeczności sąsiedzkich, poparło wielu ob-

<sup>26</sup> A. Staniewska, *Partycypacja społeczna w odnowie dziedzictwa w historycznym mieście japońskim; domy kupieckie machiya w Kioto*, Czasopismo Techniczne, zeszyt specjalny *Krajobraz kulturowy Japonii*, 2010.



Japoński dom kupiecki *machiya*, fot. K. Pawłowska

cokrajowców zafascynowanych odrębnością architektury japońskiej. Działania tego ruchu nie miały jednak dostatecznej skuteczności, aż do momentu, gdy samorząd miasta Kioto powołał instytucję *Kyoto Center for Community Collaboration*. Jest to permanentnie działająca instytucja, które zapewniła sobie fundusze na wieloletnią akcję obejmującą najpierw inwentaryzację, a następnie rewitalizację obiektów typu *machiya*. Wszystko to odbywa się według metody przedsięwzięć partycypacyjnych zwanej *machizukuri*. We wszystkich formach ratowania *machiya* biorą udział wolontariusze, mieszkańcy i właściciele tego rodzaju domów, którzy działają według programu stworzonego przez fachowców odpowiednich dziedzin. Sukcesem programu ratowania *machiya* jest jego wpływ na zapisy planów zagospodarowania przestrzennego Kioto. W warunkach japońskich jest to niezwykle ważny sukces, ponieważ jest przejawem odwrotu od urbanistyki zwanej „twardą”

zorientowanej na wolny rynek do urbanistyki „miękkiej” stawiającej na zrównoważony rozwój z większym niż dotąd uwzględnieniem opinii i interesów społeczności mieszkańców.

### G. Program redukcji hałasu w Essen (1, 2, 3, 4)

Krajobraz dźwiękowy<sup>27</sup> stał się przedmiotem badań od niedawna, bo od lat 70-tych XX wieku. Ma to związek z narastającą potrzebą ochrony tak pojmowanego krajobrazu, czyli ochrony przed hałasem.

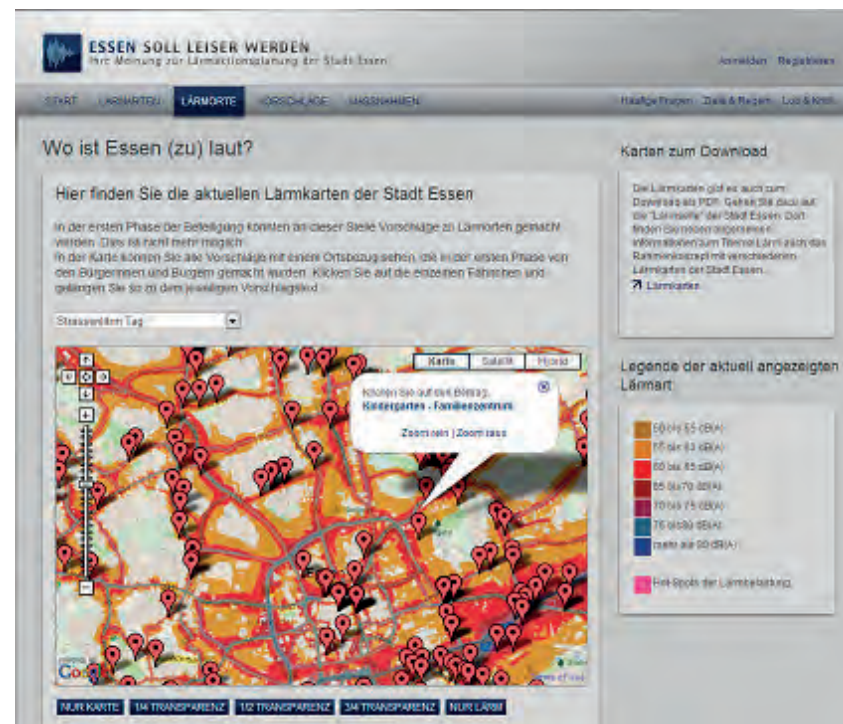
Na przełomie lat 2008–2009 władze miasta Essen przystąpiły do programu poprawy jakości życia mieszkańców poprzez zmniejszenie poziomu hałasu pod nazwą Essen SollLeiserWerden. W programie tym wykorzystano na szeroką skalę partycypację mieszkańców i to przede wszystkim on-line. E-partycypacja cieszyła się dużą popularnością<sup>28</sup>, a aktywność w Internecie, podczas całego procesu wspierana była spotkaniami, prezentacjami i dyskusjami organizowanymi w ratuszu miejskim.

Aby zachęcić do udziału przeprowadzono akcję informacyjną, podczas której wykorzystano 15 000 ulotek oraz 300 plakatów. Sporządzono profesjonalne mapy akustyczne, ale równocześnie zwrócono się do mieszkańców, aby przebadać ich subiektywne odczucia, co do uciążliwości hałasu. Zasadniczą część badań przeprowadzono przez Internet, co pozwoliło przebadać znacznie więcej interesariuszy niż

<sup>27</sup> R. Murray Schafer, *The Tuning of the World*, Knopf, McClelland and Steward Ltd. Nowy Jork, Toronto 1977.

<sup>28</sup> W projekcie umieszczonym na stronie [www.essen-soll-leiser-werden.de](http://www.essen-soll-leiser-werden.de) (obecnie nieaktywna. Po przeprowadzeniu badań znajduje się na stronie [http://www.zebralog.de/laermaktionsplanung\\_essen](http://www.zebralog.de/laermaktionsplanung_essen)) wzięło udział ogółem 60 000 użytkowników, a sam serwis był odwiedzony ponad 147 000 razy. Informacje o programie także na stronach: [https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/59/lrm/Laermaktionsplan\\_kleiner.pdf](https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/59/lrm/Laermaktionsplan_kleiner.pdf)  
<http://www.epractice.eu/en/news/293005>

w jakikolwiek inny sposób. W pierwszej fazie projektu partycypowało ponad 12 000 mieszkańców, którzy odwiedzili serwis blisko 40 000 razy.



Wg. [www.essen-soll-leiser-werden.de](http://www.essen-soll-leiser-werden.de) (dostęp 12.2011 r.)

Interesariusze zgłaszali na elektronicznej mapie hałasu miejsca, które ich zdaniem charakteryzowały się szczególną uciążliwością akustyczną. Odbywało się to za pomocą intuicyjnej metody, klikania i wstawiania w wybranej lokalizacji znacznika oraz wpisaniu w pojawiającym się okienku odpowiedniego komentarza.

W ten sposób na interaktywnej mapie zidentyfikowano 913 miejsc i zebrano 690 komentarzy. Ponadto nadeszło 186 listów e-mail oraz podpisana przez 111 mieszkańców petycja dotycząca jednego ze wskazanych miejsc. Co istotne, prawie jedna czwarta zgłoszonych lokalizacji nie znajdowała się w strefach szczególnej uciążliwości wyznaczonych poprzednio na mapach akustycznych.

Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano wnioski. Część z nich przeznaczono do natychmiastowej realizacji (np. likwidacja hałasu-jących pokryw studzienek kanalizacyjnych i pojemników recyklingowych na szkło). Inne przekazano do szybkiego wdrożenia (np. strefy ograniczenia prędkości do 30 km/h i reorganizacja ruchu kołowego). Pozostałe skierowano do odpowiednich działów i zespołów eksperckich celem wypracowania rozwiązań.

W kolejnej fazie e-partycypacji rozwiązania te były komentowane i oceniane przez mieszkańców zarówno w Internecie jak i podczas spotkań w ratuszu. Do tego etapu przygotowano 18 koncepcji dotyczących różnych typów działań i lokalizacji, z których 10 poddano konsultacjom i ocenie. Podczas 4 tygodni drugiej fazy partycypacji portal odwiedziło 18 000 interesariuszy, a ich aktywność przyniosła 401 komentarzy oraz 236 ocen, szczególnie co do oczekiwanej kolejności realizacji projektów.

I tak na podstawie wspólnie wypracowanych scenariuszy opracowano plan wdrożeń, który jest obecnie realizowany. W fazie końcowej procedur partycypacyjnych plan ten został zaprezentowany na spotkaniu z mieszkańcami, które odbyło się w ratuszu w Essen. Równocześnie udostępniono w formie dokumentów on-line dokładny przebieg konsultacji wraz z harmonogramem realizacji poszczególnych etapów mających na celu zredukowanie hałasu w obszarze miejskim. Pierwszy etap realizacji trwa i ma się zakończyć w 2015 roku. Drugi planowany jest na lata 2015–2018.

Program e-partycypacji zakończył się pełnym sukcesem, toteż z doświadczeń, zdobytych w Essen skorzystała z pełnym powodzeniem także Kolonia i Norymberga.

## H. Elektrownie wiatrowe w Szwajcarii (2, 3, 4)

Podczas dyskusji publicznych na temat lokalizacji elektrowni wiatrowych dyskutantom zainteresowanym wpływem inwestycji na krajobraz pokazuje się zwykle wizualizacje komputerowe i analizy akustyczne przedstawiane w postaci map lub obrazów statycznych. Tego rodzaju obrazowanie dwuwymiarowe niejednokrotnie nie oddaje rzeczywistego wpływu inwestycji na krajobraz, na poziomie odczuwalnym przez okolicznych mieszkańców.

Znacznie lepszym sposobem przedstawienia projektu, pozwalającym trafniej ocenić wszelkie konsekwencje budowy jest metoda prezentacji opracowana w ramach innowacyjnego, interdyscyplinarnego projektu VisAsim<sup>29</sup>, finansowanego przez Swiss National Science Foundation. Wykorzystuje ona oprogramowanie stosowane dotychczas do tworzenia gier rozrywkowych i pozwala na znacznie doskonalsze symulowanie wizualnego i akustycznego wpływu elektrowni wiatrowych na krajobraz.

Metoda stosowana jest podczas doświadczalnych warsztatów, w których uczestniczą profesjonaliści i mieszkańcy okolic, w których planowane są tego rodzaju inwestycje. Prezentacje pokazywane są na ekranie ułożonym po łuku tak, aby uczestnik otoczony ekranami miał wrażenie, że znajduje się wewnątrz realnej przestrzeni. Wirtualny świat umożliwia dowolne przemieszczanie się po modelu niczym w świecie realnym. Dodatkowo obraz wspierany jest przez efekty akustyczne, (poprzez nagłośnienie lub słuchawki), które oddają rzeczywisty dźwięk wytwarzany przez elektrownię. Jego natężenie zmienia się wraz z odległością, ukształtowaniem terenu i jego pokryciem. W taki sposób można przedstawić i porównać wiele wariantów budowy w wielu różnych lokalizacjach.

Rozwiązanie to spotyka się z dobrym odbiorem zarówno fachowców jak interesariuszy społecznych, którzy dzięki tej metodzie mogą dobrze poznać zalety i wady rozważanych rozwiązań i na tej podstawie

<sup>29</sup> <http://www.visasim.ethz.ch>

wybrać najlepszy najbliższy oczekiwaniom wariant lub sformułować konstruktywne wnioski do zmiany projektu.



Wg. <http://goo.gl/OUvvi>

### I. Zagospodarowanie doliny rzeki Gaywood w Anglii (1, 2, 3)

Projekt Gaywood Valley, realizowany w ramach SURF Sustainable Urban Fringes<sup>30</sup>, ma doprowadzić do powstania społecznej koncepcji zagospodarowania doliny Gaywood. Ma to być koncepcja zgodna z oczekiwaniami użytkowników a zarazem tożsama z polityką lokalną. Polityka ta zakłada wykorzystanie obszarów naturalnych na cele rekreacyjne oraz włączenie lokalnej społeczności w tworzenie przestrzeni, która ma jej służyć.

<sup>30</sup> <http://www.sustainablefringes.eu>

Obecnie realizowana jest wstępna faza edukacyjna. Jej celem jest zaznajomienie interesariuszy społecznych z zasobami i potencjałem miejsca. Faza ta realizowana jest za pomocą e-narzędzi.

Aplikacja internetowa o funkcji edukacyjno-informacyjnej zawiera obszerną bazę danych dotyczących doliny Gaywood. Informacje te udostępniane są przez Internet jako warstwa programu Google Earth. Interesariusze mogą odkrywać najbliższą okolicę z innej niż dotychczas perspektywy. Wirtualna Gaywood Valley uzupełnia ich wiedzę m.in. o dane historyczne, geologiczne, fizjograficzne, klimatyczne, hydrologiczne czy też na temat gatunków roślin i zwierząt. Oprócz możliwości odkrywania okolicy na własną rękę, przygotowano trzy wirtualne wycieczki, które w usystematyzowany sposób dostarczają pełnej informacji o krajobrazie. Użytkownik zapoznaje się z zagadnieniami w postaci obrazów statycznych, animacji i opisów pojawiających się na wirtualnej mapie prezentowanej przez zdjęcie satelitarne nałożone na rzeźbę terenu.



Wg. <http://goo.gl/TYIXn>



Internetowa edukacja wspierana jest przez warsztaty. Uczestniczący w nich moderatorzy i profesjonalni projektanci pomagają osobom wykluczonym cyfrowo zapoznać się z treściami dostępnymi w Internecie oraz służą pomocą w zrozumieniu bardziej skomplikowanych zagadnień. Do celów prezentacji wykorzystywane są przenośne wyświetlacze sferyczne stwarzające iluzję przybywania wewnątrz wirtualnego świata, co ułatwia poznanie i zrozumienie problemów.

#### **J. Renaturyzacja dolnego biegu rzeki Ems<sup>31</sup> (1, 2, 3, 4)**

Rzeka Ems jest ważnym szlakiem wodnym Westfalii i Dolnej Saksonii. Plan renaturyzacji jej dolnego biegu, odcinka liczącego 50 km, obejmuje tereny intensywnie eksploatowane i w sensie ekologicznym mocno zniszczone. Rzeka ma duże znaczenie gospodarcze jako kanał transportowy stoczni Papenburg znajdującej się 50 km od morza, a stocznia ta jest jednym ze światowych liderów budowy statków turystycznych. Rewitalizacja terenu ma obejmować obszar, w którym występuje bardzo wyraźny konflikt interesów ekonomicznych i ekologicznych.

Działania partycypacyjne dotyczące rewitalizacji biegu rzeki i przyległych jej terenów przeprowadzono z wykorzystaniem najnowszych

technologii obrazowania trójwymiarowego. Proces interaktywnego projektowania z udziałem interesariuszy trwał 2 lata, w okresie tym przeprowadzono 3 spotkania warsztatowe. Warsztaty obejmowały prezentację możliwych scenariuszy rewitalizacji, co stanowiło wprowadzenie do dyskusji i następnie prac projektowych w podgrupach. Oprócz wprowadzenia merytorycznego, uczestnicy uzyskali informację na temat metodologii projektowania i techniki wizualizowania, aby podczas warsztatów nie poświęcać czasu na dyskusje niemerytoryczne.

Dla zobrazowania różnych wariantów projektu wykorzystano<sup>32</sup>: wizualizacje w ujęciach perspektywicznych z poziomu wzroku człowieka i zlotu ptaka, w wersji statycznej i ruchomej. Zbudowano też realną makietę terenu z białego materiału. Z rzutnika zamontowanego na suficie wyświetlano na nią rozmaite animowane wersje projektu, np. symulowano strefy zalewowe, nasadzenia drzew itp.

Sposób ten spotkał się z dobrym odbiorem interesariuszy, ponieważ pomagał efektywnie zrozumieć zagadnienia merytoryczne, ocenić projekty z punktu widzenia własnego miejsca życia i w końcu sensownie włączyć swoje potrzeby i opinie w proces projektowania i podejmowania decyzji.

---

<sup>31</sup> <http://www.wwf.de/themen-projekte/projektregionen/ems/lebendige-unterems/>

---

<sup>32</sup> [http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WS-02\\_TP-Visualisierung.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WS-02_TP-Visualisierung.pdf)



GENERALNA  
DYREKCJA  
OCHRONY  
ŚRODOWISKA



Stianasowano za środków  
Narodowego Funduszu Ochrony  
Środowiska i Gospodarki Wodnej

ISBN: 978-83-62940-38-7  
EGZEMPLARZ BEZPŁATNY