



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO

INWESTYCJE INFRASTRUKTURALNE

komunikacja
społeczna
i rozwiązywanie
konfliktów



Nowe
drogi rozwoju

człowiek
natura
infrastruktura



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

INWESTYCJE INFRASTRUKTURALNE

komunikacja społeczna
i rozwiązywanie konfliktów



Nowe
drogi rozwoju



Warszawa, czerwiec 2008



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

© Copyright by Ministerstwo Rozwoju Regionalnego








**MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO**

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa
www.mrr.gov.pl
www.funduszeuropejskie.gov.pl
www.nowedrogirozwoju.pl

ISBN: 978-83-7610-038-8
EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Realizacja wydawnicza
profile sp z o.o.
ul. E. Drużbackiej 13
01-622 Warszawa
tel.: (022) 828 87 27
www.profile.com.pl

Spis treści

 1.	Prowadzenie inwestycji z udziałem społeczeństw – uwarunkowania prawne	6
 2.	Inwestycje i konflikty	32
 3.	Informowanie, konsultacje, negocjacje	46
 4.	Planowanie i realizacja działań informacyjnych i konsultacyjnych	56
 5.	Zarządzanie konfliktem	102



PROWADZENIE INWESTYCJI Z UDZIAŁEM SPOŁECZEŃSTWA – UWARUNKOWANIA PRAWNE



1. Prowadzenie inwestycji z udziałem społeczeństwa – uwarunkowania prawne	8
1.1 Regulacje międzynarodowe	11
1.2 Regulacje wspólnotowe	18
1.3 Regulacje krajowe	22

1. Prowadzenie inwestycji z udziałem społeczeństwa – uwarunkowania prawne

Przygotowanie inwestycji infrastrukturalnej jest zadaniem trudnym i złożonym nie tylko od strony technicznej. Wiele problemów, które trzeba rozwiązywać w toku inwestycji, ma charakter społeczny i wynika z tego, że inwestycja powstaje w konkretnym otoczeniu, wśród mieszkających w sąsiedztwie ludzi, w określonym środowisku przyrodniczym. Relacje między inwestorem, administracją i społecznością lokalną są regulowane przez prawo. Generalnie mówiąc, nakłada ono obowiązek takiego prowadzenia inwestycji, by zapewnić udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, przy czym pojęcie środowiska jest rozumiane zarówno w sensie przyrodniczym, jak i społecznym.

Opisujemy je w pierwszym rozdziale niniejszego poradnika, kładąc nacisk na kwestie dotyczące udziału społeczeństwa w procedurach związanych z prowadzeniem inwestycji. W pierwszej kolejności zostanie przedstawiona charakterystyka wybranych przepisów międzynarodowych, następnie przepisy prawa wspólnotowego i na końcu przepisy krajowe. Wszystkie one mają w Polsce moc obowiązującą i tym samym mają zastosowanie w realizacji inwestycji.

Przepisy prawne opisane w niniejszym rozdziale skierowane są przede wszystkim do trzech grup adresatów: organów administracji publicznej prowadzących postępowania związane z procesem inwestycyjnym, tj. urzędników administracji rządowej i samorządowej; inwestorów, czyli podmiotów zamierzających zrealizować przedsięwzięcie inwestycyjne i w tym celu występujących do organów administracji o wydanie różnego rodzaju decyzji; a także obywateli i organizacji pozarządowych, którym zapewniono udział w związanych z tym procedurach. Odpowiedzialność za prawidłowe stosowanie tych przepisów w głównej mierze spoczywa na urzędnikach, którzy zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego zobowiązani są udzielać uczestnikom postępowania informacji dotyczących obowiązującego prawa, a nadto czuwać nad tym, by wskutek nieznamości tych przepisów strony nie poniosły szkody.

Aktem o zasadniczym znaczeniu jest **konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus w Danii 25 czerwca 1998 roku** (konwencja z Aarhus).¹ Konwencja ta jest aktem międzynarodowym, który stanowi część polskiego prawa.

¹ DzU UE seria L z 2005 roku, nr 124, poz. 4



Znajomość regulacji wynikającej z konwencji z Aarhus oraz prawodawstwa wspólnotowego pozwala na lepszą orientację w ustawodawstwie krajowym, w którym poszczególne etapy lub przepisy odnoszące się do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących inwestycji wpływających na środowisko, udziału społeczeństwa w uchwalaniu planów i programów wpływających na środowisko oraz prawo do dostępu do informacji o środowisku, mogą być umieszczone w różnych aktach prawnych. Wiedza o generalnych regułach i zasadach wynikających z ogólniejszej myśli o konieczności prowadzenia polityki inwestycyjnej z aktywnym udziałem społeczeństwa pozwala na późniejszą lepszą orientację w przepisach prawa krajowego, a także na ustrzeżenie się uchybień, które mogłyby być efektem wadliwej interpretacji przepisów polskich.

Warto podkreślić, że ustawodawca krajowy nie zawsze prawidłowo implementuje dyrektywy wspólnotowe; nie zawsze również w pełni dostosowuje krajowy porządek prawny do regulacji międzynarodowych. Zarzuty związane z wadliwym wdrożeniem do prawa polskiego regulacji wspólnotowych i międzynarodowych mogą stanowić podstawę środków zaskarżenia wnoszonych przez podmioty biorące udział w procedurach związanych z planowaniem i realizowaniem różnego rodzaju inwestycji.

Warto również zwrócić uwagę na to, iż prawodawca europejski wielokrotnie podkreślał konieczność zapewnienia **aktywnego, rzeczywistego i nieskrępowanego udziału obywateli** w kreowaniu i realizowaniu polityki inwestycyjnej. Szczególny nacisk kładzie się na kwestie związane z ochroną środowiska naturalnego, rozumiejąc pod tym pojęciem w zasadzie całość warunków przyrodniczych i społecznych życia człowieka. Współczesny model państwa wymaga aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego, a społecznościom lokalnym przyznaje coraz większy wpływ na kształtowanie otoczenia, w którym żyje. Współcześnie zwiększa się świadomość prawna obywateli oraz ich chęć uzyskiwania wpływu na kwestie dotyczące tak ważnej sprawy, jaką jest ochrona środowiska naturalnego. Obecnie system prawny – zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i wspólnotowej – zapewnia obywatelom coraz szersze możliwości nie tylko kontroli działań organów administracji, ale także współdziałania w podejmowaniu decyzji. Nawet jeśli polskie przepisy kreują pewne ograniczenia w tym zakresie, to mają one charakter minimalny (np. konieczność wykazania interesu prawnego). Obywatelom służą środki prawne przeciwko decyzjom związanym z procesem inwestycyjnym (odwołanie, nadzwyczajne środki wzruszenia decyzji administracyjnych, skarga do sądu administracyjnego, skarga do Trybunału Konstytucyjnego, skarga do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich). Nie można wykluczyć, iż naruszenie prawa przez organy administracji lub sądy w związku z procesem wydawania decyzji w sprawie inwestycji mogących mieć wpływ na środowisko może być przedmiotem roszczenia cywilnoprawnego przeciwko Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego.

Wszystkie wymienione wyżej przyczyny stawiają inwestorom i administracji zwiększone wymagania w zakresie zaangażowania społeczeństwa w procesy decyzyjne związane z ochroną środowiska. Konwencja z Aarhus oraz dyrektywy europejskie, a także przepisy krajowe omówione

w niniejszym rozdziale stwarzają szerokie ramy dla zapewnienia aktywnego udziału społeczeństwa w procedurach administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym. Celem tych regulacji jest zagwarantowanie praw obywateli i ich stowarzyszeń, a także zapewnienie zachowania zasady zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie przestrzeganie procedur, w tym zapewnienie możliwości partycypowania społeczeństwa w podejmowaniu decyzji już na bardzo

Pamiętajmy:

Sposób myślenia o prawie znajdujący wyraz w konwencji z Aarhus oraz przepisach wspólnotowych stanowi nową jakość w polskim systemie prawa, szczególnie w prawie administracyjnym.

W praktyce oznacza to, że wiele dotychczas przyjętych sposobów działania inwestorów i urzędników wymaga zmiany.

wczesnym etapie, pozwala skracać czas postępowania, a także unikać ewentualnych działań ze strony społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych zmierzających do zmiany lub uchylecia już podjętych decyzji. Stosowanie się do omówionych przepisów powinno pozwolić bowiem na wyważenie interesów stron, to jest inwestorów oraz lokalnych społeczności, uwzględnienie i rozpatrzenie wszystkich racji, a w konsekwencji podjęcie decyzji, co do której będzie zgłaszane jak najmniej zastrzeżeń.

Oczywiście organy administracji nie mogą żadną miarą zobowiązać obywateli do udziału w procesach decyzyjnych. Należy jednak pamiętać, że przepisy prawa nakładają na administrację obowiązek nie tylko biernego zapewnienia obywatelom udziału, ale także aktywnego informowania społeczeństwa i nakłaniania jego członków do angażowania się w procedury.

Dla prawidłowego stosowania przepisów dotyczących konsultacji społecznych należy poznać aksjologię, na jakiej zostały ufundowane. W tym zakresie pomocne są deklaracje wstępne znajdujące się zarówno w konwencji z Aarhus, jak i w każdej z omawianych dyrektyw.

W niniejszym rozdziale omówiono tylko najistotniejsze regulacje dotyczące procesów konsultacyjnych i przygotowawczych, unikając powtarzania treści przepisów oraz skomplikowanych analiz prawnych. Niemniej nie można całkowicie uciec od fachowej terminologii prawniczej i odwoływania się w pewnym zakresie do wiedzy czytelnika o postępowaniu administracyjnym. Każdy, kto w praktyce będzie brał udział w procedurach decyzyjnych dotyczących inwestycji wpływających na środowisko, musi zapoznać się z treścią odpowiednich aktów prawnych. Treść niniejszego rozdziału stanowi jedynie wstęp do bogatego materiału prawnego odnoszącego się do omawianej kwestii.

Na koniec wypada zaznaczyć, że co do zasady kwestie uregulowane na poziomie konwencyjnym i wspólnotowym znajdują swoje odzwierciedlenie w przepisach krajowych. Z tej przyczyny omówione również zostaną akty prawa polskiego w takim zakresie, w jakim uszczegóławiają procedury wynikające z konwencji z Aarhus i dyrektyw wspólnotowych. Warto jednak mieć na uwadze to, iż prawodawstwo krajowe podlega częstym zmianom, natomiast przepisy konwencyjne oraz wspólnotowe charakteryzują się większą stabilnością. Z tej też przyczyny znajomość tych ostatnich pomaga w orientacji w przepisach krajowych.



1.1 Regulacje międzynarodowe

Potrzeba udziału społeczeństwa w procedurach związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji znalazła swoje odzwierciedlenie w aktach prawa międzynarodowego. Warto w tym miejscu wskazać dwa ważne dokumenty:

po pierwsze, tak zwaną deklarację sztokholmską, to jest Uchwałę Konferencji Sztokholmskiej z 14 czerwca 1972 roku dotyczącą naturalnego środowiska człowieka, w której podkreślono, iż *człowiek ponosi poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń*,

po drugie, Deklarację z Rio podjętą podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” (3 – 14 czerwca 1992 r.), gdzie wskazano, że istoty ludzkie są w centrum zainteresowania w *procesie zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą*.

Oba te dokumenty, choć nie mają rangi prawa międzynarodowego, stanowiły podstawę przyjęcia konwencji z Aarhus. W dniu przyjęcia konwencji z Aarhus przystąpiła do niej Wspólnota Europejska, co oznacza, iż **Wspólnota jest nią związana**. Praktyczne konsekwencje polegają na tym, że w związku z przystąpieniem przez Wspólnotę Europejską do tej konwencji wydano szereg aktów prawa wspólnotowego dostosowujących prawo wspólnotowe, a pośrednio także krajowe do regulacji konwencyjnej. Konwencję ratyfikowała również Rzeczpospolita Polska (31 grudnia 2001 roku). Ponieważ była to ratyfikacja za zgodą wyrażoną przez Sejm w ustawie, konwencja z Aarhus stosownie do treści art. 91 Konstytucji RP jest również częścią krajowego porządku prawnego i może być **bezpośrednio** stosowana.

Z tego wynika, iż Konwencja z Aarhus niejako w dwójnasób istnieje w polskim porządku prawnym: po pierwsze – za pośrednictwem Wspólnoty Europejskiej i aktów prawa wspólnotowego, po drugie – bezpośrednio jako umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska. Wobec powyższego znaczenia tej Konwencji nie sposób przecenić.

W preambule do konwencji z Aarhus zawarto szereg deklaracji, które określają zasady, na jakich opiera się ten akt prawa międzynarodowego. Umawiające się strony przyjęły, iż obywatele muszą mieć dostęp do informacji, a także muszą być uprawnieni do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska. Jednocześnie zadeklarowano jawność podejmowania takich decyzji, jako zagwarantowanie świadomej partycypacji społeczeństwa w procedurach ich wydawania. Innymi słowy, już na płaszczyźnie prawa międzynarodowego wprowadzono jako zasadę nie tylko konieczność konsultowania wszelkich decyzji dotyczących spraw środowiska z obywatelami, ale także ich **rzeczywisty** udział w tym zakresie.

Pamiętajmy:

Konwencja z Aarhus nakłada obowiązek stworzenia takich warunków, by społeczności faktycznie były poinformowane i mogły realnie wpływać na decyzje.

Należy pamiętać, że w polskim systemie prawnym obowiązuje hierarchiczny system źródeł prawa, a na jego szczycie, tuż za Konstytucją RP, znajdują się umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną przez Sejm w ustawie. Oznacza to, że po pierwsze – ustawy należy interpretować zawsze w zgodzie z konwencją z Aarhus, a po drugie – w razie sprzeczności regulacji ustawowej z treścią konwencji pierwszeństwo należy dać regulacji konwencyjnej. Jest to ważna wskazówka, o której nie można zapominać. Wielokrotnie sądy polskie podkreślały, że prawodawstwa krajowego nie można interpretować i stosować w oderwaniu od aktów prawa międzynarodowego.

Tytułem przykładu można podać, iż polskie przepisy w zasadzie nie określają, w jaki sposób należy poinformować społeczeństwo o wszczęciu postępowania dotyczącego wydania decyzji zezwalającej na inwestycję wpływającą na środowisko. Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać w treści konwencji z Aarhus, która wymaga, by informacja była **skuteczna**, a co za tym idzie, gwarantowała **rzeczywiste** powiadomienie lokalnej społeczności o takim fakcie. Wydaje się, że nie będzie wystarczające wywieszenie ogłoszenia na tablicy w urzędzie bądź zamieszczenie praktycznie niewidocznego ogłoszenia w lokalnej gazecie.

Taka sytuacja stanowi w zasadzie utrudnienie dla inwestora, będącego wnioskodawcą decyzji wpływającej na środowisko, lub urzędnika podejmującego taką decyzję. Sytuacja, w której przepisy wymagają wykonania konkretnych, jasno określonych działań, jest jednoznaczna. Tymczasem w tym przypadku przepisy określają efekt, czyli skuteczne poinformowanie, a urzędnik musi sam dobrać odpowiednie działania (czyli sposoby lub instrumenty przekazania informacji), aby go osiągnąć. W sytuacji, gdy pojawią się zarzuty niewłaściwego wykonania tego obowiązku, to urzędnik będzie musiał umieć „dowieść”, że wykonał wszystko, co w danych okolicznościach było konieczne, z należytą starannością i zgodnie z regułami sztuki. Wymaga to od niego aktywnej postawy oraz posiadania określonych kompetencji. O nich właśnie mówi niniejszy poradnik.

Konwencja z Aarhus reguluje m.in. następujące kwestie:

- dostęp społeczeństwa do informacji dotyczących środowiska,
- obowiązki państwa w zakresie zbierania i rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska,
- udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć, prowadzenia polityki środowiskowej oraz procesu legislacyjnego w zakresie ochrony środowiska,
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Tekst konwencji z Aarhus zawiera definicję informacji o środowisku, społeczeństwa oraz tzw. zainteresowanej społeczności. Omówienie tych pojęć na tym etapie jest istotne, ponieważ pojawiają się one później w aktach prawa wspólnotowego i krajowego.



W konwencji wyróżniono **społeczeństwo** oraz **zainteresowaną społeczność**:

Społeczeństwo w rozumieniu tej konwencji to jedna lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy. Wobec powyższego za społeczeństwo uznaje się pojedynczego obywatela lub osobę prawną, a także wszelkiego rodzaju stowarzyszenia, fundacje, grupy obywatelskie, komitety i tym podobne. Praktyczne znaczenie ma to, iż pod pojęciem społeczeństwa w rozumieniu konwencji z Aarhus odnaleźć można wszelkie stowarzyszenia i fundacje.

Zainteresowana społeczność to ta część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami decyzji dotyczącej środowiska lub ma interes w jej podjęciu. Chodzi zatem już tylko o tych obywateli lub ich organizacje, które bezpośrednio związane są z konkretną inwestycją mogącą oddziaływać na środowisko. W konwencji przyjęto, iż organizacje pozarządowe (tak zwany trzeci sektor) działające na rzecz ochrony środowiska uważa się **z góry za należące do zainteresowanej społeczności** bez względu na to, czy konkretne działanie ich dotyczy bezpośrednio. Z tego wynika zatem, że ekologiczna organizacja pozarządowa z definicji zawsze będzie działała w ramach uprawnień przysługujących zainteresowanej społeczności.

Rozróżnienie omówione wyżej, to jest wyodrębnienie społeczeństwa i zainteresowanej społeczności, przybiera realny wymiar w zróżnicowanej pozycji tych podmiotów w zakresie regulowanym konwencją z Aarhus.² Inne uprawnienia przysługują społeczeństwu, a inne (szersze) zainteresowanej społeczności. Na marginesie należy podkreślić, że w konwencji z Aarhus zdefiniowano również pojęcie „władzy publicznej” – definicja ta pokrywa się w zasadzie ze współczesnym rozumieniem organów administracji publicznej wraz z podmiotami, którym powierzono wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej.

Dla osób związanych z prowadzeniem inwestycji ważne są zapisy konwencji z Aarhus związane z udziałem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć, prowadzenia polityki środowiskowej oraz procesu legislacyjnego w zakresie ochrony środowiska. Konwencja z Aarhus przewiduje określoną procedurę oraz wymogi mające zapewnić społeczeństwu udział w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć. Do konwencji dołączono załącznik, w którym wyliczono inwestycje, co do których stosowanie przewidzianej w niej procedury jest obowiązkowe. Natomiast inwestycje niewskazane w załączniku objęte są procedurą przewidzianą przez konwencję, ale tylko w zakresie, w jakim mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko oraz o ile prawo krajowe tak stanowi.³ Załącznik ten obejmuje m.in. poważne inwestycje infrastrukturalne (np. budowę linii kolejowych, dróg, autostrad, portów lotniczych i wodnych, linii wysokiego napięcia). Z zakresu stosowania konwencji z Aarhus można wyłączyć inwestycje służące celom obrony narodowej.

² Polski ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie rozróżnienia między społeczeństwem i zainteresowaną społecznością.

³ W praktyce większość inwestycji będzie objęta postanowieniami konwencji z Aarhus, polskie prawo wymaga bowiem dokonania wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych w zasadzie przed rozpoczęciem każdej inwestycji (szczegółowe omówienie dotyczące decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych w dalszej części rozdziału).

Zasadniczo procedurę zapewnienia udziału społeczeństwa można podzielić na trzy etapy.

Etap pierwszy dotyczy publicznego poinformowania o wszczęciu procedury podejmowania decyzji. Konwencja stwarza w tym zakresie ściśle określone wymagania:

- informacja musi być na tyle wczesna, aby zapewnić społeczeństwu rzeczywisty udział,
- informacja musi być udzielona na takim etapie, kiedy wszystkie możliwości są jeszcze dostępne.

Oznacza to, że publiczne poinformowanie społeczeństwa powinno nastąpić w zasadzie na etapie wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji, tak by możliwe było wnoszenie uwag, zgłaszanie wszystkich wniosków, a także składanie środków zaskarżenia. Jeśli postępowanie jest kilkuetapowe, to należy umożliwić społeczeństwu udział w każdym etapie i to zapewniając dostateczny czas na przygotowanie się społeczeństwa do udziału w każdym z etapów.

Warto podkreślić, że publiczne poinformowanie o wszczęciu postępowania powinno zawierać ściśle określone elementy wskazane w artykule 6 ust. 2 konwencji z Aarhus. Chodzi tutaj o podanie do wiadomości informacji o:

- planowanym przedsięwzięciu i treści wniosku, na podstawie którego decyzja ma zostać podjęta,
- rodzaju możliwych rozstrzygnięć,
- organie właściwym do wydania decyzji,
- możliwości udziału społeczeństwa, miejscu i czasie publicznej rozprawy (jeśli takową przewiduje się),
- organie udzielającym informację oraz udostępniającym informację do wglądu, a także organie przyjmującym wnioski, uwagi i opinie,
- tym, jakie informacje dotyczące środowiska odnoszą się do planowanego przedsięwzięcia.

Drugi etap polega na udostępnieniu zainteresowanej społeczności wglądu do wszystkich informacji i dokumentów istotnych dla procesu podejmowania decyzji. W tym zakresie konwencja również przewiduje minimalne wymagania, które odnoszą się do takich informacji. Organ udostępniający taką informację może odmówić przedstawienia do wglądu informacji z powodów określonych w artykule 4 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus. Chodzi tutaj albo o wadliwość wniosku o udostępnienie takiej informacji lub poufności danej informacji.

Trzeci etap polega na umożliwieniu społeczeństwu składania wszelkich uwag, informacji, analiz i opinii odnoszących się do planowanej inwestycji. Konwencja z Aarhus wymaga, aby umożliwić społeczeństwu udział w rozprawie lub przesłuchaniu z udziałem wnioskodawcy. Oznacza to, iż jeśli w ramach prowadzonego postępowania przewiduje się przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, należy umożliwić udział w niej społeczeństwu, a jednocześnie zapewnić obecność przedstawiciela wnioskodawcy. Organ wydający określoną decyzję nie może pominąć wniosków i uwag tudzież opinii składanych przez społeczeństwo czy to w formie pisemnej,



czy też ustnej na rozprawie, bo zgodnie z konwencją z Aarhus okoliczności te muszą być uwzględnione przy wydawaniu decyzji. Nie oznacza to oczywiście, iż należy wydawać zawsze decyzje zgodne z kierunkiem żądań społecznych, często zresztą byłoby to niemożliwe ze względu na to, że żądania różnych zainteresowanych społeczności bywają sprzeczne, lecz przy jej wydawaniu należy te żądania uwzględnić, co powinno znaleźć swój wyraz z uzasadnieniu decyzji. Powyższe etapy mają również zastosowanie w przypadku zmiany już wydanej decyzji.

Konwencja nakłada na organy administracji obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w przygotowywaniu planów i programów mających znaczenie dla środowiska. W praktyce krajowej najczęściej będzie chodziło o uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, choć nie tylko. Stosownie do postanowień konwencji z Aarhus, udział społeczeństwa w tym zakresie dotyczy przede wszystkim zapewnienia rozsądnych terminów pomiędzy poszczególnymi etapami przygotowywania takich planów lub programów umożliwiającymi rzeczywiste i skuteczne uczestnictwo, a także zapewnienie udziału społeczeństwa na bardzo wczesnym etapie, tak by nie zamykać żadnych możliwości (np. zgłaszania przewidzianych w prawie krajowym wniosków lub środków zaskarżenia). Podobnie jak w przypadku decyzji, przyjęty plan lub program mający znaczenie dla środowiska powinien uwzględniać wyniki konsultacji społecznych.

Warto również zwrócić szczególną uwagę na artykuł 6 ust. 5 konwencji z Aarhus. Zgodnie z treścią tego przepisu organ administracji powinien zachęcać przyszłych wnioskodawców, aby jeszcze przed złożeniem wniosku o pozwolenie na podjęcie decyzji w sprawie inwestycji mającej wpływ na środowisko rozpoznali zasięg zainteresowanej społeczności, rozpoczęli dyskusję i udzielili informacji dotyczących celów planowanego przedsięwzięcia. Z treści tego przepisu nie wynika co prawda, aby organ mógł uzależnić wydanie decyzji od przeprowadzenia tego rodzaju działań przez wnioskodawcę, ale jeśli ten takową wolę wyrazi, powinien udzielić mu wszelkiej w tym zakresie pomocy. Przeprowadzenie takiego wstępnego rozpoznania i konsultacji społecznych znacznie ułatwi późniejsze przeprowadzenie opisanej wyżej procedury, możliwe, że ją znacznie skróci i spowoduje, iż będzie przebiegała bez zakłóceń.

Prawidłowe przeprowadzenie procedur dotyczących zapewnienia udziału społeczeństwa oraz rozpatrzenie wszystkich składanych w ich ramach uwag, opinii i wniosków jest gwarantowane przez konwencję z Aarhus poprzez zapewnienie społeczeństwu **drogi odwoławczej**. Stosownie do treści artykułu 7 ust. 2 konwencji z Aarhus członkowie zainteresowanej społeczności mający „wystarczający interes” mogą odwołać się do sądu lub innego „niezależnego i bezstronnego” organu kwestionując legalność każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach objętych omówionymi wyżej procedurami. Oznacza to, że w ramach tego przepisu konwencyjnego można zaskarżyć nie tylko **decyzję lub postanowienia** w sprawach objętych konwencją z Aarhus, ale także **działanie** organu (np. zbyt późne ogłoszenie o wszczęciu postępowania lub niedopuszczenie do udziału w rozprawie administracyjnej), a także zaniechania.

Pamiętajmy:

W odniesieniu do organizacji pozarządowych, których statutowym zadaniem jest ochrona środowiska, interes prawny we wnoszeniu środków zaskarżenia istnieje z mocy prawa. Nie muszą one przedstawiać żadnej argumentacji, że decyzja ich dotyczy.

W ramach polskiego porządku prawnego oznacza to, że każdemu członkowi zainteresowanej społeczności zapewnia się możliwość skorzystania ze środków zaskarżenia przewidzianych przez przepisy postępowania administracyjnego (zażalenie, odwołanie, skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego) w związku z naruszeniem przez organ postanowień konwencji z Aarhus w zakresie zapewnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Wniesienie środka zaskarżenia uwarunkowane jest istnieniem **interesu prawnego** w rozumieniu prawa krajowego (czyli interesu prawnego w rozumieniu art. 27 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 32, 33 oraz 50 ustawy z 30 sierpnia 2002 roku.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).⁴

Skorzystanie ze wskazanego w konwencji z Aarhus, a przewidzianego prawem krajowym środka zaskarżenia może być połączone z żądaniem wstrzymania zaskarżonej decyzji lub działania, co w oczywisty sposób wpływa na proces inwestycyjny. Wprowadzenie procedur odwoławczych związanych z zapewnieniem udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących inwestycji wpływających na środowisko powoduje, że uchybienia w tym zakresie mogą powodować uchylenie takiej decyzji, a tym samym konieczność przeprowadzenia całego postępowania od początku. Z tej choćby przyczyny prawidłowe stosowanie konwencji z Aarhus i przepisów prawa krajowego w zgodzie z jej postanowieniami jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowości postępowania. Z uwagi na konieczność uwzględnienia rezultatów uzyskanych w wyniku udziału społeczeństwa przy wydawaniu decyzji, niezbędne jest zawarcie w uzasadnieniu decyzji informacji o przeprowadzonych konsultacjach społecznych oraz ich wyniku.

Nie mniej istotą rolę odgrywa wynikające z artykułu 4 konwencji z Aarhus prawo dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku. W celu zapewnienia efektywnego korzystania społeczeństwa z uprawnień do udziału w podejmowaniu decyzji oraz uchwalaniu planów i programów dotyczących środowiska należy zapewnić możliwie nieograniczony dostęp obywateli i ich organizacji do informacji w tym zakresie. Przewidziane omawianą konwencją prawo do dostępu do informacji o środowisku jest niezależne od obowiązków informacyjnych i konsultacyjnych wynikających z konieczności zapewnienia społeczeństwu udziału w procedurach decyzyjnych. Celem takiego rozróżnienia jest umożliwienie społeczeństwu zasięgania informacji w każdym czasie, niezależnie od tego, czy aktualnie toczy się jakiegokolwiek postępowanie. W ten sposób zostaje wzmocniona pozycja obywateli w dostępie do informacji.

Zgodnie z artykułem 2 ust. 3 konwencji z Aarhus informacja o środowisku oznacza każdą informację w jakiegokolwiek formie (pisemnej, wizualnej, słownej, elektronicznej), która dotyczy stanów elementów środowiska, to jest powietrza, atmosfery, wody, gleby, krajobrazu, a także różnorodności biologicznej oraz organizmów biologicznie modyfikowanych. Informacją o środowisku

⁴ DzU nr 153, poz. 1270 ze zm.



są również informacje o wszelkich czynnikach oddziaływających na powyższe (np. substancje, hałas, energia, promieniowanie), w tym również działaniach podejmowanych przez organy administracji publicznej (np. decyzje administracyjne, porozumienia, akty prawne i pozaprawne, polityki, plany programy). Do informacji o środowisku należy również zaliczyć, zgodnie z treścią konwencji z Aarhus, wszelkie analizy, wyniki badań i inne opracowania wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Informacją o środowisku będą również dane dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, warunków życia ludzi, miejsc o znaczeniu kulturowym, obiektów budowlanych w zakresie ich wpływu na środowisko.

Informacja o środowisku jest udostępniana każdemu na jego wniosek, zgodnie z przepisami prawa krajowego. W Polsce kwestie dostępu do informacji publicznej, a za taką należałoby potraktować również informację o środowisku, reguluje ogólnie ustawa z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej.⁵ Szczegółowe przepisy dotyczące udostępniania informacji o środowisku zawiera ustawa z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska.⁶ Prawo do informacji o stanie środowiska oraz jego ochronie jest konstytucyjnym prawem obywateli Rzeczypospolitej Polskiej wynikającym wprost z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP. Wobec tego prawo do informacji o środowisku nabiera szczególnego znaczenia w polskim systemie prawnym, doznając bardzo silnej ochrony na mocy przepisów konstytucyjnych (naruszenie tego prawa może być m.in. przedmiotem skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego).

Informacja o środowisku powinna być udzielona we wskazanej przez obywatela formie, w tym na żądanie obywatela powinny mu zostać przekazane kopie dokumentów zawierających taką informację. Konwencja przewiduje miesięczny termin dla udostępnienia informacji, z możliwością jego przedłużenia do dwóch miesięcy w wyjątkowych sytuacjach. Przewidziano również wyjątki od obowiązku udzielenia informacji, które obejmują generalnie kwestie związane z bezpieczeństwem państwa, tajemnicą państwową, obronnością, ważnymi interesami państwa lub osoby trzeciej. Wszystkie wyjątki szczegółowo opisano w artykule 4 ust. 4 konwencji z Aarhus. Zważywszy na fakt, iż prawo do informacji o środowisku w Polsce wynika wprost z konstytucji, wyjątki w tym zakresie należy rozumieć zawężająco. Nakaz zawężającego rozumienia wyjątków wynika również wprost z tekstu konwencji.

Odmowa udzielenia informacji powinna zostać doręczona obywatelowi na piśmie wraz z podaniem powodów odmowy. Jeśli odmówiono udzielenia informacji ponieważ organ, do którego obywatel się o nią zwrócił, nie dysponuje taką wiedzą lub materiałami, to należy również wskazać organ, który informację posiada.

Osoba, która twierdzi, że jej wniosek o udzielenie informacji o środowisku został bezpodstawnie załatwiony odmownie, pozostał nierozpatrzone lub załatwiony nieodpowiednio lub w jakikolwiek inny sposób sprzecznie z postanowieniami konwencji z Aarhus, ma prawo wystąpić z odpowiednim środkiem zaskarżenia do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 20 ust. 4 Prawa ochrony środowiska odmowa udzielenia informacji następuje w formie decyzji administracyjnej, a co za tym idzie, wnioskodawcy przysługuje

⁵ DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁶ DzU z 2008 r., nr 25, poz. 150 tekst jedn.

odwołanie do organu wyższego stopnia, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przepisy w tym zakresie nie zostały zharmonizowane z konwencją z Aarhus, prawo krajowe przewiduje bowiem wprost możliwość zaskarżania jedynie odmowy udzielenia informacji o środowisku, gdy tymczasem konwencja zakreśla szerszy zakres zaskarżenia. Wydaje się zatem, że wnioskodawca może skarżyć każdy sposób rozpoznania jego wniosku o udzielenie informacji, nawet jeśli nie jest ono odmowne, powołując się bezpośrednio na przepis konwencji z Aarhus.

Zupełnie na marginesie wypada wspomnieć, że postanowienia konwencji z Aarhus nakładają na organy administracji państw – stron obowiązek gromadzenia i rozpowszechniania informacji o środowisku, co w oczywisty sposób wpływa na możliwość zarówno dostępu do informacji przez obywateli, jak też ich wymiany między różnymi organami.

1.2 Regulacje wspólnotowe

Wspomnieliśmy, że konsekwencją przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do konwencji z Aarhus była konieczność dostosowania prawa na szczeblu wspólnotowym i krajowym do postanowień konwencyjnych. W ramach prac przystosowawczych wydano szereg aktów prawnych, których celem jest dostosowanie prawa do wymogów konwencji z Aarhus. Najważniejsze z nich, które mają znaczenie dla stosowania prawa krajowego, to:

1. Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 roku w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG;⁷
2. Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 roku przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE.⁸

Ponadto istotne dla omawianej w niniejszym rozdziale kwestii są następujące akty prawne prawa wspólnotowego:

1. Dyrektywa Rady z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (85/337/EWG);⁹
2. Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.¹⁰

Dyrektywy są źródłem prawa pochodnego, jednak charakteryzują się pewną specyfiką. Co do zasady dyrektywy nie są stosowane bezpośrednio – kierowane są bowiem nie do indywidualnych adresatów, lecz do państw członkowskich. Związanie dyrektywami polega na związaniu co do celu, a inaczej mówiąc, państwa członkowskie powinny w oparciu o treść dyrektyw wprowadzić do krajowego porządku prawnego takie regulacje, które zapewnią osiągnięcie celu,

⁷ DzU UE seria L, nr 41, poz. 26.

⁸ DzU UE seria L, nr 156, poz. 17.

⁹ DzU UE seria L, nr 175, poz. 40.

¹⁰ DzU UE seria L, nr 197, poz. 30.



w jakim dyrektywa została wydana. Jednakże nie oznacza to, że w ramach stosowania prawa krajowego dyrektywy pozostają bez znaczenia:

po pierwsze, wykładnia prawa krajowego musi zawsze odbywać się w zgodzie z dyrektywami, co oznacza, że jeśli któryś z przepisów prawa polskiego można interpretować na rozmaite sposoby, należy dać pierwszeństwo temu rozumieniu, które w największym stopniu pozostaje w zgodzie z treścią i celem dyrektywy,

po wtóre, w pewnych sytuacjach dyrektywy mogą być stosowane bezpośrednio, np. w sytuacji, gdy mimo upływu czasu na wdrożenie dyrektywy (implementację) państwo członkowskie nie dokonało odpowiednich zmian w prawie krajowym.¹¹ Wówczas jednostki mogą powoływać się wobec organów administracji i sądów bezpośrednio na treść dyrektyw. państwa członkowskie mają swobodę implementacji, co oznacza, że mogą dowolnie wybierać środki zmierzające do dostosowania prawa krajowego do dyrektywy.¹²

Poznanie zatem regulacji na poziomie wspólnotowym oraz zrozumienie mechanizmów działania dyrektyw w ramach krajowego porządku prawnego jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów polskich. Jest bowiem tak, że prawo wspólnotowe ma niejako „nadrzędny” charakter nad prawem krajowym, a co za tym idzie, ewentualne sprzeczności lub niejasności należy zawsze rozstrzygać w duchu prawa wspólnotowego. Szczególnie pomocne w tym zakresie mogą być tak zwane preambuły do dyrektyw, w których prawodawca europejski wyklada motywy, wartości oraz cele związane z konkretnym aktem prawnym.

Co do zasady, wspomniane wyżej dyrektywy, tj. dyrektywa 2003/4/WE oraz dyrektywa 2003/35/WE, zawierają regulacje podobne do tych, które znajdują się w konwencji z Aarhus. Dyrektywa 2003/35/WE nowelizując dyrektywę 85/337/EWG reguluje kwestie dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących inwestycji wpływających na środowisko oraz w procedurach związanych z uchwaleniem planów i programów odnoszących się do środowiska; natomiast dyrektywa 2003/4/WE odnosi się do wprowadzonego w konwencji z Aarhus prawa społeczeństwa do dostępu do informacji o środowisku. Prezentując najważniejsze kwestie podlegające regulacji obydwu wspomnianych wyżej dyrektyw włączono w to także zmiany dokonane w dyrektywie 85/337/WE dyrektywą 2003/35/WE.

Obydwie wspomniane wyżej dyrektywy przejmują z konwencji z Aarhus definicję społeczeństwa, zainteresowanej społeczności oraz informacji o środowisku, każda w zakresie objętym swoją regulacją. Dyrektywa 2003/35/WE przewiduje procedurę udziału społeczeństwa w uchwalaniu planów i programów dotyczących środowiska poprzez:

- informowanie społeczeństwa o zamiarach uchwalenia lub zmiany takich planów (programów) oraz możliwości aktywnego udziału społeczeństwa w tych procedurach,
- zapewnianie społeczeństwu możliwości składania uwag i komentarzy w procesie przyjmowania wspomnianych planów lub programów,

¹¹ por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej w sprawie nr 41/74 *van Duyn v. Home Office*.

¹² por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej w sprawie nr 14/83 *Sabine von Colson and Elizabeth Kamman v. Land Nordrhein-Westfalen*.

- uwzględnianie postulatów społecznych zgłoszonych w toku konsultacji społecznych,
- informowanie o zapadłych decyzjach oraz motywach tych decyzji.

Szczegółowa regulacja tych kwestii została pozostawiona państwu członkowskiemu.

W odniesieniu do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o inwestycjach zmieniona dyrektywa 85/337/EWG wprowadza procedury wynikające z zapisów w konwencji z Aarhus. W dyrektywie odróżniono od siebie społeczeństwo, któremu przyznano węższe kompetencje, od zainteresowanej społeczności, która wykazując się interesem prawnym może podejmować dalsze działania w ramach określonych przepisami tej dyrektywy oraz prawa krajowego. Wprowadza się konieczność poinformowania społeczeństwa o wszczęciu postępowania związanego z wydaniem decyzji dotyczącej inwestycji oddziałującej na środowisko. Regulacje dyrektywy określają minimalny zakres tej informacji (art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 85/337/EWG). Dodatkowo, zainteresowanej społeczności udostępnia się szersze informacje dotyczące projektowanej inwestycji i jej wpływu na środowisko, a także wszelkie raporty, opinie, opracowania i tym podobne materiały związane z projektowaną inwestycją. Zainteresowana społeczność ma prawo aktywnego udziału w procesie podejmowania decyzji, w tym może składać różnego rodzaju wnioski, uwagi, komentarze, które powinny zostać wzięte pod uwagę przez organ biorący udział w podejmowaniu decyzji. Organ powinien również poinformować społeczeństwo o wydaniu decyzji, w tym o tym, czy zezwolenie na przeprowadzenie inwestycji zostało wydane. Organ powinien podać motywy wydanej decyzji, ze szczególnym uwzględnieniem wyników konsultacji ze społeczeństwem lub zainteresowaną społecznością.

Warto zwrócić uwagę na regulacje dotyczące współpracy między państwami członkowskimi w sytuacji, w której projektowana inwestycja może wywierać skutki w odniesieniu do środowiska naturalnego na terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich. W takiej sytuacji państwo członkowskie, na terytorium którego przedsięwzięcie będzie realizowane, przesyła drugiemu państwu członkowskiemu informacje dotyczące planowanego przedsięwzięcia (opis inwestycji, przewidywane skutki oddziaływania transgranicznego oraz informacje o charakterze decyzji, która ma zostać podjęta). Ponadto państwo członkowskie prowadzące postępowanie w sprawie decyzji dotyczącej planowanej inwestycji powinno zapewnić drugiemu państwu członkowskiemu, na terytorium którego inwestycja może oddziaływać, udział w procedurach związanych z podejmowaniem tejże decyzji. Poinformowanie sąsiadującego państwa członkowskiego powinno zostać dokonane nie później, niż w chwili poinformowania własnego społeczeństwa.

Do dyrektywy 85/337/EWG dodano dyrektywą 2003/35/WE artykuł 10a, który przewiduje prawo odwołania do sądu lub innego organu członków zainteresowanej społeczności od decyzji, aktów lub zaniechań związanych z podjęciem decyzji o inwestycji mającej wpływ na środowisko. Szczegółowe zasady w tym zakresie pozostawiono do uregulowania w prawie krajowym, z tym zastrzeżeniem, że organizacje pozarządowe prowadzące statutową działalność w zakresie ochrony środowiska mają legitymację do występowania ze środkami zaskarżenia niezależnie od tego, czy spełniają kryteria definicji zainteresowanej społeczności.



Należy podkreślić, że dyrektywa 85/337/EWG generalnie reguluje kwestie oceny wpływu na środowisko planowanych inwestycji i określa wymogi proceduralne dotyczące sporządzania takich ocen przez władze państw członkowskich. Zgodnie z treścią tej dyrektywy ocena wpływu na środowisko obejmuje pośrednie i bezpośrednie skutki inwestycji (przedsięwzięcia) dla istot ludzkich, fauny, flory, gleby, wód, powietrza, klimatu, krajobrazu, dóbr materialnych i dziedzictwa kultury oraz oddziaływania między tymi elementami. Wobec powyższego wszelkie postępowania dotyczące przedsięwzięć mogących wywierać wpływ na wyliczone wyżej elementy podlegają procedurom oceny wynikającym z dyrektywy 85/337/EWG. Warto podkreślić, że pod pojęciem przedsięwzięcia należy rozumieć prace budowlane, instalacyjne i tym podobne, a także *inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie*, w tym także wydobywanie zasobów mineralnych. Bardziej szczegółowe określenie rodzaju decyzji i inwestycji podlegających konsultacjom społecznym wynikającym z dyrektywy 85/337/WE znajduje się w aktach prawa krajowego. Nie można jednak zapominać, że prawodawstwo krajowe stanowi wdrożenie przepisów wspólnotowych i w tym zakresie zawsze musi pozostawać w zgodzie z treścią i celem dyrektywy. Dyrektywa zawiera również załączniki, które szczegółowo określają przedsięwzięcia podlegające ocenom zgodności przewidzianym w jej treści.

Uchybienia w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji odnoszącej się do inwestycji wpływającej na środowisko, a w szczególności błędy w zakresie informowania społeczeństwa i konsultacji społecznych mogą być przedmiotem odwołań, skarg do sądów administracyjnych, a nawet – w określonych sytuacjach – skarg do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Dyrektywa 2003/4/WE dotycząca dostępu do informacji o środowisku w zasadzie powtarza postanowienia konwencji z Aarhus. Wyraźnie wskazano, iż niedopuszczalne jest uzależnienie dostępu do informacji o środowisku od wykazania przez wnioskodawcę jakiegokolwiek interesu. Wskazuje się również, że informacja o środowisku powinna zostać udostępniona wnioskodawcy tak szybko, jak to jest możliwe, bez zbędnej zwłoki oraz z uwzględnieniem terminu postulowanego przez wnioskodawcę, w formie wskazanej przez wnioskodawcę. Organy administracji mają prawo odmówić udzielenia informacji o środowisku, ale tylko w ściśle określonych i sprecyzowanych przypadkach; przy czym podstawy odmowy należy interpretować zawężająco.

Pewnym *novum* w stosunku do konwencji jest artykuł 3 ust. 5 dyrektywy 2003/4/WE, który wprowadza obowiązek „wspierania” społeczeństwa w jego dążeniu do uzyskania dostępu do informacji przez urzędników m.in. przez wyznaczenie specjalnych urzędników ds. informacji. Ponadto państwa członkowskie zostały zobligowane do informowania społeczeństwa o jego prawach wynikających z dyrektywy 2003/4/WE.

Odkąd jesteśmy w Unii, liczy się nie tylko prawo polskie...

Znajomość i przestrzeganie prawa wspólnotowego nawet w sytuacji, gdy nie ma ono bezpośredniego zastosowania, pozwala na uniknięcie wzruszenia decyzji wydanych przez organy administracji w zakresie dotyczących inwestycji wpływających na środowisko.

Zwróćmy uwagę:

Zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE urzędnicy mają obowiązek nie tylko udostępniać informacje, ale też aktywnie wspierać społeczeństwo w jego dążeniach do uzyskania informacji.

Dyrektywa przewiduje również odpowiednie procedury odwoławcze, przy czym zakres podstaw zaskarżenia jest ujęty szeroko, podobnie jak w konwencji z Aarhus, tj. zdecydowanie szerzej niż w polskiej ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Prawo wspólnotowe reguluje również kwestie dotyczące proceduralnych aspektów oceny wpływu planów i programów na środowisko. Dyrektywa 2001/42/WE definiuje rzeczzone „plany i programy” bardzo szeroko, zarówno jako działania na szczeblu organów administracji, jak też podejmowane przez parlament lub rząd. Szczegółowe zdefiniowanie tych działań pozostawiono prawu krajowemu. W odniesieniu do inwestycji chodzić będzie głównie, choć nie tylko, o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w ustawie z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,¹³ a także działania podejmowane w ramach i na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.¹⁴ Dyrektywa wprowadza obowiązek dokonania oceny wpływu na środowisko m.in. takich planów lub programów, które są przygotowywane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntów i które jednocześnie stanowią podstawę dla prowadzenia inwestycji. Oceny takiej dokonuje się przed przyjęciem planu lub programu i sporządza się z niej sprawozdanie, w którym opisuje się oraz szacuje potencjalny wpływ inwestycji na środowisko oraz *rozsądne rozwiązania alternatywne*. Projekt planu lub programu, a także sprawozdanie udostępnia się m.in. społeczeństwu (rozumianemu tak jak w konwencji z Aarhus) w celu przeprowadzenia konsultacji. Do kompetencji państw członkowskich pozostawiono sprawę szczegółowej regulacji procedur konsultacyjnych i informowania społeczeństwa. Dyrektywa 2001/42/WE wymaga, aby przy podejmowaniu decyzji dotyczących owych planów lub programów uwzględnić również wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych.

1.3 Regulacje krajowe

Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych wymaga – co do zasady – uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w której właściwy organ administracji wyraża zgodę bądź odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia. Kwestie proceduralne oraz materialnoprawne reguluje w tym zakresie ustawa **Prawo ochrony środowiska** (a w szczególności przepisy art. 46 – 76).

Przedsięwzięcie rozumie się tutaj jako zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również wydobywanie kopalin. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest niezbędnym warunkiem wydania szeregu innych decyzji stanowiących podstawę inwestycji (np. pozwolenia na budowę, zatwierdzenia projektu budowlanego, koncesji na poszukiwanie i wydobywanie kopalin, pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych, decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania lub wymiany gruntów, decyzji o zmianie lasu na użytek rolny, decyzji o ustale-

¹³ DzU nr 80, poz. 717 ze zm.

¹⁴ DzU nr 227, poz. 1658 ze zm.



niu lokalizacji autostrady, o lokalizacji drogi krajowej, a także o lokalizacji linii kolejowej). W szczególnie określonych przypadkach można odstąpić od uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dotyczy to głównie niewielkich zmian w samym projekcie inwestycji lub zmian formalnych dotyczących decyzji będących podstawą realizacji inwestycji.

Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach prowadzi się zawsze na wniosek inwestora (podmiotu podejmującego przedsięwzięcie). Ustawa szczegółowo określa dokumenty, które należy załączyć do takiego wniosku. Dla potrzeb niniejszego opracowania warto zwrócić uwagę na wymóg dołączenia do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tzw. raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Raport taki nie zawsze będzie wymagany, a o tym, czy wnioskodawca powinien go przygotować, decyduje organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosownym postanowieniem po uzyskaniu przewidzianych ustawą opinii.

Poszczególne etapy postępowania w sprawie stwierdzenia obowiązku sporządzenia raportu nie będą tu omawiane, warto jednak zaznaczyć, że jest to niejako postępowanie wypadkowe w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, podlegające również przepisom postępowania administracyjnego. Jest to też ten etap wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w którym zapewnia się udział społeczeństwa. W przypadku sporządzenia takiego raportu powinny się w nim znaleźć między innymi następujące informacje:

- opis planowanego przedsięwzięcia,
- opis elementów przyrodniczych i zabytkowych, które są objęte oddziaływaniem przedsięwzięcia,
- opis analizowanych wariantów,
- opis przewidywanych oddziaływań oraz działań im przeciwdziałających lub zmniejszających ich skutki,
- opis potencjalnych konfliktów społecznych związanych z realizacją planowanej inwestycji.

Szczegółowe wskazanie wszystkich elementów raportu zawiera art. 52 Prawa ochrony środowiska. W tym miejscu wskazaliśmy tylko te elementy, które są najistotniejsze z punktu widzenia konsultacji społecznych.

Organem właściwym dla wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach co do zasady jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W odniesieniu do dróg, linii kolejowych, napowietrznych linii elektroenergetycznych, instalacji do przesyłu ropy i podobnych, sztucznych zbiorników wody, a także przedsięwzięć realizowanych na obszarach zamkniętych, morskich i dotyczących zamiany lasu niebędącego własnością Skarbu Państwa na grunt rolny właściwy jest wojewoda – w odwrotnym przypadku właściwy jest zaś dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Natomiast w przypadku scalania gruntów, ich wymiany lub podziału decyzję wydaje starosta.

Całe postępowanie dotyczące wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma na celu uzyskanie informacji o bezpośrednim i pośrednim wpływie przedsięwzięcia na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki oraz wzajemne oddziaływania tych elementów. Przedmiotem postępowania jest także analiza kwestii związanych z możliwościami oraz sposobami zapobiegania i ograniczania negatywnego oddziaływania na środowisko oraz ustalenie wymaganego zakresu monitoringu. Wymienione wyżej elementy mają istotne znaczenie z tej przyczyny, że niejako determinują zakres przedmiotowy prowadzonych w toku takiego postępowania analiz, a także określają zakres społecznych konsultacji i możliwości zgłaszania w tym przedmiocie uwag i opinii. W proces wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uwikłany jest nie tylko wnioskodawca i organ wydający decyzję oraz społeczeństwo, ale także szereg innych organów administracji oraz ekspertów, w związku z koniecznością dokonania uzgodnień, o których mowa w art. 48 Prawa ochrony środowiska. Warto zatem pamiętać, że w toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej powstanie szereg materiałów związanych z oceną wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko, które będą stanowiły informację podlegającą nie tylko ujawnieniu, ale także udzieleniu obywatelom na ich żądanie. Mogą one następnie służyć jako podstawa informowania społeczeństwa o planowanym przedsięwzięciu.

Decyzję wydaje się po stwierdzeniu, że planowane przedsięwzięcie jest zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o ile taki plan został uchwalony. Nie dotyczy to jednak planowanych dróg krajowych. Warto wskazać, że zgodnie z art. 56 ust. 3 Prawa ochrony środowiska przy wydawaniu decyzji organ zobowiązany jest uwzględnić wyniki postępowania przeprowadzonego z udziałem społeczeństwa. Również uzasadnienie takiej decyzji musi zawierać informację o sposobie wykorzystania uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa.

Zgodnie z art. 53 Prawa ochrony środowiska, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego sporządzany jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Wobec takiej regulacji udział społeczeństwa jest zapewniony tylko na etapie związanym ze sporządzaniem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jak wspomniano wyżej, obowiązek sporządzenia raportu lub brak takiego obowiązku stwierdza organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w drodze postanowienia, po zasięgnięciu przewidzianych prawem opinii:

- organu ochrony środowiska (państwowego powiatowego, wojewódzkiego lub granicznego inspektora ochrony środowiska),
- w przypadku przedsięwzięć mogących oddziaływać na obszar Natura 2000¹⁵ – wojewody,
- na obszarach morskich – dyrektora urzędu morskiego,
- w niektórych przypadkach – państwowego inspektora sanitarnego.

¹⁵ Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jest systemem ochrony zagrożonych składników różnorodności biologicznej kontynentu europejskiego, wdrażanym od 1992 r. w sposób spójny pod względem metodycznym i organizacyjnym na terytorium wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.



Na postanowienie w przedmiocie stwierdzenia obowiązku sporządzenia raportu lub braku takiego obowiązku przysługuje zażalenie zgodnie z ogólnymi zasadami wynikającymi z kodeksu postępowania administracyjnego. Z przepisu art. 53 Prawa ochrony środowiska nie wynika niestety, czy udział społeczeństwa powinien być zapewniony również na etapie wydawania postanowienia w przedmiocie sporządzenia raportu. Biorąc pod uwagę cel przepisów dotyczących udziału społeczeństwa wydaje się jednak, że należy zapewnić ten udział na możliwie wczesnym etapie, czyli już na etapie rozstrzygnięcia o obowiązku sporządzenia raportu.

Raport, oprócz wcześniej wymienionych elementów, powinien również zawierać analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem. Warto podkreślić, że w postanowieniu o obowiązku sporządzenia raportu organ określa również jego zakres, a ustawa zezwala na odstępianie m.in. od konieczności przygotowania analizy możliwych konfliktów społecznych. Natomiast brak wymogu, by raport zawierał informację o wynikach prowadzonych konsultacji społecznych, choć można takie informacje zawrzeć w ramach analizy potencjalnych konfliktów.

Przepisy Prawa ochrony środowiska przewidują procedurę wstępnej oceny dotyczącej obowiązku sporządzenia raportu. Stosownie do treści art. 49 Prawa ochrony środowiska inwestor, zanim wystąpi o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, może złożyć zapytanie o określenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Z treści art. 53 Prawa ochrony środowiska nie wynika, czy również na tym wstępnym etapie należy zapewnić udział społeczeństwa. Przepis ten mówi bowiem jedynie o udziale społeczeństwa na etapie sporządzania raportu, nie zaś na etapie wydawania postanowienia w przedmiocie jego sporządzenia lub wstępnego zapytania o zakres tego raportu. Zważywszy na cel udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących wpływu inwestycji na środowisko można przypuszczać, że udział społeczeństwa powinien być zapewniony zarówno na etapie rozpoznawania zapytania inwestora o zakres raportu, wydawania postanowienia w przedmiocie obowiązku sporządzenia raportu, jak i samego sporządzania tego raportu. Za takim rozumieniem art. 53 Prawa ochrony środowiska przemawiają również przepisy konwencji z Aarhus oraz omawiane wyżej dyrektywy, a w szczególności dyrektywa 2003/35/WE.

Pamiętajmy:

Prawo polskie powinno być interpretowane w świetle obowiązujących w Polsce uregulowań wspólnotowych lub międzynarodowych, wśród których szczególnie istotną rolę odgrywa konwencja z Aarhus.

Przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska przewidują również udział społeczeństwa w postępowaniach z zakresu:

- ustalania polityki ekologicznej państwa (uchwalanej przez Sejm),
- przygotowania programu ochrony środowiska przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (województwa, powiatu i gminy),
- programów ochrony powietrza, programów ochrony środowiska przed hałasem oraz zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych.

Projekty tych dokumentów są udostępniane społeczeństwu przed ich skierowaniem do konsultacji społecznych. Udział społeczeństwa zapewniony jest również w postępowaniach, których przedmiotem są projekty koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, projekty planów zagospodarowania przestrzennego, projekty strategii rozwoju regionalnego, a także projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i użytkowania terenu wykorzystywane następnie dla realizacji przedsięwzięć, dla których sporządza się decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych; a także projekty powyższych działań mogące oddziaływać na obszar Natura 2000. Przepisy szczegółowo wskazują organy odpowiedzialne za zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących wskazanych wyżej działań.

Szczegółowa regulacja dotycząca udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska znajduje się w dziale V ustawy Prawo ochrony środowiska (art. 31 – 39). Przepisy te należy stosować m.in. do udziału społeczeństwa w postępowaniu w zakresie sporządzania raportu. Zgodnie z art. 31 Prawa ochrony środowiska, każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa. Przepis ten nawiązuje do ogólniejszej zasady wyrażonej w art. 10 Prawa o ochronie środowiska, zgodnie z którym każdy ma prawo do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska. Ustawa nie definiuje jednak pojęcia „społeczeństwo”, mimo iż w art. 53 przywołanej ustawy gwarantuje jego udział w postępowaniu. W tym zakresie można odwołać się do definicji zawartej w konwencji z Aarhus. Ustawa nie precyzuje również, w jakim charakterze ów „każdy” może brać udział w postępowaniu z zakresu ochrony środowiska. Nie rozstrzygnięto, czy chodzi o podmiot legitymujący się interesem prawnym w rozumieniu art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego, czy też interes prawny w tym wypadku nie jest wymagany. Przepisy konwencji z Aarhus zapewniają udział w podejmowaniu decyzji **społeczeństwu**,

Zwróćmy uwagę

na to, że w niektórych przypadkach, gdy oddziaływanie inwestycji przekracza granicę państwa, do procedur informowania społeczeństwa musimy włączyć także obywateli innych krajów.

czyli podmiotom, które nie muszą wykazywać swojego interesu prawnego (por. artykuł 6 ust. 7 konwencji z Aarhus). Natomiast interes prawny, zgodnie z konwencją z Aarhus, wymagany jest tylko w zakresie wnoszenia środków zaskarżenia. Wobec powyższego należy uznać, że uwagi i wnioski może składać każdy, bez względu na interes prawny.

Ustawa nakłada na organ obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o wniosku o wydanie decyzji oraz o możliwości składania uwag i wniosków (zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt. 4a i ust. 6 Prawa ochrony środowiska organy administracji prowadzą publicznie dostępne wykazy

wniosków o wydanie m.in. decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych). Podanie do publicznej wiadomości może się odbyć dodatkowo przez publikację na stronie internetowej organu. Ustawa określa sztywny 21-dniowy termin dla składania przez społeczeństwo uwag i wniosków, zaś po tym terminie organ pozostawia je bez rozpatrzenia. Organ może przeprowadzić rozpra-



wę administracyjną otwartą dla społeczeństwa w celu rozpoznania zgłoszonych wniosków i uwag. W przypadku inwestycji transgranicznej zapewnia się udział społeczeństwa państwa obcego w takim postępowaniu.

Szczególną rolę odgrywają organizacje ekologiczne, tj. te organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska. Organizacje takie mogą zgłosić swój udział w postępowaniu z udziałem społeczeństwa i wówczas korzystają z przymiotu strony postępowania, a co za tym idzie, przysługują im wszystkie uprawnienia, jakie kodeks postępowania administracyjnego i Prawo ochrony środowiska przyznają stronie. Aby korzystać z prawa strony organizacja ekologiczna musi, oprócz zgłoszenia swojego udziału, zgłosić także wnioski lub uwagi dotyczące rozpoznawanej sprawy. Zarówno zgłoszenie udziału organizacji, jak też zgłoszenie wniosków i uwag powinno nastąpić równocześnie. Zgłoszenie chęci uczestnictwa po złożeniu uwag lub wniosków jest nieskuteczne. Organ wydaje postanowienie w przedmiocie dopuszczenia organizacji do postępowania na prawach strony. Na postanowienie to przysługuje zażalenie w trybie określonym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Można w tym miejscu wyrazić wątpliwość, czy stawianie organizacjom ekologicznym jakichkolwiek dodatkowych warunków, oprócz zgłoszenia udziału, jest zgodne z konwencją z Aarhus oraz przepisami prawa europejskiego. Niewykluczone, że w przyszłości podmiot niedopuszczony do udziału w postępowaniu na tej podstawie, że nie zgłosił z wnioskiem o dopuszczenie do udziału innych wniosków (np. merytorycznych), złoży skuteczną skargę do Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Na niezgodność z przepisami wspólnotowymi w tym zakresie wskazuje się również w dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zatytułowanym „Wytoczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych”. Planowane są prace nad nowelizacją Prawa ochrony środowiska w powyższym zakresie, aby tę ewentualną niezgodność z przepisami konwencji z Aarhus oraz dyrektyw wspólnotowych usunąć. Niewykluczone zatem, iż w przyszłości – po zmianie ustawy – jedynym warunkiem dopuszczenia organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu będzie zgłoszenie.¹⁶

Prawo ochrony środowiska stwarza również prawne podstawy dla współpracy różnego rodzaju organizacji z organami administracji w zakresie ochrony środowiska. Organy administracji mogą współdziałać z organizacjami ekologicznymi, jednostkami pomocniczymi samorządu gminnego, samorządem pracowniczym, Ochotniczą Strażą Pożarną oraz związkami zawodowymi w celu ochrony środowiska. Współpraca ta może przyjmować różne formy i zakres, ważne by dotyczyła ochrony środowiska. Nadto organy administracji mogą udzielać wsparcia organizacjom ekologicznym w dziedzinie środowiska, co wyraźnie wynika z przepisu art. 38 ust. 3 Prawa ochrony środowiska.

Warto zwrócić uwagę na brzmienie art. 11 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z którym decyzja wydana z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska jest nieważna, przy czym

¹⁶ Znak pisma: MRR/H/16/2/06/08, tekst dostępny na stronie internetowej ministerstwa.

można przyjąć, że chodzi o rażące naruszenie przepisów, nie zaś o każde, nawet najdrobniejsze. Tym niemniej wydaje się, że w wielu wypadkach uchybienia w zakresie przeprowadzenia konsultacji społecznych, w tym uniemożliwienie społecznościom lokalnym i organizacjom pozarządowym aktywnego i rzeczywistego udziału w postępowaniu, mogą skutkować nieważnością decyzji. Jednocześnie przepis art. 11 Prawa ochrony środowiska odnosi się do wszelkich decyzji administracyjnych, jeśli w toku ich wydawania naruszono przepis o ochronie środowiska (zarówno ustawy Prawo ochrony środowiska, jak i innych ustaw chroniących środowisko).

Szerszego omówienia wymagają kwestie dotyczące **miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**, jest to bowiem dokument o kluczowym znaczeniu dla realizacji inwestycji. Jak wspomnieliśmy wyżej, pozytywną decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych dla planowanej inwestycji wydaje się, jeśli lokalizacja inwestycji jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nazywany inaczej planem miejscowym, jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to, że na terenie gminy, w której został uchwalony, organy administracji oraz obywatele są obowiązani do stosowania się do niego. Plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z dokumentem, który ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nazywa studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (w skrócie: studium). Jest to dokument przygotowywany przez burmistrza, wójta lub prezydenta i stanowiący podstawę sporządzania planów miejscowych.

Już na etapie sporządzania studium obywatele oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne mogą wносить uwagi do jego treści. Również w postępowaniu dotyczącym planu miejscowego przewidziano możliwość zgłaszania wniosków i uwag. Konsultacje społeczne przewidziane wspomnianą wyżej ustawą obejmują wszystkie kwestie dotyczące studium i planu miejscowego, a nie tylko kwestie dotyczące wpływu na środowisko naturalne. Warto zatem wskazać, iż rozstrzygnięcia organów administracji w przedmiocie uwag i wniosków nie dotyczących wpływu na środowisko, zgodnie z art. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Tym niemniej organy przygotowujące i uchwalające plan nie mogą ich całkowicie pominąć. Powinny być wzięte pod uwagę w procesie uchwalania. Zarówno projekt studium, studium, projekt planu oraz plan są udostępniane na żądanie każdego, bez konieczności wykazania interesu prawnego.

W przypadku prac budowlanych podstawą rozpoczęcia inwestycji, to jest uzyskania pozwolenia na budowę, jest zgodność projektu z planem miejscowym. W sytuacji, gdy dla określonego terenu nie uchwalono planu miejscowego, podstawą rozpoczęcia budowy jest decyzja o warunkach zabudowy. Natomiast w przypadku inwestycji tak zwanego celu publicznego wydaje się na podstawie planu miejscowego decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (cel publiczny został szczegółowo zdefiniowany w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami¹⁷; chodzi generalnie o wszelkie inwestycje i przedsięwzięcia o znaczeniu lokalnym).

¹⁷ DzU z 2000 r., nr 46, poz. 543 tekst jedn.



Także w przypadku braku obowiązującego planu miejscowego istnieje obowiązek uzyskania takiej decyzji przed rozpoczęciem inwestycji. Decyzja o ustaleniu celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Przepisy szczegółowe regulują kwestie dotyczące realizacji innych inwestycji, wskazując jednocześnie, czy zachodzi konieczność ustalenia zgodności realizacji takiej inwestycji z planem miejscowym. Należy jednak pamiętać, że plan miejscowy stanowi podstawę dla określenia istotnych parametrów planowanej inwestycji, o ile przepisy wymagają w tym zakresie zgodności inwestycji z planem. Organ wydający pozwolenie na dokonanie inwestycji nie może w takiej sytuacji odstąpić od wymogów wynikających z planu miejscowego.

W postępowaniu o wydanie decyzji o lokalizacji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy status strony przysługuje inwestorowi, właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości, na której inwestycja jest planowana oraz każdej innej osobie, która zgodnie z art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego wykaże swój interes prawny w tym postępowaniu. Pojęcie interesu prawnego oraz strony w postępowaniu administracyjnym jest przedmiotem bogatego orzecznictwa sądowego oraz było wielokrotnie analizowane w literaturze przedmiotu. W tym miejscu należy podkreślić, że ogólnie rzecz ujmując interes prawny należy rozumieć jako możliwość wykazania przez zgłaszającego się, iż rozstrzygnięcie w danej sprawie w jakikolwiek sposób wpłynie na jego sytuację prawną. Nie można wykluczyć, iż osoby będące właścicielami nieruchomości sąsiadujących z nieruchomościami przeznaczonymi na inwestycję będą w stanie wykazać swój interes prawny w postępowaniu dotyczącym wydania wspomnianych wyżej decyzji, a tym samym korzystać ze wszelkich uprawnień przewidzianych dla strony (np. składać środki zaskarżenia, wnioski dowodowe, uczestniczyć w rozprawach administracyjnych).

W większości przypadków inwestor zobowiązany będzie uzyskać decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych, decyzję o warunkach zabudowy, a następnie pozwolenie budowlane. Najszerzy zakres konsultacji społecznych przewidziano na etapie wydawania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Wobec powyższego, w celu zminimalizowania ewentualnych konfliktów społecznych i „oprotestowania” inwestycji przez społeczność lokalną i organizacje pozarządowe istotne jest prawidłowe przeprowadzenie konsultacji społecznych. Na zakończenie należy dodać, że zgodnie z art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska decyzja wydana z naruszeniem przepisów o ochronie środowiska jest nieważna. Ponieważ przepisy dotyczące udziału społeczeństwa są przepisami z zakresu ochrony środowiska, to naruszenie ich skutkować będzie nieważnością decyzji, w tym istotnej z punktu widzenia inwestycji decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych.

Na koniec warto wspomnieć o kwestiach związanych z informacją publiczną i dostępem do informacji o środowisku. Wyżej była już mowa o tym, że konwencja z Aarhus wprowadza prawo obywateli oraz organizacji pozarządowych do dostępu do informacji o środowisku, a także przewiduje szczegółową procedurę udostępniania takiej informacji oraz procedurę odwoławczą. Zgodnie z art. 19 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, każdy ma prawo żądać od organu administracji publicznej udzielenia informacji o środowisku i jego ochronie. W art. 19 ust. 2 tej ustawy

szczegółowo wyliczono dokumenty i informacje podlegające udostępnieniu. Informacji udziela się, co do zasady, na pisemny wniosek, chyba że informacja nie wymaga wyszukania, wówczas udostępniana jest ustnie bez konieczności składania wniosku na piśmie. Organ administracji jest obowiązany udostępnić informację bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku, a w wyjątkowych sytuacjach w terminie dwóch miesięcy. Wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie¹⁸ jest bezpłatne, natomiast za wyszukiwanie informacji, przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku o udostępnienie, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie pobiera się opłaty w określonej ustawowo wysokości.

Do udostępniania informacji o środowisku zastosowanie ma również ustawa o dostępie do informacji publicznej, ale tylko w takim zakresie, w jakim Prawo ochrony środowiska nie reguluje tych spraw samodzielnie. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie można żądać od osoby domagającej się udzielenia informacji wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Informacji należy udzielić każdemu, kto się o nią zwróci, chyba że zachodzą wskazane w art. 20 Prawa ochrony środowiska przyczyny wyłączające możliwość udostępnienia informacji. Odmowa udzielenia informacji, udzielenie informacji nierzetelnej, w sposób niewłaściwy lub w jakikolwiek inny sposób sprzeczny z prawem podlega zaskarżeniu do organu wyższego rzędu i do sądu administracyjnego.¹⁹ Informacji o środowisku udzielić należy niezależnie od tego, czy wnioskodawca bierze udział w jakimkolwiek postępowaniu związanym z ochroną środowiska, a także niezależnie od tego, czy takowe postępowanie się toczy. Warto podkreślić, że wniosek o udostępnienie informacji nie może być „zbyt ogólny” – w takiej sytuacji można odmówić udzielenia informacji; nie jest jednak tak, że jednostka ma obowiązek szczegółowo określić informację, dokument lub materiał, których udzielenia się domaga. Wystarczy, jeśli na podstawie wniosku będzie można to ustalić.

¹⁸ Właściwe organy administracji są obowiązane do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach dotyczących środowiska i jego ochrony (por. art. 19 Prawa ochrony środowiska). Wykazy takie prowadzi się w formie elektronicznej i udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej.

¹⁹ por. artykuł 9 konwencji z Aarhus oraz art. 6 dyrektywy 2003/4/WE.





INWESTYCJE I KONFLIKTY



2. Inwestycje i konflikty	
2.1 Inwestycje infrastrukturalne w Polsce	34
2.2 Wyzwania związane z ochroną środowiska – spory „o przyrodę”	35
2.3 Inwestycje i otoczenie społeczne – spory „o sąsiedztwo”	39
2.4 „Demokracja środowiskowa”	42

2. Inwestycje i konflikty

2.1 Inwestycje infrastrukturalne w Polsce

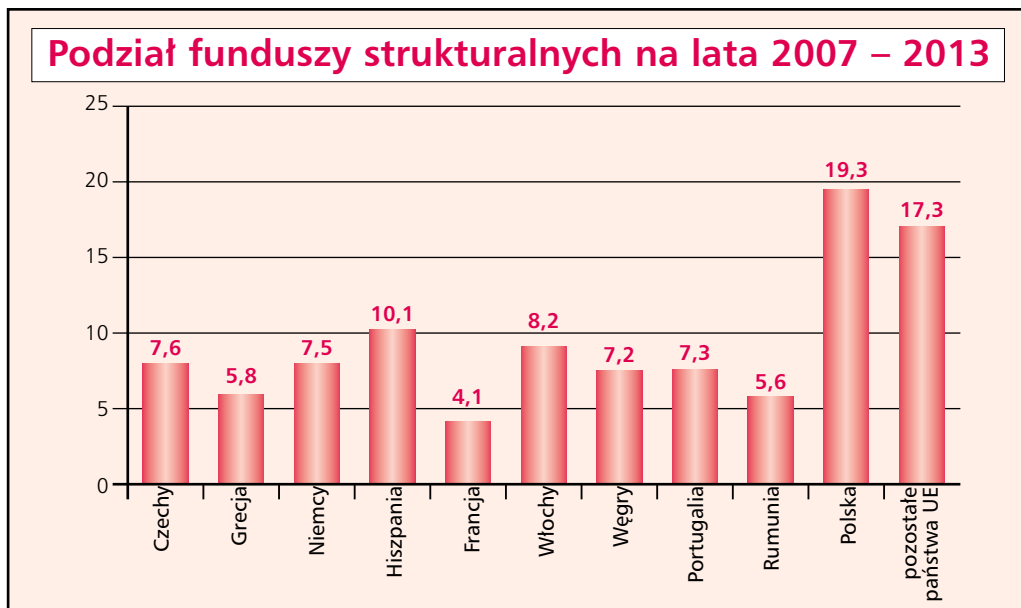
W latach 2007 – 2013 będziemy w Polsce realizować wielki program inwestycyjny, którego celem jest stworzenie lub unowocześnienie infrastruktury – dróg, linii kolejowych i lotnisk, komunikacji publicznej w miastach, oczyszczalni i urządzeń ochrony środowiska, wodociągów i kanalizacji, linii energetycznych i rurociągów. Finansowanie Narodowej Strategii Spójności – czyli wszystkich programów operacyjnych, zarówno zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jak i przez samorządy województw – obejmuje 67,3 mld euro z budżetu Unii Europejskiej, 11,9 mld euro z budżetu centralnego Polski, budżetów samorządowych i środków instytucji publicznych oraz 6,4 mld euro ze środków inwestorów prywatnych.

To, co teraz wybudujemy, będzie nam służyć przez dziesiątki lat.

Dla każdego jest oczywiste, że zaległości w zakresie infrastruktury i ekologii mamy bardzo duże. Z jednej strony mamy bagaż wieloletnich zaniedbań, niedoinwestowania i braku odpowiednich środków, z drugiej – porównujemy się z rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej, które są dla nas dzisiaj punktem odniesienia. Mają one rozwiniętą sieć autostrad, linie kolejowe, po których jeżdżą pociągi dużych prędkości, nowoczesną infrastrukturę ochrony środowiska, rozbudowane sieci metra w wielkich miastach. Polskie społeczeństwo aspiruje do takiego poziomu i takiego stylu życia, jakie mają rozwinięte kraje Unii. Dlatego w powszechnej opinii inwestycje infrastrukturalne są uważane za niezbędne i pilne. Polacy domagają się ich sprawnej realizacji, są gotowi w tej sprawie wywierać presję na rządzących i na administrację oraz karać ich – w sposób przyjęty w demokratycznym społeczeństwie, a więc za pomocą mechanizmów wyrażania opinii oraz kartki wyborczej – za nieskuteczność w tym zakresie.

Dodatkowym elementem wpływającym na społeczną presję w kierunku sprawnego realizowania programu inwestycyjnego jest to, że Polska otrzymała ogromne środki z budżetu unijnego z przeznaczeniem na budowę i modernizację infrastruktury.

Unijne dotacje na rozwój infrastruktury o takiej skali jak obecnie to zdarzenie o charakterze wyjątkowym. Możemy je wykorzystać teraz, mamy też szanse na wysoki poziom dotacji w kolejnym okresie budżetowym Unii Europejskiej. Niewykorzystanie lub niewłaściwe wykorzystanie tych środków byłoby przez polską opinię publiczną odebrane jako zmarnowanie wyjątkowej okazji.



Te czynniki sprawiają, że w kwestii realizacji programu inwestycji infrastrukturalnych istnieje szeroki konsensus społeczny i polityczny oraz powszechne oczekiwanie jego sprawnej realizacji. Dotyczy to jednak programu inwestycyjnego jako całości, a już niekoniecznie każdej poszczególnej inwestycji.

Poszczególne inwestycje mogą budzić różnego rodzaju emocje, kontrowersje i konflikty. Nie warto pytać, czy to źle, czy dobrze. Tak po prostu jest, bo większość inwestycji coś zmienia, narusza jakieś interesy lub choćby zmusza do zmiany przyzwyczajeń. Chodzi o to, aby się nauczyć rozpoznawać sytuację i praktycznie opanować narzędzia zarządzania informacją, sporami i konfliktami tak, aby nieuniknione różnice interesów stawały się przedmiotem dyskusji i uzgodnień w ramach przyjętych reguł.

2.2 Wyzwania związane z ochroną środowiska – spory „o przyrodę”

Program inwestycji infrastrukturalnych jest z natury rzeczy związany z ekologią. Z jednej strony niektóre inwestycje – takie jak oczyszczalnie ścieków, sieci kanalizacyjne, bezpieczne składowiska odpadów – będą bezpośrednio służyły środowisku. Zaległości w tym zakresie mamy bardzo duże, czego spektakularnym i niechlubnym przykładem jest stolica. Warszawa zrzuca ponad połowę ścieków komunalnych do Wisły bez oczyszczenia, co dla osób znających europejskie standardy środowiskowe jest wręcz szokujące. Inne inwestycje, takie jak drogi i autostrady, linie kolejowe czy infrastruktura przesyłowa, w większości także będą miały pozytywny końcowy efekt dla środowiska, choć jest on czasem mniej widoczny.

Sieć Natura 2000

Natura 2000 to tak zwana Europejska Sieć Ekologiczna, czyli program tworzenia w krajach Unii Europejskiej wspólnego systemu obszarów objętych ochroną przyrody. Program ten powstał na podstawie dwóch dyrektyw: ptasiej i siedliskowej, które określają ogólne zasady tworzenia i funkcjonowania sieci Natura 2000.

Polska decydując się na wstąpienie do Unii Europejskiej zobowiązała się do wyznaczenia na swoim terenie sieci Natura 2000. Od 2004 roku funkcjonują w kraju 124 obszary ptasie i 324 obszary siedliskowe. W sumie sieć Natura 2000 obejmuje około 18 proc. powierzchni kraju. W porównaniu z innymi krajami Europy to niewiele – w Hiszpanii czy Słowenii obszary te stanowią ok. 30 proc.

Podstawowym wymogiem przepisów prawa unijnego jest zakaz prowadzenia na obszarach Natura 2000 i w ich pobliżu działań, które mogłyby negatywnie wpłynąć na stan środowiska. Program ten jednak nie wyklucza budowy na tych terenach. Reguły wprowadzono po to, aby inwestorzy tak planowali swoje przedsięwzięcia, aby ich skutki środowiskowe były jak najmniejsze. Celem nie jest uniemożliwianie inwestycji, a ograniczanie ich negatywnego wpływu na środowisko. Podstawowym zadaniem inwestora już na etapie prac koncepcyjno-projektowych jest poszukiwanie takiej lokalizacji, która byłaby jak najmniej szkodliwa dla środowiska, a zwłaszcza dla tych elementów dziedzictwa przyrodniczego, które chcielibyśmy zachować w nienaruszonym stanie dla następnych pokoleń.

Trzeba jednak przyznać, że takie kolizje są w wielu przypadkach nieuniknione. Dotyczy to zwłaszcza tak zwanych inwestycji liniowych, czyli dróg, tras kolejowych, linii energetycznych czy rurociągów. Liczba wariantów przebiegu takiej inwestycji z punktu A do B jest nieograniczona tylko teoretycznie. W praktyce o wyborze konkretnej trasy decyduje szereg czynników – przeszkody terenowe, dotychczasowy stan zagospodarowania, wreszcie zasady ochrony przyrody i krajobrazu.

Przeprowadzenie inwestycji znacząco negatywnie oddziałującej na obszary Natura 2000 jest możliwe, ale wymaga spełnienia następujących warunków:

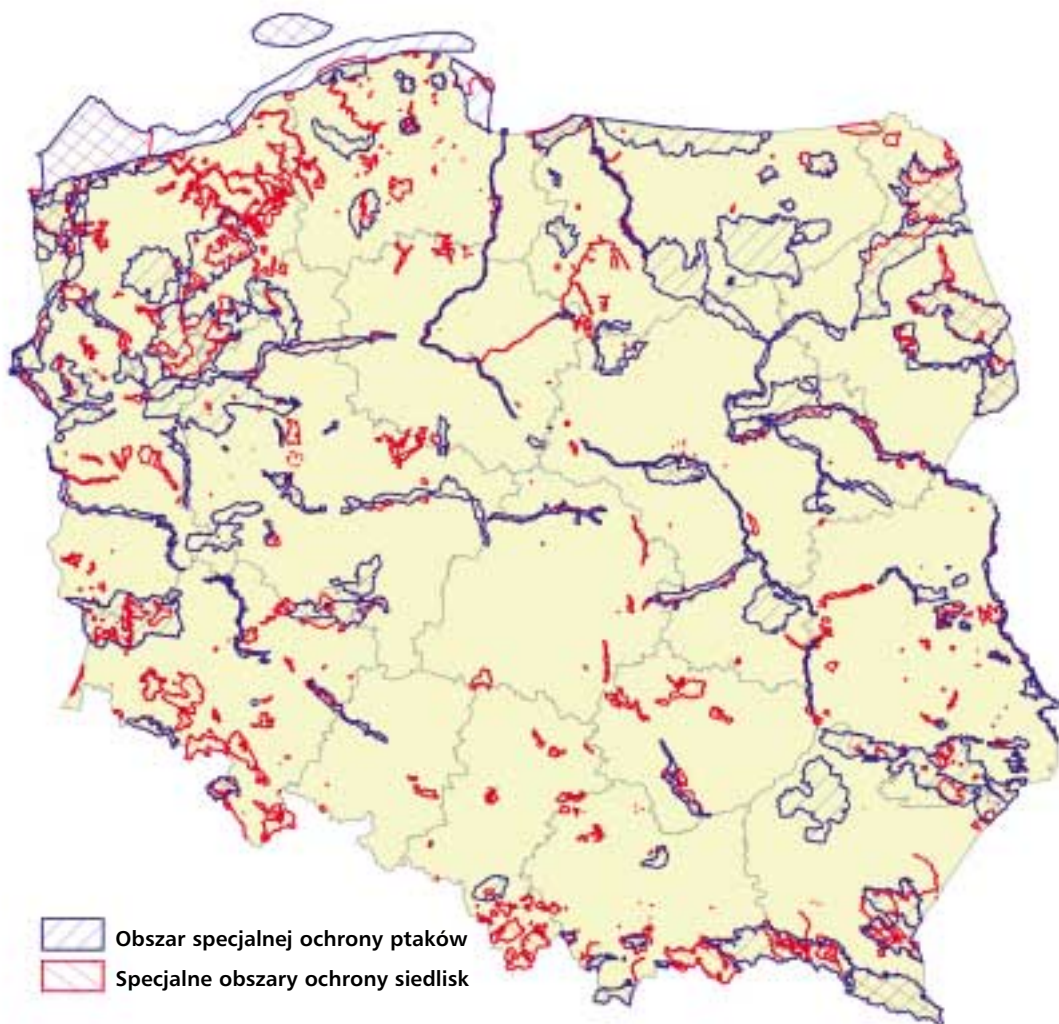
- występuje nadrzędny interes publiczny dla planowanej inwestycji,
- brak jest racjonalnej alternatywy dla wybranego wariantu inwestycji,
- inwestor zapewni kompensację przyrodniczą.



Oznacza to, że inwestycja będzie mogła zostać przeprowadzona, jeśli jest bezwzględnie konieczna z punktu widzenia potrzeb społecznych.

Włączenie danego obszaru do sieci Natura 2000 nie oznacza więc zamknięcia dla niego drogi rozwoju. Działalność inwestycyjna na tym obszarze jest możliwa, ponieważ ochrona na obszarach Natura 2000 nie opiera się przede wszystkim na ograniczaniu podejmowanych działań. Dla obszarów Natura 2000 nie ustanawia się zakazów, tak jak dla innych form ochrony przyrody, na przykład parków narodowych. Jej celem nie jest ograniczenie działalności, a jedynie zachowanie szczególnej troski o stan przyrody na jej obszarze w związku z realizacją inwestycji infrastrukturalnych.



Wyznaczone obszary Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 na terenie Polski



-  Obszar specjalnej ochrony ptaków
-  Specjalne obszary ochrony siedlisk

Z drugiej strony jednak każda inwestycja budowlana wiąże się z pewną – mniejszą lub większą – ingerencją w środowisko. O ile pozytywne ekologiczne efekty inwestycji są na etapie budowy jeszcze niewidoczne, a często w ogóle trudno je unaocznic, wynikają bowiem one z fachowego – a więc niezrozumiałego dla laika – rachunku, to doraźne szkody rzucają się w oczy od razu. Wycinka drzew, zniszczenie lasu, ingerencja w ciek i zbiorniki wodne, szkody w krajobrazie, hałas i zapylenie związane z pracami budowlanymi są dostrzegalne dla każdego i budzą uzasadnione pytania – czy to rzeczywiście jest konieczne, czy te drzewa naprawdę trzeba było wyciąć, czy ta droga faktycznie musiała iść właśnie tędy?

Rzeczywiście, często ingerencja w środowisko jest dotkliwa lub dotyczy cennych przyrodniczo obszarów – między innymi terenów należących do sieci Natura 2000.

Przykładem konfliktu na tle ekologicznym jest głośna sprawa obwodnicy Augustowa, zwana sprawą doliny Rospudy.

Konflikt o dolinę Rospudy jest modelowym przykładem tego, co możemy nazwać sporem o przyrodę. Z jednej strony mamy inwestora, czasami wspieranego przez reprezentantów jakiejś społeczności (w tym przypadku mieszkańców Augustowa), z drugiej – działaczy ekologicznych, protestujących przeciwko nadmiernej ingerencji w środowisko naturalne.

Obrońcy środowiska występujący w takich konfliktach mają jedną istotną cechę – nie działają oni (wyłączywszy przypadki nadużyć, które też czasem mają miejsce) w imieniu swego partykularnego interesu, ale w imię dobra ogółu i/lub dobra środowiska. W ich wewnętrznym przekonaniu są to często wartości absolutnie nadrzędne. To, że są oni ich rzecznikami i prezentują odmienne niż wielu innych spojrzenie na kwestie inwestycji i środowiska, jest istotną społeczną wartością. Kwestią jest jednak także sposób dochodzenia do porozumień w imię tych wartości. Działacze ekologiczni często mają nastawienie pragmatyczne, ale czasami nie dopuszczają myśli, że inni te wartości mogą rozumieć inaczej. Sprawia to, że w niektórych przypadkach osiągnięcie kompromisu wymaga dużego wysiłku.

Tego, że w trakcie prowadzenia inwestycji ingerujemy w środowisko i wywołujemy w nim niejednokrotnie określone szkody, uniknąć się całkowicie nie da. Inwestor ma jednak pewne obowiązki wobec środowiska. Po pierwsze – jest to obowiązek takiego prowadzenia inwestycji, by szkody zminimalizować, po drugie – jest to obowiązek skompensowania nieuniknionych szkód w innym miejscu.

Wymaga to poczynienia odpowiednich uzgodnień. Przyroda co prawda głosu nie ma, ale głos mają ludzie – urzędnicy odpowiedzialni za ochronę środowiska i nadzór nad inwestycją, okoliczni mieszkańcy, osoby zainteresowane przyrodą i ochroną środowiska – i z nimi w trakcie przygotowania i realizacji inwestycji trzeba umieć się porozumieć i współpracować. Prawne ramy takich działań określa – o czym była mowa w poprzednim rozdziale – zarówno prawo polskie, jak i dyrektywy unijne i akty międzynarodowe, w tym przede wszystkim konwencja z Aarhus.



2.3 Inwestycje i otoczenie społeczne – spory „o sąsiedztwo”

Każda inwestycja z jednej strony czemuś i komuś będzie służyć, a z drugiej ma jakieś sąsiedztwo, dla którego zwykle – przynajmniej w fazie budowy – jest mniej lub bardziej uciążliwa. Rachunek plusów i minusów ma jednak to do siebie, że korzyści są przyszłe, a niedogodności dotyczą mieszkańców tu i teraz. Często też koszty i korzyści są ułożone w różnych obszarach mapy społecznej.

W wielu przypadkach związek między przyszłymi korzyściami i obecnymi niedogodnościami jest bliski i oczywisty – kiedy rozkopujemy drogi na osiedlu, aby poprowadzić kanalizację, mieszkańcy wiedzą, że kanalizacja będzie służyć im samym i zwykle nie protestują. Dzieje się tak w przypadku inwestycji lokalnych, służących mieszkańcom w bezpośrednim sąsiedztwie.

Inaczej jest w przypadku dużych inwestycji infrastrukturalnych. Tu zwykle jest tak, że inwestycje leżą w interesie ogółu, czyli korzyści z nich dotyczą szerszych zbiorowości, ale bezpośrednia korzyść dla najbliższego otoczenia jest żadna lub nikła, a pojawiają się uciążliwości lub zagrożenia. Przykłady łatwo mnożyć: linie wysokiego napięcia, gazociągi przesyłowe, autostrady biegnące przez okolice, w których nie przewidziano z nich zjazdów. Są też inwestycje konieczne z punktu widzenia szerszej zbiorowości, w których sąsiedztwie występuje koncentracja uciążliwości, a bywa że i zagrożeń – tak jest w przypadku wielu inwestycji związanych z gospodarką odpadami, jak składowiska czy spalarnie.

Takich sytuacji dotyczą spory, które możemy określić nazwą sporów o sąsiedztwo. W ich przypadku stroną są mieszkańcy okolic inwestycji, których mogą dotknąć różnego typu uciążliwości lub zagrożenia. Będą oni zawsze potrzebowali jak najwięcej informacji na temat inwestycji, często ich celem będzie zmniejszenie uciążliwości lub uzyskanie rekompensat.

Często jednak w takich sytuacjach będziemy mieli do czynienia z reakcją, którą określa się angielskim skrótem NIMBY. Oznacza to „not in my backyard”, czyli „nie na moim podwórku” i wyraża często przyjmowane stanowisko i sposób zachowania mieszkańców sąsiedztwa prowadzonej inwestycji: „budujcie sobie, gdzie chcecie, ale nie u nas. Może i jest to potrzebne, może jako społeczeństwo tego potrzebujemy, ale nie tutaj – my chcemy mieszkać w spokoju”.

Przykładów takiego działania można podać wiele. Można wręcz powiedzieć, że takie problemy są typowe, a w przypadku takich inwestycji jak spalarnie, składowiska odpadów czy inwestycje autostradowe przebiegające przez gęsto zamieszkane tereny, prawdopodobieństwo wystąpienia tego typu reakcji społeczności jest bardzo duże. Jako typowy można tu wskazać znany przykład oczyszczalni ścieków i spalarni osadów Czajka w Warszawie, gdzie protest okolicznych mieszkańców bardzo długo wstrzymywał rozpoczęcie niezbędnej dla miasta inwestycji.

Zjawisko NIMBY nie jest właściwe tylko naszym czasom...

Hieroglify znajdujące się na ścianie odkopanego domu w bliskim sąsiedztwie jednej z wielkich piramid w Egipcie wyrażają sprzeciw mieszkańców, którzy nie chcieli jej budowy. Jeden z nich przedstawia następujący tekst: „To jest niesprawiedliwe, że chcą zbudować ten okropny kamienny grobowiec tak blisko naszych domów. Żyliśmy tu przez 15 lat i każdego dnia cieszyliśmy się widokiem na pustynię. Ta ogromna skała zastąpi nam piękny widok z okna kuchennego na wschód słońca! Jesteśmy wściekli i nie zamierzamy znosić tego dłużej! Mamy zamiar mieszkać tu do końca naszych dni!”.

Jeden z najdłuższych protestów z kategorii NIMBY miał miejsce w Pizie we Włoszech ponad osiemset lat temu. Stary mężczyzna, określane mianem *Lamentarsi Protestatario*, mieszkający tuż za kościołem, obok którego planowano zbudować wieżę, rozpoczął protest, ponieważ nie chciał, by wieża stała na jego podwórku. Pomimo jego sprzeciwów 9 sierpnia 1173 r. budowa ruszyła.

Aby wyrazić swoje niezadowolenie, stary człowiek przychodził na plac budowy każdego dnia i pluł zawsze w to samo miejsce. Wszyscy śmieli się z niego, gdy mówił: „Będę pluł na tę wieżę codziennie, dopóki się nie zawali!”. Zbudowanie pierwszych trzech pięter zabrało dwanaście lat. Przez dwanaście lat stary człowiek przychodził każdego dnia i pluł. Umarł w 1185 r., a miasto uczciło jego pamięć budując pomnik przedstawiający starego człowieka w miejscu, gdzie stał jego dom. Mówiło się, że to pomnik plującego *Lamentarsi Protestatario*.

Jak widać z angielskojęzycznej nazwy i z historycznych przykładów, zjawisko to jest powszechne i dotyczy nie tylko Polski.

Warto zwrócić uwagę, że konflikty tego typu – jak zresztą wiele innych – dotyczą w gruncie rzeczy kwestii etycznych. Z reguły chodzi w nich o wybór jednej spośród dwóch wartości – dobra ogólnego, na przykład potrzeby rozwiązania problemu odpadów w skali całego miasta i dobra partykularnego, ważnego dla mniejszej zbiorowości, na przykład mieszkańców dzielnicy sąsiadującej z projektowanym składowiskiem odpadów. Nie ma tu „oczywiście słusznych” rozwiązań – z jednej strony możemy zasadnie powiedzieć, że dobro większej zbiorowości jest ważniejsze, z drugiej jednak równie zasadne jest pytanie, dlaczego akurat ci mieszkańcy mają „płacić za wszystkich”, czyli brać na siebie całość społecznych kosztów inwestycji w postaci różnego typu uciążliwości.

Nie da się zignorować ani jednego, ani drugiego stanowiska, ponieważ w demokratycznym społeczeństwie nie da się ignorować opinii i interesów obywateli. W tym przypadku jest jasne, że nie da się całkowicie zadowolić wszystkich. Jednak musi istnieć równowaga między interesami ogólnymi i partykularnymi, a zadaniem inwestora jest uruchomienie procesu, który do tej równowagi doprowadzi. Sposoby poszukiwania tej równowagi są określone przez prawo, ale również przez zasady wykształcone w społeczeństwie demokratycznym.



Trzeba pamiętać o tym, że nie zawsze postulaty otoczenia sprowadzają się jedynie do protestów przeciwko uciążliwościom lub do dbania o ochronę środowiska naturalnego. Inwestycje mogą ingerować w to, co jest dla społeczności wartością cenną przez związek z kulturą, tradycją, lokalną tożsamością czy religią. Tego typu ingerencja bardzo często będzie wywoływać opór czy protest zbiorowości. Kwestie związane z tradycją, religią czy tożsamością narodową są zwykle delikatne, te wartości dla ludzi bywają bowiem bardzo ważne. Dlatego tak istotna jest umiejętność porozumiewania się w tych kwestiach ze społecznościami, których to może dotyczyć.

Polscy archeolodzy ratują zabytki nubijskie pod Asuanem

Jednym z przykładów udanych działań służących ochronie wartości społeczno-kulturowych zagrożonych przez wielką inwestycję jest międzynarodowa akcja ratowania zabytków nubijskich. Związana była ona z budową tamy pod Asuanem.

Budowana od 1960 r. Wielka Tama spiętrzała wody Nilu, które powoli zalewały niżej położone tereny, niezwykle bogate we wszelkiego rodzaju zabytki archeologiczne. W ramach międzynarodowej akcji nubijskiej, zorganizowanej przez UNESCO w latach 1959 – 1968, do Nubii przyjechało około 60 ekspedycji z różnych krajów, w tym polska misja archeologiczna pod kierunkiem profesora Michałowskiego. Archeologom, konserwatorom i inżynierom przyświecał jeden cel: zachować jak najwięcej bezcennych zabytków, którym groziła całkowita zagłada. Do akcji przyłączyła się również społeczność lokalna.

Do najbardziej spektakularnych przedsięwzięć polskiej misji należało ocalenie świątyń skalnych Ramzesa II i jego żony Nefertari w Abu Simbel oraz przeniesienie całego kompleksu świątyń Izydy z zagrożonej zalaniem wyspy File na położoną wyżej wyspę Adžilikaja. Wykopaliska i akcja ratownicza doprowadziły do słynnego odkrycia katedry z malowidłami ściennymi. Odkrycie to nazwano Cudem z Faras. Malowidła zdjęto ze ścian i zabezpieczono.

Część została przeniesiona do muzeum w Chartumie, część – zgodnie z porozumieniem z władzami Egiptu – znalazła się w Muzeum Narodowym w Warszawie, w specjalnie na ten cel stworzonej Galerii Faras. Ten jedyny w swym rodzaju w Europie zbiór można oglądać do dziś.

Inwestorzy muszą posiadać umiejętność doprowadzania – w ramach obowiązującego prawa – do takich uzgodnień i porozumień, które będą godziły interesy lokalne czy partykularne z interesami szerszych zbiorowości i umożliwiały realizację inwestycji.

2.4 Demokracja środowiskowa

Jak widać z powyższych rozważań, realizacja inwestycji wymaga pogodzenia wymogów ekonomicznych i technologicznych związanych z samą inwestycją z dwoma innymi rodzajami wymogów:

po pierwsze – ochrony środowiska przyrodniczego,

po drugie – uwzględnienia potrzeb i interesów otoczenia społecznego.

Praktycznie oznacza to postulat realizacji programu inwestycji infrastrukturalnych z zachowaniem zasad **demokracji środowiskowej**.

Idea demokracji środowiskowej wywodzi się z ogólnych zasad demokracji, zastosowanych do zagadnień związanych z inwestycjami i ekologią. Jej pełnym wyrazem są zapisy konwencji z Aarhus, określające trzy najważniejsze obszary praw, jakie przysługują społeczeństwu: prawo do informacji o środowisku, prawo do udziału w decyzjach dotyczących środowiska i prawo do rozstrzygania spraw dotyczących środowiska przed sądem.

Demokracja środowiskowa oznacza więc między innymi, że ludzie mają pełne prawo:

- do niezbędnej informacji uzasadniającej, że proponowana przez inwestora technologia i lokalizacja jest w danych warunkach najlepsza,
- do informacji na temat działań, które będą podjęte, by zminimalizować negatywne oddziaływanie inwestycji na środowisko przyrodnicze oraz na zdrowie i warunki życia ludzi,
- do proponowania zmian w planie projektu, by – zgodnie z ich przekonaniem – lepiej im służył lub był mniej szkodliwy,
- do godziwej rekompensaty strat czy szkód, jakie inwestycja spowoduje w środowisku i otoczeniu.

Nie oznacza to oczywiście – bo nie może oznaczać – że każdy postulat, protest czy żądanie otoczenia lub organizacji ekologicznych, w języku konwencji z Aarhus zwanych zainteresowanymi społecznościami, zostanie uwzględnione. Oznacza natomiast, że jeśli nawet się z różnych powodów nie da ich uwzględnić, to zawsze zostaną wysłuchane, odnotowane i przeanalizowane, a ich nadawca będzie poinformowany o podjętej decyzji i powodach jego ewentualnego nieuwzględnienia.

Nie oznacza to także, że naszym celem powinno być dążenie do **uniknięcia otwartego konfliktu**. Konfliktów z zasady uniknąć się nie da, ponieważ konflikt to sytuacja, w której wyartykułowane zostają jakieś odmiennie grupowe interesy i ich wyraziciele podejmują jakieś działania dla ich realizacji. Zróżnicowanie interesów, opinii i systemów wartości w społeczeństwie jest faktem, z którym nie warto walczyć. W porządku demokratycznym ludzie zwykle nie boją się wypowia-



dać tego, co myślą i uważają, i trudno im w tym przeszkodzić. Różnica interesów lub różnica opinii w społeczeństwie demokratycznym, korzystającym ze swobody wypowiedzi, łatwo przechodzi w konflikt, w którym stanowiska zostają otwarcie wyartykułowane.

Zasada demokracji środowiskowej nie oznacza więc, że konfliktów nie ma, bo wymagalibyśmy rzeczy niemożliwej. Oznacza ona jedynie, że staramy się, by konflikty rozgrywały się według pewnych przyjętych reguł i w ramach pewnych instytucji, czy to istniejących, czy też specjalnie utworzonych dla potrzeb artykulacji opinii i interesów związanych z konkretną inwestycją.

Zasada demokracji środowiskowej oznacza natomiast **wykluczenie przemocy jako instrumentu rozwiązywania sporów**. Dotyczy to wszystkich zaangażowanych stron. Nie oznacza to oczywiście, że należy unikać przemocy za wszelką cenę i na przykład godzić się na każde żądanie, gdy partner w sporze zagrozi jej użyciem. Wręcz przeciwnie – zagrożenie bezprawnym użyciem przemocy powinno być traktowane jako złamanie zasad. Należy pamiętać o tym, że jedyną instancją mającą prawo do stosowania przemocy jest państwo, a i to jedynie w celu zapewnienia przestrzegania prawa.

Pamiętajmy:

Wczesne ujawnienie konfliktu, rozpoznanie jego stron, ich potrzeb i interesów może zapobiec eskalacji konfliktu, a także torpedowaniu zawartych porozumień.

Ruchy społeczne i presja opinii publicznej mogą wpływać na najpoważniejsze decyzje inwestycyjne...

Minęło już ponad pół wieku, od kiedy Niemcy zaczęli korzystać z elektrowni atomowych. Pierwszy reaktor jądrowy powstał w 1957 r. Dziś Niemcy posiadają 17 elektrowni atomowych, a ich łączna moc działania jest najwyższa w całej Unii Europejskiej. Niemieckie elektrownie atomowe dostarczają 30% energii elektrycznej wykorzystywanej w kraju.

Jednocześnie to właśnie Niemcy, jako jedyne europejskie państwo, stopniowo rezygnują z energetyki jądrowej. Na mocy decyzji podjętej w 2002 r. Niemcy planują zamknięcie i wyłączenie wszystkich reaktorów atomowych w ciągu najbliższych kilkunastu lat. Decyzja ta spotyka się z krytyką wielu środowisk, które wyrażają obawy, że do czasu planowanego zamknięcia elektrowni atomowych nie uda się szybko i sprawnie rozwinąć produkcji energii z innych źródeł, w tym źródeł odnawialnych, by zaspokoić potrzeby energetyczne tego kraju, należącego do najbardziej uprzemysłowionych w Europie.

Mimo tych wszystkich wątpliwości, na skutek intensywnych działań antyatomowych ruchów społecznych i nacisku opinii publicznej rząd niemiecki podjął w 2002 roku tę kontrowersyjną decyzję.



cd na str. 44 – 45



Historia ruchów społecznych sprzeciwiających się energetyce atomowej w Niemczech sięga lat 70. XX wieku.

Pierwsza demonstracja społeczna przeciwko budowie elektrowni atomowej w miejscowości Wyhl odbyła się w 1975 r. Zebrało się wówczas około 30 000 demonstrantów, którzy protestowali przeciwko pozwoleń na budowę reaktora wydanemu przez władze miasta. Protest okazał się bardzo skuteczny – elektrowni w Wyhl nigdy nie wybudowano. Co więcej, teren, na którym miała ona powstać, został przekształcony w rezerwat przyrody.

Protest w Wyhl stał się inspiracją dla przeciwników energetyki jądrowej nie tylko w Niemczech, ale w całej Europie, a nawet w Ameryce Północnej. Od tego czasu większość projektów budowy elektrowni jądrowej czy składowisk odpadów promieniotwórczych spotykała się z protestami społeczności lokalnych.

Kolejna demonstracja w Niemczech, w której wzięło udział 20 000 uczestników, dotyczyła lokalizacji składowiska odpadów promieniotwórczych w dawnej kopalni soli. W proteście, który zresztą przeciągnął się i trwał przez kilka kolejnych lat, brali udział przeciwnicy elektrowni atomowych i lokalna społeczność.

Lata 80. w Niemczech to czas gwałtownych i coraz bardziej masowych protestów. W 1981 r. odbyła się największa niemiecka demonstracja w Brokdorf licząca 100 000 osób, ścierających się z 10 000 policjantów. Po obu stronach byli ranni. Jednak protesty w tym przypadku nie przyniosły skutku. Reaktor powstał w 1986 r. i działa do dziś. Jego zamknięcie planowane jest na 2018 r.

Protesty antynuklearne w Niemczech wybuchały nie tylko z inicjatywy społeczności lokalnych, ale także ekologów i przedstawicieli Partii Zielonych. Dla większości stowarzyszeń ekologów walka z energetyką jądrową była sztandarowym obszarem działalności. Wielokrotnie stosowali oni spektakularne metody działania, które gwarantowały im zainteresowanie mediów. Nie stornili od przemocy – blokowali transporty odpadów atomowych, kładli się na torach, przykuwali do szyn, walczyli z policją, podpalali radiowozy.

Decyzja o zamknięciu energetyki atomowej została podjęta pod wpływem działań ruchów antyatomowych i presji opinii publicznej, która w większości przyjęła ich argumentację. Podobne środki stosowane są przez niemieckich demonstrantów także dzisiaj. Ci, którzy sprzeciwiali się budowie elektrowni atomowych w latach 70., dziś popierają swych młodszych o pokolenie następców. Przedstawiciele mieszkańców terenów w pobliżu elektrowni oraz przeciwnicy energetyki jądrowej wywalczyli decyzję z 2002 r., więc dziś gwałtownie protestują przeciw planom wycofania się z niej przez rząd Angeli Merkel.



61% Niemców nie chce przedłużenia okresów eksploatacji elektrowni atomowych, a 34% opowiada się za dalszym korzystaniem z energii atomowej. Jak widać, Niemcy nie są w tej kwestii jednomyślni. Decyzja rządowa o stopniowym odejściu od energii atomowej i zakazie budowy nowych elektrowni budzi dziś wiele kontrowersji. Popyt na energię wciąż rośnie i będzie rósł, a ceny ropy naftowej i gazu osiągają niespotykane poziomy. Upowszechnia się świadomość zagrożeń związanych z globalnym ociepleniem, do którego przyczynia się emisja dwutlenku węgla. Dlatego Niemcy coraz częściej zadają sobie pytanie, czy decyzja o wyłączeniu elektrowni atomowych była słuszna.



INFORMOWANIE, KONSULTACJE, NEGOCJACJE



3. Informowanie, konsultacje, negocjacje

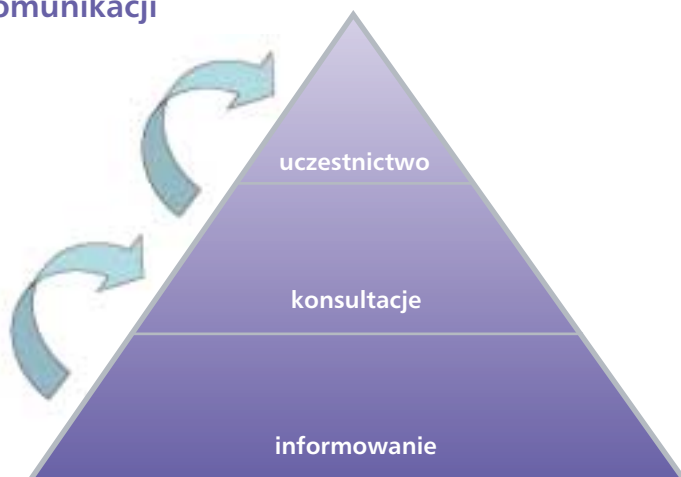
Zadaniem inwestora jest zrealizowanie inwestycji, a to oznacza z jednej strony rozwiązanie wszystkich kwestii finansowych, formalno-prawnych i inżynierskich, a z drugiej – uzyskanie przyzwolenia społecznego na przeprowadzenie prac. Przyzwolenie społeczne w najprostszym rozumieniu to taki stan rzeczy, w którym wszyscy zainteresowani w mniejszym lub większym stopniu akceptują działania inwestora. Minimalny warunek przyzwolenia społecznego to stan, w którym zainteresowani nie protestują przeciwko inwestycji i aktywnie jej nie przeciwdziałają. Należy postawić pytanie: jak taki stan rzeczy osiągnąć?

Inwestor ma w swym repertuarze **trzy kategorie działań** nastawionych na uzyskanie przyzwolenia otoczenia. Są to:

- działania informacyjne,
- konsultacje społeczne,
- negocjacje z partnerami społecznymi, prowadzące do różnego rodzaju uzgodnień.

Te trzy kategorie działań tworzą logiczną piramidę, w której warstwa wyższa wspiera się – czyli korzysta z rezultatów – warstwy niższej.

piramida komunikacji





Podstawą piramidy są **działania informacyjne**. Rozumiemy je jako **komunikację jednostronną** – przekaz płynnie w jedną stronę od nadawcy, jakim jest inwestor, do odbiorców, którymi są mieszkańcy sąsiedztwa, samorządowcy, lokalni liderzy opinii, media, organizacje ekologiczne lub inni zainteresowani.

To, że komunikacja jest jednostronna, nie oznacza, iż nie mamy interesować się, co myślą, co wiedzą i co odczuwają adresaci naszych działań komunikacyjnych. Przeciwnie – naczelną zasadą komunikacji społecznej brzmi:

mówić – to przede wszystkim umieć słuchać.

Słuchać – czyli zbierać informacje na przykład na temat tego, czego obawiają się mieszkańcy sąsiedztwa, jakie są ich potrzeby, co wiedzą na temat inwestycji i jakie są ich deficyty informacyjne. Zbierać informacje możemy na wiele różnych sposobów – od indywidualnych rozmów i spotkań przez lekturę prasy lokalnej po prowadzenie profesjonalnych badań opinii publicznej. Bez znajomości kontekstu społecznego, w tym interesów i potrzeb informacyjnych naszych odbiorców, działania informacyjne mogą trafić w próżnię.

Społeczeństwo ma prawo do informacji w kwestiach związanych ze środowiskiem. Działania informacyjne są konieczne w zasadzie przy każdej inwestycji infrastrukturalnej, a ich prowadzenie jest wymagane przez prawo, o czym szerzej i bardziej szczegółowo piszemy w pierwszym rozdziale tego poradnika.

Oprócz prawa istotna jest jednak także psychologia. Warto wskazać, dlaczego informowanie jest ważne z punktu widzenia psychologii zbiorowej i jakie złe skutki przynoszą zaniedbania w tym zakresie.

Są **trzy rodzaje** złych skutków:

Po pierwsze, „złe emocje”. Psycholog powie, że emocje są silnym motywatorem, czyli siłą sprawczą działań ludzkich. Psycholog społeczny doda, że przeżywanie emocji w ramach zbiorowości (wspólne odczuwanie, dyskusowanie, wzajemne wzmacnianie się) jeszcze bardziej nasila ich działanie.

Sytuacja, w której ludzie mieszkający w sąsiedztwie planowanej inwestycji nie otrzymują na jej temat informacji od inwestora czy beneficjenta, najpewniej wywoła u nich poczucie, że są lekceważeni. Może to ich skłonić do działania, którego mechanizm jest prosty – skoro „nie liczą się z nami”, „uwważają, że nasze zdanie jest nieważne”, to pokażmy „im”, że z nami i z naszym zdaniem trzeba się liczyć.

Skutkiem tego będzie wytworzenie się na samym początku relacji opartych na wrogości – MY, ci dobrzy, i ONI, ci źli. Będzie to skłaniało zbiorowość do stawiania różnych żądań i postulatów niekoniecznie dlatego, że będą dotyczyły spraw dla niej ważnych, ale dlatego, by podkreślić swoją rolę i znaczenie. Tak działają bowiem ludzie, którzy czują się urażeni. Zamiast załatwiać sprawy na poziomie rzeczowym, będziemy musieli wkładać dużo wysiłku w odwrócenie negatywnych emocji.

Po drugie, fakty dotyczące inwestycji i język, czyli sposób mówienia o inwestycji. Musimy przekonać otoczenie do naszej inwestycji, a więc sprawić, by zaakceptowali oni nasz sposób mówienia o niej i przyjęli fakty, które podajemy. Dlatego powinniśmy jak najwcześniej zaproponować określenia i nazwy i podać fakty dotyczące przedsięwzięcia. Podjęcie działań informacyjnych jest okazją ku temu, której nie wolno przegapić.

Jakie są skutki zaniedbania? Życie społeczne nie znosi próżni i jeśli my nie podamy faktów i języka, to albo zrobi to ktoś inny, albo społeczność sama „zlepi” sobie interpretację z dostępnego materiału. Mogą to być fakty, ale też stereotypy i mity.

Zarówno fakty, jak i stereotypy i mity, są wyrażane w jakimś języku. Język jest sam w sobie bronią – może ranić i wzmacniać konflikt, może też łagodzić emocje i służyć rozwiązywaniu kwestii spornych. Jako inwestor lub beneficjent jesteśmy zainteresowani tym, żeby kwestie sporne rozwiązywać w drodze dyskusji i uzgodnień. Dlatego nasz język powinien bezstronnie opisywać inwestycję, pokazywać płynące z niej korzyści i określać, w czym jest to interesie, ale też rzeczowo definiować uciążliwości i zagrożenia. Powinniśmy mówić o inwestycji językiem pozytywnym, co nie oznacza, że mamy być tendencyjni czy nierzetelni w pokazywaniu faktów.

Jeśli społeczność – z powodu zaniedbania przez nas odpowiednich działań informacyjnych – uwierzy, że „żarówka włożona w ziemię świeci” (to o kwestii promieniowania w sąsiedztwie masztu radiowego) lub że „w tym zbiorniku jest cała tablica Mendelejewa” (to o zbiorniku osadów przemysłowych), to bardzo trudno będzie nam przekonać ludzi, że nie ma tam żadnych istotnych zagrożeń. Mity i fakty językowe są bardzo trwałe i trudno z nimi walczyć. Dużo lepszym sposobem przeciwdziałania upowszechnieniu się stereotypów, półprawd lub mitów jest wcześniejsze poinformowanie zbiorowości i podanie jej prawdziwych danych na temat inwestycji, płynących z niej korzyści i ewentualnych zagrożeń i uciążliwości.

Po trzecie, wiarygodność nadawcy. Polskie społeczeństwo jest – jak wykazują badania porównawcze – dość nieufne i niesłonne do współpracy. Sytuacja, w której nie informujemy ludzi o istotnych dla nich sprawach, budzi natychmiast reakcję – „na pewno mają coś do ukrycia”. Jeśli takie „założenie złych intencji” zostanie przyjęte przez zbiorowość, będzie trudne do zmiany i niesłuchanie szkodliwe dla dalszej pracy. Jest bowiem tak, że stajemy się od początku niewiarygodni. A jeżeli źródło informacji jest niewiarygodne, to i płynąca z niego informacja nie zasługuje na wiarę. Czyli mówiąc po prostu – cokolwiek potem powiemy, i tak nam nie uwierzą.



Niski poziom zaufania społecznego w Polsce

Badania European Social Survey przeprowadzone w 2004 roku pokazują, że poziom zaufania do innych ludzi w Polsce należy do najniższych w Europie. Zajmujemy ostatnie miejsce wśród innych krajów. Jak wynika z badań przeprowadzonych na próbie osób w wieku 18 lat i więcej, poziom zaufania w Polsce (mierzony odsetkiem respondentów zgadzających się ze stwierdzeniem, że „większości ludzi można ufać”) wynosił 11%, natomiast w krajach o poziomie najwyższym wynosił odpowiednio: w Danii 64%, w Norwegii 62%, a w Finlandii 58%.

Tendencję wzrostową poziomu zaufania wobec innych ludzi można było obserwować w Polsce do 2002 roku. Od roku 1992 wzrósł on aż o 4 punkty procentowe i wynosił 14%. W następnych latach poziom zaufania był mniejszy, w roku 2003 i 2004 wynosił 10%, a w 2007 roku 11%. Dla porównania – średni wskaźnik zaufania w krajach UE wynosił 32%.

Poziom zaufania wiąże się z dobrostanem psychicznym, który mierzony jest zadowoleniem z życia i poczuciem szczęścia. Badania dowodzą, iż w krajach, w których poziom zadowolenia z życia był większy, wyższe było także zaufanie do ludzi.

Występuje również powiązanie między poziomem zaufania społecznego a stosunkiem do demokracji. Osoby uważające ten ustrój za najlepszą formę rządów zdecydowanie bardziej ufają ludziom, niż osoby o stosunku obojętnym bądź odrzucające ten system.

Druga kategoria działań i druga warstwa konstrukcyjna piramidy to **konsultacje**. Konsultacje zakładają **komunikację dwustronną**: informacje płyną od inwestora (beneficjenta) do otoczenia społecznego (interesariuszy) oraz w drugą stronę – od interesariuszy do inwestora.

Dlaczego konsultacje są w naszym modelu umieszczone nad informacją? Dlatego, że informacja stanowi podstawę, na której buduje się proces konsultacji. Najpierw powinniśmy przekazać informacje, a następnie zbierać reakcje od zainteresowanych, wysłuchiwać ich opinii i stanowisk. Nasi rozmówcy powinni wcześniej otrzymać informację, dzięki czemu rozmowa może być rzeczowa i dotyczyć faktów.

Teoretycznie może zdarzyć się i tak, że konsultacje, mimo stworzenia dla nich warunków, realnie nie zaistnieją – otoczenie, społeczność lokalna czy inni interesariusze nie będą zgłaszali

Dlatego warto:

- Informować jak najwcześniej – uprzędzamy wtedy plotki i unikamy podejrzeń o lekceważenie i ukrywanie prawdy.
- Pamiętać, że informacje muszą być faktycznie dostępne dla wszystkich zainteresowanych. Umieszczenie komunikatu na tablicy ogłoszeń w ciemnym korytarzu może i odsuwać protesty w czasie, ale zwiększa ich prawdopodobieństwo i nasilenie.
- Rzetelnie informować o ewentualnych zagrożeniach i niedogodnościach – to wyraz szacunku wobec zainteresowanych, a także sposób na zbudowanie naszej wiarygodności.

żadnych uwag czy postulatów. Mają do tego prawo. Nie zmienia to faktu, że zarówno informowanie, jak i konsultowanie – to znaczy przynajmniej stworzenie zainteresowanym możliwości przedstawienia własnych opinii i stanowisk – należą do repertuaru obowiązkowych przewidzianych przez prawo działań beneficjenta.

Oznacza to, że konsultacje powinny być w sensie zarówno logicznym, jak i chronologicznym następnym krokiem po działaniach informacyjnych. Oczywiście bywa tak, że w praktyce działania granica między informowaniem i konsultowaniem się zaciera – kiedy organizujemy spotkanie z przedstawicielami sąsiedztwa, to w jego trakcie zarówno przekazujemy informacje, jak i wysłuchujemy reakcji i opinii. Sekwencja czasowa się skraca, nie zmienia się jednak logika, w myśl której informowanie poprzedza dyskusję.

Dwustronność komunikacji polega na tym, że organ wydający decyzję powinien wziąć pod uwagę sugestie i opinie interesariuszy. Oznacza to, że musimy przede wszystkim uruchomić „dwustronny kanał komunikacji”, czyli stworzyć zainteresowanym możliwość zakomunikowania nam tychże uwag i opinii. Co może być takim kanałem? Wszystko, co może służyć przekazywaniu informacji – otwarte spotkanie, dyżury pracownika w urzędzie lub punkcie informacyjnym, infolinia, ogłoszenie prasowe z zaproszeniem do wysyłania listów, internet, wyłożenie do wglądu dokumentów z możliwością składania uwag i wniosków w urzędzie.

Pamiętajmy:

- Warto jak najwcześniej poznać obawy i wątpliwości.
- Jeśli ktoś wyraża swoją obawę lub potrzebę, to oznacza, że jest ona dla niego ważna. Nigdy nie zakładajmy, że powody dla których ludzie protestują są nieistotne lub bezsensowne – dla nich są istotne i sensowne.
- Ujawnienie obaw daje nam szansę przełożenia ich na potrzeby.
- Zwykle obawa jest wyrazem jakiejś potrzeby. Na przykład protest wyrażający obawę przed hałasem jest wyrazem potrzeby posiadania ciszy i spokoju. Takie przeformułowanie problemu pozwala nam na szukanie rozwiązań.

Do działań konsultacyjnych w szerokim znaczeniu zaliczymy badania opinii publicznej. Są jednak one z reguły anonimowe, taki jest bowiem wymóg prowadzenia profesjonalnych badań społecznych. Tymczasem konsultacje w sensie prawnym – dotyczy to działań prowadzonych przez organ wydający decyzję – służą stworzeniu możliwości zaprezentowania stanowisk zainteresowanym stronom po to, aby się do nich ustosunkować i w miarę możliwości je uwzględnić. Wchodzi tu w grę procedura formalna, z zasady więc jej strony nie mogą być nieokreślone czy też anonimowe. Jeśli bowiem mamy wziąć pod uwagę czyjeś stanowisko, musimy wiedzieć, czyje ono jest. W węższym więc sensie, gdy myślimy o konsultacjach jako o procedurze formalnej, badań socjologicznych do nich nie zaliczymy.

W procedurze konsultacji nie mamy jednak uzgodnień, polegających na tym, że strony siadają naprzeciw siebie i negocjują rozwiązanie jakiegoś problemu. Decyzja o uwzględnieniu stanowiska należy do tego, który prowadzi konsultacje, czyli do inwestora (beneficjenta). Decyzja ta musi być uzasadniona i przejrzysta, musi być zakomunikowana wnioskodawcom, inwestor bierze za nią odpowiedzialność, ale jest tej decyzji samodzielny podmiotem.



Dopiero na szczycie piramidy, posadowione na podstawie informacji i konsultacji, mamy **negocjacje**. Negocjacje polegają na **komunikacji dwustronnej**, a od konsultacji różnią się tym, że rozwiązanie problemu wypracowywane jest wspólnie, zwykle w bezpośredniej rozmowie. Negocjacje są sposobem zapewnienia wysokiego poziomu **uczestnictwa** partnerów społecznych w procesie decyzyjnym.

Pojęcie negocjacji związane jest ściśle z pojęciem konfliktu – negocjujemy wtedy, kiedy istnieje jakaś różnica zdań, celów czy interesów. W praktyce zwykle dzieje się tak, że do negocjacji dochodzi w sytuacji, gdy konflikt staje się otwarty i ostry, a brak porozumienia grozi zatrzymaniem inwestycji. Oczywiście, lepiej nie dopuszczać do tak skrajnej sytuacji – można i trzeba rozpocząć negocjacje wcześniej, zanim dojdzie do eskalacji konfliktu.

Sposoby wypracowywania rozwiązania sytuacji konfliktowej w negocjacjach bywają różne – może to być przetarg, czyli swego rodzaju handel między stronami, w której każdy coś uzyskuje, a coś innego oddaje, może to być presja wywierana przez jedną ze stron, która zmusza w ten sposób drugą do daleko idących ustępstw lub wspólne szukanie rozwiązania zabezpieczającego interesy wszystkich stron.

Różne mogą być rezultaty prowadzonych negocjacji – raz kończą się one porozumieniem, innym razem strony wstają od stołu nic nie uzyskawszy. Porozumienie raz ma formę kompromisu, w którym każdy z czegoś rezygnuje, innym razem jest wyrazem przewagi jednej ze stron, która jest w stanie narzucić swoje rozwiązanie problemu pozostałym. Strony mogą też wypracować takie porozumienie, w którym każdy uzyskuje coś ważnego dla siebie i w tym sensie każdy jest wygrany.

Negocjacje mogą toczyć się między dwiema stronami – jest to sytuacja najbardziej typowa, ale mogą też toczyć się w większym gronie partnerów.

Istotą negocjacji i zasadniczą cechą odróżniającą je od konsultacji jest to, że:

- w przypadku konsultacji odpowiedzialność za decyzję bierze na siebie prowadzący konsultacje, czyli w naszym przypadku inwestor lub beneficjent,
- w przypadku negocjacji odpowiedzialność za decyzję biorą obie strony, ponieważ obie ją wypracowują i się na nią zgadzają.

Oczywiście charakter tej odpowiedzialności bywa różny. Urzędnik samorządowy lub pracownik reprezentujący beneficjenta podlega wszelkim rygorom odpowiedzialności służbowej, a w skrajnym przypadku nawet karnej, bo dysponuje publicznymi pieniędzmi. Urzędnik lub pracownik inwestora zwykle rozmawia jednak z jakiegoś typu partnerami społecznymi – organizacją ekologiczną, komitetem protestacyjnym, reprezentacją mieszkańców sąsiedztwa. Przedstawiciele takiego komitetu protestacyjnego ponoszą odpowiedzialność, którą możemy porównać do politycznej odpowiedzialności wobec wyborców – ci, którzy ich wybrali i delegowali do rozmów mogą odebrać im mandat, jeśli nie będą z ich działań zadowoleni.

Pamiętajmy:

Porozumienie w negocjacjach z partnerami społecznymi jest zwykle umową o charakterze moralnym, ale nie prawnym, jednak życie zbiorowe regulowane jest zarówno przez prawo, jak i reguły moralne, dlatego im więcej uda się nam uzgodnić z partnerami społecznymi, tym łatwiej będzie nam realizować inwestycję.

Niezależnie od tych różnic w charakterze odpowiedzialności, zakończenie negocjacji i podpisanie porozumienia lub uzgodnienia – czyli umowy społecznej – **tworzy istotny fakt o charakterze społecznym**, na który można się potem powoływać i na jego podstawie domagać się respektowania ustaleń.

Negocjacje powinny prowadzić do uzgodnień obowiązujących obie strony. Wiąże się z tym istotny problem, a mianowicie kwestia reprezentacji – przedstawiciel inwestora powinien siadać do negocjacji z określonym partnerem i dyskutować określone sprawy. Czasami mamy do czynienia z reprezentacją wyłonioną w sposób jednoznaczny lub wręcz formalny, zwykle jednak w sytuacji konfliktu powstają różnego typu komitety protestacyjne, delegacje miesz-

kańców sąsiedztwa lub inne reprezentacje tworzone ad hoc. Bywa, że do tej samej sprawy pojawia się ich kilka – jest to problem doskonale znany z negocjacji ze związkami zawodowymi w przedsiębiorstwach, gdzie organizacji związkowych jest wiele. Uzgodnienie, kto kogo reprezentuje i jakie są relacje między poszczególnymi reprezentacjami, zajmuje często bardzo wiele czasu i energii negocjatorów.

Z faktu, że stroną porozumienia jest partner społeczny, zwykle wynika brak prawnej sankcji zapewniającej dotrzymanie zobowiązań. Tym negocjacje z partnerami społecznymi różnią się na przykład od negocjacji handlowych, gdzie strony dają sobie zwykle różnego typu gwarancje prawne lub finansowe. Tutaj tego typu gwarancji nie ma – nie oznacza to jednak, że ustalenia są nieważne. Są one jednak – jak powiedzieliśmy – zobowiązaniami społecznymi, moralnymi, czasem politycznymi, a nie obowiązkami prawnymi.

Gdy mówimy o negocjacjach, najczęściej w tle mamy jakiś konflikt. Generalnie, wśród osób zajmujących się inwestycjami konflikt to słowo-straszak. Mówi się, że konflikty zagrażają inwestycji, że trzeba unikać konfliktów, generalnie – że konflikty społeczne są głównym problemem. W istocie, inwestorzy mają wiele powodów, by obawiać się konfliktów.

Warto jednak uświadomić sobie, że umiejętność zarządzania sytuacją konfliktową jest jedną z profesjonalnych umiejętności, których można się nauczyć tak samo, jak można nauczyć się zarządzania finansami, zasobami ludzkimi czy działaniami informacyjnymi. Jak wszędzie, praktyczne doświadczenie jest niezastąpione, niemniej istnieją zasady działania, dobre praktyki i narzędzia, których obsługę można opanować.





PLANOWANIE I REALIZACJA DZIAŁAŃ INFORMACYJNYCH I KONSULTACYJNYCH



4. Planowanie i realizacja działań informacyjnych i konsultacyjnych	58
4.1 Komunikacja społeczna – wymogi etyczne	61
4.2 Określenie sytuacji wyjściowej: analiza otoczenia, źródła danych, badania społeczne	64
4.3 Strategia działań komunikacyjnych	72
4.3.1 Określenie celów działań informacyjno-konsultacyjnych	
4.3.2 Grupy docelowe	
4.3.3 Przekaz	
4.3.4 Narzędzia działań komunikacyjnych	
4.4 Elementy programów informacyjno-konsultacyjnych	84
4.4.1 Relacje z mediami	
4.4.2 Programy konsultacyjne	
4.5 Studium przypadku – konsultacje społeczne w I fazie modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków Czajka w Warszawie	95
4.5.1 Uwarunkowania inwestycyjne	
4.5.2 Przygotowanie konsultacji społecznych	
4.5.3 Założenia i cele kompleksowego programu konsultacji społecznych	
4.5.4 Program konsultacji społecznych i użyte narzędzia	
4.5.5 Efekty programu i zmiany postaw wobec inwestycji	

4. Planowanie i realizacja działań informacyjnych i konsultacyjnych

Przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych powinna obowiązywać zasada planowania i prowadzenia działań informacyjnych **na każdym etapie** projektowania i realizowania inwestycji. Dotyczy to także samego przygotowania inwestycji. Planowanie działań informacyjnych powinno zaczynać się już na tym etapie.

Dlaczego jest to takie ważne? Większość problemów związanych z protestami bierze się właśnie z braku długofalowego programu informacyjnego, który dostarczałby z odpowiednim wyprzedzeniem rzeczowej informacji i argumentów na rzecz danej inwestycji. A tym samym – przygotowywał społeczność do zaakceptowania inwestycji.

To, że inwestycje infrastrukturalne z jednej strony bywają uciążliwe, a z drugiej są nieodzowne i służą społecznościom, wydaje się oczywiste. Pisaliśmy wcześniej o tym, że rachunek kosztów i zysków z takiej inwestycji zwykle rozkłada się nierównomiernie – sąsiedztwo często ponosi więcej kosztów, podczas gdy zyski dotyczą szerszej zbiorowości. Trzeba jednak zawsze dążyć do tego, by uświadomić wszystkim mieszkańcom, nawet tym, którzy teoretycznie mogą być najbardziej przeciwni inwestycji (najbliższe sąsiedztwo), że planowana inwestycja przyniesie korzyści także im.

Przykładowo, modernizacja oczyszczalni, nawet jeśli wiąże się z jej rozbudową, przynosi też znaczące ograniczenie jej uciążliwości (zamknięte obiegi, mniej nieprzyjemnych odorów, możliwość wykorzystania walorów czystej rzeki, ewentualne rekompensaty) i zwiększa bezpieczeństwo eksploatacji. Jeśli nie będziemy prowadzić świadomej i zaplanowanej polityki informacyjnej, a jedynie ogłosimy rozpoczęcie prac nad rozbudową i modernizacją, trudno będzie przekonać najbliższych sąsiadów do tego, że oni też na inwestycji więcej zyskają, niż tracą lub przynajmniej wprowadzić do społecznego obiegu rzeczowe argumenty na rzecz realizacji tej inwestycji.

Warto pamiętać:

Aby coś zostało usłyszane, zrozumiane, rozważone i zaakceptowane, nie wystarczy to powiedzieć (napisać) raz.

Przekaz powinien

być wysłuchany

przynajmniej kilka razy.

Powinien też docierać

do odbiorców z kilku źródeł.

Działania informacyjne powinny być zaplanowane, a podejmowana w ich ramach aktywność powinna powtarzać najważniejsze przekazy i uzupełniać poprzednio podjęte działania adresowane do grup docelowych.

Z reguły nasze audytorium jest ograniczone i jeśli nawet trafimy do jednej grupy (a właściwie do jej części, bo nigdy nie ma gwarancji, że usłyszeli nas wszyscy, do których chcieliśmy dotrzeć), nie możemy być pewni, czy argumentów przeciw inwestycji nie



użyją za moment inni, których pominęliśmy. Dlatego też planując działania z zakresu komunikacji społecznej powinniśmy wykorzystywać różne techniki i narzędzia po to, by zwiększyć szanse na dotarcie z informacją i argumentacją do tych, którzy są dla nas istotni.

Działania z zakresu komunikacji mogą mieć charakter **działań ciągłych (bieżących), kampanii lub jednorazowych akcji**.

Działania bieżące to stała aktywność polegająca na zarządzaniu informacją. Obejmuje ona:

- identyfikowanie potrzeb informacyjnych otoczenia (co, kto chciałby wiedzieć, co, kogo niepokoi?),
- monitorowanie zdarzeń związanych z inwestycją i identyfikowanie faktów i informacji ważnych dla społeczeństwa i zainteresowanych społeczności (co się dzieje, co się w najbliższym czasie zdarzy?),
- dbanie o to, by te istotne informacje docierały do zainteresowanych w odpowiedniej formie (czyli, by były zrozumiałe i docierały w przyjazny sposób),
- dbanie o dwustronną wymianę informacji, czyli utrzymywanie drożności kanałów komunikacji od zainteresowanych społeczności do inwestora (na przykład spotkania informacyjne, listy, internet, rozmowy z przedstawicielami zainteresowanych),
- utrzymywanie kontaktu i realizacja planu stałej współpracy z kluczowymi partnerami działań informacyjnych (przede wszystkim media, także samorządy, liderzy opinii, organizacje ekologiczne, reprezentacje mieszkańców),
- badanie efektywności przekazu i monitorowanie opinii otoczenia na temat inwestycji,
- identyfikowanie pojawiających się konfliktów.

Takie działania powinny być realizowane przy każdej inwestycji. Do ich realizacji powinien być dedykowany zespół, w zależności od wielkości inwestycji i stopnia skomplikowania sytuacji społecznej składający się z jednej lub większej ilości osób. Zespół taki może być na bieżąco wspomagany przez agencję lub doradcę public relations.

Kampania to seria połączonych działań toczących się w określonym czasie, nastawionych na osiągnięcie jednego konkretnego celu komunikacyjnego. Kampania oznacza zintensyfikowanie komunikacji w krótszym czasie. Jej cechą jest równoległe wykorzystywanie kilku narzędzi komunikacji. Na przykład chcąc zakomunikować rozpoczęcie inwestycji możemy zaplanować trzymiesięczną kampanię składającą się z serii spotkań informacyjnych, akcji plakatowej oraz publikacji materiałów informacyjnych w prasie lokalnej.

Akcja to jednorazowe wydarzenie, służące zakomunikowaniu konkretnej kwestii. Taką akcją będzie na przykład uroczyste rozpoczęcie inwestycji lub oddanie do użytku jakiejś jej części.

Te elementy nie wykluczają się ani nie występują rozłącznie. Wręcz przeciwnie – planując inwestycję należy się po prostu zastanowić, jakie cele na poszczególnych etapach jej realizacji chcemy osiągnąć i jak zaplanować odpowiednie działania. Często standardowe, bieżące działania

informacyjne uzupełnia się organizacją kampanii czy akcji wymagających większych nakładów pracy i środków i skumulowanych w czasie.

Należy podkreślić, że niezależnie od tego, czy planujemy przeprowadzenie kampanii lub jednorazowych akcji, **bieżące zarządzanie informacją jest w przypadku rozciągniętych w czasie inwestycji infrastrukturalnych koniecznością.**

Kampanie to narzędzie dobrze nadające się do osiągnięcia celów edukacyjnych. Mogą one na przykład być nastawione na zmianę opinii czy zachowań na bardziej przyjazne środowisku. Informowanie na temat inwestycji związanych z gospodarką odpadami może zostać uzupełnione o kampanie nastawione na zmianę przyzwyczajeń (stosowanie toreb wielokrotnego użytku zamiast plastikowych) lub kształtowanie nawyku segregacji odpadów. W ten sposób do momentu, w którym nasza inwestycja zostanie uruchomiona, można przyzwyczajać ludzi do segregacji odpadów lub na trwałe zwiększyć świadomość konieczności podejmowania działań proekologicznych (ograniczenie ilości odpadów, mniejsza degradacja środowiska, korzyści płynące z recyklingu). Jednocześnie posługując się rzeczowymi argumentami na rzecz ochrony środowiska można pokazywać przydatność samej inwestycji i korzyści z jej uruchomienia dla środowiska naturalnego (czystsza woda, mniej składowanych odpadów, niskie emisje przy termicznej utylizacji odpadów).

Planowanie działań komunikacyjnych dotyczy całości naszej aktywności komunikacyjnej, niezależnie od tego, czy przyjmują one postać bieżącego zarządzania informacją (jak powiedzieliśmy, ten element musi występować zawsze), kampanii czy jednorazowych akcji.

Planowanie powinno mieć charakter **tworzenia strategii**, która musi odpowiadać na podstawowe pytania: **co, komu, po co i w jaki sposób chcemy przekazać**. Szczegółowo omówimy to w dalszej części tego rozdziału.

Strategie działań komunikacyjnych powinny powstawać przy każdego typu inwestycjach infrastrukturalnych i powinny być na bieżąco aktualizowane.

Aktualizacje są niezbędne z kilku przyczyn:

- po pierwsze, może się okazać, że dotychczas podejmowane działania komunikacyjne okazały się nie do końca skuteczne (źle określiliśmy podstawowe przekazy czy główne osie komunikacji, a uwaga grup docelowych skoncentrowana jest na czymś innym),
- po drugie, w toku inwestycji mogą pojawić się nowe uwarunkowania, w tym osoby czy instytucje, których nie można było zidentyfikować na początku planowania działań informacyjnych, a tym samym nie przewidziano dla nich żadnych działań informacyjnych,
- po trzecie, realizacja samej inwestycji uległa zmianie (na przykład wprowadzono innego typu rozwiązania na rzecz środowiska naturalnego), o czym powinniśmy poinformować zainteresowanych.



Weryfikacja stopnia osiągnięcia zakładanych celów i uwzględnienie wcześniej niewystępujących elementów pozwala na modyfikację działań i użycie nowych komunikatów lub instrumentów czy narzędzi, a tym samym na skuteczniejsze działanie.

Planowanie działań z zakresu komunikacji społecznej i opracowanie strategii wymaga oparcia się na zgromadzonej wiedzy dotyczącej z jednej strony samej inwestycji, a z drugiej – jej otoczenia społecznego.

Zasadnicze kroki w procesie przygotowywania działań komunikacyjnych są następujące:

- 1. dokonanie oceny sytuacji wyjściowej**, w tym określenie aktualnego i planowanego toku inwestycji, jej wizerunku, szans i zagrożeń, które są związane z jej realizacją (często wykorzystywanym narzędziem jest tu analiza SWOT, czyli określenie silnych i słabych stron inwestycji oraz szans i zagrożeń, jakie ze sobą niesie – angielskie strengths, weaknesses, opportunities, threats),
- 2. analiza otoczenia inwestycji**, czyli identyfikacja głównych bądź potencjalnych partnerów (instytucje, eksperci, przedstawiciele władz samorządowych) i środowisk potencjalnie zainteresowanych inwestycją, analiza faktycznych, możliwych i prawdopodobnych postaw wobec inwestycji, stworzenie mapy możliwych (aktualnych i potencjalnych) konfliktów,
- 3. zebranie informacji** na temat podobnych inwestycji, przebiegu ich realizacji, a przede wszystkim skutecznych działań informacyjnych, które im towarzyszyły (tzw. **dobre praktyki**, będące źródłem wzorów działania, z których warto skorzystać),
- 4. zdefiniowanie celów**, których osiągnięciu mają służyć planowane działania komunikacyjne,
- 5. zaplanowanie** działań komunikacyjnych, czyli określenie **grup docelowych** i treści **przekazu**, dobór **narzędzi**, określenie budżetu i harmonogramu działań.

Kolejnym krokiem powinna być realizacja zaplanowanych działań, a także okresowa ocena efektywności przeprowadzonych działań.

4.1 Komunikacja społeczna – wymogi etyczne

Realizując działania z zakresu komunikacji społecznej jesteśmy nastawieni na osiągnięcie zakładanych celów i maksymalizację uzyskiwanych efektów. Nie możemy jednak zapominać o standardach etycznych, które obowiązują osoby odpowiedzialne za komunikację. Ich naruszenie może nie tylko naruszyć czyjeś dobra, ale też zniweczyć nasz dotychczasowy wysiłek, a nawet mieć skutki prawne.

Musimy pamiętać o tym, że podejmując działania z zakresu zarządzania informacją lub rozwiązywania konfliktów związanych z dużymi inwestycjami wpływamy na opinie i postawy, a tym samym na decyzje życiowe wielu ludzi. Oddziałujemy tym samym – czasem w istotnym zakresie – na ludzkie losy. Jest jasne, że nie zawsze da się wszystkie problemy rozwiązać w taki sposób,

aby wszyscy byli w pełni zadowoleni. Trzeba jednak przez cały czas mieć świadomość tego, że spoczywa na nas etyczna i społeczna odpowiedzialność zarówno za skutki naszych działań, jak i za środki, jakimi się dla ich realizacji posługujemy.

W działaniach tego typu powinniśmy być bardziej rygorystyczni niż twórcy reklamy, którym etyka i prawo zabraniają oczywiście mówienia nieprawdy, ale konwencja reklamy pozwala na operowanie pewnym skrótem czy przesadą, na jednostronne pokazywanie zalet reklamowanego produktu czy na bezpośrednie oddziaływanie na emocje. Przyjmują oni – zgodnie zresztą z prawdą – że odbiorca reklamy „bierze poprawkę” na reklamowy styl przekazu. W działaniach związanych z konfliktami społecznymi nie powinniśmy czynić tego typu założenia.

W imię społecznej odpowiedzialności powinniśmy unikać przekazów jednostronnych czy przesadnie eksponujących zalety rozwiązania, do którego chcemy przekonać odbiorców. Właściwy i bardziej skuteczny jest styl komunikowania oparty na najwyższej rzetelności.

Aspekty etyczne działań PR regulowane są przez instytucje i stowarzyszenia skupiające firmy i ludzi działających w branży PR. W Polsce tego typu regulacje w formie kodeksu stosują członkowie Polskiego Stowarzyszenia PR (skupiającego doradców) i Związku Firm Public Relations (kodeks dostępny jest na stronie Związku Firm PR – www.zfpr.pl). Niezależnie od tego, czy jesteśmy przedstawicielami samego inwestora, czy firmy PR, która działa na jego rzecz, powinniśmy kierować się standardami etycznymi, do których należy w szczególności:

- **zachowanie wysokiej staranności i rzetelności w przekazywaniu informacji**, które obliguje nas do przekazywania prawdziwych i sprawdzonych informacji, niedopuszczania do sytuacji celowego wprowadzania w błąd odbiorców, zabrania rekomendowania czy sugerowania zleceniodawcy tego typu praktyk, ale też obliguje do niezatajania informacji, które mają istotny wpływ na bezpieczeństwo i zdrowie obywateli,
- **odpowiedzialności i rzetelności w relacjach z klientem**, czyli nieskładanie nierealistycznych obietnic, sugerowanie możliwości wywierania wpływu na otoczenie czy pozyskiwania informacji z wykorzystaniem nieuczciwych praktyk,
- **niekorumpowania mediów i dziennikarzy** osoby odpowiedzialne za relacje z mediami nie mogą oferować ani sugerować wynagrodzenia (finansowego lub w innej formie) dziennikarzom (czy redakcjom) za publikację materiału dziennikarskiego, niedopuszczalne jest również odpłatne zamieszczanie tekstów bez wyraźnego oznaczenia ich reklamowego/promocyjnego charakteru, niedopuszczalne jest również przekazywanie dziennikarzom drogich prezentów czy organizowanie dla nich wyjazdów, jeśli nie ma to merytorycznego uzasadnienia (na przykład tym, że konkretną technologię zastosowano dotychczas jedynie poza granicami kraju),
- **ochrona godności innych osób, zakaz zniesławiania czy pomawiania** to zakaz zniesławiania, pomawiania, instrumentalnego traktowania (na przykład wykorzystywanie słabszej pozycji czy sytuacji życiowej), ale też celowego i rozmyślnego rozpowszechniania nieprawdziwych informacji na temat konkurencji (tzw. czarny PR).



Karta Deklaracji Sztokholmskiej ICCO

Deklaracja Międzynarodowego Stowarzyszenia Konsultantów ds. Komunikacji:

„Firmy public relations to profesjonalne agencje świadczące usługi doradcze, pomagające klientom wpływać na opinie, postawy i zachowania adresatów tych działań. Wpływ ten pociąga za sobą przyjmowanie na siebie odpowiedzialności za podejmowane działania wobec naszych klientów, naszych pracowników, naszej profesji i całego społeczeństwa”.

1. Obiektywne doradztwo i rzecznictwo:

Firmy public relations nie mogą angażować się w działania, które podawałyby w wątpliwość ich rolę jako niezależnych konsultantów. Firmy public relations winny kierować się zasadą obiektywizmu w kontaktach z klientami tak, by móc doradzić im przyjęcie optymalnej strategii komunikacyjnej oraz sposobu postępowania.

2. Społeczeństwo:

Otwarte społeczeństwo, wolność wypowiedzi i wolna prasa stanowią fundament dla działań firm public relations. Konsultanci działają w ramach tego otwartego społeczeństwa, zgodnie z jego zasadami i współpracują z klientami, którzy podzielają to podejście.

3. Poufność:

Zaufanie jest podstawą relacji pomiędzy klientem a firmą public relations. Informacje przekazane przez klienta w zaufaniu, a nienależące do sfery wiedzy ogólnodostępnej, nie mogą być udostępniane stronom trzecim bez zgody klienta.

4. Rzetelność informacji:

Firmy public relations nie mogą świadomie wprowadzać w błąd adresatów działań odnośnie faktów lub interesów reprezentowanych przez klienta. Firmy public relations zobowiązane są dołożyć wszelkiej możliwej staranności w dążeniu do zachowania dokładności.

5. Realizacja obietnic:

Firmy public relations zobowiązane są uzgodnić z klientami ich wyraźne oczekiwania odnośnie efektów dostarczanej pracy. Niezbędne jest określenie konkretnych celów w zakresie działań komunikacyjnych, a następnie praca w celu ich realizacji. Firmy public relations nie mogą składać obietnic bez pokrycia lub też takich, które mogłyby narazić na szwank niezależność kanałów komunikacyjnych.

6. Sprzeczne interesy:

Firmy public relations mogą reprezentować klientów o sprzecznych interesach, jednakże zanim rozpoczną prace na rzecz nowego klienta, którego interes jest sprzeczny z interesem dotychczasowego klienta, dotychczasowemu klientowi winna najpierw zostać zaproponowana możliwość skorzystania z przysługujących mu praw, wynikających z umowy pomiędzy klientem a firmą.

7. Reprezentacja:

Firma public relations może odmówić podjęcia zlecenia w oparciu o osobiste opinie zarządu firmy lub ze względu na ukierunkowanie organizacji.

8. Nadzór i praktyki biznesowe:

Firmy public relations są zobowiązane działać etycznie i według najlepszych praktyk biznesowych w kontaktach ze wszystkimi adresatami.

4.2 Określenie sytuacji wyjściowej: analiza otoczenia, źródła danych, badania społeczne

Pierwszym etapem przygotowania strategii powinna być analiza sytuacji wyjściowej. Powinna być prowadzona już na wczesnych **etapach procesu inwestycyjnego**. Modelowo, planowanie strategii komunikacji powinno odbywać się już na etapie wstępnych koncepcji, by w następnych etapach tworzyć plany i realizować działania komunikacyjne sprzęgnięte z harmonogramem inwestycji.

Jeśli jednak tak się nie stało (inwestycja jest już w toku), warto przeanalizować wydarzenia, które miały miejsce wokół inwestycji i wcześniej podejmowane działania informacyjne, a następnie ocenić ich skuteczność. Materiały, które już zostały opracowane i mogą być przedmiotem komunikacji (na przykład ocena oddziaływania na środowisko, ekspertyzy, symulacje ruchu drogowego, dane i analizy techniczne), a także harmonogram realizacji inwestycji (na przykład opracowanie ostatecznej koncepcji, terminy przetargów, wybór wykonawców, rozpoczęcie robót) powinny zostać uwzględnione w planie konkretnych działań informacyjnych.

Analiza sytuacji wyjściowej powinna przebiegać na dwóch poziomach.

- **Po pierwsze – diagnoza i analiza oczekiwań samego inwestora.** Jak postrzega on działania komunikacyjne, czy są one dla niego ważne, czy chce prowadzić wyprzedzające działania informacyjne, na ile skłonny jest do zachęcenia przedstawicieli różnych grup do włączenia się w proces konsultacji projektu, czy jest otwarty na uwagi i sugestie, czego oczekuje od samej komunikacji i jakie cele jej wyznacza? Szczególnie istotne jest tu zrozumienie, jakie są cele inwestora (w zakresie działań inwestycyjnych czy biznesowych) i w jaki sposób oraz jakie działania komunikacyjne mogą te cele wspierać.

Na etapie analizy i projektowania działań komunikacyjnych warto również postawić pytania o zasoby (finansowe i organizacyjne), które mogą być przeznaczone na realizację działań, a także możliwe zaangażowanie w proces komunikacji konkretnych osób ze strony inwestora.

- **Po drugie – opis i analiza otoczenia instytucjonalnego, politycznego i społecznego.** Nie budujemy w próżni. Dlatego zawsze warto zadać pytanie o oczekiwania otoczenia, zainteresowanych społeczności i różnych grup interesów, a także o to, jak poglądy, emocje czy interesy różnych grup mogą wpłynąć na inwestycję (zarówno pozytywnie, jak i negatywnie).

Próbując odpowiedzieć sobie na to ostatnie pytanie warto odwołać się do wiedzy, nie tylko do naszych wyobrażeń na ten temat. Źródła informacji mogą i powinny być zróżnicowane. Wiele z nich jest łatwo dostępnych, do innych trzeba dotrzeć większym wysiłkiem lub wręcz je stworzyć.



W ramach **analizy otoczenia instytucjonalnego i politycznego** warto zacząć od przedstawicieli władz. Należy przeanalizować dotychczasowe doświadczenia i spróbować odpowiedzieć na pytania:

- jaki jest stosunek decydentów (kogo konkretnie) do inwestycji,
- na ile mają oni wpływ i jaki na podejmowane decyzje istotne z punktu widzenia procesu inwestycyjnego,
- w jaki sposób decydenci (i jacy) chcą i mogą być zaangażowani w projekt,
- czy realizacja projektu może być wykorzystana w rozgrywkach politycznych i jaki wpływ na inwestycję ma sytuacja polityczna i kalendarz wyborczy,
- które kluczowe decyzje zostały już podjęte, a które czekają na podjęcie i kto o nich decyduje,
- na ile władze samorządowe są zaangażowane w projekt i czego oczekują od jego realizacji.

Na tym etapie bardzo ważne jest też **zidentyfikowanie instytucji, organizacji, społeczności i osób, które mogą być sojusznikami i przeciwnikami inwestycji**.

Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, czy projekt zagraża czyjś interesom lub budzi kontrowersje, a jeśli tak – to jakich grup czy osób i dlaczego. Planując działania komunikacyjne musimy przede wszystkim zidentyfikować potencjalne problemy, gdyż niezadowolenie społeczne może być istotnym źródłem problemów.

Aby odtworzyć mapę otoczenia społecznego i instytucjonalnego, należy sięgnąć do istniejących zbiorów danych i informacji, a także do danych, które dopiero trzeba wytworzyć.

Istniejące zasoby danych są to różnego typu dane, czasem ogólnie dostępne w zasobach inwestora lub administracji samorządowej, takie jak listy w sprawie inwestycji przychodzące do inwestora czy administracji samorządowej, interwencje w sprawie inwestycji (pisemne lub zgłaszane podczas spotkań), zgłaszane zapotrzebowanie na informację na temat inwestycji (kto? jakiego typu?), plany związane z inwestycją (na przykład dotyczące lokalizacji, przebiegu, wykupu gruntów), ekspertyzy dotyczące efektów środowiskowych inwestycji, wcześniej zrealizowane badania i analizy, informacje na temat działających na obszarze inwestycji organizacji pozarządowych i ich aktywności.

W ramach badania istniejących danych warto przeprowadzić **monitoring mediów**. Interesować nas powinny informacje na temat inwestycji zamieszczane w mediach, które można uzyskać przeglądając bieżące lub archiwalne numery prasy lokalnej – jak do tej pory była relacjonowana inwestycja, jak przebiegała debata publiczna na jej temat, kto, jakie stanowisko w niej zajmował, jakie argumenty padały za i przeciw tej inwestycji, kto najgłośniej oponował, jaki jest stosunek mediów (komentarze) do inwestycji, jakie były głosy od odbiorców mediów, kto jest ich wyrazi-cielem, co i jak pisze się o inwestorze.

Monitoring mediów można robić samemu (prowadząc regularny przegląd prasy i programów informacyjnych lub przegląd odpłatnych archiwów gazet) lub zlecić firmie profesjonalnie zajmującej się monitoringiem mediów. Firmy tego typu mogą przygotować zestaw wycinków (audycji) lub opracować raport zawierający pogłębioną analizę według określonych przez zamawiającego parametrów i wskazań (mogą przeprowadzić analizę jakościowo-wizerunkową i ilościową).

Istotnym zasobem jest także **internet**. Możemy poszukać, jakie informacje o naszej i podobnych inwestycjach można znaleźć w internecie, jak dotychczas przebiegała debata na ten temat i kto bierze w niej udział (analiza publikacji z informacyjnych portali internetowych, blogów, grup dyskusyjnych, forów).

Internet jest też ogromną bazą wiedzy i umożliwia dostęp do analiz, dobrych praktyk, ekspertyzy czy zestawień, które mogą być wykorzystywane w działaniach informacyjnych. Można tu również znaleźć informacje na temat działań komunikacyjnych realizowanych przy analogicznych inwestycjach przez innych inwestorów (polskich i zagranicznych). Podobnie jak w przypadku monitoringu mediów zasoby internetu można przeglądać samemu (także przy wykorzystaniu serwisów typu: <http://www.netsprint.pl/serwis/newsmanager>, <http://news.google.com>) lub zlecić to profesjonalnej firmie.

Są to tak zwane dane zastane, do których można sięgnąć nie angażując większych kosztów. Większość danych tego typu można zgromadzić i przeanalizować samemu, nie wymaga bowiem to specjalistycznej wiedzy.

Dane zastane są zwykle jednak niewystarczające. Dodatkowe dane trzeba wytworzyć. W części można zrobić to samodzielnie, w części konieczna będzie współpraca specjalistów.

Dane, które można wytworzyć samodzielnie, dotyczą wiedzy na temat społecznych i gospodarczych realiów otoczenia. Wiedzę tę w znacznym zakresie możemy zdobyć sami, przeprowadzając szereg swobodnych wywiadów, a tak naprawdę spotkań i rozmów z osobami, które o otoczeniu dużo wiedzą z racji własnego społecznego usytuowania i doświadczenia. W zależności od typu społeczności będą to przedstawiciele i pracownicy samorządu – wójt, radni, pracownicy opieki społecznej, dalej – osoby odgrywające w społeczności istotną rolę i dużo spotykające się z innymi – dyrektor szkoły i nauczyciele, księżka, bibliotekarka, właściciel sklepu, lokalni przedsiębiorcy, także osoby działające w różnego typu instytucjach społeczeństwa obywatelskiego, w tym działacze organizacji ekologicznych.

Program zbierania tego typu informacji w bezpośrednich rozmowach z przedstawicielami zainteresowanych zbiorowości powinien być zrealizowany przez osoby odpowiedzialne za przygotowanie planu działań informacyjnych w pierwszym etapie pracy.

Drugi typ danych, które należy wytworzyć, to wyniki **badania opinii publicznej** zaplanowanych i zrealizowanych dla potrzeb przygotowania strategii komunikacyjnej. Badania nie tylko przyno-



szą rzetelną wiedzę na temat rozkładów opinii społeczności i pokazują, jak o istotnych dla nas kwestiach myślą różne grupy, ale też pozwalają na weryfikację wstępnych koncepcji i uniknięcie błędów czy niezrozumiałych przekazów.

Zdecydowanie należy odradzać podejmowanie prób samodzielnej realizacji badań. Po pierwsze, praktycznie na każdym etapie – od losowania prób przez zbieranie danych w terenie po ich obróbkę i opracowanie – wymaga profesjonalnej wiedzy i doświadczenia oraz posiadania odpowiedniego aparatu (operaty prób, wyszkoleni badacze, analitycy, oprogramowanie), które mają profesjonalne agencje badawcze. Po drugie, zewnętrzny badacz wnosi bezcenny walor w postaci bezstronności, na którą nam we własnej sprawie trudno się zdobyć.

Pamiętajmy:

Robimy badania nie po to, żeby uzyskać wyniki dla nas korzystne. Robimy je, bo chcemy znać prawdę, choćby i nieprzyjemną.

Do planowania działań komunikacyjnych najczęściej wykorzystywane są dwa rodzaje badań, określanych mianem badań ilościowych i jakościowych.

Badania ilościowe to takie, których rezultaty dają się przedstawić w formie różnego typu zestawień liczbowych. Są one zwykle realizowane techniką **sondażu** na próbie reprezentatywnej.

Badanie to polega na tym, że dobiera się **reprezentatywną próbę** badanej populacji. W podręcznikach opisanych jest wiele technik takiego doboru. Do dobranych w ten sposób osób zgłasza się osobiście lub telefonicznie ankier i zadaje im serię pytań. Arkusz pytań – czyli narzędzie badawcze – zwane jest ankietą i od tego pochodzi często stosowana nazwa: badanie ankietowe.

Pytania powinny być jednoznaczne, jasne i zrozumiałe dla badanych, czyli respondentów. Powinny też dotyczyć kwestii im znanych – w przeciwnym razie otrzymujemy wyniki niemające wiele wspólnego z rzeczywistością. Pytania w ankiecie zaopatrzone są zwykle w gotowe zestawy odpowiedzi – ankier odczytuje je badanemu, a ten wskazuje odpowiedź najbliższą jego opinii. W przypadku próby reprezentatywnej rozkłady odpowiedzi w próbie (czyli na przykład: 40 proc. badanych uważa tak, 32 proc. uważa inaczej, 28 proc. nie ma zdania) oddają w przybliżeniu rozkłady odpowiedzi w całej populacji. Przykładowo – w przypadku dorosłej ludności Polski proste badania opinii robi się na próbach około 1000-osobowych, a błąd statystyczny nie przekracza kilku procent.

Na podstawie danych z badania sondażowego możliwe jest procentowe określenie rozkładu opinii publicznej w badanych kwestiach (jaki procent badanych uważa, że inwestycja jest potrzebna, że przyczyni się do poprawy jakości życia mieszkańców albo że przyniesie więcej strat niż pożytku i jej realizacja stanowi duże zagrożenie dla zdrowia najbliższych mieszkańców etc.), określenie społeczno-demograficznej charakterystyki osób zainteresowanych inwestycją czy środków masowego przekazu, z których korzystają (przydatne w doborze mediów).

W zależności od tego, jaką grupę chcemy przebadać, można badania przeprowadzić następującymi typami sondaży:

a. Sondaż typu omnibus – czyli składanka, badanie ankietowe dotyczące różnych tematów dla kilku klientów, realizowane na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców Polski. W omnibusach pytania dotyczące poszczególnych kwestii zadawane są w blokach, a w kwestionariuszu znajdują się również dane o cechach społeczno-demograficznych badanych (najczęściej: wiek, płeć, miejsce zamieszkania, wykształcenie, zawód, dochody, stan rodzinny). Realizacja przeprowadzana jest metodą wywiadu osobistego (face-to-face), który prowadzi przeszkolony ankieter.

Badanie w ramach omnibusu jest bardzo efektywnym (zarówno jeśli chodzi o szybkość realizacji, jak i o koszty) sposobem uzyskania danych na temat opinii całego społeczeństwa, jeśli dla naszych potrzeb wystarcza zadanie kilku (kilkunastu) pytań. Można w ten sposób badać ogólne nastawienie Polaków do inwestycji, na przykład: czy budowa autostrad jest warunkiem niezbędnym dla rozwoju kraju, czy administracja publiczna powinna usprawnić proces prowadzenia dużych inwestycji, czy inwestorzy powinni w toku inwestycji dbać o środowisko naturalne, czy najbliższym mieszkańcom uciążliwych inwestycji należą się rekompensaty, czy wąskie grupy mają prawo do protestów i wstrzymywania inwestycji, które mają służyć wszystkim mieszkańcom. Wyniki przeprowadzonych badań mogą być wykorzystywane później w materiałach informacyjnych.

Badanie tego typu trudniej jest jednak wykorzystać, gdy interesują nas opinie jakiejś mniejszej grupy respondentów, na przykład mieszkańców społeczności lokalnej. W tej sytuacji musimy zlecić oddzielne badanie, w języku badacza zwane badaniem ad hoc.

b. Sondaż ad hoc – realizowany, gdy zakres, rodzaj potrzebnych informacji lub badana populacja wymaga przeprowadzenia samodzielnego badania. Badanie może być realizowane na próbach reprezentatywnych dla całego kraju, regionu, miasta lub poszczególnych dzielnic czy grup społecznych, bądź na próbach celowych (na przykład młodzież, przedstawiciele konkretnego zawodu, osoby o określonych dochodach). Sondaż jest realizowany metodą wywiadu osobistego prowadzonego przez ankietera. Specjalne badanie jest droższe niż zamieszczenie kilku pytań w omnibusie, ale pozwala na zbadanie opinii mniejszych grup (na przykład mieszkańcy danej miejscowości) na temat konkretnej inwestycji.

c. Sondaż metodą CATI – badanie realizowane w formie wywiadu telefonicznego przy użyciu krótkiego kwestionariusza zawierającego proste pytania, niewymagające używania materiałów pomocniczych. Sondaż tego typu najczęściej realizuje się w dużych miastach, gdzie wysoki wskaźnik telefonizacji pozwala uzyskać reprezentatywne dane. Metoda charakteryzuje się efektywnością kosztową (koszty niższe niż w sondażach ad hoc) i szybkim czasem realizacji (możliwość uzyskania wyników nawet w ciągu kilku dni).



Badanie sondażowe jest tak popularne, że stało się wręcz synonimem badań społecznych – wiele osób myśląc o badaniach ma na myśli właśnie badanie ankietowe.

Jest tak dla jego niekwestionowanych zalet:

- sondaż pozwala mierzyć zjawiska społeczne na skalach liczbowych,
- pozwala badać zależności między zmiennymi (na przykład różnice poglądów na tematy społeczne między osobami mniej lub bardziej wykształconymi lub o różnym statusie materialnym), a nawet doszukiwać się zależności przyczynowych,
- pozwala badać zjawiska społeczne z uwzględnieniem zmiennych społecznych,
- daje możliwość porównywania różnych grup respondentów,
- pozwala mierzyć zmienność zjawisk w czasie (badanie trendów),
- jest dobrą techniką badania zarówno poglądów, jak i zachowań.

Mając w pamięci zalety, nie powinniśmy jednak lekceważyć wad sondażu. Najważniejszą z nich jest jego statyczność i pewna nienaturalność. W sondażu zadajemy proste pytania i proponujemy badanym gotowe zestawy odpowiedzi, zakładając, że mają oni przemyślane opinie i że dają się one zamknąć w zaproponowanych przez badacza formułkach. Tymczasem w wielu ważnych kwestiach myślenie ludzi jest wielowymiarowe i dynamiczne – nie mają oni gotowych i jednoznacznych opinii, a stanowisko wyrabiają sobie dopiero w toku dyskusji i kontaktu z innymi. Sondaż nie jest w stanie tego uchwycić – sondaż pokazuje, **co** myślą ludzie w prostych i jednoznacznych kwestiach, ale nie pokazuje, **jak** oni myślą.

Analizując wyniki badań sondażowych powinniśmy brać również pod uwagę fakt, że badani odpowiadając na pytania czasem powielają powszechnie funkcjonujące stereotypy.

Przykładowo – w sondażu zrealizowanym przez badaczy z Instytutu Socjologii UW w 2008 roku w Cieszynie zdecydowana większość respondentów pytana o podstawowy problem w ich miejscowości wskazała bezrobocie. W rzeczywistości bezrobocie w Cieszynie w tym czasie wynosiło 3,6%.

Kilka lat temu problem z bezrobociem faktycznie w tym mieście – podobnie jak i w całym kraju – był duży, wiele na ten temat mówiły również media. Badani, udzielając odpowiedzi, nie odnieśli się więc do faktycznej i obecnej skali problemu, a po prostu powielili opinię, która była powszechna i do której przywykli.

Dlatego tak ważną rolę odgrywają badania zwane – w odróżnieniu od ilościowych – **jakościowymi**. Nazwa wskazuje na to, że ich wyniki nie biorą się z obliczeń, ale z językowej analizy wypowiedzi badanych. Pozwalają one poznać, w jaki sposób myślą badani, jakimi argumentami posługują się wyrażając opinie w różnych kwestiach, jak budują swe przekonania i jaka jest ich wewnętrzna „architektura”. Dzięki różnym technikom, także projekcyjnym, możliwe jest poznanie stereotypów, przetestowanie nośności różnego rodzaju przekazów (komunikatów) i zidentyfikowanie deficytów informacyjnych. Przede wszystkim zaś jesteśmy w stanie za ich pośrednictwem poznawać i rozumieć **emocje** badanych, nawet takie, które trudniej im wyartykułować.

Najczęściej wykorzystywanymi technikami badań jakościowych są:

a. Zogniskowane wywiady grupowe (Focus Group Interview) – czyli dyskusja w grupie od kilku do kilkunastu osób prowadzona przez moderatora według wcześniej przygotowanego scenariusza. Scenariusz najczęściej zbudowany jest wokół zagadnień pośrednio i bezpośrednio związanych z inwestycją (jak się żyje w danej miejscowości, czego brakuje, jakie inwestycje mogłyby stanowić impuls do rozwoju, co poprawiłoby jakość życia, co mogłoby się przyczynić do zwiększenia ochrony środowiska naturalnego etc.), ale zawiera również elementy pozwalające odtworzyć kontekst emocjonalny i uzewnętrznić nieartykułowane wprost obawy, interesy czy motywacje zachowań. Jest to bardzo efektywna metoda do badania efektywności przekazu komunikacyjnego. Badanie mogą być realizowane samodzielnie lub jako uzupełniające badania sondażowe. W ten sposób można badać nastawienie różnych grup społecznych do inwestycji (specjalny dobór respondentów do badania). Metoda ta daje możliwość wykorzystywania technik projekcyjnych (chiński portret, collage, test niedokończonych zdań etc.).

b. Wywiady pogłębione (In-depth Interviews) – czyli indywidualne wywiady, realizowane według wcześniej przygotowanego scenariusza. Najczęściej są realizowane z udziałem przedstawicieli węższych grup z jakichś powodów bardziej interesujących dla badacza (przedsiębiorcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych, przedstawiciele administracji publicznej, decydenci). Pozwalają także zebrać pogłębione opinie na tematy drażliwe. Badanie pozwala na dotarcie do emocjonalnych i motywacyjnych wzorów zachowań, jest stosowane jako badanie samodzielne lub uzupełnienie innych metod badawczych (ilościowych i jakościowych). W ten sposób bardzo efektywnie można uzyskiwać też informacje od tak zwanych kompetentnych informatorów (ekspertów), czyli osób, które potrafią dostarczyć opinii nie tylko na temat własnych przekonań, ale także praktyk stosowanych przez inne podmioty (instytucje, inwestorzy, decydenci etc.) czy poziomu poinformowania i typowych opinii i reakcji potencjalnych grup docelowych.

W badaniu jakościowym można pogłębić i zweryfikować obiegowe (stereotypowe) opinie.

Odnosząc się do przykładu z bezrobociem: w trakcie wywiadu grupowego (Focus Group) można zapytać, czy badani wiedzą, ilu jest bezrobotnych w ich miejscowości, czy bezrobocie dotyka kogoś z ich rodziny lub najbliższego otoczenia, czy znają jakichś bezrobotnych, czy słyszeli o tym, że firmy szukają pracowników i nie mogą ich znaleźć i wreszcie czy sami czują się zagrożeni utratą pracy i czy mieliby problemy ze znalezieniem nowej.

Tak postawione pytania z pewnością uruchomiłyby dyskusję, podczas której badani zapewne zaczęliby prezentować różne punkty widzenia na temat problemu bezrobocia. Zapewne by się okazało, że ich poglądy w tej sprawie są dużo bardziej zróżnicowane, niż wynika to z odpowiedzi na proste pytania ankiety.

Badania tego typu służą głębszemu zrozumieniu rzeczywistości, bo pozwalają samym badanym zastanowić się, co naprawdę myślą.



Zbieranie informacji może być realizowane samodzielnie jedynie w przypadku wywiadów indywidualnych, o ile w swoim gronie mamy kompetentne osoby, które potrafią to zrobić. Inne badania powinny być zlecone agencji badawczej. Korzystanie z profesjonalnych instytucji badawczych jest szczególnie istotne w przypadku badań sondażowych, których wyniki powinny być reprezentatywne, a ich wiarygodność bardzo łatwo podważyć, jeśli nie zostanie zapewniony odpowiedni dobór próby, metodologia i anonimowość.

Do czego służą badania

Przede wszystkim do tego, żeby zrozumieć rzeczywistość społeczną, w jakiej działamy.

Planując działania komunikacyjne warto określić, do jakich grup docelowych chcemy dotrzeć, ale przede wszystkim dowiedzieć się, jaka jest ich charakterystyka społeczno-demograficzna, jaki jest ich poziom kompetencji językowych, jakie mają potrzeby, co wiedzą na temat danej inwestycji i czy wiedza ta jest powszechna, jakich informacji im brakuje, z jakich mediów korzystają, jak myślą, jakie stereotypy są wśród nich silnie podzielane, jak odbierają nasze przekazy komunikacyjne i jakie argumenty uważają za przekonujące.

Badania społeczne mogą być wykorzystywane nie tylko do planowania działań informacyjnych, ale także w dwóch innych kontekstach:

Po pierwsze, dyrektywy unijne nakładają na wydającego decyzję obowiązek poinformowania o niej. Dzięki badaniom możemy nie tylko dowiedzieć się, czy informacja dotarła do odbiorców, ale też mieć dowód na to, że tak się faktycznie stało (lub jeśli nie dotarła, uruchomić dodatkowe działania).

Po drugie, pozwalają pokazać skalę poparcia dla inwestycji. W dyskusjach na temat inwestycji, szczególnie infrastrukturalnych, często silnie artykułowane są argumenty wąskiej grupy, której interesy zostają naruszone. W takiej sytuacji warto zbadać, jak inwestycję postrzegają także inni. Można założyć, że obwodnica czy oczyszczalnia zawsze będą miały zarówno zwolenników, jak i przeciwników, ale może się okazać także, że większość postrzega te inwestycje jako korzystne czy konieczne dla mieszkańców, natomiast wąska grupa jest przeciwna, ale bardziej słyszalna. Wyniki badań mogą być więc narzędziem wytrącającym argument, że „wszyscy są przeciw”.

Zebrane informacje powinny być podstawą do przygotowania analizy sytuacji wyjściowej będącej punktem wyjścia do planowania działań informacyjnych. Jednym z najczęściej wykorzystywanych elementów oceny sytuacji wyjściowej jest analiza SWOT.

SWOT

SWOT od angielskiego: Strengths (silne strony), Weaknesses (słabe strony), Opportunities (szanse), Threats (zagrożenia). Analiza SWOT, najczęściej wykorzystywana do oceny sytuacji organizacji (przedsiębiorstw), może być z powodzeniem stosowana do dowolnej inwestycji.

W analizie SWOT czynniki mające wpływ na aktualną i przyszłą pozycję organizacji (inwestycji) dzieli się według dwóch kryteriów na:

- zewnętrzne i wewnętrzne,
- mające wpływ pozytywny lub negatywny.

Ze skrzyżowania tych dwóch podziałów powstają cztery (dwa kryteria razy dwie wartości każdego z nich) kategorie czynników:

- szanse (zewnętrzne i pozytywne), czyli te uwarunkowania otoczenia, które odpowiednio wykorzystane mogą sprzyjać realizacji, zapewniać rozwój; typowy przykład „szansy” to oczekiwanie otoczenia na korzystne skutki inwestycji,
- zagrożenia (zewnętrzne i negatywne), czyli te uwarunkowania zewnętrzne, które mogą być przeszkodą w realizacji, wiązać się z dodatkowymi kosztami, zagrozić powodzeniu inwestycji,
- mocne strony (wewnętrzne i pozytywne), czyli to, co wyróżnia nas pozytywnie na tle innych lub daje nam „siłę”, a więc na przykład dobre argumenty (w przypadku inwestycji może to być podniesienie jakości życia, troska o środowisko czy zastosowanie nowoczesnych lub bezpiecznych technologii),
- słabe strony (wewnętrzne i negatywne), czyli wewnętrzne ograniczenia, niedostateczne zasoby czy kwalifikacje, które mogą powodować wydłużenie czasu realizacji, nieskuteczność działania; typowe przykłady to złe zarządzanie, brak środków na działania informacyjne, błędy formalne popełniane przez inwestora.

Zalecenia wynikające z analizy SWOT są co do idei proste, choć w praktyce mogą być oczywiście trudne w realizacji:

- unikać i minimalizować zagrożenia,
- wykorzystywać szanse,
- ograniczać czy eliminować słabe strony,
- wykorzystywać i podkreślać mocne strony.

4.3 Strategia działań komunikacyjnych

Strategia działań komunikacyjnych powinna być konstruowana jako zestaw odpowiedzi na następujące pytania:

Kto mówi, kto jest nadawcą przekazu? Czyli pytanie o podmiot komunikacji

Kto jest głównym nadawcą komunikatów? – rola inwestora i władz samorządowych.

Czy w komunikacji będą wykorzystywane inne osoby/instytucje? – eksperci/instytucje mogące uwiarygodnić inwestycję.



Po co mówić? Czyli pytanie o cel komunikacji

Jakie cele chcemy osiągnąć (główne i pośrednie)?

Czy celem działań jest zapewnienie spokoju i akceptacji dla inwestycji, czy raczej skłonienie ludzi do podjęcia konkretnych działań (uczestnictwo w procesie, konsultacje, zmiana postaw)?

Co mówić? Czyli pytanie o przekaz komunikacyjny

Co chcemy powiedzieć? Jaki jest nasz najważniejszy przekaz? Jakimi argumentami chcemy się posługiwać? Czy to, co chcemy powiedzieć, budzi kontrowersje? Dlaczego? I w jaki sposób chcemy na nie odpowiadać?

Ta część planowania strategii polega na sformułowaniu głównego przekazu strategii, na przykład:

- bez inwestycji nie będzie możliwy rozwój regionu, podniesienie jakości życia czy wprowadzenie technologii zapewniających ochronę środowiska,
- inwestycja jest przykładem realizacji idei zrównoważonego rozwoju, który uwzględnia zarówno potrzeby cywilizacyjne, jak i zapewnia w maksymalnym stopniu ochronę środowiska.

Do kogo mówić? Czyli pytanie o grupy docelowe

Kto jest adresatem komunikacji (grupy docelowe bezpośrednio i pośrednio)? Jaka jest ich charakterystyka społeczno-demograficzna? W jaki sposób i za czym pośrednictwem możemy do nich dotrzeć (autorytety, media)?

W strategii należy zdefiniować grupy, do których powinien dotrzeć nasz komunikat. W zależności od cech, preferencji i kompetencji tych grup w kolejnym kroku należy dobrać najbardziej efektywne narzędzia i przekazy.

W jaki sposób? Czyli pytanie o narzędzia komunikacji

Jakie narzędzia/instrumenty komunikacyjne chcemy wykorzystywać? Które ze sposobów dotarcia mogą być efektywne w odniesieniu do zdefiniowanych grup odbiorców oraz określonego celu? Jak zamierzamy docierać do grup docelowych (bezpośrednio czy pośrednio, np. z wykorzystaniem mediów czy osób opiniotwórczych)?

W tym miejscu należy określić instrumenty i narzędzia, jakie będziemy wykorzystywać w komunikacji. Narzędzia powinny być dostosowane do specyfiki grup, ich przyzwyczajeń do korzystania z określonych mediów, kompetencji językowych czy możliwości percepcji. Przy planowaniu ważne jest, aby wykorzystywać wiele instrumentów dotarcia do poszczególnych grup docelowych – w ten sposób zwiększamy skuteczność realizowanych działań.

Kiedy? Czyli pytanie o harmonogram

W jakim czasie chcemy osiągnąć zakładane cele? Do których grup odbiorców chcemy dotrzeć wcześniej? Kiedy zamierzamy uruchomić poszczególne instrumenty komunikacji?

Harmonogram działań komunikacyjnych musi uwzględniać harmonogram realizowania samej inwestycji (działania wyprzedzające lub towarzyszące konkretnym fazom inwestycji, zaplanowanie kampanii, działań informacyjnych, edukacyjnych i konsultacyjnych).

Czym i za ile? Czyli pytanie o zasoby i środki

Jakimi zasobami dysponujemy – finansowymi, ludzkimi, organizacyjnymi?

Ile pieniędzy planujemy wydać i co za to można zrobić, ale też, kto się będzie zajmował realizacją strategii po stronie inwestora, na ile może się tym zająć, jakie ma doświadczenia i jaki jest jego poziom kompetencji, jakimi narzędziami dysponuje (np. strona internetowa), czy zamierzamy skorzystać z zewnętrznych firm i w jakim zakresie.

Z jakim skutkiem? Czyli pytanie o efekty

W jaki sposób zamierzamy określić skuteczność zrealizowanych działań? Jakie wskaźniki – aprobaty, przyzwolenia, uczestnictwa – chcemy osiągnąć po zrealizowaniu zaplanowanych działań?

Konieczne jest określenie wskaźników i sposobu pomiaru efektywności działań komunikacyjnych, czyli jakie efekty (na przykład dotyczące poziomu akceptacji inwestycji czy poziomu wiedzy na jej temat) chcemy osiągnąć w konkretnym czasie.

4.3.1 Określenie celów działań informacyjno-konsultacyjnych

Kampania informacyjna organizowana przez inwestora ma z reguły na celu zbudowanie lepszego zrozumienia planowanych działań i uzyskanie możliwie szerokiego poparcia lub przynajmniej społecznego przyzwolenia dla projektu. Natomiast **konsultacje społeczne** są jedną z form włączania zainteresowanych grup społecznych do procesu decyzyjnego. Mają one na celu poznanie stopnia akceptacji społecznej planowanej inwestycji, rozwianie, poprzez dostarczenie rzetelnej i przyswajalnej informacji, obaw i wątpliwości pojawiających się na różnych etapach inwestycji, a także, w miarę możliwości, uwzględnienie w toku inwestycji oczekiwań stron zaangażowanych w konsultacje.

Pamiętajmy:

Najpierw musimy zrozumieć cele „biznesowe”, czyli cele (priorytety) inwestora związane z samą inwestycją. Następnie powinniśmy określić cele działań komunikacyjnych, które będą wspierały cele „biznesowe”.

W przypadku każdej inwestycji w strategii działań komunikacyjnych konieczne jest **określenie celów głównych i pośrednich** (częstkowych), jakie zamierzamy osiągnąć dzięki działaniom komunikacyjnym.

Na tym etapie ważne jest, żeby rozróżnić to, co można osiągnąć dzięki działaniom komunikacyjnym, od celów, jakie stawia sobie inwestor. Osoba planująca działania komunikacyjne musi sobie uświadomić, jakie są



cele inwestora związane z inwestycją, a następnie „nałożyć” na nie cele komunikacyjne, których realizacja pomoże w osiągnięciu celów inwestycyjnych.

Przykładowo: priorytetowym celem inwestora jest **terminowa realizacja inwestycji**. Cele działań komunikacyjnych muszą być tak sformułowane, by wspomagać cele inwestycyjne. Trzeba się zastanowić, jakie one mogą być. Często wymaga to pracy zespołowej. Załóżmy, że działania komunikacyjne mogą wspierać wyżej sformułowany cel inwestycyjny poprzez uzyskanie efektów w postaci:

- zwiększenia świadomości potrzeb realizacji inwestycji w lokalnym otoczeniu społecznym,
- zbudowania wizerunku inwestycji jako elementu strategii zrównoważonego rozwoju gminy/ regionu,
- zwiększenia społecznego poparcia dla inwestycji,
- zwiększenia zaufania do inwestora,
- zmniejszenia obaw otoczenia dotyczących zagrożeń, jakie niesie inwestycja.

Są to właśnie **cele działań komunikacyjnych**, których realizacja będzie wspierała realizację **celów inwestycyjnych**. Jedne i drugie są ze sobą związane, ale nie są tożsame.

Musimy sobie uświadomić, że priorytety inwestora mogą się rozkładać różnie. W powyższym przykładzie za priorytet uznano terminowość. W innym przypadku priorytetem będzie zrealizowanie inwestycji z wykorzystaniem takiej, a nie innej technologii – wówczas celem działań komunikacyjnych będzie uzyskanie przyzwolenia dla jej zastosowania i przekonanie zainteresowanych, że jest ona bezpieczna lub że ma inne (jakie?) zalety. W jeszcze innym przypadku celem „biznesowym” będzie zrealizowanie inwestycji w tej, a nie innej lokalizacji – działania komunikacyjne muszą wtedy być tak sprorytetyzowane, by „obsłużyć” ten właśnie cel.

W przypadku inwestycji infrastrukturalnych najczęściej główne cele działań komunikacyjnych definiowane są zwykle następująco:

- zwiększenie wiedzy na temat planowanej inwestycji w otoczeniu,
- ukształtowanie przekonania o potrzebie jej realizacji,
- budowanie pozytywnego nastawienia do inwestycji zarówno wśród decydentów jak i społeczności lokalnych, w tym w szczególności przekonanie zainteresowanych, że inwestycja jest bezpieczna,
- zmniejszenie obaw dotyczących negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko naturalne i społeczne,
- włączenie społeczności w proces uzgodnień, budowanie poczucia wśród zainteresowanych, że inwestor liczy się z ich opiniami i odczuciami,
- uniknięcie konfliktów i protestów wynikających z braku odpowiedniej wiedzy na temat inwestycji,
- zapewnienie przejrzystości procesu inwestycyjnego w oczach społeczeństwa i zainteresowanych społeczności,
- budowanie zaufania do inwestora i jego pozytywnego wizerunku,
- budowanie wśród zainteresowanych poczucia „bycia poinformowanym”.

Główne cele działań komunikacyjnych określają to, co jest strategicznie ważne do osiągnięcia (np. zwiększenie społecznego poparcia dla inwestycji), cele częściowe natomiast definiują pośrednie efekty, które chcemy osiągnąć (komunikacyjne wsparcie procesu konsultacji OOS czy stworzenie sprawnych kanałów przekazywania informacji do zainteresowanych grup).

Określając cele działań komunikacyjnych powinniśmy:

- jasno **określić ich hierarchię** (czyli wskazać cele główne),
- zadbać o to, by były **dokładnie określone**, czyli jasno wskazywały, **jaki efekt chcemy uzyskać w poszczególnych grupach docelowych**,
- zwrócić uwagę na to, by – zważywszy na zasoby, którymi dysponujemy (ludzie, czas, pieniądze) – były **możliwe do zrealizowania**.

Ważne jest, żeby **nie mylić celu z działaniem, które ma służyć jego osiągnięciu**. Jest to jeden z podstawowych i częstych błędów popełnianych przy planowaniu działań. Przykładowo, zapytani o cel działań komunikacyjnych, odpowiadamy, że chcemy rozesłać dwa tysiące ulotek. Nieprawda – naszym celem jest poinformowanie ludzi o czymś. Rozesłanie ulotek jest środkiem do tego celu.

Dlaczego to rozróżnienie jest tak ważne? Ze względu na metodologię pracy. Przede wszystkim dlatego, że jeśli prawidłowo zdefiniujemy sobie cel, to następnie możemy się zastanowić, jak go zrealizować, czyli jakie środki (instrumenty komunikacji) będą najlepsze dla jego osiągnięcia. Jeśli natomiast za cel postawimy sobie rozesłanie tysiąca ulotek, to rozesłamy tysiąc ulotek, chociaż może zadanie poinformowania mieszkańców o inwestycji zrealizowalibyśmy sprawniej, szybciej i taniej w zupełnie inny sposób. Na przykład, może zorganizowanie kilku zebrań byłoby z jakichś względów dużo lepsze od rozsyłania ulotek?

Błędna metodologicznie definicja celu prowadzić nas może do błędów strategicznych – niewłaściwego doboru środków działania.

Na etapie definiowania celów powinniśmy więc skoncentrować się na tym, **co** chcemy osiągnąć, a nie **jak** to zrobić (przy użyciu, jakich środków czy narzędzi). Dobór narzędzi – odpowiednich do celów i grup docelowych – będzie kolejnym krokiem planowania działań komunikacyjnych.



Oto przykłady pokazujące, czym się różnią cele od środków ich realizacji

Przykładowe cele:	Przykładowe działania:
Minimalizacja obaw związanych z typem inwestycji (np. spalarnia)	<ul style="list-style-type: none">● organizacja wyjazdów studyjnych (study tour) do funkcjonujących już inwestycji tego typu dla osób obawiających się zagrożenia dla zdrowia mieszkańców najbliższej okolicy, możliwość spotkania z mieszkańcami z sąsiedztwa podobnej inwestycji,● przekazanie (w różnej formie – materiałów informacyjnych, ulotek, broszur, prezentacji) informacji porównujących emisje z inwestycji z emisjami z innych źródeł, które są powszechne (zakłady przemysłowe etc.),● organizacja dyżurów eksperckich dla mieszkańców w celu dostarczenia odpowiedzi na pojawiające się pytania,● stworzenie na stronie internetowej możliwości zadawania pytań związanych z inwestycją i publikowanie odpowiedzi na najczęściej pojawiające się pytania;
Kształtowanie wizerunku inwestycji jako przyjaznej środowisku	<ul style="list-style-type: none">● prezentacja prośrodowiskowych rozwiązań przyjętych dla inwestycji (wybór wariantu mającego mniejszy wpływ na środowisko, przejścia dla zwierząt czy stosowanie specjalistycznych technologii izolacyjnych),● przekazanie (w różnej formie) informacji na temat realizowanych działań kompensacyjnych i mitygacyjnych;
Przekonanie opinii publicznej o transparentności działań inwestora	<ul style="list-style-type: none">● rozpoczęcie działań informacyjnych na etapie planowania inwestycji,● nagłośnienie (np. przez zamieszczenie ogłoszeń w prasie) możliwości zapoznania się z raportem OOS i rozpoczęciem konsultacji w sprawie inwestycji,● stworzenie możliwości dostępu dla zainteresowanych do materiałów, dokumentacji i ekspertyz, którymi dysponuje inwestor,● zamieszczanie szczegółowych informacji na temat poszczególnych faz projektu, prowadzonych działań, harmonogramu, stosowanych technologii na stronach internetowych;
Włączenie społeczności lokalnej w proces uzgodnień i uzyskanie konsensusu w kwestiach spornych	<ul style="list-style-type: none">● organizacja spotkań informacyjno-konsultacyjnych,● zlecenie dodatkowych analiz ekspertom, do których zaufanie mają protestujący,● organizacja „okrągłego stołu” z udziałem zainteresowanych;
Podniesienie świadomości ekologicznej i kształtowanie postaw proekologicznych lokalnych społeczności	<ul style="list-style-type: none">● dostarczenie informacji na temat korzyści wynikających z segregowania odpadów (zmniejszenie ilości składowanych odpadów, recykling, mniejsza wycinka lasów),● organizacja akcji edukacyjnych dla dzieci,● zachęcanie mieszkańców do segregacji odpadów, na przykład przez akcję rozdawania worków do segregacji.

Podsumowując – określając cele działań komunikacyjnych, starajmy się by były:

- szczegółowe i dokładne,
- nastawione na uzyskanie konkretnych efektów (mieralne),
- możliwe do osiągnięcia (szczególnie w kontekście zasobów, jakimi dysponujemy),
- możliwe do osiągnięcia w zakładanym czasie.

Generalnie można wskazać kilka zasadniczych funkcji, które mogą być wypełniane przez realizację określonych celów:

Pamiętajmy:

- Naszym zadaniem jest dobre i metodologicznie poprawne określenie celów działań komunikacyjnych,
- nie mylmy ich z celami inwestora (celami „biznesowymi”),
- nie mylmy ich ze środkami realizacji celów komunikacyjnych.

- informowanie o faktach,
- przekazywanie wiedzy, edukacja, rozumienie mechanizmów,
- kształtowanie przekonań – hierarchii wartości, opinii i emocji,
- zmiana postaw i zachowań.

Rozróżnienie to jest bardzo użyteczne przy definiowaniu celów. Przeważnie finalnym celem działań komunikacyjnych jest skłonienie ludzi do takiego lub innego działania lub zaniechania. Do decyzji o działaniu ludzie jednak dochodzą na gruncie wiedzy, czyli posiadanych informacji, oraz własnych przekonań, czyli opinii i odczuć. Dobrze jest jednak zastanowić się nad strukturą celów z wykorzystaniem powyższej typologii – nad tym, które z naszych celów komunikacyjnych odnoszą się do informowania o faktach, a które do przekazywania wiedzy o mechanizmach czy kształtowania przekonań i hierarchii wartości.

4.3.2 Grupy docelowe

W kolejnej fazie opracowywania strategii konieczne jest określenie grup docelowych – czyli tych grup, które są najbardziej istotne z punktu widzenia realizacji działań komunikacyjnych i do których chcemy kierować nasze komunikaty. **Do grup strategicznych należą główni adresaci działań** – czyli ci, na których nam najbardziej zależy. W przypadku każdej z inwestycji należy te grupy zidentyfikować i stworzyć dla nich plan działań komunikacyjnych.

Najczęściej będziemy do nich zaliczać:

- osoby mieszkające w bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji,
- mieszkańców terenów, na których realizowana jest inwestycja i którzy będą z niej w przyszłości korzystać,
- władze samorządowe,
- różnego typu organizacje, które mogą zabierać głos w sprawie inwestycji (zarówno organizacje samorządowe, organizacje ekologiczne, jak organizacje pracodawców) – ogólnopolskie i lokalne.

Definiując główne grupy docelowe powinniśmy zakładać, że w znaczącej mierze komunikacja z nimi będzie bezpośrednia. Należy również przyjąć, że możemy starać się oddziaływać na te grupy za pośrednictwem innych. Dlatego też ważne jest również zdefiniowanie tzw. pośredników komunikacji i stworzenie planu komunikacji dla tych grup. Do „taktycznych grup docelowych”, czyli właśnie pośredników komunikacji, należą najczęściej media i liderzy opinii – samorządowcy, osoby cieszące się autorytetem w środowisku, organizacje pozarządowe.



Dla zdefiniowanych grup docelowych powinniśmy stworzyć skuteczny przekaz (uwzględniający ich kompetencje i potrzeby informacyjne), a także zaplanować, w jaki sposób będziemy do nich docierać (narzędzia komunikacji).

W planowaniu działań komunikacyjnych pomaga charakterystyka psychologiczno-społeczna oraz demograficzna grup docelowych, czyli uwzględnienie takich cech jak struktura wiekowa, poziom wykształcenia, poziom kompetencji językowych, rodzaj wykonywanego zawodu, ale też podzielane wartości, postawy i nawyki.

Znajomość profilu psychologiczno-społecznego i demograficznego jest zasadnicza, różnicuje bowiem on przede wszystkim poziom kompetencji językowych, a więc zdolność do rozumienia przekazu i skłonność do przyjmowania takiej, a nie innej argumentacji. Przykładowo, innym językiem będziemy posługiwali się konstruując komunikat do mieszkańców zamożnej podmiejskiej dzielnicy wielkiego miasta, a innym mówiąc do mieszkańców okolic wiejskich o profilu typowo rolniczym w mniej rozwiniętym regionie Polski. Dodatkowo także inne będą skuteczne instrumenty czy kanały komunikacji.

Wiedzę o tym, jaki jest profil społeczno-psychologiczny i demograficzny naszych grup docelowych, możemy w sposób usystematyzowany zebrać w drodze badań socjologicznych, w tym przypadku najlepiej sondażowych. Zwykle jednak wystarczającym przybliżeniem jest wiedza na temat danej społeczności, którą można uzyskać zapoznając się z nią na podstawie rozmów i wywiadów z osobami ją znającymi, takimi jak wójt, samorządowcy czy przedstawiciele lokalnych elit oraz danych posiadanych przez samorządy, lokalne agencje rozwoju czy urzędy pracy.

Pamiętajmy:

Opisując grupy docelowe starajmy się dowiedzieć, kim są adresaci naszych komunikatów – jak są wykształceni, z czego się utrzymują, czy stanowią zintegrowaną społeczność. Starajmy się zrozumieć ich i ich świat.

4.3.3 Przekaz

Przekazy wykorzystywane w działaniach informacyjnych powinny uwzględniać specyfikę grup docelowych, a także wizerunek inwestycji, które chcemy promować. Żelazną zasadą w konstrukcji przekazów komunikacyjnych jest to, że **muszą być one stosowane bardzo konsekwentnie przez wszystkich nadawców i nie mogą zawierać treści niespójnych** (na przykład niekorzystnie jest, jeśli w fazie planowania inwestor podkreśla, że będzie stosował najnowocześniejsze technologie, które zapewnią absolutne bezpieczeństwo inwestycji dla mieszkańców, a władze samorządowe będą podkreślały, że starają się za wszelką cenę wyrzucić na inwestorze presję na obniżenie kosztów realizacji inwestycji – odbiorcy mogą czuć się oszukani, że obiecywano bardzo dobre zabezpieczenia, a jak będzie, do końca nie jest wiadome).

Dodatkowo w konstruowaniu przekazów powinniśmy się oprzeć na argumentach, które są **wiarygodne i przekonujące dla grup docelowych i treściowo odpowiadają głównym wątpliwościom czy deficytom wiedzy na temat inwestycji** (w tym bardzo pomocne są wcześniej wykonane badania).

Każdy przekaz ma jakąś warstwę emocjonalną i racjonalną. Jakie powinny być proporcje między jedną i drugą? Komponent emocjonalny i ocenny jest konieczny, bo bez niego nie dotrzemy do nikogo. Nie ma jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o proporcje. Można jedynie wskazać, że odbiorcy o wyższym poziomie wykształcenia będą reagowali odrzuceniem na przekaz silnie perswazyjny emocjonalnie, będą bowiem uważali go za próbę narzucenia sobie sądów i ocen. Odwrotnie, odbiorcy niższej wykształcenia odrzucą przekaz pozbawiony wyraźnego „oznakowania” emocjonalno-ocennego, będzie bowiem on dla nich zbyt niezrozumiały.

Podobnie odbiorca o wyższym poziomie kompetencji poznawczych będzie potrzebował argumentacji wielostronnej – najbardziej przekona go to, do czego sam dojdzie w wyniku analizy za i przeciw. Odwrotnie odbiorca niewykształcony – dla niego bardziej przekonujący będzie przekaz jednoznaczny, a więc jednostronny.

Bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na wiarygodność przekazu jest wiarygodność nadawcy. Nie uwierzymy w nic, co nam mówi ktoś, do kogo zupełnie nie mamy zaufania. Dlatego dbałość o wiarygodność nadawcy – czego elementem jest też uczciwość postępowania, na przykład unikanie składania obietnic bez pokrycia – jest bardzo ważnym elementem działań komunikacyjnych.

Wiarygodność nadawcy łatwo obniżyć przez brak przejrzystości działania – dlatego dostarczenie informacji o tym, kim jest inwestor, jakie ma plany, jakie ma doświadczenie, jak działa, jest bardzo ważne dla budowy jego wizerunku.

Istotnym czynnikiem wpływającym na wiarygodność nadawcy jest także społeczny dystans. Bardziej wierzymy komuś, kto jest do nas podobny czy nam bliski, trudniej nam zaufać komuś obcemu. Dlatego należy działać na rzecz zmniejszenia dystansu – chociażby przez dobór osób, które będą komunikowały się ze społecznością w imieniu inwestora. Powinny to być osoby, z którymi rozmówcy odnajdą wspólne cechy – nie będą się od nich znacznie odróżniały ubiorem czy stylem bycia, będą mówiły „wspólnym językiem”.

Powinniśmy pamiętać o tym, że przekonania ludzi dość trudno zmienić. Im bardziej ugruntowane przekonanie i im silniej „zanurzone” w emocjach, tym jest trwalsze. A to oznacza – tym bardziej odporne na argumentację i na fakty.

Dlatego powinniśmy starać się zrozumieć przekonania ludzi i starać się dostosować do nich naszą strategię komunikacji. Konkretnie oznacza to, że nie powinniśmy stawiać sobie na celu radykalnej zmiany silnie ugruntowanych przekonań – będzie nam bardzo trudno to osiągnąć. Raczej powinniśmy starać się znaleźć takie przekonania, które nie są bardzo silnie utrwalone i mogą być podatne na modyfikację i na nich właśnie skoncentrować nasz wysiłek.

Skąd możemy wiedzieć, jakie przekonania są silnie ugruntowane, a jakie będą bardziej podatne na modyfikację? Wiedzy takiej dostarczą nam badania opinii, przede wszystkim badania jakości-



we (zwłaszcza prowadzone metodą Focus Group). Wiele możemy się też dowiedzieć samodzielnie prowadząc rozmowy z przedstawicielami zainteresowanych społeczności, uważnie obserwując, co się dzieje na zebraniach informacyjnych czy czytając listy, jakie niejednokrotnie piszą do inwestora mieszkańcy.

Generalnie powinniśmy wziąć pod uwagę to, że im więcej emocji jest związanych z danym przekonaniem, tym jest ono silniejsze i trwalsze.

Przekazy powinniśmy podzielić na **kluczowe** i **uzupełniające**, czyli powinniśmy wiedzieć, co przede wszystkim chcemy przekazać i w jaki sposób nasz główny przekaz możemy wzmocnić posiłkując się dodatkowymi komunikatami.

Konstruuąc przekazy starajmy się, by były one:

- proste,
- zrozumiałe (jednoznaczne) dla odbiorców,
- dostosowane do kompetencji językowej grup docelowych,
- akceptowalne (im mniej akceptowalny przekaz, tym większego wysiłku trzeba, by do niego przekonać odbiorcę),
- zhierarchizowane,
- komunikowane na różne sposoby (treść, forma, działania).

4.3.4 Narzędzia działań komunikacyjnych

Po określeniu grup docelowych i przekazów należy dokonać wyboru narzędzi, czyli określić zestaw działań, które zostaną podjęte w celu realizacji założonych celów.

Działania informacyjne i konsultacyjne związane z inwestycjami mogą być prowadzone na kilku poziomach:

- informowanie, w tym edukacja,
- konsultacje,
- uczestnictwo.

Dokonując doboru narzędzi powinniśmy się zastanowić, w jaki sposób chcemy dotrzeć do naszych grup docelowych:

- czy w formie komunikacji bezpośredniej – ulotki, plakaty, broszury adresowane do wszystkich lub części gospodarstw domowych, jakie informacje chcemy przekazywać w ten sposób,
- czy za pośrednictwem mediów – jakich i w jaki sposób, czy ma być to forma płatnych ogłoszeń (reklamy), czy raczej informacji przekazywanych do mediów i dalej za ich pośrednictwem, na czym ma polegać plan działania za pośrednictwem mediów, jakie informacje chcemy przekazywać w ten sposób,
- w jakim stopniu mamy możliwości organizacyjne, aby być inicjatorem i sami chcemy się zaangażować się w działania informacyjne – wywiady, spotkania, dyskusje, wyjazdy studyjne, dyżury eksperckie, telefon informacyjny,
- w jaki sposób mamy otrzymywać informację zwrotną, czy możliwe jest zorganizowanie działań mających na celu stworzenie kanału przepływu informacji od

społeczności do inwestora, w jaki sposób powinno się to odbywać (badania społeczne, a może w formie uruchomienia specjalnej linii telefonicznej lub też bezpośrednich spotkań z mieszkańcami),

- na ile zależy nam na partycypacji zainteresowanych w projekcie i w jaki sposób ma ona wyglądać – zebrania, spotkania, ale może stały „okrągły stół” i konsultacje w grupach eksperckich.

Do najczęściej używanych w działaniach komunikacyjnych narzędzi można zaliczyć następujące:

Działania własne inwestora (także z wykorzystaniem firm zewnętrznych)	Przekazywanie mediom informacji i działania za pośrednictwem mediów (media relations)	Płatna reklama
<p>Ulotki, broszury, biuletyny w formie papierowej Strona internetowa, e-maile, newslettery elektroniczne Plakaty informacyjne do bezpłatnej dystrybucji (np. w urzędzie miejskim) Tablice informacyjne Wystawy Prezentacje Materiały filmowe Zebrania, spotkania, konsultacje Dyżury eksperckie Telefon informacyjny Wizyty studyjne dla zainteresowanych Badania opinii publicznej</p>	<p>Informacje prasowe Materiały pogłębione Konferencje i spotkania z dziennikarzami Udział w audycjach radiowych i telewizyjnych (głównie lokalnych) Inicjowanie wywiadów z przedstawicielami inwestora i ekspertami Wizyty studyjne dla dziennikarzy</p>	<p>Ogłoszenia w gazetach Artykuły sponsorowane Reklamy radiowe i telewizyjne Płatna reklama w internecie Wkładki informacyjne do gazet Plakaty, wielkoformatowe reklamy (billboardy)</p>

Planując wykorzystanie różnych narzędzi w procesie komunikacji warto pamiętać, że charakteryzują się one zróżnicowanym zasięgiem, trwałością przekazu czy kosztami. W zależności od możliwości finansowo-organizacyjnych należy wybrać takie narzędzia, które zapewnią najlepszą efektywność dotarcia przekazu do grup docelowych.

Możliwości doboru narzędzi są praktycznie nieograniczone, a ten sam typ narzędzia w zależności od formy i zawartości może być instrumentem spełniającym różne funkcje – spotkanie może mieć charakter informacyjny lub konsultacyjny, a ulotka może zarówno spełniać funkcje informacyjne i edukacyjne, jak i być częścią procesu konsultacyjnego, o ile będzie przekazywała treści, które zamierzmy poddać społecznej debacie (ze wskazaniem, w jaki sposób należy przekazać opinię na ten temat).



Przykładowe elementy programu promocyjno-konsultacyjnego

Informowanie/edukowanie	<ol style="list-style-type: none">1. Zebranie z przedstawicielami zainteresowanych grup w celu przedstawienia im kształtu przyszłej inwestycji.2. Prezentacja projektu w miejscowej prasie i w lokalnej telewizji.3. Informacyjne zebrania publiczne z mieszkańcami terenów przyległych do projektowanego wariantu inwestycji.4. Wystawy ukazujące rzeczywisty kształt projektu inwestycyjnego, uciążliwości i zastosowane środki zaradcze.5. Biuletyny informacyjne udostępniane zainteresowanym mieszkańcom terenów przyległych do projektowanej inwestycji.6. Witryna internetowa prezentująca kształt projektu, uciążliwości i zastosowane środki zaradcze.7. Organizacja wycieczek przedstawicieli zainteresowanych grup do miejsc, gdzie podobny projekt został zrealizowany.
Konsultacje	<ol style="list-style-type: none">1. Rozmowy z lokalnymi władzami – należy uzyskać ich opinię na temat możliwych przeszkód i najlepszego sposobu realizacji przedsięwzięcia.2. Rozmowy z przedstawicielami zainteresowanych grup (ew. komitetów protestacyjnych) w celu zebrania ich opinii, a przede wszystkim możliwych do zaakceptowania przez nich rozwiązań kwestii spornych w projekcie.3. Badanie opinii publicznej prowadzone różnymi technikami.4. Dyżury osób zaufania publicznego w celu zebrania opinii.
Uczestnictwo	<ol style="list-style-type: none">1. Negocjacje z przedstawicielami zainteresowanych grup społecznych w celu osiągnięcia porozumienia.2. Sfinansowanie koreferatu do swego opracowania lub niezależnej ekspertyzy wykonanej przez eksperta wskazanego przez przedstawicieli zainteresowanych grup.3. Utworzenie obywatelskiego komitetu doradczego przy projekcie.4. Obywatelska grupa robocza, z którą ustala się modyfikacje projektu, np. w zakresie środków ochronnych, by mógł być on zaakceptowany.

Strategia działań komunikacyjnych

Na podstawie dokonanych analiz dla każdej z inwestycji infrastrukturalnych powinna zostać opracowana strategia działań informacyjnych, obejmująca:

- analizę sytuacji komunikacyjnej i otoczenia inwestycji, w tym potrzeb informacyjnych poszczególnych grup docelowych,
- określenie grup docelowych (adresatów) działań komunikacyjnych i definicję celów, jakie działania komunikacyjne mają w tych grupach zostać osiągnięte,
- założenia dotyczące treści i konstrukcji przekazów,
- propozycje instrumentów działań komunikacyjnych,
- projekt harmonogramu działań i propozycję sposobu organizacji działań (instrumenty i kanały przepływu informacji),
- szczegółowy plan współpracy z mediami i media plan.

Integralną częścią strategii powinno być określenie środków finansowych niezbędnych do realizacji działań założonych w strategii i wskazanie osób (firm zewnętrznych) odpowiedzialnych za realizację całości i poszczególnych etapów.

4.4 Elementy programów informacyjno-konsultacyjnych

4.4.1 Relacje z mediami

W działaniach komunikacyjnych bardzo istotną rolę odgrywają relacje z mediami. To właśnie za pośrednictwem dziennikarzy możemy dotrzeć do grup docelowych, przekazać informacje, sprostować nieścisłości czy kształtować wizerunek inwestycji. Dlatego warto dobrze przygotować się do kontaktów z dziennikarzami.

Na początku powinniśmy opracować **bazę danych**, zawierającą zarówno dane teled adresowe dziennikarzy i ich redakcji, ale także informacje o tym, jakie teksty/audycje były przez nich wcześniej przygotowane, kto brał w nich udział, czy pojawiły się w tych publikacjach/programach komentarze od autorskie, a jeśli tak, to jaki miały wydźwięk. Baza powinna być możliwie jak najszersza, a dziennikarze w niej figurujący powinni reprezentować zarówno media pisane (dzienniki, tygodniki, periodyki, o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym i lokalnym), jak i media elektroniczne (radio, telewizja, internet). Posiadanie obszernej bazy danych nie oznacza, że za każdym razem kontaktujemy się ze wszystkimi – po prostu w zależności od potrzeb korzystamy z jej zasobów. Pamiętajmy, żeby bazę na bieżąco aktualizować – dziennikarze często zmieniają redakcje, a wraz z tym adresy e-mailowe czy telefony.

Przygotowując się do kontaktów z mediami warto opracować kilku- lub kilkunastostronicowy **materiał informacyjny (backgroundowy) na temat inwestycji**. Większość materiałów przekazywanych mediom powinna mieć krótką formę, warto jednak mieć w zanadru materiał, który będzie zawierał bardziej szczegółowe informacje na temat zakresu inwestycji, harmonogramu, technicznych rozwiązań czy planowanych działań kompensacyjnych. Podstawowy materiał, opisujący plan inwestycji i realizację, powinien być w toku inwestycji uzupełniany o materiały bardziej szczegółowe, takie jak skrót raportu OOŚ czy studium wykonalności. Ważne, żeby przygotowując materiały pisać je językiem zrozumiałym dla przeciętnego odbiorcy. Tego typu materiały powinny służyć jako uzupełnienie innych przekazywanych mediom informacji (dające kontekst i wiedzę na temat aktualnego stanu i zrealizowanych działań). W ten sposób ułatwiamy pracę dziennikarzom, ale też dostarczamy im materiały zawierające pełen przegląd najważniejszych informacji związanych z inwestycją.

Przygotowując się do nawiązania relacji z mediami warto pamiętać o przestrzeganiu kilku zasad:

- O wydarzeniach, które planujemy, takich jak spotkanie czy konferencja prasowa, powinniśmy informować z wyprzedzeniem pozwalającym mediom zaplanować ich udział.
- Zawsze posługujemy się sprawdzoną informacją, a jeśli czegoś nie jesteśmy pewni, poprośmy o czas i zweryfikujemy posiadane informacje. Jeśli będziemy posługiwać się niesprawdzonymi informacjami, nasza wiarygodność też stanie się niewielka i przestaniemy być kompetentnym informatorem dla dziennikarza.



- Jeśli chcemy zorganizować konferencję prasową, zaproszenia wyślijmy do wszystkich redakcji, które działają na naszym terenie. Jeśli jest to inwestycja o charakterze ponadregionalnym – także do dziennikarzy reprezentujących media ogólnopolskie. Natomiast w wąskich spotkaniach mogą uczestniczyć wyselekcjonowani, kluczowi dziennikarze.
- Materiały dla dziennikarzy udostępniamy przed spotkaniem. Dziennikarze mogą je przejrzeć, wiedzą, jakim materiałem dysponują, a w trakcie spotkania mogą go uzupełniać czy dopytać o jakieś szczegóły.
- Powinniśmy być dostępni dla dziennikarzy. Niezależnie od tego, czy w strukturze firmy inwestora jest rzecznik prasowy, starajmy się stworzyć mediom możliwość szybkiego uzyskania informacji czy uzyskania komentarza z naszej strony (konieczne jest wyznaczenie stałej osoby odpowiedzialnej za kontakty z mediami). Jeżeli będziemy niedostępni, może się okazać, że to oponenci inwestycji przejmą inicjatywę i ich argumenty będą bardziej słyszalne. Nie należy również unikać czy odmawiać udziału w programach publicystycznych. Wywiad czy udział w audycji na żywo to bardzo dobry sposób przekazania informacji i dotarcia do grup docelowych.
- Osoby odpowiedzialne za kontakty z mediami powinny być dobrze do nich przygotowane. I chodzi tu zarówno o kompetencje z zakresu komunikacji i relacji z mediami, jak i dysponowanie wiedzą na temat samej inwestycji. Nie oznacza to, że rzecznicy prasowi muszą wiedzieć wszystko, ale na pewno muszą wiedzieć, gdzie znaleźć te informacje, umieć szybko je zdobyć i przekazać zainteresowanym dziennikarzom.
- W relacjach z mediami warto pamiętać, by dziennikarze nie odnieśli wrażenia, że niektóre redakcje mają lepszy dostęp do informacji, a innym informacje są reglamentowane.
- Wysyłając informacje czy organizując spotkania dla dziennikarzy należy pamiętać o specyfice działania mediów. Zbyt późno przekazana informacja może nie zostać wykorzystana albo zostanie „spalona” w danej redakcji, bo zamieści ją konkurencja, która ma lepsze warunki techniczne (później oddaje materiały do druku). Dziennikarz musi mieć czas na dotarcie do redakcji i przygotowanie materiału. Dlatego też konferencje najlepiej organizować w godzinach od 11.00 do 13.00.
- Warto mieć w zanadru kontakty do ekspertów z danej dziedziny. Dziennikarze często potrzebują dodatkowych konsultantów, którzy mogliby dodać komentarz czy służyć dodatkową informacją na temat szczegółowych rozwiązań zastosowanych w konkretnej inwestycji.
- Pamiętajmy, że mówiąc do kamery czy mikrofonu powinniśmy posługiwać się bardzo syntetyczną, ale zrozumiałą, formą. Zamiast wygłaszać długie przemówienia, warto przygotować sobie wypowiedź mieszczącą się w kilku zdaniach, które dobrze oddają sens tego, co chcemy powiedzieć.

Na każde spotkanie czy konferencję prasową należy przygotować gotowy materiał informacyjny do przekazania dziennikarzom. W teczkach prasowych oprócz informacji na temat głównego

wydarzenia (np. o rozpoczęciu prac budowlanych) możemy zamieścić również szerszy materiał (background), który da dziennikarzowi tło inwestycji, co może zostać wykorzystane do przygotowania relacji, lub da mu odpowiedź na pojawiające się pytania.

Przygotowując konferencję czy spotkanie prasowe warto zadbać o atrakcyjną formę. Jednym z czynników podnoszących percepcję i zwiększających siłę przekazu jest stosowanie materiałów wizualnych. Może to być specjalnie przygotowana prezentacja, która towarzyszy naszej wypowiedzi, materiał filmowy czy plansze.

Organizując konferencję czy spotkanie prasowe pamiętajmy o tym, by nasze początkowe wystąpienie nie było zbyt długie. Z reguły w ciągu maksymalnie 10 minut jesteśmy w stanie przekazać wszystkie najważniejsze informacje. Jeśli w konferencji występuje kilku prelegentów, każdy z nich powinien mieć jasno określoną rolę (ważne, żeby wystąpienia się uzupełniały, a nie powtarzały), a łączny czas wystąpień nie powinien przekraczać 20 minut. Szczegółowe kwestie można wyjaśnić w dalszym toku spotkania, odpowiadając na pytania dziennikarzy.

Nieco inny przebieg mogą mieć spotkania z dziennikarzami o charakterze edukacyjnym. Wtedy głównym tematem spotkania nie musi być sama realizacja inwestycji, ale różne kwestie z nią związane. Przykładowo tematem takiego spotkania może być przybliżenie dziennikarzom konstrukcji filtrów i zabezpieczeń stosowanych w zakładach termicznej utylizacji odpadów (spalarnie) zapewniających eliminację szkodliwych emisji do środowiska, czy sposobu izolacji zabezpieczającej przed przenikaniem szkodliwych substancji do wód gruntowych i system monitoringu w przypadku składowiska odpadów. Do udziału w tego typu spotkaniu warto zaprosić eksperta, który przygotuje prezentację na temat zastosowanych rozwiązań i wytłumaczy szczegóły techniczne. Chcąc przybliżyć rozwiązania, które chcemy zastosować w przypadku naszej inwestycji, warto odwołać się do przykładów z zagranicy, w szczególności takich inwestycji infrastrukturalnych, które funkcjonują w otoczeniu porównywalnym do naszego (jeśli budujemy spalarnię w mieście, nie ma sensu pokazywać realizacji, które funkcjonują na peryferiach).

Jedną z podstawowych form komunikacji z dziennikarzami jest przesyłanie **informacji prasowych** na temat bieżących wydarzeń związanych z planowaniem i realizacją inwestycji (najczęściej e-mailem bądź faksem). Przygotowując materiał powinniśmy pamiętać, że:

- Tekst powinien być uporządkowany pod względem ważności, a najważniejsze informacje powinniśmy zamieścić na samym początku. Generalnie informacja powinna być skonstruowana na zasadzie odwróconej piramidy. W pierwszym akapicie – tzw. lead – w dwóch zdaniach powinniśmy zawrzeć najważniejsze informacje na temat tego, kto, kiedy, gdzie i co zrobił. Początek materiału powinien zainteresować czytelnika (zaintrygować bądź przedstawić odbiorcy, „co z tego będzie miał”). Pozostałe informacje powinny być uporządkowane od najbardziej do najmniej istotnych.
- Ważne jest, żeby informacja dotyczyła wydarzeń, które właśnie się dzieją. Informacja o podpisaniu kontraktu na realizację inwestycji powinna być przekazana niezwłocz-



nie, a nie po tygodniu czy dwóch. Dziennikarze chcą mieć temat, o którym inni jeszcze nie pisali i czekają na newsy.

- W materiałach prasowych unikajmy komentarzy i nadużywania przymiotników. Dziennikarze zainteresowani są głównie faktami, a jeśli będą chcieli mieć komentarz, to o niego poproszą.

Informacja prasowa – 12 pytań sprawdzających

1. Czy informacja (news) rzeczywiście zainteresuje osoby, do których ją adresujemy?
2. Czy informacja odpowiada na wszystkie racjonalne pytania czytelników i słuchaczy?
3. Czy wytłumaczyliśmy znaczenie informacji dla odbiorców?
4. Czy nasz komunikat jest dostatecznie wartościowy informacyjnie, by wygrać w ogromnej konkurencji o uwagę czytelników i słuchaczy?
5. Czy informacja będzie sprzyjać celom naszej organizacji? Czy jest użyteczna?
6. Czy informacja dobrze oddaje charakter i naturę naszej organizacji?
7. Czy fakty, nazwiska i daty są dokładne? Czy techniczne terminy zostały wyjaśnione?
8. Czy lead jest dostatecznie atrakcyjny, by zainteresować umiarkowanie uważnego czytelnika?
9. Czy cała wiadomość (komunikat) jest spójna z leadem, jeśli chodzi o fakty i wymowę?
10. Czy wiadomość nadaje się do czytania i jest pozbawiona „achów” i „ochów”?
11. Czy informacja jest tak napisana, że wyklucza podejrzenie, iż powstała wyłącznie po to, by zyskać darmową reklamę?
12. Czy – pozostając w zgodzie z faktami – informacja jest napisana tak dramatycznie, jak to możliwe?

Źródło: Cutlip, Center, Broom: Effective public relations.

Jeśli piszemy materiał dla dziennikarza, tekst powinien być zwięzły, nie dłuższy niż 1,5 – 2 strony maszynopisu. Im dłuższy tekst, tym większa szansa, że dziennikarz albo w ogóle go nie przeczyta (nie mam czasu, zrobię to później), albo zacznie i nie doczyta. Skróty i uproszczenia zawsze dobrze służą klarowności przekazu.

Największą zaletą dobrze przygotowanych tekstów dla dziennikarza jest prostota – gdy wahamy się pomiędzy dwoma słowami, użyjmy prostszego, bardziej zrozumiałego dla przeciętnego odbiorcy.

Oto kilka sugestii, które pomogą uprościć tekst

- Unikajmy zdań wielokrotnie złożonych, piszmy krótkie, proste zdania.
- Piszmy w formie osobowej rzeczowniki i czasowniki („ja”, „my”, „robimy”, „analizujemy”, a nie „w instytucie są analizowane”).
- Pomyślmy, co jest główną myślą akapitu, który właśnie piszemy. Potem ją opiszmy i uzupełnijmy.
- Nie wprowadzajmy dodatkowych, pobocznych wątków.
- Nie używajmy niepotrzebnych przymiotników i ozdobników.
- Stosujmy naturalny szyk zdania, nie używajmy równoważników zdań, pamiętajmy o podmiocie i o orzeczeniu (czyli o tym, kto i co zrobi).
- Ostrożnie z przysłówkami, które często osłabiają znaczenie czasownika, przeszkadzając wyrazić mu pełne znaczenie.
- Gdy tematyka i linia rozumowania stają się skomplikowane, krótkie słowa i akapity stają się pomocne. Spowolnienie rytmu podawania informacji ułatwia zrozumienie.
- Jeśli napisaliśmy coś, ale umiemy to opowiedzieć w prostszy sposób, to znaczy, że powinniśmy to poprawić.
- Unikajmy grupowania zdań podrzędnych. Nie powinno się używać dwa razy „który” w tym samym zdaniu; lepiej postawić kropkę i zacząć nowe.
- Większą uwagę czytelnik zwraca na początek i koniec zdania. Tam właśnie należy umieścić najważniejsze rzeczy, jakie ma się do powiedzenia.
- Wygląd zadrukowanej kartki jest ważny: należy unikać monotonnego tekstu, zapewnić zmienność układu strony. Używajmy tytułów, śród- i podtytułów, akapitów i wyliczeń w dużych ilościach; przełamywanie zwartego tekstu ułatwia zadanie czytelnikowi.
- Rozważnie dobierajmy słowa: zawsze takie, które są krótkie, precyzyjne, konkretne, znane odbiorcy, unikajmy żargonu, niezrozumiałych skrótów i niepotrzebnych obcych słów.
- Sprawdźmy interpunkcję; organizuje ona tekst i nadaje mu znaczenie.
- Unikajmy klisz i banałów. Czytelnik ma wrażenie, że czyta już coś znanego, jego uwaga więc słabnie, o ile nie przestanie czytać zupełnie.
- Czytelnik powinien czuć gładkie przejście od zdania do zdania. Upewnijmy się, że jedno zdanie płynnie przechodzi w drugie. Łączniki, takie jak: pomimo tego, ale, w ten sam sposób, jednakże, więc, wobec tego, w rzeczywistości itd. – łączą zdania w całość i pokazują, gdzie zmierzamy; czynią grupę zdań spójnym i przekonującym dyskursem.
- Przeczytajmy głośno napisany tekst: sprawdźmy, czy nie mamy z tym kłopotów.
- Rytm tekstu jest w większości określony przez zmiennej długości zdania. Długie zdania szybciej niosą czytelnika, muszą więc być perfekcyjnie jasne, płynne i czytelne; krótkie tworzą pauzy.



Współpracując z dziennikarzami warto pamiętać o jeszcze kilku regułach:

- Dobrze jest umieścić w tekście parę ciekawostek i liczb, które mogą przybliżyć omawiane kwestie, uruchomić wyobraźnię, a przez to zostać wykorzystane przez dziennikarza i zapamiętane przez odbiorcę.
- Jeśli to możliwe, przekażmy dziennikarzom wizualizacje czy zdjęcia inwestycji lub inne materiały graficzne, które mogą ilustrować informację, ale też być materiałem edukacyjnym. Dobrze zrobione infografiki pozwolą odbiorcy łatwiej zrozumieć na przykład izolacje, które zabezpieczają przed przedostawaniem się niebezpiecznych substancji do wód gruntowych.
- Wszystkie tak zwane twarde fakty (dane, nazwiska, daty i nazwy własne) powinny być dokładnie sprawdzone.
- Materiał prasowy powinien zawierać informacje o nadawcy oraz dane osoby, która może udzielić bardziej szczegółowych informacji na temat inwestycji. Ograniczy to przypadkowe kontakty dziennikarzy z osobami z naszej instytucji i przekieruje do osób, które faktycznie dysponują wiedzą na ten temat.

Nawet jeśli przygotujemy bardzo dobre materiały informacyjne, w samych relacjach prasowych mogą pojawić się nieścisłości czy błędy. Niekoniecznie muszą one wynikać ze złej woli czy niedoinformowania dziennikarza, czasem są to omyłki redakcyjne lub uproszenia czy zmiany wprowadzone przez sekretarza redakcji. W zależności od wagi błędu i kosztów wizerunkowych możemy:

- jeśli pomyłka jest niewielka – zadzwonić do dziennikarza, zwrócić uwagę na nieścisłości, wytłumaczyć, dlaczego poprawne pisane na ten temat jest ważne i uczulić na przyszłość,
- jeśli błędy i nieścisłości są poważne możemy – zgodnie z prawem prasowym – domagać się sprostowania lub żądać zamieszczenia odpowiedzi.

Różnica między sprostowaniem a odpowiedzią jest zasadnicza. Sprostowanie zamieszcza się, jeśli materiał prasowy zawiera informacje nieprawdziwe lub nieściłe (np. informacja o zdarzeniach, które nie miały miejsca lub błędne informacje w tym zakresie) Natomiast odpowiedzi można żądać, gdy tekst narusza dobra osobiste (np. tekst zawiera stwierdzenia szkalujące lub obrażające). Można równocześnie żądać opublikowania sprostowania i odpowiedzi, jeśli materiał prasowy zawiera zarówno informacje nieprawdziwe i nieściłe, jak również zagrażające dobrom osobistym.

Przygotowując sprostowanie lub odpowiedź powinniśmy się kierować następującymi zasadami:

- tekst sprostowania lub odpowiedzi nie może przekraczać dwukrotnej objętości fragmentu tekstu, którego dotyczy i musi odnosić się wyłącznie do informacji w tym tekście zawartych (nie może wykraczać poza ramy tekstu),
- sprostowanie powinno dotyczyć wyłącznie faktów, odpowiedź powinna odnosić się do kwestii związanych z dobrami osobistymi (należy o tym pamiętać, redaktor naczelny może odmówić publikacji sprostowania, jeśli nie odnosi się do faktów),

- sprostowanie lub odpowiedź powinny pochodzić od podmiotu, którego dotyczy tekst,
- sprostowanie lub odpowiedź nie mogą dotyczyć informacji już sprostowanej,
- koncentrujemy się na sprostowaniu błędów, a jeśli tego wymaga lepsze zrozumienie przez czytelnika – streszczamy lub cytujemy błędny fragment. Wykazujemy pomyłki, prostujemy nieścisłości i fakty,
- w sprostowaniu lub odpowiedzi nie wolno podważać prawomocnych wyroków sądowych, zawierać treści sprzecznych z dobrymi obyczajami lub obraźliwych,
- sprostowanie lub odpowiedź wysyła się na adres redakcji, a kieruje do redaktora naczelnego,
- sprostowanie lub odpowiedź należy wysłać najpóźniej 30 dni od dnia ukazania się materiału prasowego,
- sprostowanie lub odpowiedź powinny być podpisane i zawierać wskazanie ich autora.

Jeśli nadesłane sprostowanie lub odpowiedź nie spełniają powyższych wymogów, redaktor naczelny odmawia publikacji przesyłając swoją decyzję na piśmie osobie, która zażądała opublikowania sprostowania lub odpowiedzi. Jeśli odmowa publikacji następuje z innej przyczyny, niż upływ 30-dniowego terminu lub anonimowość sprostowania, redaktor naczelny zobowiązany jest wskazać fragmenty sprostowania lub odpowiedzi, które jego zdaniem nie nadają się do publikacji oraz uzasadnić swoje stanowisko. Wówczas autor sprostowania lub odpowiedzi ma kolejne 30 dni na nadesłanie poprawionego zgodnie z zaleceniami redaktora naczelnego sprostowania lub odpowiedzi. Redakcja nie może odmówić publikacji poprawionego sprostowania lub odpowiedzi, jeśli autor zastosował się do jej wskazań.

Redakcja nie może dokonywać żadnych przeróbek ani skrótów w tekście nadesłanego sprostowania lub odpowiedzi, chyba że autor wyrazi na to zgodę.

W przypadku bezpodstawnej odmowy publikacji sprostowania lub odpowiedzi można wystąpić do sądu z żądaniem nakazania redakcji dokonania publikacji. Ustawa Prawo prasowe zawiera jasno określone terminy, w których sprostowanie lub odpowiedź powinny zostać przez redakcję opublikowane: w przypadku dzienników jest to 7 dni od dnia doręczenia sprostowania lub odpowiedzi, a w przypadku innych czasopism (np. tygodników, miesięczników, kwartalników) w najbliższym lub jednym z dwóch następujących po nim przygotowywanych do druku numerów. Można również żądać publikacji sprostowania lub odpowiedzi w odniesieniu do materiałów wyemitowanych w telewizji, radiu lub internecie. Wówczas termin dla publikacji sprostowania lub odpowiedzi wynosi maksymalnie 14 dni od otrzymania przez redakcję sprostowania lub publikacji. W przypadku przekroczenia tych terminów również można wystąpić do sądu o nakazanie opublikowania sprostowania lub odpowiedzi.

Uchylenie się od publikacji sprostowania lub odpowiedzi, albo dokonanie w nich zmian, stanowi przestępstwo podlegające grzywnie lub karze ograniczenia wolności.



Szczegółowe wymagania dotyczące sprostowania lub odpowiedzi zawiera ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku Prawo prasowe, a w szczególności art. 31 – 33, art. 39 i art. 46 ust. 1.

4.4.2 Programy konsultacyjne

Prowadzenie działań informacyjnych i konsultacyjnych znacząco zmniejsza ryzyko pojawienia się konfliktu wokół inwestycji. Konsultacje są bardzo skutecznym narzędziem, które pozwala zainteresowanym poznać opinie drugiej strony i zareagować na nie. Uruchomienie procesu konsultacji przynosi korzyści wszystkim stronom.

Inwestorowi, ponieważ:

- uzyska lokalną wiedzę o problemach dotyczących zamierzonej inwestycji,
- może poinformować o zamierzonym przedsięwzięciu i przekonać większość oponentów,
- rozpozna konflikty i uzyska szansę ich rozwiązania,
- ma szansę zmodyfikować projekt we wczesnej fazie decyzyjnej, gdy nie powoduje to jeszcze strat i opóźnień.

Przedstawicielom administracji publicznej, ponieważ:

- czują się odpowiedzialni przed opinią publiczną, w której interesie podejmują decyzje,
- uzyskają więcej informacji w procesie decyzyjnym i tym samym mają lepsze uzasadnienie dla podejmowanych decyzji,
- orientują się w konfliktach i grach interesów.

Mieszkańcom terenów z sąsiedztwa inwestycji i interwenientom, ponieważ:

- obawiają się, że zostanie naruszony ich szeroko rozumiany interes,
- chcą być poinformowani o tym, co się dzieje na ich podwórku,
- chcą mieć wpływ na kształt projektu, jeśli uznają, że wtedy mniej by im szkodził lub lepiej by im służył.

Program konsultacji społecznych można i powinno się uruchomić na etapie planowania inwestycji. W przypadku dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych ważna jest faza planowania strategicznego (na przykład przygotowanie korytarzowego studium ruchu, studium wykonalności, studium zagospodarowania odpadów w aglomeracji miejskiej). Na tym etapie inwestor może (i powinien) opracować i wdrożyć program informacyjno-konsultacyjny i zaangażować zainteresowane grupy społeczne. Ułatwia to zarówno postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, jak i konsultacje społeczne poprzedzające decyzję środowiskową.

Na etapie przygotowania studium strategicznego wyboru wariantu realizacji inwestycji inwestor rozpatruje warianty:

- które uznaje za najkorzystniejsze dla beneficjentów,
- które mogą być interesujące dla podejmującego decyzję,
- które mogą być interesujące dla zainteresowanych grup społecznych.

Na tym etapie planowania warto włączyć w proces konsultacji:

- organizacje pozarządowe, w tym ekologiczne – lokalne lub ogólnopolskie w zależności od skali i zainteresowania projektem,
- samorządy obejmujące terytorialnie wszystkie warianty projektu – jako reprezentantów lokalnych społeczności,
- stowarzyszenia profesjonalne – jeśli je pominiemy, mogą wydatnie wspierać protesty różnych grup,
- wszystkich innych, którzy mogą mieć żywy interes w rozwiązaniach lokalizacyjnych, systemowych lub technologicznych planowanego przedsięwzięcia infrastrukturalnego.

Należy podkreślić, że ostateczny wybór wariantu, który zostanie poddany procedurze OOS, przysługuje inwestorowi. Jeżeli jednak inwestor wykonał analizę strategiczną z uwzględnieniem opisanych tu zasad, łatwo mu będzie uzasadnić wybór wariantu nawet dla tak kontrowersyjnych inwestycji jak np. spalarnia.

W toku działań informacyjno-konsultacyjnych warto dysponować materiałami dotyczącymi inwestycji, udostępnianymi lub przekazywanymi osobom zainteresowanym.

Do najważniejszych dokumentów należy ocena oddziaływania na środowisko, który z mocy prawa (art. 19.2 pkt.7 POŚ) należy udostępnić zainteresowanym. Część inwestorów ma obawę przed nadmiernym upublicznieniem tego dokumentu. Niestusznie. Udostępniając raport warto podkreślić, że będzie on przedmiotem analiz wykonywanych zarówno przez interwenientów, jak i przedstawicieli decydentów. Upublicznienie raportu i konsultacje jego zapisów mogą doprowadzić do modyfikacji elementów projektu. Po konsultacjach powinna powstać końcowa wersja raportu OOS, na podstawie której będą podejmowane ostateczne decyzje w sprawie inwestycji.

Pełny tekst raportu najczęściej udostępniany jest w postaci:

- papierowej do wykorzystania na miejscu w siedzibie inwestora,
- pliku PDF, zamieszczanego w witrynie internetowej inwestora.

Ponieważ raport jest bardzo rozbudowanym i szczegółowym dokumentem, często pisany językiem technicznym, w celu przybliżenia jego najważniejszych wniosków warto przygotować **skrót raportu OOS**. Podsumowanie raportu można przygotować w formie skróconego dokumentu o objętości kilkunastu stron, napisanego językiem przystępnym dla przeciętnej odbiorcy i/lub dwu-, czterostronicowej ulotki informacyjnej zawierającej oprócz najważniejszych wniosków również ilustracje.

Przygotowane skróty powinny być wykorzystywane w komunikacji z zainteresowanymi inwestycją osobami – powinny być dostępne w siedzibie inwestora i na stronach internetowych (do



pobrania), a także w powielonej formie przesyłane wszystkim osobom, które wykazały zainteresowanie inwestycją czy rozdawane jako materiał informacyjny w czasie spotkań.

Dodatkowo w analogiczny sposób można przygotować i dystrybuować skróty studium wykonalności czy analizy wielokryterialnej. Ich upublicznienie jest wyrazem otwartej postawy inwestora w myśl zasady „udostępniamy zainteresowanym wszystkie posiadane opracowania, bo nie mamy nic do ukrycia”. W przypadku tego typu dokumentów należy pamiętać, że inwestor ma prawo do tajemnicy handlowej, to znaczy, że na przykład udostępnianie szczegółów analizy ekonomiczno-finansowej może podlegać ograniczeniom (warto to zaznaczyć).

Prowadząc działania informacyjno-konsultacyjne warto organizować spotkania dla zainteresowanych. Mało efektywną metodą jest zapraszanie wszystkich i organizacja spotkań w formule spotkań całkowicie otwartych dla publiczności. Mogą to być spotkania w szerszym lub węższym kręgu, z udziałem przedstawicieli samorządu, organizacji pozarządowych (zwłaszcza ekologicznych), rad osiedli, komitetów mieszkańców i oczywiście mediów. Może to być rozpoczęcie procesu konsultacji w formie przedstawienia założeń projektu lub spotkanie informacyjno-edukacyjne bądź też spotkanie poświęcone konkretnym kontrowersjom czy uspokojeniu obaw, jakie zostały wyartykułowane na wcześniejszych spotkaniach.

Każde ze spotkań powinno mieć jasną agendę i cel, jaki chcemy osiągnąć, a planując organizację spotkania powinniśmy też dokładnie określić, dla kogo je organizujemy. Tam, gdzie to może podnieść skuteczność przekazu, warto do udziału w spotkaniach zaprosić ekspertów – zarówno jednej, jak i drugiej strony, a w sytuacjach szczególnych zaprosić ekspertów mających zaufanie obu stron.

Jednym z narzędzi ułatwiających przekazywanie informacji, ale też zbieranie opinii zainteresowanych, jest strona internetowa inwestycji. Internet jest już powszechnie używanym źródłem informacji, a jego pojemność i możliwość budowania zasobów informacyjnych są praktycznie nieograniczone. Prace nad stroną internetową powinny rozpocząć się na bardzo wczesnym etapie planowania inwestycji, a strona internetowa powinna być na bieżąco zasilana materiałami przygotowanymi dla potrzeb działań informacyjnych. Jest to też jeden ze skutecznych sposobów upowszechniania dokumentów (np. raport OOŚ) i opracowań na temat inwestycji (skróty, ekspertyzy, prezentacje, materiały do pobrania etc.). Z drugiej strony strona internetowa może być też jednym z narzędzi konsultacji społecznych. Przykładowo mogą do tego służyć:

- publikowanie materiałów i zachęta do dzielenia się opinią na forum strony lub przesyłanie ich na konkretny adres e-mailowy,
- publikowanie wyników badań opinii publicznej na temat inwestycji, także kwestii spornych z nią związanych,
- formularz do zadawania pytań, udzielanie na nie odpowiedzi osobiście lub w formie publikowania odpowiedzi na najczęściej pojawiające się pytania,
- organizacja czatów i dyskusji na temat inwestycji.

Proces konsultacji ma sens tylko wtedy, jeżeli przystępujemy do nich w dobrej wierze i z założeniem, że możliwe jest pogodzenie interesów wszystkich zainteresowanych. Poznanie obaw i propozycji zgłaszanych przez zainteresowanych powinno powodować:

- gdzie to możliwe, próbę modyfikacji projektu i znalezienia rozwiązania możliwego do zaakceptowania przez zainteresowanych;
- gdzie to niemożliwe, przedstawienie rachunków i dowodów, że proponowany przez inwestora wariant jest korzystniejszy;
- gdzie to konieczne, dostarczenie informacji, ekspertyz i argumentów, że wyrażane obawy nie mają uzasadnienia lub też są przesadzone.

Konsultacje ze społecznościami lokalnymi mogą być prowadzone w takich formach, jak:

- organizacja punktów konsultacyjno-informacyjnych,
- infolinia,
- poczta klasyczna i elektroniczna, fora dyskusyjne,
- spotkania z przedstawicielami zainteresowanych grup,
- tworzenie instytucji służących prezentowaniu i uzgadnianiu stanowisk, typu „okrągłego stołu” lub społecznej rady konsultacyjnej,
- badania społeczne.

Odrębną kategorią partnerów, którą powinniśmy uwzględnić w procesie konsultacji, są pozarządowe organizacje ekologiczne. Oprócz organizacji działających na danym terenie warto również do opiniowania zaprosić największe krajowe organizacje ekologiczne. Najczęstszą formą konsultacji są konferencje, zebrania czy udział organizacji ekologicznych w „okrągłym stole”. Warto się również zastanowić nad włączeniem organizacji ekologicznych w proces opiniowania i przygotowania inwestycji (na przykład określenie koniecznych działań kompensacyjnych czy mitygujących).

Kolejnym poziomem programu konsultacyjnego jest włączenie tych przedstawicieli zainteresowanych społeczności, którzy nadal uznają swój interes za zagrożony, do programu uczestnictwa. W ramach tego etapu możliwe jest:

- inicjowanie dodatkowych badań, które pomogą ustalić rzeczywistą wielkość oddziaływania inwestycji na środowisko,
- uzgadnianie elementów projektu mających wpływ na środowisko,
- uzgadnianie środków zmniejszających oddziaływanie niekorzystne,
- negocjowanie rekompensat, jakie mogą przysługiwać interwenientom z tytułu udokumentowanych lub przynajmniej prawdopodobnych strat, które w ich środowisku lub w ich majątku może spowodować realizacja elementów projektu.

Efektom tak prowadzonych konsultacji może być **wynegocjowanie Umowy Społecznej**, zawierającej propozycje udziału zainteresowanych grup społecznych w przygotowaniu inwestycji i ofertę rekompensat dla poszkodowanych w związku z uciążliwością inwestycji (np. alokowanie



dotychczasowych środków i przyspieszenie rozbudowy infrastruktury drogowej, rekreacyjnej czy kanalizacyjnej).

Zarząd miasta lub duży inwestor, jak np. administracja drogowa, mogą być zainteresowani utworzeniem stałego ciała konsultacyjnego, gdzie problemy tych organizacji mogłyby być dyskutowane z przedstawicielami zainteresowanych grup społeczeństwa.

Orientacyjny czas trwania programu konsultacji społecznych dla różnych inwestycji

Inwestycja	Orientacyjny czas trwania programu KS
Elektrownia jądrowa	36 miesięcy
Obwodnica autostradowa	24 miesiące
Spalarnia odpadów	12 miesięcy
Wielkomiejskie składowisko odpadów	12 miesięcy
Wielkomiejska oczyszczalnia ścieków	12 miesięcy
Rozbudowa portu lotniczego	8 miesięcy
Rurociąg o dużej średnicy, linia 400 kV	odcinkami, 6 miesięcy

4.5 Studium przypadku – konsultacje społeczne w I fazie modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków Czajka w Warszawie

4.5.1 Uwarunkowania inwestycyjne

Warszawa jest jedyną stolicą europejską, która nie ma uporządkowanej gospodarki ściekowej. Zgodnie z obowiązującymi wymogami prawa i nowoczesnymi standardami sanitarnymi oczyszczenie wszystkich ścieków komunalnych z terenu stolicy jest jednym z najbardziej palących, nierozwiązanych dotąd zadań w zakresie ochrony środowiska w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej.

Aglomeracja warszawska, licząca 1,6 mln mieszkańców, wytwarza ponad 500 tys. m³ ścieków na dobę. Oczyszczalnia Czajka oczyszcza jedynie ścieki z prawobrzeżnej Warszawy – ok. 180 tys. m³ na dobę. Większość ścieków z lewobrzeżnej części miasta oraz z sąsiednich gmin – ok. 300 tys. m³ na dobę – odprowadzana jest do Wisły bez właściwego oczyszczenia (praktycznie w stanie surowym). Ta ogromna masa zanieczyszczeń w 2001 roku stanowiła 45 proc. strumienia ścieków nieczyszczonych kierowanych do wód powierzchniowych w Polsce.

Problem ten tylko częściowo rozwiązało uruchomienie w 2006 roku oczyszczalni ścieków Południe (dzięki temu w Warszawie oczyszcza się już 50 proc. ścieków), gdyż równolegle

zaostbrano wymogi prawne i ochrony środowiska odnośnie jakości ścieków odprowadzanych do wód powierzchniowych. A oczyszczalnia Czajka jest najważniejszym i newralgicznym elementem gospodarki ściekowej stolicy. Pilna stała się jej modernizacja oraz rozbudowa w celu sprostania nowym standardom funkcjonowania tego typu obiektów, których nieprzestrzeganie grozi ogromnymi karami finansowymi. Nerozwiązanie tego problemu ogranicza także dalszy rozwój miasta i poprawę jakości życia jego mieszkańców – jeśli MPWiK nie zdąży zrealizować tej inwestycji w obowiązkowym terminie do 31 grudnia 2010 roku (ustalonym przez dyrektywy unijne), to marszałek województwa mazowieckiego wyda decyzję o obowiązku uiszczenia odroczonej opłat karnych wraz z odsetkami za cały okres odroczenia opłat środowiskowych, tj. ok. 1,5 mld zł (wg wyliczeń z 2006 r.), co skutkowałoby drastycznym podniesieniem opłat za odprowadzanie ścieków.

Aby sprostać tym zadaniom i wyzwaniom, władze Warszawy podjęły się realizacji kompleksowego programu poprawy w stolicy zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków, który zakładał:

- budowę oczyszczalni ścieków Południe dla południowej części Warszawy lewobrzeżnej (oddanej do użytku w lipcu 2006 roku),
- budowę systemu przesyłu ścieków z centralnej i północnej części lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków Czajka,
- rozbudowę i modernizację prawobrzeżnej oczyszczalni ścieków Czajka pod kątem przyjęcia ścieków z centralnej i północnej części lewobrzeżnej Warszawy – dzięki temu nastąpi zwiększenie średniej przepustowości z 180 tys. m³ na dobę do 435 tys. m³ na dobę (koszt inwestycji 445,3 mln euro).

Zdaniem ekspertów nie ma wiarygodnej alternatywy dla projektowanego rozwiązania. Władze stolicy i zarząd MPWiK wybrały wariant optymalny pod względem kosztów (tak na etapie inwestycji, jak i eksploatacji), który wykorzystuje w pełni istniejącą infrastrukturę techniczną gospodarki wodno-ściekowej miasta oraz społeczną – najmniej konfliktogenny, mimo propozycji utylizacji osadów w wydzielonej instalacji na terenie oczyszczalni ścieków Czajka.

4.5.2 Przygotowanie konsultacji społecznych

Projekty z zakresu gospodarki odpadami, w tym osadami ściekowymi, należą do grupy przedsięwzięć „wysokiego ryzyka społecznego”, a z uwagi na swoją uciążliwość dla środowiska wywołują wyjątkowe zainteresowanie opinii publicznej oraz mogą stanowić źródło konfliktów społecznych. Zdając sobie z tego sprawę, MPWiK realizowało program konsultacji społecznych (KS), które przebiegały w dwóch fazach:

- I faza – na etapie starań o lokalizację inwestycji celu publicznego (związany z ubieganiem się o dotacje Unii Europejskiej – styczeń – czerwiec 2005),
- II faza – na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę (związany z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji – jesień 2006).



Decyzję zarządu MPWiK o podjęciu programu konsultacji społecznych poprzedziła analiza ekspercka, która została zawarta w dokumencie „Uzasadnienie celowości oraz opis możliwych technik przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie budowy spalarni na terenie oczyszczalni ścieków Czajka”. Zwracano w nim uwagę na to, że **ryzyko wybuchu konfliktu było duże**, gdyż spalarnia (bez względu na to, czy unieszkodliwia się w niej osady, czy odpady komunalne) jest jedną z najbardziej kontrowersyjnych inwestycji i za każdym razem (nie tylko w Polsce) wywołuje protesty lokalnych społeczności i pozarządowych organizacji ekologicznych. Ponadto konsekwencje konfliktu społecznego wokół przygotowania i realizacji tego rodzaju przedsięwzięcia w stolicy mogły być bardzo poważne i dotkliwe dla inwestora. Komisja Europejska przywiązuje bowiem ogromną wagę do kontekstu społecznego inwestycji, na które przeznaczają pieniądze (MPWiK ubiegało się o dotację unijną).

W tej sytuacji zarząd MPWiK podjął decyzję, by opracować i przeprowadzić program konsultacji społecznych na szeroką skalę. W przedsiębiorstwie powołano Zespół ds. Konsultacji Społecznych, a przygotowanie programu zlecono doświadczonym negocjatorom z Instytutu Systemów Inżynierii Środowiska Politechniki Warszawskiej.

4.5.3 Założenia i cele kompleksowego programu konsultacji społecznych

Autorzy programu w porozumieniu z inwestorem zdecydowali, że program wykroczy poza ramy polskich przepisów prawnych obowiązujących w procedurach przygotowania inwestycji celu publicznego, chociaż nasze prawo nie wymaga od inwestora przeprowadzenia konsultacji społecznych. W przypadku opisywanego przedsięwzięcia infrastrukturalnego obowiązek ten ciążył na prezydencie m.st. Warszawy, gdyż to on podejmował decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Założono ponadto, że program będzie zgodny z unijną dyrektywą Rady 85/337/EWG zmienioną przez dyrektywę 97/11/WE i przez dyrektywę 2003/35/WE¹, w pełni nieuwzględnioną wówczas w naszym prawie.

Program szerokich konsultacji społecznych zakładał zrealizowanie następujących działań:

- Przeprowadzenie kampanii informacyjnej, adresowanej do grup społecznych z dzielnicy Białołęka (na jej terenie znajduje się oczyszczalnia ścieków Czajka) i w całej Warszawie w celu zapoznania mieszkańców z projektem i przekazaniem argumentów MPWiK przemawiających za koniecznością realizacji przedsięwzięcia.

Autorom projektu zależało na tym, by lokalne społeczności dobrze zrozumiały wagę projektu dla Warszawy i jego kontekst ogólnospołeczny – znaczenie projektu dla ochrony przyrody ojczystej, a także kontekst europejski – zmniejszenie zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego.

¹ Dyrektywa Rady z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (85/337/EWG).

Dyrektywa Rady 97/11/WE z 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko.

Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 roku przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE

- Przeprowadzenie kampanii konsultacji społecznych – przede wszystkim na terenie Białołęki, ale także na terenie innych dzielnic stolicy – w celu zebrania opinii zainteresowanych grup społecznych w sprawie projektu rozbudowy OŚ Czajka i budowy tam spalarni osadów.
- Nawiązanie kontaktów z grupami społecznymi, u których pojawił się niepokój i obawy w związku z planowaną inwestycją i skłonienie ich do uczestnictwa lub zaakceptowania rekompensat z tytułu potencjalnego lub ewentualnie faktycznego dyskomfortu, do jakiego inwestycja może doprowadzić.
- Uzyskanie pozytywnej opinii ze strony Komisji Europejskiej o wykonanym programie konsultacji społecznych w takim stopniu, by zagadnienie niedostatecznego udziału zainteresowanych grup społecznych nie stało się powodem odrzucenia wniosku MPWiK o uzyskanie dofinansowania realizowanego projektu. Miarą skuteczności programu miało być badanie opinii publicznej, wykonane przez renomowane ośrodki, a miarą sukcesu – przyznanie promesy dofinansowania projektu przez Unię Europejską.

4.5.4 Program konsultacji społecznych i użyte narzędzia

Program informowania i konsultacji obejmował propozycje szczegółowych działań zorientowanych na informowanie, nawiązanie dialogu społecznego i współpracy z grupami społecznymi (społeczności lokalne, pozarządowe organizacje ekologiczne, samorząd lokalny). Polityka informacyjna programu była elementem polityki informacyjnej MPWiK. Informacja upubliczniona odpowiadała odpowiednim rozporządzeniom i wytycznym Komisji Europejskiej dotyczącym prowadzenia działań informacyjnych i promocji projektów Funduszu Spójności.

Zespół ds. konsultacji w porozumieniu z zarządem MPWiK zaproponował wykorzystanie wielu narzędzi służących informowaniu zainteresowanych o inwestycji i jej skutkach dla otoczenia. Wybrano kanały komunikacyjne umożliwiające określonym grupom społecznym składanie pytań, uwag i propozycji dotyczących projektu, a także przekazywanie im odpowiedzi, aby komunikacja była dwukierunkowa.

W planie działania uwzględniono wiele narzędzi, w tym między innymi:

- Utworzono dwa punkty konsultacyjno-informacyjne obsługiwane przez przeszkolonych przez socjologów pracowników MPWiK, a także adres poczty elektronicznej i stanowisko kontaktów telefonicznych (infolinię), gdzie przedstawiciele lokalnej społeczności mogli zgłaszać się z nurtującymi ich wątpliwościami, otrzymać (także tradycyjną pocztą) materiały informacyjne i umawiać się na spotkania z ekspertami. Do punktów konsultacyjnych osobiście i telefonicznie zgłosiło się około 240 osób. Prowadzący punkty składali raporty kierownikowi projektu konsultacji społecznych. Interwenienci otrzymywali odpowiedzi na piśmie, najczęściej w założonym terminie 7 dni. Zrezygnowano z punktu konsultacyjnego prowadzonego metodą „clearing house” – polegającą na zaangażowaniu znanej osoby spośród lokalnej społeczności.



Miała ona w trakcie swoich dyżurów zbierać opinie interwenientów i przekazywać im informacje. Nie udało się jednak znaleźć osoby znanej i poważanej w środowisku, która miałaby tyle czasu, by podjąć się tego zadania.

- Wykonano witrynę internetową, która zawierała informacje ogólne i szczegółowe o projekcie, kalendarium projektu, repozytorium dokumentów do pobrania, forum dyskusyjne, film, adres e-mail do nadsyłania uwag, informacje o wystawie i konkursach, prezentację wystaw i prac konkursowych, listę panelu ekspertów. Bardzo ważną formą konsultacji okazały się fora dyskusyjne związane z artykułami o projekcie, publikowanymi w dziennikach stołecznych. Znamienne, że na tych forach liczba zwolenników realizacji inwestycji była znaczna i przeważała nad liczbą niezadowolonych.
- Udostępniono zainteresowanym na stronach internetowych wszystkie posiadane przez MPWiK dokumenty: Raport oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ), analizę różnych wariantów realizacji przedsięwzięcia, raporty techniczne i studium wykonalności.
- Kilkunastostronicowe wyciągi z dokumentacji technicznej i z raportu OOŚ dostępne były w formie papierowej i w nakładzie kilkuset egzemplarzy dystrybuowane na terenie dzielnicy Białołęka.
- Przygotowano i rozkolportowano – metodą marketingu bezpośredniego, czyli bezpośrednio do gospodarstw domowych na osiedlach wokół oczyszczalni – kilka tysięcy egzemplarzy broszur i ulotek informujących o inwestycji, a także o możliwościach konsultacji, o miejscach i sposobach zgłaszania swoich uwag i pytań oraz o miejscach, gdzie dostępne są materiały informacyjne w formie elektronicznej i papierowej. Narzędzie to nie okazało się tak efektywne, jak sądzono. Jego skuteczność była taka sama jak witryny internetowej, przygotowanej znacznie mniejszym nakładem finansowym.
- Wydrukowano w dwóch tytułach lokalnej prasy (jeden – „Nasza Choszczówka” w nakładzie 5 tys. egzemplarzy, drugi – „Echo Białołęki” w nakładzie 28 tys. egzemplarzy) liczne artykuły przybliżające inwestycję.
- Udostępniano na bieżąco materiały informacyjne o projekcie dziennikarzom prasy, radia i telewizji warszawskiej. W stołecznych gazetach oraz w stacjach radiowych i telewizyjnych ukazywały się często informacje o projekcie.
- W holu ratusza w Białołęce, w centrum handlowym oraz w niedzielę przed kościołem pokazywano wystawę (kilka plasz) prezentującą inwestycję oraz jej pozytywne skutki dla dzielnicy lub gminy.
- Prowadzono konsultacje z przedstawicielami pozarządowych organizacji ekologicznych. Do konsultacji zaproszono: Fundację Wspierania Inicjatyw Ekologicznych, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Ligę Ochrony Przyrody, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Ogólnopolskie Towarzystwo Zagospodarowania Odpadów 3-R, Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowsze, Społeczny Instytut Ekologiczny, Zielone Mazowsze. Oprócz tego akces do programu zgłosił społeczny komitet na rzecz budowy obwodnicy SISKOM-TAK. Ekolodzy nawiązali z przedsiębiorstwem kontakty,

kilkoro z nich wzięło udział w wyjazdach do spalarni w Berlinie w styczniu 2005 r. Z konsultacji wynikało, że choć są oni niezmiennie przeciwni spalaniu odpadów komunalnych, to wyrażają ogólną aprobatę dla projektu budowy spalarni osadów ściekowych dla Warszawy, uznając, że w tym wypadku nie ma lepszego pomysłu na zagospodarowanie tych osadów.

- Zorganizowano dla lokalnej społeczności, radnych dzielnicy Białołęka, rad osiedlowych, redaktorów prasy lokalnej i stołecznej oraz dla przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych wyjazdy studyjne do Berlina, gdzie działa podobna oczyszczalnia z instalacją do termicznego przekształcania osadów. W wyjazdach wzięło udział około 40 osób.
- Przeprowadzono konkursy rysunkowy dla dzieci i młodzieży pt. „Skarby natury w Warszawie”.
- Zrealizowano wystawę „Pomóżmy Wiśle być czystą”.
- Po zapoznaniu się z postulatami zgłaszanymi przez mieszkańców inwestor wyszedł z propozycją podpisania porozumienia i opracował program rekompensat, zwany umową społeczną. Podjęto w tej sprawie rozmowy z lokalnymi społecznościami z udziałem przedstawicieli samorządu dzielnicy Białołęka. W ramach rekompensat zarząd MPWiK zaproponował lokalnej społeczności m.in. priorytetowe potraktowanie inwestycji infrastrukturalnych w dzielnicy oraz utworzenie funduszu ekologicznego jako „formę rekompensat należnych lokalnej społeczności z tytułu zmian krajobrazowych wynikających z realizacji inwestycji”. Do podpisania umowy jednak nie doszło ze względu na grupę protestujących mieszkańców z osiedli położonych najbliższej oczyszczalni, którzy powołali komitet protestacyjny. Pionierski projekt umowy społecznej był precedensem w praktyce krajowej.

Początkowo planowano, że konsultacje potrwać 4 miesiące – od stycznia do końca kwietnia 2005 roku. Termin okazał się zbyt krótki ze względu na emocje społeczne, które wywołała inwestycja. Dlatego w sumie program trwał 6 miesięcy (do końca czerwca 2005 r.) i realizowany był równoległe z procedurą konsultacji przewidzianych prawem przy podejmowaniu decyzji przez prezydenta m.st. Warszawy o ustanowieniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Stąd niektóre zadania programu zakończono w terminach późniejszych (w stosunku do przyjętego harmonogramu zadań), aby możliwe było wykonanie badań opinii publicznej i sporządzenie raportu o przebiegu konsultacji dla Komisji Europejskiej.

4.5.5 Efekty programu i zmiany postaw wobec inwestycji

Badania przeprowadzone przez ośrodek badania opinii publicznej potwierdziły osiągnięcie prawie wszystkich celów programu konsultacji społecznych. Postawy i opinie mieszkańców Białołęki zbadano za pomocą wywiadów telefonicznych (CATI), które przeprowadziła 20 i 21 lipca 2005 r. agencja badawcza Taylor Nelson Sofres OBOP na reprezentatywnej próbie 800 mieszkańców dzielnicy (grupy zróżnicowane w zależności od odległości od OŚ Czajka). Natomiast



postawy i opinie mieszkańców pozostałych dzielnic Warszawy badał CBOS od 16 do 31 lipca 2005 r. na próbie reprezentatywnej 1100 respondentów metodą wywiadów bezpośrednich.

Mimo, że spalarnia należy do najbardziej kontrowersyjnych inwestycji infrastrukturalnych i całkowite uniknięcie konfliktu jak dotąd nikomu nie udało się, to program konsultacji społecznych okazał się na tyle skuteczny, że mieszkańcy dzielnicy Białołęka podczas tych badań wypowiedzieli się o inwestycji pozytywnie. Za nią było 47 proc. osób poinformowanych na temat lokalizacji spalarni osadów na terenie oczyszczalni Czajka, a przeciw niej – 41 proc. Jeszcze korzystniejsze wyniki zebrano podczas badania opinii publicznej mieszkańców innych dzielnic. Aż 90 proc. mieszkańców stolicy, którzy słyszeli o projekcie, deklarowało poparcie dla rozbudowy Czajki, a 83 proc. warszawiaków poinformowanych o spalarni aprobowало ten sposób unieszkodliwiania osadów ściekowych.

Ponieważ Komisja Europejska zwraca uwagę na to, w jaki sposób uwzględniono wyniki konsultacji społecznych w projektach inwestycyjnych, interwencje oraz informacje uzyskane podczas konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi skłoniły inwestora do modyfikacji niektórych elementów projektu przedsięwzięcia, o czym poinformował zainteresowanych.

Nie udało się w pełni zmniejszyć napięcia konfliktu wśród społeczności lokalnej, zwłaszcza wśród mieszkańców osiedli położonych najbliżej OŚ Czajka. Utworzyli oni komitet protestacyjny żądając zaniechania projektu rozbudowy oczyszczalni i budowy spalarni osadów ściekowych. Nie powiodły się próby negocjacji, bo komitet protestacyjny odmówił w nich udziału, prawdopodobnie w nadziei, że zdoła zablokować projekt na szczeblu Ministerstwa Środowiska lub Komisji Europejskiej (przed wyborami samorządowymi w 2006 roku). Komisja Europejska, pomimo skargi komitetu protestacyjnego, który złożył ją w Brukseli, przyznała Warszawie dofinansowanie w wysokości zaproponowanej przez MPWiK. KE zaleciła jednocześnie kontynuację programu konsultacji społecznych aż do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji.

Program okazał się jednak na tyle skuteczny, że lokalna społeczność wypowiedziała się w większości pozytywnie na temat najbardziej kontrowersyjny – dotyczący lokalizacji spalarni osadów na terenie oczyszczalni Czajka.²

² Wykorzystano następujące materiały: A. Kraszewski, K. Iwińska, Studium przypadku: Program KS dla projektu rozbudowy i modernizacji OŚ Czajka wraz z budową kolektorów przesyłowych, Warszawa 2005, A. Kraszewski, Modernizacja gospodarki ściekowej w m.st. Warszawie. Konsultacje społeczne w fazie ubiegania się o pozwolenie na budowę, Politechnika Warszawska, Instytut Systemów Inżynierii Środowiska, Warszawa, wrzesień 2006, Proeko Sp. z o.o. i BSIPE Energoprojekt Warszawa, Raport o oddziaływaniu na środowisko inwestycji „Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków Czajka.



ZARZĄDZANIE KONFLIKTEM



5. Zarządzanie konfliktem	104
5.1 Konflikt ukryty i konflikt jawny	104
5.2 Zarządzanie konfliktem	107
5.2.1 Kiedy konflikt utajony przechodzi w konflikt jawny?	
5.2.2 Instytucjonalizacja konfliktu	
5.3 Budowanie mapy konfliktów	118
5.4 Strony konfliktu	122
5.4.1 Mieszkańcy	
5.4.2 Organizacje ekologiczne	
5.4.3 Władze samorządowe	
5.4.4 Organizacje branżowe, organizacje przedsiębiorców	
5.4.5 Inwestorzy	
6. Metody rozwiązywania konfliktów	126
6.1 Negocjacje	126
6.2 Mediacje	128
6.3 Metody rozwiązywania konfliktów w dużych grupach	131

5. Zarządzanie konfliktem

5.1 Konflikt ukryty i konflikt jawny

Kiedy myślimy o konflikcie, najczęściej przychodzą nam do głowy skojarzenia z kłótnią, walką, ścieraniem się przeciwstawnych stanowisk. W przypadku realizacji inwestycji infrastrukturalnych, takich jak drogi, linie kolejowe, spalarnie odpadów, z pojęciem konfliktu kojarzą się ekolodzy przykuwający się do drzew czy też przedstawiciele społeczności lokalnych blokujący skrzyżowania lub w inny sposób wyrażający swoje niezadowolenie lub obawy. Z reguły działania te mają żywiołowy i spektakularny charakter, co przykuwa uwagę mediów i opinii publicznej, natomiast oddala strony od istoty problemu i jego rozwiązania.

Tymczasem gwałtowne protesty i demonstrowanie określonych stanowisk są przeważnie efektem złego zarządzania konfliktem. Konflikt źle zarządzany to taki konflikt, który wykracza poza przyjęte w systemie demokratycznym instytucje i reguły rozwiązywania sporów i uzgadniania interesów. Protesty i demonstracje są pewnym – z punktu widzenia inwestora niekorzystnym – sposobem przejawiania się konfliktu.

Aby zrozumieć, dlaczego i w jaki sposób dochodzi do otwartych protestów, należy zastanowić się, czym tak naprawdę jest konflikt i co motywuje zaangażowane w niego strony. Jedynie wtedy będziemy w stanie zaplanować działania, które pozwolą przeciwdziałać eskalacji konfliktu i w efekcie doprowadzą do zakończonej sukcesem realizacji inwestycji.

Jak powiedzieliśmy, w przypadku inwestycji infrastrukturalnych mamy zasadniczo do czynienia z dwoma specyficznymi rodzajami konfliktu: w pierwszym z nich w centrum staje ochrona dóbr przyrody, w drugim – obrona partykularnych interesów stron zaangażowanych w konflikt. Niezależnie od tego, o którym z typów mówimy, rozumiemy konflikt jako sytuację, w jakiej wyartykułowane zostają jakieś odmienne grupowe interesy i ich wyraziciele podejmują jakieś działania dla ich realizacji. Rozwijając tę definicję możemy powiedzieć, że z konfliktem mamy do czynienia wówczas, gdy:

(a) zaangażowane w sytuację strony, **(b)** które są od siebie zależne, **(c)** spozstrzegają niemożność zaspokojenia istotnych potrzeb, realizacji interesów czy wartości, **(d)** i podejmują działania, aby tę sytuację zmienić.



Środkowa część powyższej definicji wskazuje na przyczyny konfliktu leżące w strukturze samej sytuacji. W przypadku konfliktów, które określiliśmy mianem „sporów o sąsiedztwo”, ich źródłem są wszelkie decyzje zmieniające istniejące status quo, czyli istniejący do tej pory spłot społecznych i gospodarczych okoliczności, pozwalający na zaspokajanie potrzeb zbiorowości. Potrzeby te są najróżniejszego typu i w toku codziennego życia nawet sobie możemy nie uświadamiać ich istnienia. Po prostu żyjemy w takim, a nie innym otoczeniu, przywykliśmy do określonego krajobrazu wokół nas, oddychamy mniej lub bardziej czystym powietrzem, do którego się przyzwyczailiśmy. W przypadku konfliktów „o przyrodę” zasada pozostaje ta sama, tyle tylko że przedmiotem sporu są pewne wartości związane z niepogarszaniem stanu środowiska naturalnego.

Większość inwestycji infrastrukturalnych narusza istniejący stan rzeczy związany z zaspokajaniem potrzeb lub respektowaniem wartości. Można zatem powiedzieć, że budowa dróg, linii energetycznych, trakcji kolejowych, a nawet urządzeń służących ochronie środowiska ze swojej natury może być źródłem konfliktów.

Zmiana rodzi niepewność i lęk przed możliwością pogorszenia się sytuacji. Jeśli więc w wyniku decyzji o powstaniu jakiegoś nowego obiektu infrastrukturalnego lokalne społeczności i inne zainteresowane grupy poczują się w jakiś sposób zagrożone (na przykład będą przekonane o szkodliwości planowanej spalarni odpadów) lub stwierdzą, że inwestycja (na przykład droga przebiegająca przez działki rolne) narusza ich interesy, wówczas z dużym prawdopodobieństwem podejmą działania zmierzające do skłonienia inwestora do zmiany planów, a w skrajnym przypadku nawet do zablokowania inwestycji.

Dopóki strony nie podejmą żadnych działań, mówimy o **konflikcie ukrytym**. Jest to po prostu sytuacja różnicy interesów poszczególnych aktorów lub poczucia zagrożenia interesów któregoś z nich, która jeszcze nie przerodziła się w gotowość do działania. To, że nikt nie protestuje, nie oznacza jednak, że konfliktu nie ma. Zwykle jedynie kwestią czasu jest, kiedy strony przejdą od uświadomienia sobie problemu do czynów. W tym momencie konflikt stanie się **konfliktem jawnym**. Jak widać, konflikt mamy wtedy, gdy są przynajmniej dwie strony, które chcą osiągnąć różne, sprzeczne ze sobą cele.

Często przyjmujemy jako oczywistość, że ujawnianie się konfliktu jest czymś niekorzystnym i zagrażającym. Jest tak tylko na pozór. Warto uświadomić sobie bowiem pewne niebezpieczeństwo związane z długotrwałym utrzymywaniem się konfliktu w stanie utajonym. Związane jest ono ze zjawiskiem **radykalizacji protestu**.

Na czym polega radykalizacja?

W przypadku konfliktu mamy zawsze do czynienia z jakimiś zbiorowymi emocjami. Ktoś się obawia nieznanych skutków inwestycji, ktoś jest oburzony, że nikt jeszcze nie podjął rozmów ani

nie przedstawił informacji, ktoś słyszał o konflikcie w sąsiedniej miejscowości. Obawa, oburzenie, lęk – ludzie rozmawiają i dzielą się tymi emocjami. Jeśli temperatura emocji w zbiorowości wzrasta, a z jakiegoś powodu nie pojawiają się żadne działania zmierzające do załatwienia spraw budzących emocje, wówczas wzrasta niebezpieczeństwo reakcji bardziej gwałtownej. Pojawia się potrzeba odreagowania emocji.

Przykładem tego może być często spotykana sytuacja, w której mieszkańcy sąsiedztwa inwestycji obawiają się jej skutków i chcieliby spotkać się z przedstawicielami inwestora. Piszą w tej sprawie petycje do inwestora i listy do lokalnej gazety. Do spotkania jednak przez dłuższy czas nie dochodzi. Wśród mieszkańców narasta poczucie frustracji i przekonanie, że inwestor ich lekceważy – gdy wreszcie zorganizuje spotkanie informacyjne, spotka się z agresywną, niechącą słuchać informacji ani spokojnie rozmawiać z grupą. Uczestnicy zarzucają inwestorowi kłamstwo i zapowiadają, że będą protestować do skutku, by uniemożliwić inwestycję.

Podany przykład pokazuje zjawisko radykalizacji konfliktu jeszcze zanim się on ujawnił – w efekcie zamiast rozmowy o tym, w jaki sposób zminimalizować albo zrekompensować uciążliwość inwestycji, mamy odmowę podjęcia rozmowy, agresję, konfrontację i zapowiedź nieustępliwej walki o wstrzymanie inwestycji.

Jest to często spotykany – a nawet wręcz typowy – przykład złego zarządzania sytuacją konfliktową. Unikanie sytuacji, w której konflikt może się ujawnić w formie pozwalającej na jego rozwiązywanie, wywołuje skutki w postaci radykalizowania nastrojów.

Pamiętajmy:

Jeśli faktycznie ludzie mają subiektywne poczucie, że inwestycja narusza ich interesy, nie walczy my o to, aby konflikt pozostał utajony. Zacznijmy z nimi na ten temat rozmawiać. Nieważne, czy ich obawy są słuszne, czy nie. Próby „zamiatania pod dywan” czy udawania, że problemu nie ma, raczej obrócą się przeciwko nam.

Radykalizacji związanej z podniesieniem temperatury emocji towarzyszyć może rozszerzenie się płaszczyzny konfliktu. Co to oznacza? Przykładowo – początkowo spór dotyczy uciążliwości inwestycji. Jednak w efekcie złego zarządzania konfliktem, czego przejawem był brak właściwej informacji i opieszałość w podjęciu rozmów, pojawia się nowy wymiar konfliktu – jest nim poczucie urazy społeczności, która uznała, że jest lekceważona. Konflikt ma już teraz inną płaszczyznę – nie dotyczy tylko minimalizacji uciążliwości inwestycji, ale także poczucia godności zainteresowanej społeczności. Teraz w toku rozwiązywania konfliktu trzeba będzie załatwić obie te kwestie.

Inwestor, który do takiej sytuacji dopuszcza, będzie musiał włożyć dużo wysiłku, żeby doprowadzić do tego, aby mieszkańcy w ogóle chcieli wysłuchać jego informacji.



5.2 Zarządzanie konfliktem

Czym jest zarządzanie konfliktem w przypadku inwestycji infrastrukturalnej? Najprościej mówiąc: to działanie inwestora zmierzające do takiego uzgodnienia interesów wszystkich zainteresowanych stron, by móc zrealizować inwestycję bez dodatkowych nieuzasadnionych kosztów i opóźnień. Ważnym celem inwestora jest takie działanie, które nie doprowadza do pojawienia się przypadków łamania prawa, a zwłaszcza użycia przemocy.

Zakładamy tutaj, że **gospodarzem** – czy menedżerem – procesu zarządzania konfliktem jest **inwestor** jako osoba lub instytucja najbardziej zainteresowana sukcesem inwestycji i odpowiedzialna za wszystkie aspekty procesu inwestycyjnego: od techniczno-finansowych i formalno-prawnych po społeczne i polityczne.

Sztuka zarządzania konfliktem polega na tym, by:

- zrozumieć, jakie są strony konfliktu i o co im chodzi (jakie są wymiary czy płaszczyzna konfliktu),
- znaleźć sposoby uzgadniania stanowisk i skłonić strony do skorzystania z nich,
- doprowadzić do porozumienia.

Pierwszym krokiem w zarządzaniu konfliktem jest ustalenie, czy istnieją przesłanki do pojawienia się konfliktu, a więc czy istnieje subiektywne poczucie zagrożenia interesów lub ważnych dla zbiorowości wartości. Należy podkreślić słowa „subiektywne poczucie” – nie o to chodzi, że **my** wiemy, że inwestycja nie będzie uciążliwa, ważne jest, czy nie uważają tak **mieszkańcy sąsiedztwa**. Ważne jest też, jak o tym mówią i jakie w ich wypowiedziach pojawiają się **emocje**. Musimy się tego dowiedzieć.

Nie ma jednej wspólnej dla wszystkich sytuacji recepty na zdobycie takiej wiedzy. W niektórych przypadkach wystarczy porozmawiać z kilkoma osobami z danej miejscowości – określmy je mianem lokalnych liderów opinii. Może to być dyrektorka szkoły, bibliotekarka, wójt, sołtys, ksiądz, właściciel sklepu, radny, dziennikarz lokalnej gazety, działacz stowarzyszenia ekologicznego – zależnie od tego, jak wyglądają miejscowe realia. W innym przypadku konieczne będzie zrealizowanie profesjonalnych badań opinii publicznej. Szczegółowe techniki zbierania informacji na temat opinii środowiska lokalnego opisane są w rozdziale na temat prowadzenia działań informacyjnych.

Warto tutaj podnieść wagę zagadnienia **prewencji konfliktu**, czyli odpowiedniego kształtowania obrazu inwestycji lub inwestora wśród potencjalnie zainteresowanych. Jest to zasadniczo ważny komponent zarządzania konfliktem. Celem jest **uniknięcie konfliktów wynikających z nieprawdziwych przekonań na temat inwestycji**. Fałszywy obraz skutków inwestycji, wyolbrzymianie jej negatywnych efektów, nieuzasadnione obawy – wszystko to jest bardzo częstym

powodem konfliktów inwestycyjnych. Konflikty takie są nikomu do niczego niepotrzebne i należy im zapobiegać przez odpowiednie wcześniejsze informowanie zainteresowanych.

Inwestor ma lub może – albo przynajmniej powinien móc – stworzyć do tego narzędzia. Jest to zasób instrumentów związanych z zarządzaniem informacją: opracowanie strategii informowania, wypracowanie komunikatów, stworzenie narzędzi komunikowania. Dzięki temu mamy możliwość nie dopuścić do ukształtowania się w umysłach ludzi **subiektywnego przekonania**, że ich interesy lub wartości zostaną zagrożone, gdyby faktycznie nie miałyby to być prawdą.

Generalnie proces zarządzania konfliktem powinien być poprzedzony przeprowadzeniem działań informacyjnych i konsultacyjnych, zapobiegających ujawnieniu się konfliktu albo przygotowujących grunt do rozwiązania konfliktu.

Informowaniem musi rządzić **zasada prawdy**: jeżeli faktycznie pewne interesy będą zagrożone, to nie można twierdzić czegoś odwrotnego. Trzeba podać fakty, przyznać, że faktycznie uciążliwości się pojawią, poinformować o szczegółach i rozpocząć rozmowę na temat zmniejszenia ich negatywnego wpływu na otoczenie.

5.2.1 Kiedy konflikt utajony przechodzi w konflikt jawny?

Konflikt utajony polega na tym, że ludzie mają subiektywne poczucie zagrożenia swych interesów lub wartości, ale nie podejmują działań na rzecz ich obrony.

W jakich warunkach konflikt utajony przechodzi do formy jawnej i czy zawsze się to musi stać? Oczywiście nie – historia społeczeństw pełna jest przypadków, kiedy ludzie w milczeniu znosili wszelkie możliwe krzywdy. Niemniej w nowoczesnym społeczeństwie demokratycznym nie ma wielu barier powstrzymujących ludzi przed obroną własnych interesów lub wyznawanych przez nich wartości. Jeżeli ludzie naprawdę czują, że ich interesy lub ważne dla nich wartości są zagrożone, będą się mobilizowali do ich obrony.

Jakie czynniki będą sprzyjały podejmowaniu takich działań, czyli **mobilizacji społecznej**? Główny powód i warunek konieczny został wymieniony – subiektywne poczucie ludzi, że ich interesy lub wartości są zagrożone i że mogą podjąć jakieś działania dla ich obrony.

W powyższej tezie najważniejsze jest słowo „subiektywne”. Oznacza to, że w przypadku konfliktów społecznych nie istnieje coś takiego jak „prawda obiektywna”. Prawdą jest to, co ludzie za prawdę uważają i nie ma większego znaczenia, co my – jako inwestor lub beneficjent – myślimy lub wiemy na ten temat. Jeżeli ludzie uważają, że ich interesy lub ważne dla nich wartości są zagrożone, to nie będą mówili o tym chłodnym i technicznym językiem. Przeciwnie – przeważnie będą mówili o niesprawiedliwości i krzywdzie, jaka ich spotyka, oraz o bezwzględności i bezduszości inwestora. Taka będzie ich subiektywna prawda. Jeżeli my, jako przedstawiciele



inwestora, w odpowiedzi pokażemy im tabelki i liczby obrazujące bezpieczne poziomy emisji, zapewne nie znajdziemy z nimi wspólnego języka. Musimy spróbować się z nimi spotkać na ich subiektywnej płaszczyźnie rozumienia wydarzeń, czyli na płaszczyźnie rozumienia ich emocji. Jeżeli nam się to uda, dopiero wtedy możemy spróbować przejść z nimi na inne płaszczyzny komunikacji – rozmowy o liczbach, zabezpieczeniach technicznych, mechanizmach kontroli czy rekompensatach. Najpierw jednak musimy się odnieść z szacunkiem do ich emocji, obaw czy oburzenia, nawet jeśli wydają nam się nieuzasadnione i nieracjonalne.

Życie społeczne jest swego rodzaju żywołem, którego dynamiki nie da się do końca przewidzieć ani wtłoczyć w schematy – w tej samej sytuacji jedna społeczność zachowa się tak, a druga zupełnie inaczej. Nie powinniśmy próbować przypisywać naszym przekonaniom innym – psycholog powie, że nie powinniśmy dokonywać projekcji własnych sądów – ale spróbować spojrzeć na rzeczywistość oczami ludzi, którzy w niej uczestniczą i z tej perspektywy ją zrozumieć.

Próbujmy patrzeć na rzeczywistość społeczną oczami jej uczestników

Florian Znaniecki (1882 – 1958), jedna z wielkich postaci polskiej i światowej socjologii, autor napisanego wspólnie z Williamem Thomasem dzieła „Chłop polski w Europie i Ameryce” (wydanego przez Uniwersytet w Chicago w latach 1918-20), doradzał badanie rzeczywistości społecznej z zastosowaniem metody „współczynnika humanistycznego”.

Nakazuje ona badać rzeczywistość społeczną nie jako byt rzeczowy i obiektywny, ale jako byt doświadczany przez ludzi i przez te doświadczenia tworzone. Ideą tego podejścia jest analizowanie działań społecznych z uwzględnieniem ich znaczenia dla działających aktorów.

Co oznacza: badacz powinien starać się rozumieć i przyjmować punkt widzenia badanych.

Na przykład co jakiś czas media donoszą o proteście mieszkańców jakiejś dzielnicy czy miejscowości przeciwko lokalizacji masztu telefonii komórkowej. Padają argumenty na temat fatalnych skutków promieniowania i śmiertelnych chorób, jakie ono wywołuje. Tymczasem w innych miejscach w podobnie gęstej zabudowie stoją setki takich masztów i nikt przeciwko nim nie protestował ani nie protestuje. Dlaczego tak jest? Nie ma tu gotowej odpowiedzi, trzeba poznać argumentację protestujących, spróbować wejść w ich psychikę i zrozumieć ich emocje. W wielu przypadkach okaże się, że tak naprawdę mechanizm protestu był zupełnie inny, niż się wydawało – może pojawił się lider protestu, może ludzie zainspirowali się jakimś zastyszonym przykładem, może przypisali zbieg jakichś nieszczęśliwych zdarzeń wpływowi inwestycji.

Generalnie, zajmując się rozwiązywaniem konfliktów musimy brać pod uwagę istnienie w zachowaniach zbiorowych sporego marginesu emocji i irracjonalności.

Subiektywne przekonanie o tym, że zagrożone są nasze interesy i wartości, to warunek konieczny mobilizacji ludzi do protestu. Poza nim występują różne czynniki ułatwiające ten proces. Omówimy je poniżej.

Liderzy

Pojawienie się lidera, który wyraża to, co myśli i odczuwa zbiorowość i w przekonujący sposób przekłada to na praktyczne działanie, ma niejednokrotnie zasadniczy wpływ na proces kształtowania się protestu. Lider czasem potrafi swoją osobowością odcisnąć silne piętno na zachowaniach grupy i uzyskać w zbiorowości wielki autorytet. Nawet jednak jeśli nie mamy do czynienia z przywódcą charyzmatycznym, to pojawienie się osoby aktywnej, która skupi wokół siebie ludzi, zbierze informacje i zaplanuje jakieś działanie, może być czynnikiem katalizującym działanie zbiorowości.

Z punktu widzenia zarządzania konfliktem sytuacja, w której istnieje obdarzona autorytetem osoba reprezentująca protestujących, ma istotną zaletę – wiadomo przynajmniej, z kim należy rozmawiać, komu przekazywać informacje i z kim czynić ustalenia. Jest jednak również istotny – i niekorzystny dla rozwiązywania konfliktu – aspekt roli lidera. Otóż zwykle jest tak, że wejście w rolę lidera wiąże się ze znacznym wzrostem prestiżu i znaczenia danej osoby w zbiorowości. Reprezentant zbiorowości pierwszy otrzymuje informacje, kontaktuje się z inwestorem, generalnie – jego pozycja społeczna wzrasta. Prestiż to wartość, z którą trudno się rozstać, a rozwiązanie konfliktu zasadniczo może oznaczać kres roli przywódczej. Dlatego często liderzy są tak naprawdę zainteresowani długotrwałym toceniem się sporu, bowiem utrzymuje on ich w centrum uwagi sąsiadów. Mniej ważny dla nich staje się wynik, istotne jest, aby toczyła się gra.

Zjawisko takiego oderwania się lidera od tych, których on reprezentuje, i ukierunkowania się na realizację własnych celów, określa się mianem **autonomizacji przywództwa**.

Dlatego tak istotne jest dobre rozpoznanie sytuacji i zrozumienie roli, jaką w konflikcie odgrywają poszczególne osoby i organizacje. Jeżeli okoliczności wskazują, że lider czy liderzy są tak naprawdę bardziej zainteresowani grą, niż wynikiem, należy zastanowić się, jak rozwiązać ten problem. Dwa najczęściej stosowane sposoby działania są następujące:

Po pierwsze, zaproponowanie stworzenia jakichś ram instytucjonalnych, w których liderzy będą mogli odgrywać istotną rolę także i po rozwiązaniu konfliktu. Może to być na przykład ciało mające za zadanie kontrolowanie przestrzegania porozumień lub przeprowadzanie inspekcji zabezpieczeń, lub poziomu emisji. Technika takiego „przyłączania” przeciwnika do systemu instytucjonalnego i do procesu uzgadniania, za który staje się on w ten sposób współodpowiedzialny, określana jest mianem **kooptacji**. Jest to jedna z najważniejszych technik zarządzania konfliktem.

Po drugie, rozpoczęcie komunikowania się i podjęcie prób porozumienia się ze społecznością „ponad głową” lidera czy liderów, aby osłabić ich pozycję.



Ten drugi sposób jest oczywiście trudniejszy i bardziej ryzykowny. Aby można go było zastosować, trzeba mieć określone narzędzie – jest nim możliwość **bezpośredniego** przekazania jakiegoś komunikatu do zainteresowanych, bez udziału liderów. Oznacza to, że musimy dysponować jakimiś własnymi, zależnymi tylko od nas kanałami przekazywania informacji – możliwością zorganizowania zebrania, wysyłki listów czy rozwieszenia plakatów.

Warto podkreślić, że nadmierne poleganie na komunikacji za pośrednictwem liderów jest **typowym błędem zarządzania konfliktem**. Inwestorzy są zadowoleni, że mają partnera do rozmowy i nie podejmują pracy nad stworzeniem własnego oprzyrządowania do przekazywania informacji. Czasem się okazuje jednak, że stają się w ten sposób swego rodzaju zakładnikami liderów, w których interesie jest sprawowanie monopolistycznej kontroli nad przebiegiem informacji w konflikcie. Nie wolno dopuszczać do takiego monopolu.

Reprezentacje zbiorowości – organizacje społeczeństwa obywatelskiego

W Polsce poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – czyli różnego typu stowarzyszeń i fundacji, zwanych też organizacjami pozarządowymi (NGO – Non Government Organization) – jest znacznie niższy niż w krajach o ugruntowanej tradycji demokratycznej. Zwykle za przykład podawana jest aktywność społeczna Amerykanów, którzy do najdrobniejszej sprawy natychmiast powołują lokalne komitety, strażę obywatelskie czy stowarzyszenia.

Niski poziom obywatelskiej aktywności w Polsce

W porównaniu z innymi krajami nasze społeczeństwo przejawia dużo mniejsze zaangażowanie w działania na rzecz społeczności. Można to dostrzec obserwując stopień zrzeszania się obywateli, który w Polsce jest dość niski. Jak pokazują badania przeprowadzone w Polsce w 2007 roku, przynależność do jakiegokolwiek organizacji zadeklarowało 15% badanych, o 3 punkty procentowe więcej niż w latach ubiegłych, co wskazują badania z 2003 i 2005 roku.

Z badań European Social Survey wynika, że każdy Polak należy średnio do 0,3 organizacji, co w porównaniu z innymi krajami daje jeden z niższych wyników. Przeciętny Szwed należy do 2,6, a Duńczyk do 2,5 organizacji. Wynik zbliżony do naszego mają Grecja i Węgry, gdzie przeciętna liczba organizacji, do których należy obywatel, wynosi 0,4.

Poziom skłonności do zrzeszania się jest różny w różnych grupach społecznych i zależy od wielu czynników. Są to między innymi wykształcenie oraz miejsce zamieszkania. Z przeprowadzonych badań wynika, że w mieście procent zrzeszonych w organizacjach osób wynosi 19 i jest większy o 6 punktów w stosunku do mieszkańców wsi. Silniejszym czynnikiem różnicującym jest poziom wykształcenia. Osoby z wykształceniem wyższym deklarują swoje członkostwo w 26%, natomiast te z wykształceniem podstawowym tylko w 9%. Wynika z tego, że im niższe wykształcenie, tym poziom aktywności obywatelskiej jest mniejszy.

Choć pod względem samoorganizacji daleko nam do wielu krajów europejskich, to jednak społeczności lokalne w Polsce zwykle są w stanie tworzyć i tworzą różnego typu organizacje, stowarzyszenia lub luźne komitety powoływane ad hoc do konkretnej sprawy.

Umiejętność samoorganizacji jest istotnym czynnikiem katalizującym działania społeczne. Społeczność, w której istnieją już i aktywnie działają różnego typu organizacje lub w której istnieje tradycja samoorganizacji, łatwo zorganizuje się do protestu przeciwko zagrożeniom ze strony inwestycji. Może być też tak, że w rolę organizatora lub lidera protestu wejdzie istniejąca już organizacja, w rodzaju komitetu mieszkańców.

Podobnie jak w poprzednim przypadku, pojawienie się zorganizowanej reprezentacji ułatwia zarządzanie konfliktem, ponieważ możemy zidentyfikować partnera do rozmowy. Trzeba jednak powiedzieć, że często partner ten jest bardziej wymagający w sensie merytorycznym.

Organizacjom pozarządowym łatwo jest budować kompetencje w zakresie działań na rzecz środowiska i reprezentowania różnych społeczności, w toku swego istnienia gromadzą bowiem odpowiednią wiedzę i doświadczenie. Poza tym istnieją prężnie działające sieci współpracy i wymiany doświadczeń pomiędzy nimi. Podstawowym narzędziem komunikacji między organizacjami pozarządowymi, i to nie tylko w skali Polski, ale w skali międzynarodowej, jest oczywiście internet.

To, że partner jest bardziej kompetentny w sensie merytorycznym, może oczywiście być odczytywane jako utrudnienie. Jednak ma to istotną wartość w procesie negocjacji i uzgodnień, łatwiej jest bowiem je prowadzić na płaszczyźnie realnych problemów, na które inwestor może mieć wpływ.

Jedną z najważniejszych organizacji wspierających i tworzących sieci organizacji pozarządowych w Polsce jest Stowarzyszenie Klon – Jawor

Stowarzyszenie Klon/Jawor to niezależna i apolityczna organizacja społeczna, której głównym celem jest umożliwianie wszystkim zainteresowanym swobodnego dostępu do informacji niezbędnych dla rozwoju tolerancyjnego, aktywnego i twórczego społeczeństwa obywatelskiego. Stowarzyszenie Klon/Jawor powstało w 2000 roku. Wcześniej funkcjonowało jako Bank Informacji o Organizacjach Pozarządowych Klon/Jawor, który powstał w 1990 roku przy fundacji Bez Względu na Niepogodę.

Główne kierunki działania Stowarzyszenia Klon/Jawor to wspieranie i promowanie działalności organizacji pozarządowych, prowadzenie bazy danych o organizacjach pozarządowych działających w kraju, a także badań tych organizacji, opracowywanie analiz i raportów dotyczących sektora pozarządowego w Polsce, wspieranie organizacji pozarządowych w procesie integracji europejskiej oraz współpracy międzynarodowej, dostarczanie i upowszechnianie oraz promowanie nowoczesnych mediów i technologii w pracy organizacji pozarządowych, opracowywanie i wydawanie materiałów informacyjno-prawnych dla osób indywidualnych, a także wspieranie społecznej aktywności obywateli.



Działania Stowarzyszenia Klon/Jawor polegają głównie na:

- zbieraniu, tworzeniu, dostarczaniu informacji o organizacjach i inicjatywach obywatelskich oraz działaniach im służących,
- tworzeniu i udostępnianiu narzędzi technologicznych oraz innych sposobów przekazywania informacji, wzmacnianiu współpracy między organizacjami pozarządowymi oraz z administracją, biznesem i mediami,
- inicjowaniu debat i tworzeniu przestrzeni do analiz i rozważań nad sprawami ważnymi dla społeczeństwa obywatelskiego.

Klon/Jawor jest członkiem Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, czyli porozumienia jedenastu ośrodków wspomagających działania polskich organizacji pozarządowych. Od 1998 roku stowarzyszenie należy także do European Citizens Association (ECAS), który wspiera organizacje w Unii Europejskiej oraz działa na rzecz społeczeństwa obywatelskiego w Europie.

Stowarzyszenie Klon/Jawor wydaje serie broszur „Poznaj swoje prawa” (PSP) oraz „Warto wiedzieć więcej”, które zawierają informacje prawne i poradnikowe m.in. dla organizacji i jednostek samorządu terytorialnego.

W przypadku organizacji również czasem występuje opisane powyżej zjawisko, że trwanie konfliktu staje się dla niej „wygodne”, ponieważ daje legitymację do odgrywania przywódczej roli w społeczności. Tu także stosuje się opisane powyżej techniki postępowania, polegające na włączaniu organizacji lub reprezentacji mieszkańców do różnych ciał i instytucji mających działać po zakończeniu procesu uzgodnień i dochodzenia do porozumienia (technika kooptacji). Również należy pamiętać o zasadzie, by dysponować własnymi możliwościami przekazywania informacji do członków zbiorowości, bez pośrednictwa liderów czy organizacji je reprezentujących.

Przykłady i wzory

Bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na kształtowanie się działań zbiorowych w takim, a nie innym kierunku jest przykład, który można naśladować. Może to być relacja w prasie albo reportaż w telewizji opowiadający o proteście mieszkańców w podobnej sprawie. Ludzie odczuwający pewien problem będą mieli ułatwione zadanie, kiedy dowiedzą się, jak sobie z nim poradzili inni. Dodatkowym czynnikiem silnie wpływającym na podjęcie działań może być wyciągnięta z doświadczenia innych nauka: „to jest możliwe, to się może udać, bo innym się udało”.

Ten ostatni czynnik jest ważny, ludzie niechętnie podejmują bowiem działania, w których skuteczność nie wierzą. Przykład, kiedy innym w podobnej sytuacji i z podobnym problemem udało się coś zrobić, usuwa bardzo istotną barierę zbiorowego działania.

5.2.2 Instytucjonalizacja konfliktu

Zasadniczym celem, do którego należy dążyć w procesie zarządzania konfliktem, jest jego **instytucjonalizacja**. Oznacza ona stan, w którym konflikt rozgrywa się w ramach pewnych instytucji i reguł, które są akceptowane przez obie strony. Reguły służą do tego, by określać, co wolno, a czego nie wolno. W zarządzaniu konfliktem to jest najważniejsze.

Życie społeczne – jak powiedzieliśmy wcześniej – jest swego rodzaju żywołem, cechującym się jakimś stopniem nieprzewidywalności. Sytuacja zagrożenia interesów zbiorowości – nieważne, czy realnych, czy wymaginowanych – prowadzi do pewnego zawieszenia norm, na co dzień dla ludzi oczywistych, w naturalny i bezrefleksyjny sposób przez wszystkich respektowanych. W sensie prawnym demonstracja czy wiec są legalne, istnieją też społeczne normy regulujące zachowanie w takich sytuacjach. Niemniej są to jednak zdarzenia **niecodzienne**, odbiegające od zwykłej rutyny. Na co dzień nie wychodzimy na ulicę z transparentami i okrzykami, żeby protestować, ale dzisiaj właśnie to robimy. Wznosimy okrzyki obraźliwe dla wójta, na co jeszcze wczoraj byśmy sobie nie pozwolili, gdybyśmy go spotkali na ulicy. Siadamy na przejściu, żeby samochody nie mogły przejechać i nie boimy się mandatu. Reguły uległy zawieszeniu – gdzie jest linia, której nie wolno przekroczyć? Ktoś rzucił kamieniem w szybę urzędu – czy to jeszcze protest, czy już zaczyna się chuligaństwo?

W takich sytuacjach łatwiej złamać normy społeczne.

Można podać przykład mniej skrajny: zebranie mieszkańców. Zebranie jest bardzo dobrym sposobem na przekazanie informacji i zebranie reakcji i opinii zgromadzonych na dany temat (informacja i konsultacja). Kiedy jednak spróbujemy zaproponować uzgodnienie w trakcie takiego otwartego zebrania jakiejś kwestii – na przykład tego, w jaki sposób zabezpieczymy mieszkańców przed hałasem od planowanej obwodnicy – zwykle otworzymy licytację żądań. Ponieważ trudno nam będzie zgodzić się na wszystkie postulaty, wywołamy niezadowolenie części zgromadzonych. Sytuacja wiecu tworzy bardzo dobrą scenę do wyrażenia przez nich swego niezadowolenia i oburzenia, a stąd tylko krok do słownej agresji. Zamiast załatwić sprawę – czyli w tym przypadku poinformować mieszkańców o inwestycji i zebrać ich reakcję, ale bez próby uzgadniania szczegółowego porozumienia – wywołamy niezadowolenie i agresję i obniżymy własną wiarygodność.

Instytucjonalizacja ma na celu zapobieżenie takiej niekontrolowanej dynamice, jak w obu powyższych przykładach. Generalnie polega ona na tym, aby doprowadzić do sytuacji, w których konflikt przebiega w ramach pewnych instytucji i reguł. Na tym polega uzgadnianie interesów w systemie demokratycznym – mamy instytucje przedstawicielskie, od Sejmu po radę gminy, a w nich wybranych reprezentantów różnych sił społecznych, którzy walczą o realizację ich interesów i doprowadzają w efekcie do tego, że ucierają się jakieś kompromisy. Możemy się denerwować, obserwując przebieg tego ucierania, ale mamy pewność, że dzięki temu uzgadnianie interesów



nie odbywa się na ulicy. Nawet w sytuacji nadzwyczajnej, jaką jest strajk w przedsiębiorstwie, obowiązujące prawo określa główne procedury działania, w tym zasady prowadzenia negocjacji zmierzających do rozwiązywania konfliktu strajkowego.

Mówiąc krótko – dobre zarządzanie konfliktem polega na tym, żeby usiąść i rozmawiać na konkretny temat, próbując załatwić konkretną sprawę.

Pytanie teraz, jakie to instytucje i jakie reguły mogą służyć do rozgrywania konfliktów związanych z inwestycjami? W przypadku sporów zbiorowych między pracownikami i pracodawcami funkcjonuje Komisja Trójstronna, w przypadku konfliktów lokalnych takiej instytucji nie ma.

Faktycznie, nie ma specjalnych regulacji poza powszechnie obowiązującym prawem ani specjalnych instytucji. W niektórych przypadkach – i jest to rozwiązanie z praktycznego punktu widzenia zwykle bardzo wygodne – możemy posilkować się instytucjami istniejącymi, takimi jak rada gminy, komitet osiedlowy, rada mieszkańców czy zebranie mieszkańców wsi. W większości przypadków konieczne będzie tworzenie instytucji ad hoc – takich jak rada konsultacyjna czy „okrągły stół”. Konieczne jest wówczas zaproponowanie i uzgodnienie reguł funkcjonowania takiej instytucji, na przykład w postaci regulaminu (przykładowy regulamin – patrz ramka). Instytucją taką będzie też uzgodniony proces negocjacji z komitetem reprezentującym protestujących lub ogół mieszkańców sąsiedztwa.

Propozycja pod obrady „okrągłego stołu”

Regulamin funkcjonowania „okrągłego stołu” ws. obwodnicy Augustowa

Prof. nzw. dr hab. inż. Andrzej Kraszewski – Moderator

Zasady ogólne

1. „Okrągły stół” ws. obwodnicy Augustowa zwany dalej „okrągłym stołem” został powołany przez Ministra Infrastruktury i Ministra Środowiska, którym przysługuje rola decyzyjna w postępowaniu zmierzającym do rozwiązania problemu obwodnicy Augustowa. Celem „okrągłego stołu” jest wypracowanie w trakcie dialogu rekomendacji dla podejmowanych decyzji w sprawach obwodnicy Augustowa, a także innych dróg w regionie, jeśli mogą one dotyczyć omawianego problemu.
2. Stronami zasiadającymi przy „okrągłym stole” i jego uczestnikami są:
 - przedstawiciele inwestora – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – 3 osoby
 - przedstawiciele samorządu województwa podlaskiego i Augustowa – 4 osoby
 - przedstawiciele pozarządowych organizacji ekologicznych, które były zaangażowane w problem obwodnicy Augustowa – 4 osoby.



- 3. Wszyscy uczestnicy „okrągłego stołu” starają się reprezentować interes publiczny.
4. Minister Infrastruktury i Minister Środowiska powołali moderatora, którego zadaniem jest prowadzenie obrad „okrągłego stołu” zgodnie z niniejszym regulaminem.
5. W obradach uczestniczą eksperci zaproszeni przez Ministra Infrastruktury lub Ministra Środowiska na wniosek moderatora oraz pracownicy merytoryczni obu ministerstw. Udzielają oni wyjaśnień w odpowiedzi na pytania zadawane przez członków „okrągłego stołu” lub przez moderatora.
6. Każda ze stron może wnieść do moderatora o powołanie dodatkowego eksperta formułując pytanie, na jakie ma ów ekspert dać odpowiedź. Moderator zwróci się do Ministra Infrastruktury lub do Ministra Środowiska z prośbą o powołanie tego eksperta na następne obrady „okrągłego stołu”.
7. W sali obrad mogą przebywać jedynie uczestnicy „okrągłego stołu”, moderator, eksperci oraz pracownicy merytoryczni obu ministerstw. Ministrowie Infrastruktury i Środowiska ze swą asystą, Wojewoda Podlaski oraz przedstawiciel Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej są obecni w charakterze obserwatorów. Inne osoby mogą być obecne jedynie za przyzwoleniem moderatora.
8. Przebieg obrad jest rejestrowany. Wypowiedzi poszczególnych osób na spotkaniach „okrągłego stołu” nie mogą być upowszechniane bez ich zgody. Z każdej sesji „okrągłego stołu” moderator sporządza komunikat, który będzie dostępny na stronach internetowych obu ministerstw.
9. Spotkanie albo przyjęcie rekomendacji może się odbyć, jeżeli w obradach będzie uczestniczyć co najmniej 8 członków przy założeniu, że reprezentowana jest każda ze stron, które tworzą „okrągły stół”.
10. W przypadkach wyższej konieczności skład delegacji każdej ze stron może być zmieniony. Nowy uczestnik „okrągłego stołu” powinien złożyć zapewnienie, że zna i akceptuje regulamin „okrągłego stołu”, a także jego dotychczasowe ustalenia.
11. Uczestnicy „okrągłego stołu” nie mogą być zastępowani doraźnie przez inne osoby, ale w przypadku nieobecności na spotkaniu mogą swoje opinie i stanowiska przekazać innym uczestnikom, którzy mają obowiązek je przedstawić. Stanowiska osób nieobecnych nie są brane pod uwagę przy uzyskiwaniu konsensusu.
12. Jeżeli jedna ze stron „okrągłego stołu” zrezygnuje z uczestnictwa w jego obradach, prace „okrągłego stołu” mogą być kontynuowane przez pozostałe dwie strony. Strony te uchwalą w takim przypadku stosowne zmiany w niniejszym regulaminie.



Zasady prowadzenia dyskusji

1. Członkowie „okrągłego stołu” mają równe prawa uczestniczenia, w tym zabierania głosu. Każda wypowiedź jest tak samo ważna niezależnie od stopnia doświadczenia zawodowego osoby wypowiadającej się.
2. Jedno pytanie, jedno zagadnienie, jeden przemawiający w tym samym czasie.
3. Nie ma oceniania osób, przedmiotem sporu mogą być tylko sprawy, a nie osoby. Spór winien być prowadzony na podstawie argumentów z szacunkiem dla oponenta.
4. Wystąpienia nie mogą przekraczać 5 minut. Wystąpienia oparte są jedynie na danych i faktach, które są możliwe do weryfikacji. Członek okrągłego stołu lub moderator może poprosić autora wystąpienia o dostarczenie dowodów, np. dokumentów, opracowań lub publikacji umożliwiających taką weryfikację.
5. Głosu udziela moderator w kolejności zgłaszania się mówców. Ma on obowiązek interwencji, a nawet przerwania wypowiedzi, jeżeli zasady prowadzenia dyskusji przyjęte w tym regulaminie nie są przestrzegane.

Zasady ustalania rekomendacji w drodze konsensusu

1. Ministrowie nie ograniczają w żaden sposób uczestników „okrągłego stołu” w proponowaniu przez nich rozwiązań problemu obwodnicy Augustowa i deklarują intencję uwzględnienia w ostatecznych decyzjach rekomendacji osiągniętych na drodze konsensusu, zgodnych z prawem, zasadami inżynierii budowy dróg, ochrony środowiska przyrodniczego i społecznego oraz ekonomii.
2. Podstawą dyskusji w trakcie spotkań „okrągłego stołu” jest dialog, otwarty na porozumienie i prowadzony z dobrą wolą ze strony wszystkich jego uczestników.
3. Poszukuje się rozwiązań, które pozwalają na uzyskanie efektu wzajemnej korzyści.
4. Wszystkie ustalenia i rekomendacje „okrągłego stołu” podejmowane są w drodze konsensusu. Ustalenia i rekomendacje uważa się również za przyjęte w przypadku, gdy jeden lub co najwyżej dwóch członków „okrągłego stołu” zgłosi zdanie odrębne. Stosowne uzasadnienie zdania odrębnego będzie sformułowane przez zgłaszających i przedstawione przez moderatora ministrom podejmującym decyzję wraz z rekomendacją „okrągłego stołu”.

Praktyczne zasady instytucjonalnego rozwiązywania sporów są następujące:

- nie pertraktujemy z anonimową zbiorowością (na przykład z zebraniem mieszkańców), nie załatwiamy spraw na wieceu,
- negocjujemy z konkretnymi przedstawicielami określonej zbiorowości,
- jasno określamy mandat każdej ze stron – na przykład my jesteśmy pracownikami inwestora upoważnionymi do negocjowania takich a takich zagadnień, a po drugiej stronie siedzą reprezentanci zbiorowości wybrani według określonych reguł,
- ustalamy reguły porządkowe – kto przewodniczy, kto protokołuje, jaki jest porządek obrad i jak się go ustala, jaki jest rytm spotkań, jaki mamy czas na osiągnięcie porozumienia (może mamy nieprzekraczalne terminy wyznaczone przez harmonogram),
- ustalamy zakres negocjacji – określamy, jakie sprawy mogą być przedmiotem negocjacji (na przykład zakres rekompensat dla zainteresowanej społeczności i działań kompensacyjnych na rzecz środowiska lub sposób zabezpieczenia społeczności przed emisją zanieczyszczeń), a jakie nie mogą, bo na przykład nie mamy mandatu do ich negocjowania, jako że decyzje zapadają nad nami (może to być kwestia lokalizacji inwestycji, zastosowanej technologii lub inna).

Instytucjonalizacja konfliktu jest realizacją zasady rządzącej zachowaniem wobec przeciwnika w konflikcie. Brzmi ona:

Jeśli nie możesz czegoś zwalczyć, to spróbuj to przyłączyć.

Co robi na przykład zręczny polityk, który nie jest w stanie obalić argumentacji lub retoryki swego przeciwnika? Przejmuje ją i powtarza, aż wszyscy uznają, że to jego argumenty i jego retoryka.

Podobnie w przypadku konfliktu:

Nasz przeciwnik jawi nam się jako część problemu. Zapraszając go do negocjacji w ramach instytucji służącej uzgadnianiu interesów, czynimy go częścią rozwiązania tego problemu.

5.3 Budowanie mapy konfliktów

Im szybciej zatem uświadomimy sobie, **na kogo** będzie oddziaływać planowana przez nas inwestycja, a także **w jaki sposób** będzie wpływać, tym łatwiej będzie nam podjąć działania prewencyjne (np. informowanie, konsultacje społeczne), a w momencie ujawnienia się konfliktu – interwencyjne (różne formy dialogu i uczestnictwa zainteresowanych stron w procesie przygotowywania inwestycji).



Pierwszym zadaniem jest opisanie **mapy konfliktów**.

Ważne jest tu użycie liczby mnogiej – mówimy o konfliktach, nie o konflikcie. Badając sytuację wokół inwestycji musimy mieć świadomość, że mamy do czynienia z różnymi możliwymi konfliktami wokół niej.

Mapa konfliktów to zestawienie wszystkich podmiotów – osób, społeczności, organizacji i instytucji – które mają związek z naszą inwestycją. W języku konwencji z Aarhus powiedzielibyśmy tu o zainteresowanych społecznościach.

Związek tych podmiotów z inwestycją polega na tym, że jakieś elementy inwestycji na różnych etapach jej „życia” jakoś na nie wpływają. Musimy się zastanowić, jaki może to być wpływ. Rodzaj tego wpływu to sposób, w jaki inwestycja wpływa na interesy zainteresowanej społeczności, a więc wymiar czy linia konfliktu.

Mapa konfliktów zatem to opis potencjalnych stron różnych konfliktów związanych z inwestycją oraz przypisanych do nich wymiarów konfliktu, czyli kwestii spornych.

Istotne jest, żebyśmy brali pod uwagę wpływ na każdym z etapów inwestycji – od etapu przygotowania i projektowania przez budowę po oddanie do użytku i eksploatację. Jest możliwe – a w zasadzie pewne – że dla każdego z etapów lista zainteresowanych społeczności i to, w jaki sposób inwestycja na nie wpływa czy oddziałuje na ich interesy, będą wyglądały odmiennie. Nie należy popełniać błędu polegającego na zaniedbaniu tych różnic i uznaniu, że układ interesów przez cały czas realizacji inwestycji będzie wyglądał tak samo.

W pierwszym kroku próbujemy określić wpływ inwestycji na zainteresowanych z naszej – inwestora – perspektywy i na podstawie naszej wiedzy. Następny krok jest trudniejszy – musimy zastosować przywołaną poprzednio metodę współczynnika humanistycznego i spojrzeć na rzeczywistość społeczną oczami jej uczestników. Co to oznacza? Na przykład wiemy, bo znamy technologię, że poziom emisji odorów z planowanego składowiska odpadów będzie tak niski, że mieszkańcy sąsiedztwa go nie odczują. Musimy jednak zadać sobie pytanie – co na ten temat mogą sądzić mieszkańcy? Czy wiedzą już o inwestycji? Czy nie jest tak, że ich oczekiwanie kształtowane jest przez stereotyp, że „**wysypisko śmierdzi**”? Czy nie jest tak, że jedyny znany im język opisu podobnej inwestycji, taki jak właśnie zacytowany, będzie wyznaczał ich myślenie i uczucia związane z inwestycją?

Aby zrozumieć oczekiwania i obawy zainteresowanych, musimy z jednej strony uruchomić wyobraźnię społeczną i własną znajomość lokalnych realiów, a z drugiej niejednokrotnie zebrać informacje zarówno ze źródeł zastanych (na przykład materiały prasowe, listy i petycje mieszkańców), jak i na miejscu, jak mówią socjologowie „w terenie”. W przypadku większych projektów wskazane będzie zlecenie profesjonalnych badań opinii, ale do zebrania niezbędnego minimum

Pamiętajmy:

Nigdy nie jest tak,
że w przypadku inwestycji istnieje
tylko jeden konflikt na linii
„inwestor – reszta świata”.
Zawsze mamy do czynienia
z układem różnych interesów
i różnych – potencjalnych lub
ujawnionych – konfliktów.

informacji mogą wystarczyć rozmowy z osobami dobrze znającymi społeczność lokalną i wiedzącymi, „co ludzie u nas myślą”.

Następnie należy zastanowić się, kto spośród zainteresowanych społeczności jest naszym sojusznikiem, a kto przeciwnikiem. Często popełnianym błędem inwestora jest myślenie o sobie w kategoriach samotnego kowboja lub Don Kichota, który walczy o słuszną sprawę przeciw wszystkim. To jest dobre, jeśli chcemy się wzruszyć, ale nie służy praktycznemu zrozumieniu sytuacji. Sojusznicy są zawsze. Problem może polegać na tym, że albo my o tym nie wiemy, albo oni o tym nie wiedzą.

Postawienie sobie pytania, gdzie są nasi sojusznicy, czy są to sojusznicy realni, czy potencjalni i co powinniśmy zrobić, żeby z potencjalnych stali się realnymi i aktywnymi, to abecadło dobrze zarządzania konfliktem.

Szukając sojuszników powinniśmy uświadomić sobie, że nasze zadanie nazywa się budowaniem „mapy konfliktów”, a nie „mapy konfliktu”. Nigdy nie jest tak, że jest tylko jeden konflikt, w którym inwestor przeciwstawiony jest całemu otoczeniu. W otoczeniu tym zawsze będą nasi przeciwnicy – ale niekoniecznie będą to zawsze przeciwnicy totalni, raczej będą to przeciwnicy w jakiejś sprawie. Tak samo jest z sojusznikami – może być trudno znaleźć sojusznika, który nas poprze w każdej możliwej sprawie i w każdym działaniu, ale na pewno znajdziemy sojuszników skłonnych do poparcia nas w niektórych sprawach.

Tak więc następnym krokiem w budowaniu mapy konfliktów jest dokonanie próby zarysowania relacji między zidentyfikowanymi przez nas zainteresowanymi a nami, a także relacji między samymi zainteresowanymi. Może jest tak – a w rzeczywistości jest tak niemal zawsze – że istotne linie konfliktu nie biegną między nami a mieszkańcami, tylko między różnymi grupami zainteresowanych, z których jedni chcą jednego, a inni drugiego?

Kiedy już odpowiemy sobie na pytanie, czy w naszym polu jest jeden konflikt, czy wiele różnych konfliktów i jakie one są, kiedy już zrozumiemy, o co chodzi stronom i jak się splatają i krzyżują ich interesy, powinniśmy przystąpić do przygotowania planu działania.

Plan działania powinien z pewnością obejmować program pozyskiwania sojuszników. To, że możemy mieć sojuszników, tylko że oni o tym jeszcze nie wiedzą, brzmi jak żart, ale żartem nie jest. Weźmy media: dziennikarze szukają tematów i zdarzeń, wśród których konflikty „sprzedają się” szczególnie dobrze. Dziennikarze nie mają informacji, dopóki ktoś im jej nie przekaze. Jeśli pierwsi będą mieszkańcy zaniepokojeni inwestycją, dziennikarze zarejestrują ich lęki i powiedzą o nich swym czytelnikom i widzom, zwykle w tonie sensacji. Jeśli jednak wprowadzimy z odpowiednim wyprzedzeniem w życie plan współpracy z mediami i przekazemy im dużo ciekawych i ważnych



informacji i faktów na temat inwestycji, ich skłonność do bezkrytycznego powtarzania opinii protestujących będzie mniejsza. Być może przynajmniej zaprezentują bezstronnie nasze stanowisko. Być może w komentarzu wezmą naszą stronę w jednej z omawianych kwestii – nie możemy oczekiwać, że będą naszymi sojusznikami we wszystkim.

Plan działania powinien też obejmować opracowanie strategii działań informacyjnych i konsultacyjnych według metodologii opisanej w poprzednim rozdziale – w sytuacji, gdy mamy do czynienia z sytuacją konfliktową, strategia komunikacji musi być budowana na podstawie opracowanej przez nas mapy konfliktów. Działania informacyjne i konsultacyjne, w tym działania wyprzedzające, będą wspierały wdrażany przez nas plan rozwiązania konfliktu.

Następnym zadaniem jest zaplanowanie konkretnych działań zmierzających do rozegrania konfliktu. Obejmuje ono dobranie procedury i narzędzi – mogą to być negocjacje z komitetem mieszkańców lub z komitetem protestacyjnym, może to być stworzenie ad hoc specjalnej instytucji typu „okrągłego stołu” lub społecznej rady konsultacyjnej, może to być rozbudowany proces konsultacji z różnymi podmiotami i organizacjami. Wybór form i procedur będzie zależał od realiów, w jakich działamy.

Istotną sprawą jest także określenie płaszczyzny prowadzenia dyskusji i negocjacji. Mówiąc o płaszczyźnie, mówimy o języku. Im bliżej jesteśmy danych realnych, weryfikowalnych i policzalnych, tym dla nas lepiej i wygodniej – jako inwestor poruszamy się w świecie liczb i danych technicznych. Tym lepiej tak naprawdę dla naszych rozmówców – na tej płaszczyźnie realnie możemy im coś zaoferować. Możemy też pokazać, dlaczego niektóre opcje nie wchodzą w grę i dla jakich rozwiązań praktycznie nie ma alternatywy. Płaszczyzna faktów i liczb może więc – racjonalnie biorąc – prowadzić nas do porozumienia. Jednak protestujący często zaczynają dyskusję na innej płaszczyźnie – na płaszczyźnie obaw, emocji i nieufności. Posługują się stereotypami, a często w tle mamy agresję, bo tak ludzie zwykle reagują w sytuacji niepewności i zagrożenia. Często tak naprawdę potrzebują najbardziej, by ktoś, do kogo mają zaufanie, uspokoił ich lęki.

Co robić w takiej sytuacji?

Jeśli zetkniemy się z taką sytuacją, będziemy skłonni do odrzucenia rozmowy na proponowanej przez rozmówców płaszczyźnie. „W ten sposób nie można rozmawiać, rozmawiamy o faktach” – to będzie typowa reakcja, do której będziemy mieli tendencję. Nasi rozmówcy tymczasem nie będą chcieli rozmawiać o „naszych” faktach – „ich” fakty to właśnie nieufność, lęk i stereotypy. Próba przeciągnięcia ich od razu na naszą płaszczyznę nic nie da. Nie są do tego gotowi, bo zwykle nam nie ufają. Jeśli chcemy, aby weszli na naszą płaszczyznę, najpierw my musimy wejść na ich. Musimy się zbliżyć do nich na gruncie ich sposobu rozumienia problemu i pokazać, że my go też rozumiemy. Dopiero po tym możemy podjąć pracę nad przejściem razem z nimi na płaszczyznę, która dla nas jest „realna”.

5.4 Strony konfliktu

Stroną konfliktu może być każda osoba lub grupa osób, na którą będzie miała wpływ dana decyzja lub działanie. Stroną konfliktu może być również każdy, kogo mogą dotyczyć skutki planowanych działań. Zgodnie z prawem stroną w postępowaniu decyzyjnym – co w niektórych, ale przecież nie we wszystkich przypadkach, może prowadzić do tego, że stanie się stroną konfliktu – może być każdy, kto jest w stanie wykazać, że ma interes prawny w rozstrzygnięciu (art.28 k.p.a.). Warto zauważyć, że choć w tym rozdziale mówimy o stronach konfliktu, to generalnie chodzi tu o zainteresowane społeczności mogące być uczestnikami konsultacji społecznych, nie przesądzając, czy w danej sytuacji dojdzie do otwartego konfliktu i jaki będzie on miał przebieg.

W przypadku konfliktów ekologicznych stronami są z reguły:

- mieszkańcy terenów, na których ma powstać inwestycja,
- organizacje pozarządowe, głównie ekologiczne, ale również na przykład stowarzyszenia mieszkańców,
- władze samorządowe,
- inne organizacje i stowarzyszenia, np. branżowe, organizacje przedsiębiorców itp.,
- inwestorzy.

Wymienione grupy są typowymi stronami konfliktów wokół inwestycji, chociaż lista ta z pewnością nie jest wyczerpująca. Dlatego opracowując program działań informacyjnych i konsultacyjnych, w tym plan zarządzania konfliktem, należy analizować wszystkie grupy, na które realizacja inwestycji może w jakikolwiek sposób wpłynąć.

5.4.1 Mieszkańcy

Mieszkańcy jako strona konfliktu ekologicznego najczęściej artykułują obawy o:

- szkodliwe dla zdrowia emisje zanieczyszczeń do powietrza, wód powierzchniowych i podziemnych,
- zanieczyszczenie gleb i pośrednio płodów rolnych,
- zwiększenie emisji hałasu,
- nasilenie ruchu pojazdów,
- pogorszenie poziomu bezpieczeństwa,
- spadek wartości nieruchomości,
- zniszczenie krajobrazu.

Do częstych przyczyn protestów ze strony mieszkańców należą również:

- wspomniany już wcześniej syndrom NIMBY („Not in my backyard”, czyli „Nie na moim podwórku”), który polega na tym, że protestujący nie tyle są przeciwko inwestycji, ile przeciwko jej lokalizacji w pobliżu ich domów,



- chęć uzyskania rekompensat za faktycznie lub rzekomo poniesione straty w związku z realizacją inwestycji.

Podnoszone w takich sytuacjach argumenty ekologiczne są często tylko pretekstem, są bowiem one bardziej interesujące i nośne dla mediów i opinii publicznej.

Do działań najczęściej podejmowanych przez mieszkańców należą:

- tworzenie komitetów protestacyjnych,
- publikowanie swoich postulatów w mediach, w tym w internecie,
- wywieranie nacisku na władze samorządowe i administrację rządową, by nie wydawały potrzebnych dla realizacji inwestycji decyzji,
- zaskarżanie uzyskanych przez inwestora decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego, co często skutecznie wydłuża proces egzekwowania uzyskanych pozwoleń, a tym samym opóźnia inwestycję,
- organizowanie demonstracji i pikiet wszędzie tam, gdzie tego typu formy protestu wzbudzą zainteresowanie mediów,
- blokowanie dróg lub placów budowy,
- okupacja budynków użyteczności publicznej.

5.4.2 Organizacje ekologiczne

Organizacje ekologiczne pełnią najczęściej rolę adwokata interesów przyrody, sprawującego kontrolę społeczną nad procesem inwestycyjnym. Szczególnie duże organizacje ekologiczne są obecnie dobrze zorganizowane i profesjonalnie przygotowane (często lepiej niż inwestorzy) zarówno w zakresie wiedzy ekologicznej, jak i prawnej.

Organizacje ekologiczne często podnoszą kwestie faktycznie związane z ochroną środowiska przyrodniczego i społecznego, jak na przykład:

- wyrażają obawy przed naruszeniem obszarów chronionych i terenów cennych przyrodniczo – otulin parków narodowych i krajobrazowych, rezerwatów, obszarów Natura 2000,
- domagają się przestrzegania zasad ekorozwoju, na przykład:
 - proekologicznej polityki transportowej,
 - zrównoważonego rozwoju miast,
 - zasad poszanowania energii,
 - ekologicznej gospodarki odpadami.

Obecnie organizacje ekologiczne rzadko już prezentują syndrom zwany BANANA (z ang. „Build Absolutely Nothing, Anywhere, Near Anything”), czyli „nie buduj absolutnie niczego, nigdzie, w pobliżu niczego”. Duże organizacje ekologiczne chętnie włączają się w działania protestacyj-

ne podejmowane przez mieszkańców, ale zwykle stawiają sobie za cel wpłynięcie na proces inwestycji w kierunku zgodnym ze swymi przekonaniem. Dodatkowo służą fachowym i prawnym wsparciem dla protestu mieszkańców. Formą ich aktywności są również interwencje w organach Unii Europejskiej, które rozpatrują wniosek o dofinansowanie planowanej inwestycji, a także wychwytywanie wszystkich nieścisłości prawnych w przygotowywanych przez inwestora dokumentach, co pozwala im na uzyskiwanie korzystnych rozstrzygnięć w NSA.

„Ekoharacze”

Działania organizacji ekologicznych, których celem jest rzeczywiście ochrona środowiska przyrodniczego i społecznego, należy odróżnić od akcji organizacji pseudoekologicznych. Celem tych drugich jest blokowanie inwestycji pod sztandarami ochrony środowiska tak długo, aż zdesperowany inwestor zgodzi się zapłacić im określoną kwotę – w tym przypadku można ją nazwać okupem – za odstąpienie od protestu. Tego typu zdarzenia były w Polsce odnotowywane przez media.

5.4.3 Władze samorządowe

Przedstawiciele władz samorządowych, którzy również często występują w roli inwestorów, zwykle nie trzeba przekonywać o wynikających z inwestycji korzyściach dla lokalnych społeczności. Problemem bywa natomiast to, że działanie tej grupy determinują względy polityczne, które czasami nie są do końca zgodne z dobrem społecznym związanym z realizacją inwestycji.

Wynikają one z takich czynników, jak:

- troska o własny wizerunek w oczach wyborców,
- obawa o wynik kolejnych wyborów,
- chęć wykorzystania konfliktu do zbiccia kapitału politycznego i zbudowania poparcia dla siebie,
- chęć wykorzystania konfliktu w walce politycznej z opozycją.

Oczywiście samo to, że lokalni liderzy działają na rzecz tego, by być ponownie wybranymi i z tego względu dbają o popularność, nie jest niczym złym. Tak jest zbudowany system demokratyczny. Problemem może być skłonność niektórych polityków do prowadzenia polityki populistycznej. Polega ona na tym, że polityk nie patrzy na długofalowe korzyści, ale dba o to, żeby wszyscy byli zadowoleni tu i teraz. Taki polityk może nie chcieć poprzeć inwestycji – jej efekty będą za jakiś czas, a ludzie protestują już dziś.

Im konflikt bardziej nagłośniony przez media, tym większa będzie skłonność niektórych rządzących do popierania stanowiska protestujących, a nie potrzebnej społeczeństwu inwestycji. Zjawisko to nasila się szczególnie przed wyborami samorządowymi lub parlamentarnymi. Jest to drugi z problemów politycznych związanych z inwestycjami. Nawet polityk patrzący w dłuższej



perspektywie i mający plany przeprowadzenia wielu inwestycji na swoim terenie zawaha się, jeśli zobaczy, że nasilenie problemów związanych z ich realizacją przypada na okres wyborów. Uzasadniona bowiem będzie obawa, że korzystne efekty inwestycji pojawią się w następnej kadencji, ale już nie on będzie wtedy na urzędzie.

W takim przypadku władze samorządowe mają najczęściej tendencje do:

- powstrzymywania się od jakiegokolwiek wsparcia dla działań inwestora, nawet jeśli wsparcie takie zostało wcześniej uzgodnione,
- piętżenia trudności w procedurze administracyjnej związanej z inwestycją,
- przyłączania się do protestujących mieszkańców.

5.4.4 Organizacje branżowe, organizacje przedsiębiorców

Stronami konfliktów wokół inwestycji mogą być również różnego rodzaju stowarzyszenia branżowe lub profesjonalne. Mogą one włączać się do protestu przeciwko inwestycji, jeżeli narusza ona w jakimś stopniu ich dotychczasowe interesy.

Przykładem mogą być deweloperzy, którzy są zainteresowani budową mieszkań na terenach przeznaczonych pod inwestycję lub nie chcą spalarni w pobliżu budowanych przez siebie budynków, dlatego będą żywo zainteresowani zablokowaniem planowanego przedsięwzięcia.

5.4.5 Inwestorzy

Stroną konfliktu wokół inwestycji są również oczywiście sami inwestorzy. Inwestorzy są tak naprawdę odpowiedzialni za realizację całości procesu inwestycyjnego, a więc zarówno za stronę techniczną, jak i społeczną przedsięwzięcia. W sytuacji pojawienia się konfliktu, gdy występuje potrzeba zarządzania nim, to inwestor zwykle bierze na siebie rolę gospodarza czy menedżera tego procesu.

Grzechy popełniane przez inwestorów najczęściej wynikają z błędów i niekompetencji. Przez otoczenie zwykle jednak postrzegane są one jako przejaw urzędniczej arogancji.

Należą do nich:

- Istotne, faktyczne błędy w projekcie inwestycji lekceważące zasady ochrony środowiska.
- Przekonanie, że ciche uzyskanie wymaganych uzgodnień i pozwoleń daje gwarancję rozpoczęcia budowy, która będzie następnie kontynuowana na zasadzie „faktów dokonanych”. Nic bardziej mylnego. Stosowanie metody „cichych kwitów” najczęściej kończy się tym, że kiedy maszyny wjeżdżają na plac budowy, zastają tam przykutych łańcuchami protestujących.
- Niedoceniające determinacji strony społecznej w dochodzeniu swoich praw.
- Przecenianie roli władz lokalnych, z którymi stosunkowo szybko można się porozumieć, co nie gwarantuje jednak powodzenia realizacji inwestycji.

6. Metody rozwiązywania konfliktów

6.1 Negocjacje

Podstawową metodą rozwiązywania konfliktów są negocjacje. Jest to nic innego jak bezpośrednia rozmowa dwóch lub więcej stron, które pracują nad dojściem do porozumienia w określonej sprawie.

Negocjacje mają swój początek już w momencie, gdy dostrzegamy, że realizacja naszych planów może być utrudniona lub zablokowana przez konkretną osobę lub grupę osób – „drugą stronę”. Przystąpienie do negocjacji ma sens tylko wtedy, gdy mamy pewność, że i my, i druga strona jesteśmy gotowi do zmiany stanowiska, a także że jako negocjatorzy jesteśmy uprawnieni do podejmowania decyzji.

Teoretycy i praktycy wyróżniają dwa sposoby negocjowania:

Negocjacje pozycyjne są przetargiem – dość prostą, powszechnie znaną i stosowaną grą w wymianę żądań i ustępstw.

To taki sposób negocjowania, w którym zysk naszej strony oznacza stratę strony przeciwnej. Jest to tak zwana gra o sumie zerowej. Im będziemy bardziej nieustępliwi i twardzi w rozmowach, tym więcej uda nam się wywalczyć (o ile nie zrazimy do siebie drugiej strony).

Typowym przykładem negocjacji pozycyjnych jest targowanie się o cenę. Ustępstwo ze strony sprzedawcy jest naszym zyskiem, ale dla niego oznacza mniejszy zarobek.

Przystępując do negocjacji pozycyjnych zakładamy sobie **punkt aspiracji**, czyli to, co chcemy osiągnąć i wyznaczamy **dolną linię**, poza którą nie optaca nam się negocjować. Przy określaniu dolnej linii konieczne jest określenie najlepszej alternatywy negocjowanego porozumienia – **BATNA** (Best Alternative To Negotiation Agreement). BATNA określa to, co zrobimy, jeśli nie uda nam się osiągnąć porozumienia w negocjacjach. Jeżeli w trakcie rozmów okaże się, że to, co w ich wyniku możemy osiągnąć, jest mniej korzystne od naszej BATNA, wówczas odступujemy od negocjacji.

Przedstawiając wstępne stanowisko – **pozycję otwarcia** będącą punktem wyznaczającym nasz **przedział akceptacji** – musimy być przygotowani na ustępstwa, którymi będziemy mogli się wymieniać. Pierwsza propozycja musi być na tyle wygórowana, abyśmy mieli przestrzeń do stopniowego zbliżania się do **przedziału zgodności**.

Wynikiem takich negocjacji jest mniej lub bardziej zadowolający kompromis. Takie negocjacje są



proste, zwłaszcza gdy spór toczy się o pieniądze. Nie wymagają czasochłonnego zastanawiania się nad obawami i wątpliwościami zaangażowanych osób (na przykład protestujących czy organizacji ekologicznych).

Jeśli jednak za stanowiskiem protestujących stoją inne niż tylko finansowe interesy, może się okazać, że porozumienie zostanie storpedowane, a konflikt będzie się tlił.

Negocjacje problemowe to taki sposób negocjowania, w którym szukamy sposobów zaspokojenia faktycznych potrzeb i interesów obu stron.

Tym, co leży u podstaw działania stron konfliktu, co motywuje strony do działania, jest wspomniane wcześniej subiektywne poczucie zagrożenia realizacji określonych potrzeb lub chęć ich realizacji. Wyrazem określonych potrzeb są interesy, które strony chcą realizować. Swoje obawy lub sprzeciw, a czasami propozycje (np. budowa spalarni odpadów, ale w innym miejscu) wyrażają w postaci określonych stanowisk.

Różnicę pomiędzy interesami i stanowiskami pokazuje na przykładach poniższa tabela.

Stanowiska	Interesy
Żądamy budowy drogowej obwodnicy miasta!	Bezpieczeństwo mieszkańców ginących pod kołami przejeżdżających przez centrum miasta ciężarówek
Nie chcemy obwodnicy miasta!	Ochrona zagrożonych gatunków roślin i zwierząt
Spalarni śmieci nasze NIE!	Jakość powietrza i czystość krajobrazu

W praktyce, stanowisko „nie chcemy autostrady” może oznaczać właściwie nieograniczoną liczbę potrzeb i interesów nawet w obrębie jednego komitetu czy organizacji. Może być ich tyle, ile osób uczestniczy w proteście, lub więcej. Rozpoznanie interesów drugiej strony to nic innego, jak znalezienie odpowiedzi na pytanie „dlaczego oni protestują”?

Jakie mogą być powody przyjmowania stanowiska „nie chcemy autostrady”?

- Ktoś chce ciszy i spokoju.
- Ktoś nie lubi zmian.
- Ktoś ma dużo czasu, a za mało towarzystwa.
- Ktoś chce być sołtysem i liczy na głosy.
- Ktoś ma narzeczoną po drugiej stronie planowanej autostrady.
- Ktoś martwi się losem ropuch.

Każda z tych osób ma inny powód, dla którego protestuje, a zaspokojeniem ich potrzeb i interesów niekoniecznie musi być rezygnacja z budowy autostrady. Warto poszukać innych rozwiązań. Może to być ekran i żywopłot, udział w komitecie planującym pas zieleni, kładka nad trasą lub podziemne przejście dla małych zwierząt. Oczywiście nie jesteśmy w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb, ale ich dostrzeżenie i wzięcie pod uwagę może nam rozszerzyć pole negocjacyjne.

Mimo że do negocjacji dochodzi wtedy, gdy konflikt staje się otwarty, to samo przystąpienie do rozmów oznacza, że mamy sobie nawzajem coś do zaoferowania. Warto potraktować kontrowersje i konflikty wokół inwestycji jako wspólny problem do rozwiązania. Chodzi o to, by wspólnie poszukiwać takich rozwiązań, które nie tyle będą uwzględniały określone stanowiska (co może być trudne, kiedy stanowisko brzmi „nie chcemy autostrady”), ile realizowały konkretne interesy i leżące u ich podstaw potrzeby.

Niezależne od tego, w jaki sposób będziemy negocjować, rzetelne i staranne przygotowanie do rozmów jest podstawowym warunkiem skutecznego negocjowania. Im więcej będziemy mieli danych o możliwościach, aspiracjach i interesach wszystkich stron konfliktu, tym mamy większe szanse na jego satysfakcjonujące zakończenie.

6.2 Mediacje

Jeśli z różnych względów strony nie potrafią samodzielnie, w drodze negocjacji dojść do porozumienia, wówczas przydatna może być pomoc niezależnej, bezstronnej osoby trzeciej – mediatora. Zadaniem mediatora jest pomóc stronom w wypracowywaniu zasad i sposobów prowadzenia sporu oraz ustaleniu warunków porozumienia. Mediator odpowiada za **przebieg procesu** uzgodnień, a nie za ich **merytoryczną zawartość**.

Jest pięć żelaznych zasad mediacji:

- akceptowalność – obie strony muszą zgodzić się na osobę konkretnego mediatora,
- bezstronność – mediator nie proponuje własnych rozwiązań ani nie preferuje żadnej ze stron,
- neutralność – mediator stara się, by jego osobiste przekonania, uprzedzenia i wartości nie wpływały na przebieg mediacji,
- dobrowolność – strony uczestniczą w mediacji z własnej woli i w każdej chwili mogą odstąpić od rozmów,
- poufność – obowiązuje mediatora, który może ujawnić jedynie to, co zostało uzgodnione w toku mediacji i na co zgodziły się obie strony.

Mediacja od lat jest z powodzeniem stosowana przy rozwiązywaniu konfliktów pracowniczych (np. pracodawca – związki zawodowe). Na potrzeby tego rodzaju mediacji powstała lista mediatorów przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej.



Powoli upowszechniają się w Polsce również inne rodzaje mediacji, np. mediacje sądowe (typu sprawca – ofiara), mediacje gospodarcze czy mediacje rodzinne (np. jako alternatywa dla długotrwałych i z reguły trudnych spraw rozwodowych).

Wprawdzie nie wyodrębnił się do tej pory specjalny rodzaj mediacji związanej z rozwiązywaniem konfliktów wokół inwestycji, jednakże chcąc podjąć próbę mediacji warto skorzystać z doświadczeń jednego z licznych istniejących w Polsce stowarzyszeń mediatorów:

- Polskie Centrum Mediacji – <http://www.mediator.org.pl>
- Krajowe Stowarzyszenie Mediatorów – <http://www.mediacje-ksm.pl>
- Centrum Mediacji Partners Polska – <http://www.mediacja.org>
- Polskie Stowarzyszenie Mediacji Gospodarczej – <http://psmg.pl>
- Krajowe Centrum Mediacji – <http://www.mediacje.pl>

Analiza przypadku – mediacje w sprawie rozbudowy lotniska w Wiedniu

Plany rozbudowy lotniska w stolicy Austrii spotkały się z silnym protestem ze strony mieszkańców. Władze wiedeńskiego lotniska potraktowały opór bardzo poważnie i postanowiły podjąć rozmowy z mieszkańcami miasta. W tym celu postanowiono wprowadzić w życie całkowicie nowatorski pomysł. Zamiast typowych działań informacyjnych czy kosztownej kampanii reklamowej postawiono na szeroko zakrojone mediacje.

Zarówno władzom lotniska Flughafen Wien AG, jak i mieszkańcom Wiednia szczególnie niepokojące wydawały się prognozy dotyczące ruchu lotniczego. Na rok 2010 przewidywano 20,9 miliona pasażerów, a na rok 2015 już 26,5 miliona pasażerów. Dyrekcja lotniska spodziewała się, że rosnące potrzeby przekroczą wkrótce możliwości dwóch pasów startowych. Okoliczni mieszkańcy od dawna cierpieli z powodu zbyt dużego natężenia hałasu. Obawiali się, że stale zwiększająca się liczba przylotów i odlotów doprowadzi do jego nasilenia. Chociaż wprowadzono techniki wyciszania silników samolotów, a także częściowo zredukowano natężenie hałasu w pobliżu lotniska, okolicznych mieszkańców niepokoiła decyzja o wybudowaniu kolejnego pasa startowego.

Proces mediacji został powierzony wiedeńskim prawnikom: Helmutowi Praderowi, Gerhardowi Fuesterowi oraz Urszuli Koenig. To właśnie oni zaproponowali koncepcję otwartego dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi.

Prowadzący sprawę lotniska Helmut Prader odbył wiele rozmów z zainteresowanymi stronami, z reprezentantami lokalnych społeczności oraz partiami politycznymi. Jego celem było ustalenie, jakie są problemy związane z dalszym rozwojem infrastruktury lotniska. Dzięki przeprowadzonym rozmowom wśród zainteresowanych stron została wyłoniona grupa mediacyjna.





W połowie stycznia 2001 roku odbyło się pierwsze forum mediacyjne. Uczestniczyło w nim ponad 60 przedstawicieli zainteresowanych stron – była to największa mediacja w Europie. Brali w niej udział przedstawiciele społeczności lokalnych, dzielnic Wiednia, grup lotniczych, partii politycznych, licznych inicjatyw obywatelskich oraz wiedeńscy adwokaci. W marcu tego samego roku strony postanowiły skupić się na dwóch kluczowych w negocjacjach kwestiach: projekcie rozwoju portu lotniczego Vienna International Airport oraz ruchu lotniczym w systemie dwóch pasów startowych i obecnym poziomie hałasu.

Procedura mediacji została przyjęta i wsparta przez wszystkie zainteresowane strony. Celem było wypracowanie wiążącego i wykonalnego porozumienia, biorącego pod uwagę interesy ekologiczne i ekonomiczne. Forum mediacyjne było największym i najważniejszym organem podejmującym wszystkie wiążące decyzje. W czasie całego procesu mediacji odbyło się 15 sesji forum mediacyjnego. Grupa sterująca procesem mediacji przedyskutowała kwestie proceduralne, zebrała potrzebne informacje, powołała i przydzieliła grupom roboczym zadania. Grupy robocze powołane zostały do rozwiązania konkretnych kwestii i problemów.

Dokumenty z każdej z sesji dostępne są na stronie internetowej <http://www.viemediation.at>. Po osiągnięciu porozumienia co do tematyki mediacji rozpoczęła się właściwa procedura mediacyjna dotycząca spornych kwestii. Skupiono się przede wszystkim na właściwym udostępnianiu informacji. W grudniu 2002 roku forum mediacyjne zaakceptowało rezultaty prac grup roboczych, zajmujących się problemem limitu poziomu hałasu. W maju 2003 roku podpisano dokument reorganizujący aktualne zatłoczenie nad wiedeńskim lotniskiem, co zakończyło pierwszy etap procedury mediacji.

Następnie skupiono się na planach rozwoju portu lotniczego Vienna International Airport i powiązanych z tym kwestiami takimi jak budowa trzeciego pasa startowego, fundusze na ochronę środowiska czy regulacja nocnych lotów.

W ramach rozmów grup roboczych oraz forum mediacyjnego ustalono między innymi przedłużenie okresu zakazu przelotów oraz zakaz lądowań dla samolotów zbliżających się z południa. Co więcej, kontrakt zawierał ustalenia dotyczące zapewnienia przez Vienna International Airport montażu ekranów akustycznych, a także pomiarów hałasu.

Na podstawie wszystkich ustaleń, przyjętych przez strony zaangażowane w proces mediacji, w czerwcu 2005 roku podpisano pakiet kontraktów, zawierających szczegółowe ustalenia. Procedura mediacyjna była największą tego typu mediacją na świecie. Osiągnięto porozumienie zarówno w sprawie dalszego rozwoju lotniska, jak i ekspozycji na hałas.



6.3 Metody rozwiązywania konfliktów w dużych grupach

W przypadkach kiedy w konflikt zaangażowana jest naprawdę duża grupa ludzi, a problemy mają wpływ na całe lokalne środowisko, stosuje się takie metody rozwiązywania konfliktów, które włączają w proces podejmowania decyzji jak największą liczbę zainteresowanych stron. Taką procedurą może być planowanie partnerskie – ustrukturyzowane spotkanie ludzi, których problem dotyczy, wspierane przez profesjonalnych facylitatorów i ekspertów merytorycznych. Praca w takiej grupie opiera się na uporządkowanej dyskusji, a jej efektem jest wspólne tworzenie rozwiązań i podjęcie decyzji.

Rolą facylitatora jest przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom grupowym, ułatwienie przepływu informacji, porządkowanie uzgodnień i pilnowanie procedur. W tym celu korzysta się ze wsparcia profesjonalnych moderatorów. Facylitator nie ma wpływu na treść obrad czy uzgodnień, a jedynie na sposób dochodzenia do nich.

Zadaniem facylitatora jest dostarczenie efektywnych metod pracy i dbanie o przestrzeganie przyjętych reguł. Skuteczny facylitator musi być bezstronny i jako taki postrzegany – jest ekspertem od formy, a nie od treści spotkania. Formą w tym przypadku jest procedura.

Przygotowując spotkanie należy ustalić, ile będzie trwało (od dwóch do kilku dni) i zaprosić osoby, na które będzie miała wpływ decyzja i jej skutki. Im więcej takich osób, które wniosą swoją wiedzę, umiejętności, wartości i doświadczenia, tym większa szansa na wypracowanie porozumienia. W trakcie zebrania każdy jego uczestnik musi mieć szansę na wypowiedzenie swojej opinii i oceny sytuacji.

Powstaje lista problemów, które są grupowane w kategorie i których przyczyny i skutki są analizowane. Potem uzgadnia się strategię przyszłych działań. Decyzje podejmowane są w oparciu o konsensus, czyli zgodę wszystkich zainteresowanych. Choć taki sposób dochodzenia do uzgodnień jest czasochłonny i mozolny, to pozwala uniknąć podziału na wygranych i przegranych.

Podpowiedź

Warto angażować w proces uzgadniania jak największą liczbę zainteresowanych stron. Jeśli ludzie mają możliwość uczestniczenia w kształtowaniu swej przyszłości, wówczas są w stanie wdrożyć zmianę i popierać to, co sami stворzyli.

Analiza przypadku – udział społeczny przy budowie drogi S10 w Austrii

Droga ekspresowa S10 była jednym z większych przedsięwzięć realizowanych w ostatnich latach w Austrii. Postanowiono pokonać masowy sprzeciw lokalnej ludności wobec pomysłu budowy drogi za pomocą procedury partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym.

Projekt zakładał wybudowanie 40 kilometrów płatnej, czteropasmowej drogi łączącej autostradę A7 z granicą austriacko-czeską. Miała ona przecinać dziesięć miejscowości liczących po około 30 tys. mieszkańców każda. W początkowej fazie projektu na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury, Transportu i Technologii przeprowadzono badania opinii społecznej, które miały wskazać przyczyny ewentualnych konfliktów pomiędzy inwestorem a miejscową ludnością.

Wyniki badań ujawniły masowy opór mieszkańców okolicznych miejscowości wobec planowanej inwestycji. Wśród głównych powodów sprzeciwów były: wzmożone natężenie ruchu, zanieczyszczenie środowiska, a także spadek krajobrazowej atrakcyjności okolicy. Lokalna społeczność żądała również udziału w procesie decyzyjnym oraz egzekwowania prawa i obowiązujących zasad dotyczących budowy dróg.

Konflikt wokół budowy drogi postanowiono rozwiązać za pomocą procedury partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym, czyli współuczestnictwa lokalnej społeczności w pracach nad projektem i przy podejmowaniu decyzji. Metoda ta polegała na zaangażowaniu wszystkich stron konfliktu w prace nad powstawaniem projektu drogi. Celem procedury było przeanalizowanie wszystkich aspektów planowanej inwestycji – społecznych, środowiskowych i ekonomicznych – a następnie opracowanie wspólnego projektu.

Proces partycypacji społecznej podzielono na trzy etapy, by uporządkować prace i zredukować ryzyko pojawienia się rozbieżności w późniejszym okresie.

W pierwszym etapie na podstawie dostępnych danych i informacji zgromadzonych podczas badań przeanalizowano możliwe korzyści przebiegu trasy. Te, które zostały ocenione najniżej, zostały odrzucone. Podczas pierwszej fazy prac stworzono również listę wszelkich oczekiwań wyrażanych przez lokalne społeczności, a także kryteriów oceny proponowanych projektów.

W drugim etapie prac analizowano konkretne propozycje lokalizacji nowej drogi. Podczas tej fazy wszystkie warianty przebiegu drogi były prezentowane i analizowane przez grupy robocze pod kątem przyjętych wcześniej kryteriów. Efektem było wybranie jednej, najbardziej realnej propozycji.

Trzeci etap polegał na porównaniu projektu początkowego z tym, który został wyłoniony w procesie partycypacji. Okazało się, że ewoluował on nie tylko zgodnie z kryteriami technicznymi, ale także zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców. Celem ostatniego etapu było właśnie wyłonienie jednego projektu drogi ekspresowej tak, aby został wybrany przez beneficjenta.



W trakcie wszystkich trzech etapów udział społeczeństwa w planowaniu polegał na wyrażaniu oczekiwań i interesów przez strony konfliktu. Oceniano poszczególne regiony, przez które miała przebiegać droga, pod względem środowiska naturalnego, rolnictwa, ingerencji w dzielnice mieszkalne, rekreacji itp.

Cały proces uzgodnienia projektu budowy nowej drogi trwał około trzech lat. W tym czasie odbyło się 119 spotkań, zarówno tych wewnętrznych, jak i tych z różnymi grupami zainteresowanymi budową.

Ostatecznym rezultatem udziału społeczeństwa w procesie powstawania projektu drogi ekspresowej S10 był projekt, który w większości pokrywał się z życzeniami i żądaniami przedstawicieli poszczególnych miejscowości, z wyjątkiem dwóch planowanych odcinków. Większość próśb i żądań mieszkańców zostało uwzględnionych w ostatecznym projekcie.

Proces partycypacji społecznej zakończył się powodzeniem. Wszyscy uczestnicy byli usatysfakcjonowani pozytywną i przyjazną atmosferą podczas spotkań. Przedstawiciele stron podeszli do procesu w sposób profesjonalny i kompetentny. Byli przygotowani merytorycznie oraz chętni do współpracy, dzięki czemu przyczynili się do wypracowania pozytywnego rezultatu.

Opisane w niniejszym rozdziale analizy przypadków pochodzą z raportu „Promoting environmental mediation as a tool for public participation and conflict resolution” Austriackiego Stowarzyszenia ds. Środowiska i Techniki (OGUT). Pełną wersję raportu, jak i opisy wielu innych metod rozwiązywania konfliktów w dużych grupach można znaleźć na stronie <http://www.oegut.at> oraz <http://www.partizipation.at>

Notatki



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

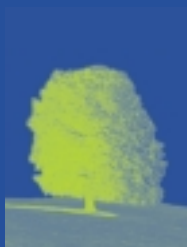


**MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna



Nowe
drogi rozwoju
człowiek
natura
infrastruktura