



# Konflikt ekologiczny



# "Konflikt ekologiczny"

Materiały pokonferencyjne



Centrum Informacji o Środowisku  
**ekoportal**  
[www.ekoportal.gov.pl](http://www.ekoportal.gov.pl)

Warszawa 2007

Opracowanie materiałów  
Anna M. Materkowska, Tadeusz Burger,  
pod redakcją Cezarego Starczewskiego

Zdjęcia  
Jacek Piechocki, Cezary Starczewski

Wydawca  
Centrum Informacji o Środowisku

Adres redakcji  
Centrum Informacji o Środowisku  
00-922 Warszawa, ul. Wawelska 52/54  
tel.(022) 579 22 11, tel./fax (022) 579 26 88, [ekoportal.pl](http://ekoportal.pl) (022) 382 13 14  
e-mail: [centrum@cios.gov.pl](mailto:centrum@cios.gov.pl) [www.ekoportal.gov.pl](http://www.ekoportal.gov.pl)

Skład i druk  
„Sprint” Zakład Usługowo-Poligraficzny  
Siedlce, ul. Broniewskiego 50, tel. (025) 644 63 10  
Nakład 500 egz.

ISBN 978-83-926019-4-4

## Spis treści

<b>Przedmowa</b> .....	5
<b>Konflikt ekologiczny - specyfika i studium przypadków</b> .....	7
<i>Tadeusz Burger</i>	
<b>Rospuda - czy musiało dojść do konfliktu?</b> .....	16
<i>Janusz Radziejowski</i>	
<b>Spoleczne konflikty przestrzenne a procedury planowania</b> .....	27
<i>Bartłomiej Kolipiński</i>	
<b>Konflikty ekologiczne a dostęp do informacji o środowisku i udział społeczny w podejmowaniu decyzji środowiskowych</b> .....	37
<i>Marta Strumińska</i>	
<b>Istota postępowania mediacyjnego</b> .....	50
<i>Janina Waluk</i>	
<b>Możliwości zastosowania mediacji i facylitacji w rozwiązywaniu konfliktów ekologicznych</b> .....	62
<i>Magdalena Grudziecka, Jerzy Książek</i>	
<b>Standardy europejskie mediacji</b> .....	70
<i>Hanna Machińska</i>	



## **Przedmowa**

*Problem konfliktów o podłożu ekologicznym jest w dzisiejszej rzeczywistości coraz bardziej powszechny. Wynika to nie tylko z ekspansji cywilizacji, która na dużą skalę rozpoczęła się już ponad dwa wieki temu. Po latach bez troskiego korzystania z zasobów przyrody i wprowadzania do środowiska olbrzymich ilości zanieczyszczeń, zwracamy coraz większą uwagę na zmiany zachodzące w ekosystemach i ich wpływ na bezpieczeństwo, zdrowie i komfort życia człowieka.*

*Wzrasta też znaczenie opinii społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska, uprawniając zainteresowanych mieszkańców terenów narażonych na oddziaływanie do zgłaszania uwag, które muszą być rozpatrywane przez władze.*

*Dzisiaj w Polsce, każdy obywatel ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie. Prawo to jest zapisane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w ustawie Prawo ochrony środowiska. Wynika także z konwencji międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę: konwencji UNECE o dostępie do informacji i udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zwanej „Konwencją z Aarhus” i „Konwencji Espoo” o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.*

*Wzrost świadomości społeczeństwa i nadziei ludzi na liczenie się władzy z ich głosem oraz masowe upowszechnianie informacji o konfliktach przez media, wyzwolone z cenzury, która przez szereg lat obejmowała również takie zagadnienia, sprawiają, że konflikty ekologiczne stają się coraz bardziej widoczne.*

*Trudno liczyć na bezkonfliktowy rozwój cywilizacyjny. Budowa dróg i obiektów przemysłowych, szczególnie w otoczeniu tworzonej sieci obszarów chronionych jak np. NATURA 2000 powoduje wiele kontrowersji i protestów. Szukać zatem należy rozwiązań zapobiegających konfliktom, łagodzących napięcia i upowszechniać je z korzyścią dla całej polskiej i europejskiej społeczności.*

***W dniu 13 czerwca 2007 r. Centrum Informacji o Środowisku zorganizowało konferencję poświęconą temu tematowi.***

*Celem konferencji była diagnoza konfliktów społecznych, które mają kontekst ekologiczny oraz pokazanie procedur i technik postępowania służących ich rozwiązywaniu. W charakterze referentów zaproszono planistów przestrzennych, socjologów, prawników i specjalistów–mediatorów. Program obejmował siedem wystąpień w dwóch sesjach, z których każda kończyła się otwartą dyskusją.*

*W niniejszej publikacji przedstawiamy Państwu autorskie opracowania poszczególnych referatów.*

*Zachęcam do lektury i do współpracy z Centrum.*

*Cezary Starczewski*

*Dyrektor Centrum Informacji o Środowisku*

## **PROGRAM KONFERENCJI**

### **Otwarcie konferencji:**

*Radostaw Fienko - Dyrektor Generalny w Ministerstwie Środowiska*

### **Wprowadzenie**

*Cezary Starczewski – Dyrektor Centrum Informacji o Środowisku*

## **SESJA I - ANATOMIA KONFLIKTU EKOLOGICZNEGO**

### **Konflikt ekologiczny – specyfika i studium przypadków**

*Tadeusz Burger (Centrum Informacji o Środowisku)*

### **Rospuda – czy musiało dojść do konfliktu?**

*Janusz Radziejowski (Wszelchnica Polska Szkoła Wyższa  
Towarzystwa Wiedzy Powszechnej)*

### **Spółeczny konflikt przestrzenny a prawne procedury planowania**

*Bartłomiej Kolipiński (Towarzystwo Urbanistów  
Polskich)*

### **Konflikty ekologiczne a dostęp do informacji o środowisku i udział społeczny w podejmowaniu decyzji środowiskowych**

*Marta Strumińska (Instytut na Rzecz Ekorozwoju WSPiZ  
im. L. Koźmińskiego)*

Dyskusja – moderator *Janusz Radziejowski*

## **SESJA II - MEDIACJA W KONFLIKCIE EKOLOGICZNYM**

### **Standardy europejskie dotyczące mediacji w rozwiązywaniu konfliktów ekologicznych**

*Hanna Machińska (Biuro Informacji Rady Europy,  
Uniwersytet Warszawski)*

### **Istota postępowania mediacyjnego**

*Janina Waluk (Polskie Centrum Mediacji)*

### **Zarządzanie konfliktem ekologicznym przez mediację i facylitację**

*Magdalena Grudziecka, Jerzy Książek, Robert  
Kaszczyszyn (Polskie Centrum Mediacji)*

Dyskusja – moderator *Hanna Machińska*

# Konflikt ekologiczny - specyfika i studium przypadków

*Tadeusz Burger*

*Centrum Informacji o Środowisku*

## I. Cechy konfliktu ekologicznego

Na wstępie koniecznym jest poczynienie pewnej uwagi o zasadniczym znaczeniu. Otóż konflikt rozumiany jako starcie sprzecznych interesów grup społecznych, organizacji oraz instytucji uznać należy za sytuację absolutnie **naturalną**. Z patologia mamy do czynienia dopiero wówczas, gdy konflikt staje się zdarzeniem długotrwałym i wyniszczającym – zamieniając się w **grę o sumie zerowej (absolutne zwycięstwo jednej strony)**.

Wśród konfliktów obecnych w naszej rzeczywistości społecznej, najczęściej występują dwa typy:

1. Pracowniczy - zwany wcześniej przemysłowym,
2. Przestrzenny – ze względu dominujący przedmiot i charakter sporu nazywany powszechnie **ekologicznym**.

Specyfikę konfliktu ekologicznego najlepiej pokazać konfrontując go z konfliktem pracowniczym w kilku podstawowych płaszczyznach:

### 1. Przedmiot konfliktu

W przypadku konfliktu pracowniczego przedmiot sporu jest jasno i jednoznacznie określony. Chodzi najczęściej o płace, warunki pracy, pakiet zabezpieczeń socjalnych przy przekształceniach własnościowych lub personalny skład zarządu przedsiębiorstwa.



„Czysty” przypadek konfliktu ekologicznego to oczywiście spór obrońców przyrody, środowiska z przedsięwzięciem, które tym wartościom ma zagrozić. Najczęściej jednak mamy jednak do czynienia z niejednoznacznością przedmiotu gdyż często argument ekologiczny stanowi „opakowanie zastępcze” skrywające rzeczywisty przedmiot sporu. Protestujący uważają że zyskają na sile, jeśli mówić będą o „klinie nawietrzającym”, a nie o ograniczeniu prawa własności.

Nierzadkie były też przypadki, gdy sprzeciw ekologiczny służył wymuszeniu na inwestorze haraczu za odstąpienie od protestu (można tu wskazać na przykład „Przyjaznego miasta” i budowniczych centrum handlowego Arkadia w Warszawie).

## 2. Strony

Jeśli w przypadku konfliktu pracowniczego mamy do czynienia z czytelnie wyróżnionymi stronami /pracodawca – pracobiorca/, to w konflikcie ekologicznym uczestniczy kilka a nawet kilkanaście podmiotów, które z racji różnych interesów i różnych strategii można nazwać stronami /vide Turnicki Park Narodowy/. Oczywiście można je sprowadzić do dwóch grup (za i przeciw) jednak będzie to zabieg o tyle sztuczny, gdyż wewnątrz każdej z grup występuje znaczne zróżnicowanie interesów i strategii.

## 3. Reguły i procedury prawne

W konflikcie pracowniczym jasno określone są warunki, jakie muszą być spełnione, aby przechodzić na kolejne etapy sporu, który ma ustaloną obudowę procedur prawnych. Oczywiście i tu dochodzi do działań pozaprawnych (np. ostatnie protesty pielęgniarek) stanowią one jednak margines.

Brak reguł i jasnych zwyczajów jest dla konfliktu ekologicznego niestety raczej regułą. Nierzadko konflikt rozpoczyna się w momencie, gdy po wyczerpaniu procedur formalno-prawnych zapadła już decyzja administracyjna.

## II. Typy konfliktów ekologicznych

Wśród konfliktów ekologicznych, ze względu na przedmiot, można wyróżnić kilka zasadniczych ich typów:

- **Inwestycje liniowe** – drogi, autostrady, linie energetyczne, rurociągi. Ten typ konfliktów jest ostatnio przyczyną najgłośniejszych zdarzeń i można oczekiwać, że stan taki będzie się utrzymywał, choćby ze względu na planowaną budowę autostrad. Spory wokół obwodnicy Augustowa i przejścia autostrady A2 przez Warszawę dwoma nitkami (eufemistycznie zwanymi obwodnicami) – to zapowiedź zdarzeń, które pojawią się w nieodległej przyszłości. Oczywiście tak być nie musi, ale tylko pod warunkiem stworzenia modelu uzyskiwania kompromisu w sytuacjach konfliktowych, transparentności procedur i bezwzględnego przestrzegania prawa.
- **Inwestycje punktowe** – paradoksalnie dotyczy to przede wszystkim tych, które służą rozwiązywaniu problemów środowiskowych (składowiska śmieci, spalarnie, oczyszczalnie ścieków, przemysłowe inwestycje uciążliwe oraz coraz częściej przedsięwzięcia związane z przetwórstwem rolnym).

Klinicznymi przykładami tej kategorii konfliktów są z zdarzenia związane z projektami warszawskich spalarni.

## **Spalanie warszawskie**

### **Targówek**

*Spalarnia odpadów z ulicy Gwarków na warszawskim Targówku ma swoje, zasłużone czołowe miejsce w rejestrze warszawskich konfliktów ekologicznych. W 1991 podjęto zamiar budowy spalarni na ulicy Zabranieckiej (taki wówczas adres obowiązywał) a następnie przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych trwały spory wokół tego przedsięwzięcia. Pierworodny grzech władz miejski polegał na tym, że nie poinformowano mieszkańców o charakterze inwestycji oraz o gwarancjach bezpieczeństwa dla otoczenia. O zagrożeniach zawiadomili ekologowie twierdząc autorytatywnie, że spalarnia wytwarzać będzie trujące dioksyny, które wywołują choroby nowotworowe. Niepokój i sprzeciw mieszkańców był w tej sytuacji zupełnie zrozumiały. Budowa została wstrzymana na kilka lat, w tym czasie władze potykały się z ekologami przed kolejnymi instancjami administracyjnymi i sądowymi. W 1997 roku (w przeddzień referendum gminnego) władze miejskie opublikowały w formie ogłoszenia płatnego wypowiedzi autorytetów naukowych zapewniających o bezpieczeństwie przedsięwzięcia. Niestety nie zmieniło to opinii mieszkańców na temat spalarni, którzy w referendum (ze względu na niską frekwencję było niewiążące) opowiedzieli się przeciw budowie (97,5% uczestników było przeciwnych). Po jeszcze wielu perypetiach, spalarnia, pod dumna nazwa Zakład Utylizacji Stałych Odpadów Komunalnych, rozpoczęła pracę w 2000 roku. Na funkcjonowaniu spalarni ciąży jednak fatum, szybko bowiem okazało się że obiekt w założeniu supernowoczesny w trakcie konfliktu istotnie się zestarzał i wymaga pilnej modernizacji. Przy okazji zaistniał (w formie decyzji) zamiar trzykrotnego zwiększenia przerobu odpadów.*

*Następuje więc swoista recydywa - Ratusz znów nie uznał za stosowne o swoich zamiarach poinformować mieszkańców Targówka, którzy o decyzjach dowiedzieli się z mediów. W tej sytuacji dalszy bieg zdarzeń łatwo przewidzieć.*

### **Białołęka**

*Drugi konflikt związany ze spalarnią odpadów w prawobrzeżnej Warszawie ma miejsce w Białołęce. Tym razem chodzi o spalarnię osadów z oczyszczalni ścieków Czajka. Negocjacje z mieszkańcami toczyły się od co najmniej 2 lat, ale spór uzyskał nową dynamikę w trakcie kampanii wyborczej przed wyborami samorządowymi na jesieni 2006 roku. Wówczas to kandydatka ubiegająca się o urząd prezydenta miasta przyrzekła mieszkańcom Białołęki, iż po zwycięstwie wyborczym nie dopuści do budowy spalarni. Trudno powiedzieć jaki wpływ na rezultat wyborczy miały głosy mieszkańców Białołęki, ale wygrała Hanna Gronkiewicz-Waltz.*

*Pani prezydent po kilku miesiącach sprawowania władzy spostrzegła, że z wielu względów spalarnia jednak powstać musi i taką decyzję ogłosiła.*

*Przykłady warszawskich konfliktów wokół spalarni pokazują najlepiej błędy popełniane przez władze lokalne, szczególnie zatrważający jest fakt, że negatywne doświadczenia nie modyfikują myślenia decydentów.*

- **Obszary chronione** /parki narodowe, krajobrazowe, rezerwaty przyrody, zieleń miejska/. Najgroźniejsze tego typu konflikty wiążą się z funkcjonowaniem, powiększaniem powierzchni istniejących i powstawaniem nowych parków narodowych.

### **Projektowany Turnicki Park Narodowy**

#### **a) Projekt, powierzchnia, nazwa**

*Na południowo-wschodnim krańcu Polski na północ od Bieszczad znajduje się obszar, który przed II wojną był bardzo gęsto zaludniony przez ludność trudniącą się rolnictwem i pasterstwem. Kataklizm lat 1939-47 spowodował drastyczne wyludnienie terenu i sukcesję przyrody, czyli procesy znane z Bieszczad i Beskidu Niskiego. Czterdzieści kilka lat później grupa profesorów po wnikliwych studiach uznała, że teren ten ma niezbędne kwalifikacje by nadać mu status parku narodowego. Idea zyskała aprobatę ministerstwa i innych organów centralnych, przedsięwzięciu patronowali także wojewodowie ówczesnych województw – krośnieńskiego i przemyskiego. Ponieważ istniała kompetentna dokumentacja przyrodnicza należało tylko podpisać rozporządzenie Rady Ministrów. Spór dotyczył jedynie nazwy /Środkowy Wiar, Brzeźne Karpaty Wschodnie, Łędzionowski, Wschodniokarpacki i Turnicki/ i delimitacji obszaru /12, 13,5, 19, 23, 25 i 37 tys. ha/. Ostatecznie zdecydowano się na Turnicki PN i powierzchnię 19 tys. ha. I wtedy /1995/ ze zdecydowanym sprzeciwem wystąpiły trzy zainteresowane samorządy gmin: Birczy, Fredropola i Ustrzyk Dolnych.*

#### **b) Historia konfliktu, strony**

*Samorządy wyraziły sprzeciw wobec powołania parku wyrażając dominującą opinię społeczności, które w parku upatrywały zagrożenie swoich interesów ekonomicznych. Powstało, bowiem przekonanie, że: zabroniony będzie wstęp do lasu i zbieranie runa, ustaną dotychczasowe prace leśne wykonywane na zlecenie nadleśnictwa, a także padnie cały lokalny przemysł drzewny. Dla pokazania rozmiarów grożącego kataklizmu przywoływano złej pamięci “państwo arłamowskie” /ośrodek rządowy z okresu PRL/. Czarna legenda parku była całkowicie sprzeczna z planowanymi zasadami funkcjonowania przyszłego parku. Zakaz zbierania runa dotyczyć miał jedynie rejonów ochrony ścisłej /istniejące już aktualnie rezerwaty/, struktury leśne projektowanego parku wymagały znacznych*

*prac polegających na przebudowie istniejącego drzewostanu, nadto logo parku narodowego niewątpliwie przyciągałoby turystów, którzy generowałiby nowe miejsca pracy /gastronomia, noclegi/. Tych informacji społeczność lokalna ze strony podmiotów promujących park niestety nie otrzymała.*

*Warto zapytać, kto miał interes i możliwości skutecznego wprowadzenia w bieg społeczny czarnej legendy. Powstanie parku realnie najbardziej naruszała interesy Lasów Państwowych i ich pracowników. Instytucja traciła ważne nadleśnictwo, a leśnicy przechodząc do pracy w instytucji budżetowej tracili na zarobkach nawet do 50%*

Leśnicy dysponowali też bardzo skutecznym kanałem przekazania swojej opcji mieszkańcom przez specyficzny układ klientyzmu. Prace leśne w wyniku przetargów wykonują prywatne przedsiębiorstwa usług leśnych /PUL/, a kontrakt odnawiany jest corocznie. Dla Nadleśnictwa Bircza pracuje 12 PUL-i, w każdym przedsiębiorstwie pracuje kilka osób etatowych, kilkadziesiąt osób pracuje na umowę zlecenie, a pozostali pracują na “czarno”. Widać więc jasno rozmiary wpływu opinii leśników.

W tle frontu sprzeciwu wobec parku pojawia się także bardzo wpływowe, lecz działające skrycie lobby myśliwych. Warto wymienić także inne podmioty obecne w konflikcie: przemysł drzewny i meblarski, Urzędy Wojewódzkie w Krośnie i Przemyślu oraz pozarządowe organizacje ekologiczne.

## **Stan obecny**

Sprzeciw wobec idei powołania parku okazał się skuteczny, mimo że obowiązująca wówczas ustawa nie wymagała uzgodnienia zamiaru tworzenia parku narodowego z samorządem lokalnym. Nikt w rządzie nie życzył jednak sobie nowego konfliktu społecznego, a nowy park to oprócz tego nowa pozycja w budżecie. Idea powołania Turnickiego Parku Narodowego należy już raczej do kategorii ciekawych pomysłów, które nigdy nie zostaną zrealizowane. Przemawia za tym – oprócz braku woli politycznej i trudności budżetowych – fakt, że tereny projektowanego parku znajdują się w gestii Agencji Własności rolnej i są sukcesywnie prywatyzowane.

Niemal identyczny do opisanego mechanizm sprzeciwu leśników i społeczności lokalnych zaistniał w 2001 roku w trakcie protestu przeciw powiększeniu Białowieskiego Parku na obszar całej puszczy. W Białowieży doszedł jeszcze argument polityczny, który wskazywał na to, że powiększenie parku jest wymierzone w byt mniejszości białoruskiej.

Pora teraz przedstawić przykłady, które wskazują na możliwość powoływania instytucji ochrony przyrody za aprobatą społeczności lokalnych, a nawet w wyniku ich inicjatywy.

## **Przykłady pozytywne**

### **Magurski Park Narodowy**

W identycznych społecznie i przyrodniczo warunkach, co projektowany Park Turnicki, na terenie Beskidu Niskiego w 1995 roku powstał Magurski Park Narodowy. W świetle opisanych zdarzeń na terenie Birczy, fakt ten można uznać za wybryk natury. Jest jednak dość banalne wytłumaczenie fenomenu magurskiego. Przez trzy lata Wojewódzki Konserwator Przyrody z Krosna krążył między urzędnikami ministerialnymi i samorządami – przekonywał, negocjował, informował.

Wreszcie uzyskał przyzwolenie oraz aprobatę i od 11 lat kieruje powstałym parkiem narodowym. W okolicy parku rośnie liczba gospodarstw agroturystycznych, a park pełni szereg funkcji opiekuńczych wobec najuboższych mieszkańców.

### **Park Narodowy Ujście Warty**

W rejonie gdzie Warta uchodzi rozlewiskiem do Odry znajdują się znane tereny łęgowe oraz pobytowe ptactwa wodnego, którym ochronę zapewniał rezerwat "Słońsk". Mieszkańcy okolicznych gmin uznali, że korzystnym dla nich będzie powołanie na tym terenie parku narodowego. Taka była geneza powstania Parku Narodowego "Ujście Warty". Inicjatywa i realizacja była oddolna i nie wywołała szczególnego entuzjazmu w rządzie /kolejne obciążenie budżetowe/ i w środowiskach profesury przyrodniczej /nie od nich wyszła inicjatywa/. Samorządowcy wykazali szczególną determinację - w ciągu roku przygotowali dokumentację i zebrali pakiet stosownych uchwał organów samorządowych /4 gminne, 4 powiatowe i Sejmik Wojewódzki/. W taki sposób w 2001 powstał 23 polski park narodowy.

Wydaje się, że bardziej niż ukochanie przyrody istotniejsze było pragmatyczne przekonanie o większej szansie rozwojowej regionu, na terenie którego istnieje park narodowy.

## **III. Uwarunkowania i przyczyny konfliktów ekologicznych**

Żeby w sposób pełny opisać i zdiagnozować konflikty związane z argumentem ekologicznym należy przedstawić listę czynników, które warunkują postawy społeczności lokalnych wobec rozwiązań instytucjonalnych.

## 1. Czynniki historyczne

### Procedura kreowania obszarów chronionych w PRL

Władze PRL budowę systemu ochrony obszarów o najwyższych walorach przyrodniczych dokonywały w jedyny znany sobie sposób - decyzją, która nie uwzględniała w żaden sposób interesu społeczności lokalnych, na terenie których park lub rezerwat przyrody powstawał. Dla tubylców ten podniósł akt oznaczał wywłaszczenie, zakaz i drastyczne ograniczenie realizowania dotychczasowego stylu życia. Pozostawały parki narodowe i poczucie krzywdy przekazywane pokoleniowo.

#### a) Cywilizacyjna Polska B i Polska najwyższych walorów przyrodniczych

Jeśli na mapę walorów przyrodniczych nałożymy mapę gospodarczą, to okaże się, że większość parków narodowych znajduje się na terenie tzw. Polski B a nawet C. Sytuacja ta jest również konsekwencją realizacji pryncypiów ideologicznych i ekonomicznych PRL. Chronić możemy to, co nie zostało zniszczone przez barbarzyńskie inwestycje wiodącego przemysłu ciężkiego, ale tam gdzie nie powstawały kombinaty - nie było także dróg, mieszkań i jakichkolwiek miejsc pracy. Obowiązywała zasada: albo przemysł przyjdzie do Ciebie, albo Ty pójdziesz do przemysłu.

W efekcie mamy, szczególnie na Ścianie Wschodniej oraz na terenach popegeerowskich, walory przyrodnicze, zapaść cywilizacyjną, najwyższe bezrobocie i pierwotny sposób korzystania ze środowiska /zbieractwo, kłusownictwo/ oraz lęk przed zagrożeniem tego już oswojonego, o cechach bezpiecznej autarkii stylu życia.

## 2. Determinanty okresu zmiany

- **Rewolucja samorządowa**

Dokonany w 1990 ustrojowy powrót samorządu terytorialnego do polskiego systemu uznawany jest za najbardziej udany element transformacji. Samorządy w krótkim czasie uznały za fakt i zdecydowały się być rzeczywistym gospodarzem swojego terenu. Konsekwencją takiego stanu rzeczy były m. in. żądania rewizji eksterytorialnego statusu instytucji ochrony przyrody.

- **Renesans prawa własności**

Po okresie bezwzględnej dominacji własności społecznej przywrócenie należnego miejsca własności prywatnej wywołało falę roszczeń reprivatyzacyjnych. Roszczenia te nie ominęły także wywłaszczeń dokonanych w przeszłości na rzecz parków narodowych.

- **Postawy grup interesów**

Innym efektem zmian ustrojowych było pojawienie się nowych podmiotów, które uznały swoją pełną prawa do uczestniczenia w grze o przestrzeń lokalną. Te podmioty to oprócz samorządów lokalnych, przedsiębiorcy, grupy zawodowe i nowe pozarządowe organizacje społeczne.

### **3. Błędy i niemożności aktorów konfliktów**

Na powstawanie i przebieg konfliktów oprócz uwarunkowań historycznych i efektu transformacji znaczący wpływ mają zachowania głównych aktorów konfliktu. Są nimi przede wszystkim:

- a. urzędnicy administracji rządowej i samorządowej,
- b. mieszkańcy – społeczności lokalne,
- c. organizacje ekologiczne,
- d. media.

Wspólne dla wymienionych podmiotów są:

- niski poziom zaufania do partnera,
- wynikająca z braku tradycji nieumiejętność negocjowania i rozwiązywania konfliktów.

Każdy z aktorów ma na swoim koncie specyficzne grzechy indywidualne, które poniżej postaram się bardzo skrótowo zasygnalizować.

**Urzędnicy** grzeszą przede wszystkim brakiem wyobraźni pozwalającym przewidywać społeczne skutki podejmowanych decyzji. Brak wyobraźni wynika z niekompetencji i pychy, ale także ze szczególnej bojaźni urzędniczej. Bojaźń nakazuje nie korygowanie decyzji, lecz zdanie się na werdykt organu odwoławczego lub sądu. Tak jest bezpieczniej szczególnie w kontekście rzeczywistych przypadków korupcji i wynikającej z tego łatwości rzucania podejrzeń o zachowania korupcyjne. Z niekompetencji i pychy wynika także niechęć do cierpliwego i szybkiego poprzedzania decyzji konsultacjami społecznymi, a przede wszystkim dostarczaniem mieszkańcom rzetelnej i pełnej informacji.

**Społeczności lokalne** najczęściej w sposób bardzo wątpliwy korzystają z istniejących form partycypacji społecznej. Najlepszym przykładem jest udział mieszkańców w procedurach poprzedzających uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Poważnym mankamentem jest brak u nas struktur społeczeństwa obywatelskiego: autentycznych lokalnych organizacji i stowarzyszeń. Społeczność mobilizuje się w momencie zagrożenia, z reguły w sytuacji, gdy etap dyskusji i konsultacji jest już formalnie zamknięty.

**Organizacje ekologiczne** pełnią w większości przypadków niezwykle pozytywną rolę społecznego strażnika ochrony środowiska. Mankamentami działań ekologów są częste działania „poza społecznością” na rzecz której te działania są podejmowane. Ekskluzywne przekonanie o swojej racji i misji połączone z niechęcią i brakiem umiejętności przekonywania społeczności do swych racji, czyni działania ekologów nieskutecznymi, a na dodatek nastawiają wrogo do siebie społeczność i w efekcie niszczą wizerunek organizacji ekologicznych.

**Media** odgrywają coraz większą rolę w rozgrywających się konfliktach. Z założenia powinna być to w pierwszym rzędzie rola informującego społeczeństwo obiektywnego obserwatora. Jest to jednak tylko piękna teoria. Media konkurując ze sobą zorientowane są na „news”, a styl przekazu zmierza w kierunku tabloidyzacji. Konflikt im ostrzejszy w formach tym bardziej medialny. W tej sytuacji odbiorca przekazu medialnego nie może oczekiwać analizy merytorycznej sporu i rzetelnego przedstawienia racji obydwu stron – otrzymuje wyłącznie show. Dobrym przykładem złej pracy mediów są relacje z protestów wobec budowy obwodnicy Augustowa przez Rospudę. Taki sposób relacjonowania zdarzeń na pewno nie służy zrozumieniu przez społeczeństwo istoty sporu, a jedynie podnosi poziom emocji.

*Tadeusz Burger - socjolog zajmujący się badaniem społecznych problemów ochrony środowiska.*

*W latach 1992 – 2004 przeprowadził pięć sekwencji badań świadomości ekologicznej społeczeństwa polskiego (Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego. Warszawa 2005). Oprócz tego od lat obserwuje i analizuje społeczne konflikty ekologiczne.*

## Rospuda - czy musiało dojść do konfliktu?

*Dr Janusz Radziejowski*

*Wszelchnica Polska Szkoła Wyższa TWP*

W ciągu ostatniego roku w kilku miejscach naszego kraju ujawniły się konflikty pomiędzy ochroną przyrody a koncepcjami ich zagospodarowania i użytkowania. Najgłośniejszy z tych konfliktów to projekt przejścia drogowego przez dolinę rzeki Rospudy przez przyszłą obwodnicę drogową Augustowa. Grożą nam dalsze tego typu konflikty, przede wszystkim w związku z planowanymi przejściami drogowymi (lub ich gruntowną modernizacją) przez tereny o wysokich walorach przyrodniczych. Są one tym groźniejsze, że głównym adwersarzem w nich wcale nie są „zieloni” ze swymi najbardziej efektywnymi protestami, ale Komisja Europejska. Dzieje się tak dlatego, że wspólną cechą tych terenów jest to, że mają być one elementami Europejskiej Ekologicznej Sieci Natura 2000, do której realizacji Polska zobowiązała się na mocy Traktatu Akcesyjnego.



*Casus* obwodnicy Augustowa można uznać za typowy dla obecnych - i jak na razie wszystko wskazuje - także przyszłych konfliktów wokół Natury 2000 i dlatego warto przyjrzeć mu się bliżej. Należy też zastanowić się, czy możliwe jest uniknięcie konfliktów – zarówno w kraju pomiędzy różnymi grupami interesów, a pomiędzy Polską a Komisją Europejską.

### Sieć Natura 2000 w systemie prawnym UE

Aby zrozumieć istotę problemu należy przypomnieć – w skrócie - czym jest Sieć Natura 2000 w unijnym systemie ochrony przyrody. Ochrona przyrody w Unii Europejskiej opiera się na kilku dokumentach, z których najważniejsze i powszechnie obowiązujące są Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikich ptaków (tzw. „dyrektywa ptasia”) oraz Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. dyrektywa siedliskowa - „habitatowa”). Ta ostatnia zakłada powstanie sieci obszarów, które chronić mają najcenniejsze siedliska przyrodnicze, a także miejsca występowania gatunków zagrożonych w Europie. Jej specyfiką jest to, **że ma chronić tylko wskazane dyrektywami gatunki zwierząt i roślin oraz ich naturalne siedliska, a nie jak w przypadku tradycyjnych form ochrony przyrody jak parki narodowe lub rezerваты, wszystkie komponenty przyrody, krajobraz, czy nawet zabytki kultury.**

Stan przyrody w obszarach Natura 2000 ma być poddany systematycznemu monitoringowi i unijnej sprawozdawczości. Sieć tą tworzyć mają zarówno obszary specjalnej ochrony ptaków - OSO jak i specjalne obszary chronione siedlisk - SOO. Nadzór nad tworzeniem sieci sprawuje odpowiedni organ Komisji Europejskiej – obecnie jest to Dyrekcja Generalna „Środowisko”, ale bezpośredni obowiązek jej wdrażania spoczywa na krajach członkowskich. Zakłada się, że sieci krajowe będą powoływane z jednej strony w oparciu o kryteria wyznaczania obszarów wynikających z poszczególnych dyrektyw oraz wg przepisów krajowych odnośnie ochrony przyrody z drugiej. Tak więc często się zdarza, że obiekty Natura 2000 wyznaczane są w obrębie istniejących już obiektów przyrody chronionej.

Jeśli Komisja Europejska uzna, że liczba obszarów obu rodzajów w danym kraju jest zbyt mała w stosunku do występujących na jego terenie walorów przyrodniczych o istotnym znaczeniu dla zachowania dziedzictwa przyrodniczego Europy, wzywa jego władze do uzupełnienia sieci. Najczęściej jest to spowodowane interwencjami ekspertów lub ekologicznych organizacji pozarządowych, jeśli są w stanie udowodnić, że z wcześniejszych ekspertyz fachowych wynika konieczność wyznaczenia większej ilości obszarów Natura 2000 niż to zrobiono. O ile interwencja Komisji nie przynosi właściwej reakcji - sprawa jest kierowana do rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości, który w takich sprawach wydał już wiele wyroków, niekorzystnych dla krajów członkowskich „opornych” we wdrażaniu sieci Natura 2000<sup>1</sup>.

Na obszarach objętych siecią Natura 2000 dyrektywa dopuszcza różnego rodzaju inwestycje, pod warunkiem zachowania odpowiednich procedur przy ich projektowaniu i realizacji.

### **Natura 2000 w Polsce**

Z początkiem maja 2004 roku weszła w Polsce w życie nowa ustawa o ochronie przyrody, zobowiązuje właściwe organa administracji rządowej do wydania szczegółowych rozporządzeń wykonawczych odnośnie realizacji i funkcjonowania obszarów Natura 2000 w Polsce.

Choć rozpoczęto prace nad przygotowaniem tworzenia sieci w Polsce - to jest ona daleka do zakończenia. Na mocy rozporządzenia Ministra Środowiska<sup>2</sup> system obejmie w Polsce 72 obszary wynikające z dyrektywy „ptasiej”, obejmujące łącznie ok. 7,8% powierzchni Polski. Przedstawiono także propozycje ochrony 184 obszarów na podstawie dyrektywy siedliskowej obejmujące ok. 3,6% powierzchni kraju. Komisja uznała tę liczbę za niewystarczającą, w stosunku do walorów przyrodniczych występujących w naszym kraju i wezwała Polskę do jej uzupełnienia. Od niemal dwóch lat trwają „przepychanki” pomiędzy kolejnymi Rządami Rzeczypospolitej a Komisją, która postanowiła twardo egzekwować nasze zobowiązania. Komisja Europejska posługuje się przy tym tzw. *shadow list*, czyli

znacznie obszerniejszą niż projekty rządowe listą obszarów opracowaną przez niezależnych ekspertów i organizacje ekologiczne<sup>3</sup>. Wg tych propozycji w Polsce Sieć „Natura” 2000 winna obejmować ok. 460 obiektów i obejmować blisko 10% powierzchni naszego kraju (nie licząc obiektów chroniących siedliska ptasie!). W roku 2006, rząd przedstawił propozycje 10 następnych obszarów „habitatowych”, co zwiększyło do 4,2% powierzchnię kraju objętą Specjalnymi Obszarami Chronionymi<sup>4</sup>. Obecnie prowadzone są prace inwentaryzacyjne i dokumentacyjne dotyczące rozszerzenia polskich propozycji odnośnie obszarów Natura 2000.

Tak więc wyraźnie z tego wynika, że Polska nie wywiązuje się z realizacji Sytemu Natura. Nie jest to jednak nic specjalnego w historii powstawania Sieci Natura 2000. Przez szereg lat państwa „starej” Unii były naciskane przez Komisję, co do realizacji sieci krajowych Natury. Konflikty z Komisją miały takie kraje jak Francja, Holandia, Szwecja czy Finlandia. Pamiętać należy, że większość krajów „starej Unii” realizowało Naturę przez 12 lat. Musiały one weryfikować *In plus* swe pierwotne projekty, część sporów kończyła się w Trybunale Europejskim<sup>5</sup>.

### **Jakie wnioski wypływają z powyższych informacji?**

1. Program budowania Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 jest traktowany przez UE jako priorytetowe zadanie w dziedzinie ochrony przyrody i jego realizacja jest dosyć skutecznie wymuszana przez Komisję Europejską.
2. Program Natura 2000 teoretycznie nie wyklucza inwestycji, na obszarach nim objętych, pod warunkiem przeprowadzenia odpowiednich procedur wyprzedzających je. Pozostawia też spory margines dla krajów członkowskich odnośnie wymogów tworzenia i funkcjonowania obszarów Natury.
3. Jak się wydaje, Polska w ustawie z 2004 roku o ochronie przyrody, przyjęła zbyt rygorystyczną interpretację programu Natura 2000, co może utrudnić sprawną jego realizację.
4. Należy zauważyć, że brak postępu w realizacji programu Natura 2000 w ostatnich latach w Polsce może w niektórych przypadkach utrudniać proces inwestycyjny, gdyż Komisja Europejska, każe traktować obszary sporne, jako te, które mają pozostać pod szczególna ochroną do czasu wyjaśnienia ich statusu – co wynika z Dyrektywy 92/43/EWG<sup>6</sup>.

## **Przypadek obwodnicy Augustowa i przejścia drogowego przez dolinę rzeki Rospudy**

Problem rozwiązania przejścia drogowego przez Rospudę ma długą historię. Już w połowie lat siedemdziesiątych przeprowadzono liczne studia w tej sprawie. Preferowano wtedy połączenie Suwałk z Elkiem i dalej z Łomżą, z pominięciem Augustowa. Rozwiązanie to nie brało pod uwagę naturalnego ciężenia Suwalszczyzny do Białegostoku. W latach osiemdziesiątych ponownie prowadzono studia w celu możliwe bezkonfliktowego obejścia centrum Augustowa. Sprawa uległa przyspieszeniu po przemianach politycznych z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Wtedy wykonano konkretne prace projektowe i przeprowadzono procedury prawne. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych wybrany został obecny wariant przebiegu drogi, który został zweryfikowany przez odpowiednie procedury i wprowadzony został do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego trzech gmin (miasto i gmina Augustów oraz gmina Nowinka). Jest to wariant zakładający budowę przejścia drogowego przez zatorfioną dolinę Rospudy, po estakadzie prowadzonej mniej więcej na wysokości miejscowości Szczeberka. Przeprowadzono także niezbędne wywłaszczenia i wykupy. Ze względów proceduralnych (m.in. skarga do Sądu Administracyjnego) termin rozpoczęcia budowy drogi zaczął się opóźniać. Ostateczne pozytywne wyroki zapadły w roku 2005, czyli już po wejściu Polski do UE. Tymczasem, od 2004 roku obszar ten został uznany wspomnianym Rozporządzeniem Ministra Środowiska, jako Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków „Puszcza Augustowska”<sup>7</sup>. Fakt ten stał się podstawą dalszych protestów przeciwko budowie obwodnicy w wersji projektowanej przez drogowców. Protestujący postulują przejście przez dolinę Rospudę powyżej zalesionej części doliny, (warianty „Raczki” lub „Chodorki”)

### Zaostrzenie konfliktu

Sprawa Rospudy stała się problemem ogólnopolskim, liczne organizacje zielonych, a także niektóre środowiska naukowe rozpoczęły protesty w tej sprawie, zbierano również podpisy pod protestami obywatelskimi ludzi kultury, nauki i zwykłych obywateli. W całym kraju odbywały się imprezy na rzecz ochrony doliny Rospudy. Głośna stała się akcja kilkudziesięciu działaczy, którzy do końca lutego 2007 roku biwakowali na terenie projektowanego przebiegu trasy, by nie dopuścić do prac budowlanych. Jednocześnie odbyło się szereg protestów mieszkańców Augustowa zainteresowanych jak najszybszą budową obwodnicy i wyprowadzenia dokuczliwego ruchu samochodowego z ich miasta. „Zielonych” oskarżano o ekoterroryzm i nie liczenie się z potrzebami zwykłych ludzi.

Ostatecznie inwestor – GDKiA - otrzymał zgodę na budowę wariantu „Szczeberki”, obarczoną programem przewidzianych prawem działań kompensacyjnych, nakazanych im decyzją Ministra dla zrównoważenia strat

przyrodniczych w związku z inwestycją. W marcu 2007 roku drogowcy rozpoczęli prace przygotowawcze do budowy obwodnicy, jednak ze względu na przepisy zakazujące wycinki drzew w okresie lęgowym ptactwa, zapowiedzieli rozpoczęcie prac na spornym terenie dopiero z końcem sierpnia tegoż roku. Należy się spodziewać, że będziemy wówczas mieli do czynienia z drugą fazą konfliktu, o ile wcześniej nie wypowie się na ten temat Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który rozpatruje skargę na Rząd RP skierowaną przez Komisję Europejską.

### Stanowisko Komisji Europejskiej

Niezależnie od ustaleń merytorycznych, głównym problemem są zastrzeżenia prawne Komisji Europejskiej w tej sprawie. Opierają się one na przepisach w zakresie tworzenia Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000. Tu trzeba przypomnieć, że wbrew dość powszechnemu przekonaniu<sup>8</sup>, obszary Natura to nie specjalne rezerwy, a na terenach objętych siecią Natura 2000 dopuszczane są różnego rodzaju inwestycje. Mówi o tym wyraźnie artykuł 2, pkt 3 dyrektywy siedliskowej: „działania (tzn. działania ochronne) podjęte zgodnie z niniejszą dyrektywą będą uwzględniać wymogi gospodarcze, społeczne i kulturalne oraz cechy regionalne i społeczne”. Artykuł 6, pkt 3 określa z kolei wymagania odnośnie projektowanych inwestycji, jako sporządzenie „...odpowiedniej oceny skutków dla danego obiektu z punktu widzenia założeń jego ochrony”. Co więcej, pkt 4 tegoż artykułu przewiduje, że realizowana może być inwestycja, która będzie mieć negatywny wpływ na środowisko obszaru, „ze względu na imperatyw wynikający z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny i gospodarczy...” pod warunkiem zapewnienia odpowiedniej kompensaty! Ten ostatni termin oznaczać może np. objęcie ochroną dodatkowych obszarów o podobnych walorach, czy też nakazanie specjalnych działań ochronnych dla bezpośredniego zabezpieczenia walorów przyrodniczych szczególnie istotnych z punktu widzenia ogólnoeuropejskiej polityki ochrony przyrody.

To, co jest podstawowym zarzutem ze strony Komisji Europejskiej to brak ocen oddziaływania na środowisko dla poszczególnych (również odrzuconych) wariantów przebiegu obwodnicy<sup>9</sup>. Zgodnie z procedurami zaleconymi przez Unię opracowany winien być także wariant „zerowy” pokazujący, co będzie się działo, gdy pozostanie jak jest – w tym przypadku taka ocena oprócz stanu środowiska w dolinie Rospudy musiałaby przeanalizować stan środowiska w Augustowie pod wpływem transportu.

Generalnie, **zarzuty Komisji mają, więc charakter proceduralny, a nie merytoryczny.**

Obecnie trwa procedura odwoławcza w tej sprawie, Polska przedstawiła tu swe stanowisko, Komisja zażądała dodatkowych wyjaśnień, które zostały jej przekazane. Komisja po rozpatrzeniu tych materiałów, podjęła decyzję, że sprawa winna być przekazana do rozstrzygnięcia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Trybunał, wbrew oczekiwaniu nie podjął decyzji o natychmiastowym zakazie dalszych prac w rejonie obwodnicy, nakazał jednak wstrzymanie prac kompensacyjnych, polegających na zalesieniu na koszt inwestora nieużytków położonych na Sejneńszczyźnie<sup>10</sup>. Obecnie (maj 2007 roku) trwa postępowanie dowodowe przed Trybunałem.

### Stanowiska krajowych grup interesów

Rozpatrując przyczyny narastania konfliktu i szukając przyczyn stanu obecnego należy określić głównych aktorów opisanych wydarzeń. Do takich należy zaliczyć:

- Inwestora, czyli instytucję odpowiedzialną za budowę dróg;
- Gospodarza terenu, czyli administrację samorządową;
- Administrację rządową wydającą zgody na inwestycje i zatwierdzającą je;
- Kręgi opiniotwórcze i fachowe;
- Media;
- Organizacje pozarządowe.

Zastanowić się należy pokrótce, jaki jest „wkład” poszczególnych „aktorów” w eskalację bądź mitygowanie konfliktu.

### Inwestor

Obecnie jest to Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, wyspecjalizowana agencja państwowa odpowiedzialna m.in. za realizację krajowego programu budowy dróg szybkiego ruchu i autostrad, w tym przewidzianych naszymi zobowiązaniami unijnymi. Z pewnością, dysponując odpowiednimi materiałami, można prześledzić proces studialno – projektowy obwodnicy Augustowa. Trudno mieć obecnie pretensje do GDKiA, że jej poprzednicy nie uwzględnili wszystkich działań przewidzianych w procedurach unijnych. Jak wynika z dokumentacji w wyborze obecnie realizowanego wariantu wspierano się opiniami specjalistów – przyrodników, wykonano także nakazany raport o oddziaływaniu na środowisko inwestycji. Nie wiadomo natomiast, jak szczegółowo przeanalizowano inne możliwe warianty, jak wyglądał dialog z partnerami samorządowymi i społecznymi. Można było odnieść wrażenie, że w fazie największej eskalacji konfliktu, inwestor jak i jego bezpośredni zwierzchnik Minister Transportu, wysuwali na pierwszą linię konfliktu ministerstwo środowisko.

### Administracja Samorządowa

Samorządy zainteresowanych gmin reprezentują – i to jest zrozumiałe – przede wszystkim lokalne społeczności. W ich interesie jest także zachowanie walorów przyrodniczych regionu wobec faktu, że stanowią one pewien rodzaj kapitału, na którym opiera się jego rozwój, związany w dużej mierze z turystyką. Lokalne samorządy są zainteresowane jak najszybszym zakończeniem konfliktu i inwestycji, która z ich punktu widzenia jest jak najbardziej legalna. Pamiętać, bowiem należy, że została ona wprowadzona, po przepisanych prawem procedurach do miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania.

Zauważyć należy, że lokalne społeczności są główną ofiarą konfliktu, jak one poniosą konsekwencje ewentualnego oddalenia się terminu ukończenia inwestycji jak ew. zmian w jej przebiegu.

Trudno stwierdzić w jakim zakresie lokalne władze usiłowały nawiązać rzeczywisty dialog z przedstawicielami organizacji ekologicznych.

### Administracja rządowa

Organy administracji rządowej zamieszane w ten konflikt to zarówno administracja wojewódzka jak i centralna, a zwłaszcza ministrowie odpowiedzialni za transport i ochronę środowiska.

Obiektywnie należy przyznać, że obecny Rząd znalazł się w bardzo kłopotliwej sytuacji, gdyż większość ustaleń z lokalnymi władzami, inwestorem, społecznością lokalną zapadła w zasadzie pod koniec lat 90-tych. Do wyboru miał albo podtrzymać tamte ustalenia albo rozpocząć procedury od początku. Niezależnie od interesów politycznych obecnie rządzącej koalicji, trudno sobie wyobrazić, by operacja zmiany miejsca przebiegu obwodnicy mogła przebiegać bezboleśnie, tym bardziej, że do negocjacji włączyć by należało nowych zainteresowanych, a więc np. mieszkańców gminy Raczki, właścicieli działek, przez które przebiega nowy wariant obwodnicy. Niemniej jednak najwyraźniej Rząd nie był przygotowany na konflikt w tej skali.

Świadczą o tym zmiany stanowiska Ministra Środowiska w sprawie akceptacji projektu obwodnicy. Jeszcze na początku 2006 roku Minister Szyszko był przeciwko wariantowi drogowców (wariant „Szczeberki”). Później zmodyfikował swe stanowisko i zaproponował tunel pod Rospudą. W swej ostatecznej decyzji przedstawił do wyboru drogowców albo tunel, albo estakadę z kompensatami przyrodniczymi<sup>11</sup>. Z oczywistych powodów inwestorzy wybrali to drugie rozwiązanie<sup>12</sup>.

Dalsze zachowanie władz w tej sprawie też było pełne braku konsekwencji. Z obozu rządzącego wysyłano sprzeczne sygnały, a pomysł referendum lokalnego czy ogólnopolskiego wobec europejskiego wymiaru konfliktu – nie był chyba najlepszy. Mimo że ponad 92% jego uczestników poparł aktualny wariant

inwestycji, to ze względu na niską frekwencję rezultaty te nie są wiążące. Inna sprawa, że z punktu widzenia istoty konfliktu, również ważne referendum nie byłoby formalnie wiążące dla Komisji Europejskiej, która jest tu jednak głównym partnerem w sporze.

Może być też sygnałem braku przekonania, czy wszystkie dotychczasowe procedury i ustalenia, na których opiera się stanowisko administracji, są wiarygodne.

Dużym błędem było to, że nie zaprezentowano opinii publicznej uzasadnienia merytorycznego podjętych decyzji, nie zadbano o to, by umożliwić mediom kontakt z niezależnymi ekspertami, doprowadzić do fachowej dyskusji pomiędzy autorami poszczególnych wariantów z udziałem nie tylko przyrodników, ale także inżynierów, urbanistów czy też ekonomistów.

### Środowiska naukowe i opiniotwórcze w sporze

Istnieje szereg przeciwstawnych opinii naukowych na temat konsekwencji przyrodniczych inwestycji. Drogowcy opierają się na opiniach na temat preferowanego przez drogowców wariantu: Prof. Sokołowskiego (leśnik, botanik - jeden z odkrywców przyrodniczych walorów doliny Rospudy), Prof. Tomaszewicza (Wydział Biologii UW – biolog - botanik), Prof. Mioduszewskiego (IMUZ – torfoznawca). W opracowaniu kompensacji przyrodniczych brali też udział ornitologowie z Północno-Podlaskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków (obecnie Polskie Tow. Ochrony Ptaków), raport środowiskowy opracowali eksperci z Wydziału Ochrony Środowiska z Politechniki Białostockiej.

Stanowisko przeciwne, zwłaszcza koncepcja wspólnej obwodnicy Suwałk i Augustowa z przejściem mostowym nad doliną Rospudy (wariant „Chodorki”), w zasadzie nie posiada uzasadnienia studialno – projektowego ani kompleksowych opracowań naukowych popierających je. Natomiast szereg organizacji i osobistości – przede wszystkim przyrodników, zgłosiło w sprawie wariantu GDKiA swe bardzo krytyczne opinie ( m.in. dr Kotowski z IMUZ, stowarzyszenie „Chrońmy mokradła” – CMOK, Prof. Kłosowski – dyrektor Instytutu Botaniki Wydziału Biologii UW, Instytut Botaniki PAN w Krakowie, PROP i szereg innych).

Jest rzeczą charakterystyczną, że opinie te są publikowane (prawie wyłącznie w Internecie) osobno, nikt z adwersarzy nie pokusił się o uczciwą polemikę merytoryczną ( a przy najmniej nie jest mi ona znana) z głoszącymi opinie przeciwstawne. Nie odbyła się też żadna dysputa naukowa, do której dopuszczono by przeciwników.

Nie oszczędzono sobie natomiast zwyczajowych pomruków pod adresem „egoistycznie nastawionych mieszkańców Suwalszczyzny, której przyroda należy przecież do dziedzictwa całej Polski, ba! nawet Europy!”

Również politycy interesowali się wyłącznie tym jak osiągnąć doraźną korzyść prezentując swe stanowisko wobec tego problemu, a nie próbowali znaleźć wyjście z trudnej i skomplikowanej sytuacji.

### Media

Zwrócić należy uwagę, że obywatele naszego kraju do dziś nie mieli szans na zapoznanie się z istotą sporu. Media, co prawda od początku informowały obficie o sporze, ale najchętniej prezentowano emocje towarzyszące protestom ekologów, czy też kontrprotestom mieszkańców Augustowa, a nie rzeczowe dyskusje na argumenty, które zastąpić miały opinie znanych i mniej znanych piosenkarek, aktorów i innych *celebrities*. Niektóre z mediów przekazywały tylko rację jednej ze stron, a deklaracje dziennikarzy były raczej wyrazem sympatii czy też antypatii politycznych ich środowisk niż racjonalną oceną faktów.

Dopiero mniej więcej w dwa tygodnie po wybuchu konfliktu niektórzy znani komentatorzy zaczęli zwracać uwagę, że tak naprawdę to nie znają faktów i do końca nie bardzo wiedzą dlaczego są za lub przeciw.

### Działania organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe zaangażowane w spór o Rospudę od dawna sygnalizowały swój negatywny stosunek do projektu budowy obwodnicy przez puszczańską część doliny Rospudy. Jak się jednak wydaje, nie nawiązały wystarczająco partnerskich stosunków z miejscowymi władzami i społeczeństwem, by przekonać ich do swych racji, w trakcie sporządzania i wyboru wariantu projektu, czy też już w trakcie wprowadzenia ich do planów przestrzennego zagospodarowania. Trudno teraz ocenić, czy chodziło o lekceważenie opinii „ekologów” przez projektantów i decydentów, czy też zrazili do siebie społeczeństwo wysuwając żądania maksymalistyczne, i w opinii społeczeństwa nierealne. Jak się wydaje, również teraz część działaczy liczy na zwycięstwo dzięki przewadze w walce na autorytety lub ostatecznym zwycięstwem przez Trybunałem niż w przekonywaniu do swych racji lokalnych społeczności. Prezentowane w czasie sporu propozycje, jak budowa świateł sygnalizacyjnych w Augustowie, co miałyby rozwiązać problemy z TIR-ami jego mieszkańców, czy też budowa nowego, tańszego i szybszego wariantu w oparciu o ideowy szkic wykonany flamastrem na mało szczegółowej mapie z pewnością nie mogą stanowić atrakcyjnej dla augustowian alternatywy.

### **Co dalej?**

Przedstawione fakty muszą stać się przyczynkiem do ponownego przemyślenia problemu realizacji sieci Natura 2000 w Polsce.

Konieczne jest przeanalizowanie przez resort środowiska obecnej sytuacji, a zwłaszcza, czy i jakie błędy zostały popełnione przez różne organa decyzyjne, zarówno w zakresie procedur unijnych jak i krajowych, w zakresie nawiązywania i utrzymywania odpowiednich stosunków z czynnikami samorządowymi i społecznymi.

Należy wypracować (zweryfikować) kształt Sieci Natura 2000 w Polsce, szczególnie ostrożność wymagana będzie przy ostatecznym sformułowaniu granic obszarów, w obrębie, których planowane będą inwestycje<sup>13</sup>. Być może w tej sprawie powinna odbyć się debata parlamentarna - wobec konsekwencji społecznych i gospodarczych ostatecznego kształtu Natury.

Jak najszybciej Rząd winien przygotować wykaz potencjalnych obszarów konfliktowych i opracować dla nich programy działań, w tym przedstawić argumenty i opracowania eksperckie, przemawiające za takim a nie innym rozwiązaniem inwestycji.

Należy bezwzględnie przestrzegać procedur lokalizacyjnych inwestycji przewidzianych prawem na terenach objętych Siecią Natura 2000.

Konieczne jest zainicjowanie szerokiej dyskusji na ten temat, wysłuchanie opinii niezależnych ekspertów i organizacji pozarządowych. Zwłaszcza w zakresie rozpatrywania wariantów inwestycji należy rozpocząć działania edukacyjne, zachęcić organizacje pozarządowe do rzeczowej współpracy ze społecznościami lokalnymi.

Dobrym pomysłem byłoby zainicjowanie serii warsztatów dla pracowników mediów, na temat istotnych problemów związanych z relacjami pomiędzy ochroną przyrody a inwestycjami, przedstawić im fakty związane z inwestycją, w tym również głosy jej przeciwne.

Należy się zastanowić, czy istniejące w Polsce prawo jest wystarczające dla rozwiązywania problemów związanych z realizacją Natury 2000. Szczególnie dotyczy to planowania przestrzennego: wiele rejonów w Polsce nie posiada planów przestrzennego zagospodarowania, nie ma planu krajowego (w tym najważniejszych miejsc do prezentacji przebiegu dróg i dyskusji publicznych nad sensownością przyjęcia takiego czy innego wariantu, rozwiązywania potencjalnych konfliktów przestrzennych między obszarami cennej przyrody a inwestycjami). Jak się wydaje osoby przygotowujące od lat w resorcie budownictwa kolejne reformy planowania przestrzennego nie są w stanie zrozumieć sensu gospodarczego, społecznego i politycznego swej pracy.

Przeanalizować należy, w jakim stopniu w przypadku Rospudy oraz innych obszarów zachowane zostały procedury w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, zgodnie z prawem polskim i europejskim.

W przypadku Rospudy Rząd winien przedstawić opinii publicznej „Białą Księgę”, zawierającą wszystkie informacje istotne w tej sprawie, opracowania eksperckie, podjęte procedury, kwestie wypełnienia zobowiązań prawnych; należy oczekiwać od Rządu konsekwencji w działaniach w sprawie Natury 2000.

Rząd musi się domagać konkretnych decyzji dotyczących finansowania przez UE obszarów Natura – co przewidziane jest w Dyrektywie „Siedliskowej”.

*Janusz Radziejowski - wykładowca akademicki, ekspert w dziedzinie planowania przestrzennego i ochrony środowiska, wiceprezes Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich.*

*W latach 1997-2001 był wiceministrem środowiska, pełnił funkcje Głównego Konserwatora Przyrody oraz członka Zespołu Negocyjnego o Członkostwo w UE odpowiedzialnego za ochronę środowiska.*

# Spoleczne konflikty przestrzenne a procedury planowania

*Bartłomiej Kolipiński*

*Towarzystwo Urbanistów Polskich*



W ostatnich latach środki masowego przekazu z dużą częstotliwością informują o konfliktach społecznych powstałych na tle planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jest dość zastanawiające, że te tak częste przypadki nie zachęciły jakoś badaczy do zajęcia się tą problematyką w sposób pozwalający na głębszą analizę tych zjawisk oraz ich uogólnienie. A przecież warto sobie uświadomić, że w przeciwieństwie do okresu minionego, w którym konflikty interesów były kamuflowane przez głoszenie tezy o „nieantagonistycznym charakterze sprzeczności w socjalizmie”, obecnie, w warunkach państwa demokratycznego, konflikty społeczne są wpisane w logikę procesów rozwojowych. Znalazło to zresztą potwierdzenie w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., (stanowiącej cezurę ustrojową w planowaniu przestrzennym) w postaci następującego zapisu: „Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (...) określa zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania (...) a także określa zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach”. Pozostaje poza dyskusją, że rozwiązywanie konfliktów według standardów demokratycznych musi odbywać się z zastosowaniem procedur negocjacyjnych. Skuteczność tych procedur jest tym większa, im na wcześniejszym etapie podejmowania decyzji sprawy sporne stają się przedmiotem dyskusji i dialogu zainteresowanych stron. Dlatego też mądre społeczeństwa wpisują elementy partycypacji społecznej w ciąg czynności formalno-prawnych dotyczących planowania i programowania rozwoju.

W niniejszym referacie podejmuję próbę odpowiedzi na pytanie, w jakiej mierze deklarowane w ustawie z 1994 r. zasady rozwiązywania konfliktów znajdują potwierdzenie w konkretnych rozwiązaniach prawno-instytucjonalnych, a więc, czy procedury planowania przestrzennego dotyczące uspołecznienia tego procesu wpływają na redukcję konfliktów, czy może, wręcz przeciwnie, na ich generowanie; innymi słowy - na ile jesteśmy społeczeństwem mądrym.

Jak w wielu innych tematach tak i w tym przypadku na początku trzeba wyjaśnić kwestie pojęciowe. W literaturze przedmiotu, zwłaszcza z dziedziny socjologii, znajduje się wiele definicji konfliktu. Dla poniższych krótkich rozważań nie jest

na szczęście konieczne przeprowadzenie pogłębionej analizy semantycznej tego pojęcia. Wystarczy przyjęcie założenia, że przez konflikt społeczny będziemy rozumieć sytuację, w której niezadowoleni z poczynań władz mieszkańcy lub/i organizacje społeczne podejmują działania polegające na sprzeciwie wobec, planowanych sposobów użytkowania i zagospodarowania terenu. Takie założenie oznacza, że nie będą nas interesowały konflikty między „urzędowymi” uczestnikami planowania przestrzennego, które mogą mieć miejsce np. w ramach uzgadniania i opiniowania planów gminnych przez władze wojewódzkie i administrację rządową. Poza obszarem naszego zainteresowania będą też indywidualne sprawy dotyczące ochrony prawa własności do nieruchomości, rozstrzygane w ramach procedur planistyczno- administracyjnych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że tak rozumiane konflikty przestrzenne z samej swej istoty są zarazem konfliktami ekologicznymi. Konflikt przestrzenny ma bowiem z reguły podłoże środowiskowe, a nawet jeśli nie, to w trakcie jego rozgrywania niemal zawsze pojawiają się argumenty ekologiczne, co jest oczywistym znakiem naszych czasów. Z kolei trudno sobie wyobrazić konflikt ekologiczny, który nie byłby umiejscowiony w konkretnej przestrzeni geograficznej.

Wyjaśnienia wymaga też drugi człon tytułu referatu. W tym przypadku, w sposób dość arbitralny, ale uzasadniony względami pragmatycznymi, przyjmujemy, że pod określeniem „prawne procedury planowania” rozumieć będziemy czynności związane ze sporządzaniem opracowań planistycznych, określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. (która zastąpiła poprzednią ustawę z 1994 r.). Z uwagi jednak na charakter i rozmiary niniejszej wypowiedzi wskazane jest ograniczenie poniższych rozważań do zagadnień planowania miejscowego.

Celem i przedmiotem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest określenie: a) zasad kształtowania polityki przestrzennej, b) sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zabudowy. Ustawa mówi więc o polityce przestrzennej i sposobach jej realizacji, przy czym, co warto podkreślić, zakres jej regulacji jest ograniczony wyłącznie do spraw proceduralnych, tzn. z pominięciem materialnych norm zagospodarowania przestrzennego.

Aktem miejscowej polityki przestrzennej jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dokument ten każda gmina ma obowiązek sporządzić i uchwalić.

Ustalenia studium dotyczą m.in.:

- kierunków zmian w strukturze przestrzennej i przeznaczeniu terenu,
- wskaźników zagospodarowania terenów,

- zasad ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego,
- kierunków rozwoju komunikacji i infrastruktury technicznej,
- obszarów rozmieszczenia lokalnych i ponad lokalnych inwestycji celu publicznego,

i charakteryzują się tym, że:

- a. odnoszą się do obszaru całej gminy w jej granicach administracyjnych,
- b. mają wiążącą moc dla sporządzających plany miejscowe;
- c. nie są przepisami powszechnie obowiązującymi, a co za tym idzie, nie wywołują skutków odszkodowawczych w stosunku do właścicieli nieruchomości.

Analizując znaczenie studium w ujęciu funkcjonalnym, i w związku z tematem niniejszego referatu, wypada zwrócić uwagę na to, że dokument ten cechuje się:

- długofalowością celów i kierunków rozwoju;
- kompleksowością ujęć i współzależnością ze strategią rozwoju gminy (jeśli takowa jest);
- uwzględnianiem uwarunkowań zewnętrznych (regionalnych i krajowych).

Te cechy sprawiają, że studium gminy jako dokument planowania ogólnego o charakterze przekrojowym jest szczególnie predysponowane do tego, aby stanowić podstawę budowania społecznych konsensusów w sprawach strategicznych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego. W praktyce, w świetle postanowień ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, możliwości te polegają na:

- uprawnieniu do składania przez wszystkich zainteresowanych wniosków do studium;
- obowiązku rozpatrzenia wniosków przez wójta (burmistrza, prezydenta),
- obowiązku wykładania projektu studium do publicznego wglądu i zorganizowania dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami;
- możliwości zgłaszania uwag do projektu studium, przy założeniu, że ostatecznie o ich rozstrzygnięciu decyduje rada gminy.

Ocena tych rozwiązań z punktu widzenia skuteczność ujawniania sytuacji konfliktowych i ich neutralizowania w ramach partycypacji społecznej nie może być jednoznaczna. Przede wszystkim wypada zauważyć, że początkowo (pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.) procedura dotycząca sporządzania studiów gminnych w ogóle była pozbawiona elementów związanych z uspołecznieniem procesu planowania. Tak więc ustawa z 2003 r. stanowi w interesującej nas dziedzinie pewien postęp. Ale gwooli prawdy wypada zauważyć, że analogiczne do zapisów obowiązującej ustawy były unormowania

wcześniejszych ustaw o planowaniu przestrzennym (z 1961r i 1984 r.). Co więcej, pod pewnymi względami (o których niżej) ówczesne rozwiązania bardziej niż obecne sprzyjały idei uspołecznienia planowania.

Realizacja polityki przestrzennej gminy na gruncie omawianej ustawy polega na przeznaczaniu terenów na określone cele oraz ustalaniu zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Następuje to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze jego znaczenie i rolę w kontekście problematyki konfliktów przestrzennych, należy zwrócić uwagę na następujące jego cechy:

- a. sporządzanie planów miejscowych nie jest obligatoryjne (sporządza się je wg potrzeb, dla wybranych fragmentów miast i gmin),
- b. plany miejscowe określają m.in. szczegółowe parametry zagospodarowania terenu i jego zabudowy,
- c. plany miejscowe są aktami prawa miejscowego, co oznacza, że ich ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących,
- d. plany miejscowe stanowią podstawę materialno-prawną decyzji o pozwoleniu na budowę,
- e. ustalenia planów kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości,
- f. ustalenia planów miejscowych wywołują skutki finansowe dla właścicieli nieruchomości (prawo do odszkodowania, renta planistyczna)
- g. do planu miejscowego dołącza się prognozę skutków finansowych oraz prognozę oddziaływania na środowisko.

Porównując powyższe cechy charakteryzujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z cechami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez trudu można stwierdzić, że mamy do czynienia z zasadniczo różnymi opracowaniami pod względem treści (stopnia szczegółowości), a także – i przede wszystkim – znaczenia formalno-prawnego. Tymczasem repertuar środków gwarantujących możliwości uczestnictwa społecznego w tworzeniu tych dokumentów jest ściśle taki sam. Już tylko to każe się zastanowić nad racjonalnością takiego rozwiązania. Jest bowiem dość oczywiste, że na etapie tworzenia dokumentów o charakterze strategicznym (studium) powinny być rozstrzygane przede wszystkim kwestie dotyczące godzenia interesów poszczególnych grup podmiotów biorących udział w „grze o przestrzeń”, zaś na etapie planu realizacyjnego (miejscowego) powinny być rozważane głównie sprawy indywidualne związane z ochroną własności prywatnej. Inne są również treści różnicujące przedmiot społecznego zainteresowania. Na etapie studium są to przede wszystkim sprawy związane z różnymi aspektami szeroko rozumianego rozwoju przestrzennego, zaś na etapie planu miejscowego są to głównie zagadnienia ładu przestrzennego ujmowane w kategoriach urbanistyczno - architektoniczno - estetycznych.

W konsekwencji tych różnic należy także rozróżnić konflikty społeczne. I tak na etapie studium, zgodnie z powyższą logiką, społecznymi stronami konfliktów będą przede wszystkim podmioty działające w imię interesu grupowego, zaś na etapie planu miejscowego podmioty reprezentujące raczej swój interes indywidualny. Fakt, że procedury planowania przestrzennego nie uwzględniają tego rozróżnienia jest świadectwem braku właściwego zrozumienia przez ustawodawcę problematyki partycypacji społecznej w tej dziedzinie. Na marginesie warto zauważyć, że w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w odniesieniu do dokumentów strategicznych określono obowiązek ich konsultowania z partnerami społecznymi i gospodarczymi, obejmującymi: organizacje pracodawców i pracobiorców, samorządy zawodowe, izby gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe. Biorąc pod uwagę strategiczny charakter studium gminy, analogiczne zapisy powinny znaleźć się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do tego dokumentu.

Podejmując próbę odpowiedzi na pytanie dotyczące poziomu uspołecznienia planowania przestrzennego należy przyjąć pewien układ odniesienia teoretycznego. Do tego celu nadaje się klasyfikacja Międzynarodowego Stowarzyszenia na rzecz Uczestnictwa Społecznego (podaję za Waldemarem Siemińskim: „Rola Dyskusji Publicznej w Planowaniu Przestrzennym”, Ministerstwo Infrastruktury, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2004), według której istnieje pięć poziomów partycypacji społecznej, a mianowicie:

1. informowania,
2. konsultowania,
3. włączania,
4. współpracy,
5. nadawania uprawnień.

Na pierwszym poziomie rola uczestnictwa społecznego sprowadza się do informowania społeczeństwa o zamierzeniach władz (projektach planów, programów, decyzji), w celu lepszego ich poznania i zrozumienia. Stosowane narzędzia to np. informacje prasowe, Internet, dni otwarte.

Na poziomie drugim partycypacja polega na opiniowaniu przedkładanych projektów rozwiązań i zgłaszaniu ich alternatyw. Formy uczestnictwa to zogniskowane dyskusje, ankiety, debaty publiczne.

Poziom trzeci („włączania”) przyjmuje postać ciągłego uczestnictwa społecznego w całym procesie przygotowywania rozwiązań (decyzji), w formie np. warsztatów, badań opinii publicznej.

Poziom czwarty zakłada, że udział społeczeństwa polega na aktywnym uczestnictwie w przygotowywaniu alternatyw decyzyjnych i współudziale w dokonywaniu ich wyboru. Służą temu np. obywatelskie komitety doradcze, instytucje nastawione na osiągnięcie konsensusu itp.

Poziom piąty, najwyższy, polega na przekazywaniu uprawnień decyzyjnych w ręce danych społeczności, np. w formie referendów, czy tzw. sądów obywatelskich.

Odnosząc ustawowe (określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) formy uczestnictwa społecznego do powyższej klasyfikacji, stwierdzić należy, że uspołecznienie procesu sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w obecnym stanie rzeczy, lokuje się między poziomem pierwszym a drugim. W rzeczywistości mamy bowiem do czynienia z czynnościami polegającymi przede wszystkim na informowaniu społeczeństwa o gotowych projektach studiów i planów, a możliwość wzięcia udziału przez zainteresowanych w debacie publicznej, stanowiącej bardziej aktywną formę uczestnictwa społecznego, ma miejsce praktycznie już po zakończeniu prac projektowych. Ustawodawca nie przewidział natomiast udziału tzw. czynnika społecznego na etapie rozstrzygnięcia o potrzebie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego czy zmiany studium, a także w poprzedzającej ten etap ocenie aktualności dokumentów już uchwalonych (realizowanych). Z punktu widzenia sposobów i zasad rozwiązywania przestrzennych konfliktów społecznych brak partycypacji na wczesnych etapach tworzenia koncepcji urbanistycznych należy ocenić krytycznie, gdyż osłabia to ważną funkcję planowania przestrzennego, polegającą na wczesnym ostrzeganiu o możliwych problemach i kolizjach na etapie realizacji planu.

Krytycznie i podobnie o uspołecznieniu planowania przestrzennego wypowiedział się swego czasu Krzysztof Herbst:

„Realizujemy funkcję partycypacji dążąc do wytłumaczenia i przybliżenia rozwiązań planu zainteresowanym społecznościom. Chcemy, aby zaakceptowały one cele planu i zgodziły się ponieść wynikające z nich konsekwencje. Funkcja ta nie zakłada modyfikacji opracowanego planu. Przyjmuje się bowiem, że plan jest dobrym profesjonalnym produktem spełniającym wszystkie wymagania i zaspakajającym odpowiednio potrzeby mieszkańców”.

Słowa te zostały napisane w roku 1987, a więc odnosiły się do rzeczywistości, w której wiele instytucji życia społecznego funkcjonowało jako ideologiczne atrapy. Musi więc zastanawiać, dlaczego dzisiaj, w warunkach społeczeństwa autentycznie demokratycznego, mamy do czynienia z analogicznymi formami i sposobami partycypacji społecznej jak dwadzieścia lat temu.

Wedle mojej oceny wyjaśnienia tego stanu rzeczy należy dopatrywać się w działaniu następujących czynników:

- komercjalizacji usług projektowania urbanistycznego, prowadzącej do cięcia kosztów m.in. związanych z uspołecznieniem planowania;
- przyzwyczajeniami projektantów planów do zachowań dawniej określanych jako „arogancja planisty”;
- niskim stopniem społecznego angażowania się mieszkańców w sprawy ogólne i brakiem tradycji „społeczeństwa obywatelskiego”.

Analizując podstawy prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego pod kątem uwarunkowań dotyczących rozwiązywania potencjalnych konfliktów społecznych, nie można ograniczać się do spraw *stricte* proceduralnych. Nie mniejsze znaczenie dla tej sprawy mają bowiem ogólne rozwiązania systemowe, a także aspekty merytoryczne i metodologiczne sporządzania dokumentów planistycznych.

Przed wszystkim należy zauważyć, że warunkiem stosowania nawet tych daleko niedoskonałych form partycypacji społecznej, jakie oferuje dziś ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest robienie opracowań planistycznych. Uwaga ta, zapewne niezrozumiała dla cudzoziemców, jest jak najbardziej aktualna „tu i teraz”. Mamy bowiem w Polsce do czynienia z dość oryginalną sytuacją, polegającą na tym, że istnieją możliwości dokonywania przekształceń przestrzennych bez konieczności sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Bezplanowa forma kształtowania ładu przestrzennego, czyli wydawania pozwoleń budowlanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, jest następstwem nieprzemyślanej decyzji o unieważnieniu starych (pochodzących sprzed 1995 r.) planów miejscowych. Pociągnięcie to (kwalifikujące się do zbioru „dziejów głupoty w Polsce”) i jego liczne następstwa były już wielokrotnie przedmiotem krytycznych artykułów (także moich). Ale jak dotychczas zbyt mało uwagi zwracano na to, że w przypadku braku planów miejscowych idea uspołecznienia procesu podejmowania decyzji przestrzennych staje się fikcją. Rzecz w tym bowiem, że warunki zabudowy dla indywidualnego inwestora są ustalane w sposób dyskrecyjny, a krąg poinformowanych jest ograniczony do bezpośrednio zainteresowanych właścicieli sąsiednich działek. Nieco przewrotnie, na zasadzie paradoksu, można by więc powiedzieć, że ten sposób działania, z punktu widzenia konfliktów społecznych – w myśl powiedzenia: „czego oczy nie widzą, sercu nie żal” – jest okolicznością korzystną. Ale jak pokazuje praktyka, najostrej przebiegają konflikty przestrzenne wywołane przez problemy, które wcześniej były „zamiatane pod dywan”.

Brak planów miejscowych jest również pośrednio przyczyną innej „dolegliwości” systemu planowania przestrzennego w Polsce, a mianowicie tworzenia tak zwanych spec regulacji ustawowych, dotyczących zasad lokalizowania poszczególnych rodzajów inwestycji. Najbardziej spektakularnym tego przykładem jest spec ustawa drogowa, zgodnie z którą w sprawach lokalizowania wszystkich dróg publicznych przepisy o planowaniu przestrzennym nie obowiązują. To kuriozalne rozwiązanie powoduje, że jeden z najbardziej konfliktogennych elementów zagospodarowania przestrzennego jest wyłączony spod działania procedur dotyczących partycypacji społecznej na etapie planowania. Niestety, w świetle projektowanych regulacji prawnych należy się spodziewać dalszego demontowania systemu planowania przestrzennego przez wyłączanie kolejnych rodzajów inwestycji spod działania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mówiąc o systemowych uwarunkowań partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną sprawę. Otóż mamy do czynienia w tej dziedzinie z regulacjami prawnymi niezwykle skomplikowanymi, niespójnymi, trudnymi do ogarnięcia przez zwykłych ludzi. Co więcej, sytuacja ta wcale nie zmierza do ustabilizowania; lecz przeciwnie, mamy do czynienia z pogłębianiem się chaosu w tej dziedzinie. Ten stan rzeczy, jak wykazały to dość liczne przypadki, nie tylko nie sprzyja rozwiązywaniu konfliktów społecznych, ale jest wręcz sam w sobie czynnikiem konfliktogennym. Często bowiem początek konfliktu społecznego bierze się z błędnej interpretacji obowiązujących przepisów. Z tym się wiążą jeszcze jedna uwaga: brak czytelności podstaw prawnych wzmacnia w sposób dość oczywisty pozycję urzędników (planistów) w rozgrywaniu konfliktów społecznych przestrzennych. To z kolei powoduje, że w ramach wspomnianej wyżej -z natury rzeczy konfliktowej „gry o przestrzeń” - pojawiają się nowi znaczący aktorzy w postaci renomowanych kancelarii prawnych. To zaś prowadzi do tego, że zamiast społecznej debaty o problemach zagospodarowania przestrzennego mamy coraz częściej do czynienia z kazuistycznymi sporami dotyczącymi interpretacji poszczególnych paragrafów.

Jak już wspomniano, zagadnienie partycypacji społecznej należy rozpatrywać także w świetle uwarunkowań metodologicznych planowania przestrzennego. Jako bezdyskusyjną można bowiem przyjąć tezę, że dobrze przygotowany plan lepiej nadaje się do prowadzenia na jego podstawie dialogu społecznego, niż plan pozbawiony odpowiednich walorów metodycznych.

Tadeusz Kotarbiński w swoim słynnym dziele „Traktat o dobrej robocie” pisze, że dobry plan, to jest taki plan, który jest odpowiednio „poznawczo ugruntowany”. Takie kryterium dobrego planu w sposób szczególny znajduje uzasadnienie w odniesieniu do rozpatrywanej tu funkcji polegającej na tworzeniu kompromisów pomiędzy różnymi użytkownikami przestrzeni. Związane jest to ze znanym powiedzeniem, że sprawy sporne należy rozstrzygać siłą argumentów, a nie argumentem siły.

Jak ta uniwersalna dyrektywa ma się do planowania przestrzennego w Polsce? Na to pytanie nie ma niestety optymistycznej odpowiedzi. Sprawa uzasadniania rozwiązań przyjmowanych w planach (studiach), mimo niekwestionowanego postępu w dziedzinie metodologii planowania urbanistycznego, zawsze pozostawała wiele do życzenia. Odnosząc jednak powyższe uwagi do obecnego poziomu opracowań planistycznych, trzeba sobie powiedzieć, że mamy do czynienia z regresem w stosunku do tego, co było przed rokiem 1990. Stwierdzenie to dotyczy zarówno aspektów praktycznych planowania, jak również rozwiązań systemowo-prawnych. I tak należy zauważyć, że na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jakby na przekór znaczenia słowa „studium”, ustawodawca nie określił wprost żadnych wymogów dotyczących wykonania opracowań studialno-prognostycznych, uzasadniających kierunki i cele polityki przestrzennej. Brak takiego wymuszenia prawnego, w sytuacji, gdy gros planów i studiów gminnych jest wykonywanych w trybie przetargów publicznych, powoduje, że do wyjątków należą opracowania posiadające merytoryczne uzasadnienie dla projektowanych rozwiązań.

Przykładem negatywnie ilustrującym omawiany tu problem może być ujawniona w trakcie dyskusji na łamach fachowego czasopisma „Urbanista” sprawa udokumentowania studium Warszawy. Okazało się, że zakładany w tym opracowaniu rozwój Warszawy (3 mln mieszkańców) nie jest oparty ani na wiarygodnych prognozach demograficznych, ani nawet nie wiadomo, kto tak naprawdę założenie to wymyślił. Na tym tle rodzi się retoryczne pytanie: Jak wobec takiego woluntaryzmu planistycznego prowadzić sensowną dyskusję społeczną np. o skali proponowanych rozwiązań infrastrukturalnych, czy o proporcji terenów wolnych i zabudowanych?

Mówiąc o słabościach metodycznych opracowań planistycznych należy zwrócić uwagę przede wszystkim na sprawę wariantowania koncepcji urbanistycznych. Znaczenie tego problemu chciałbym zilustrować przykładem sprzed ponad dwudziestu laty. Wtedy to z Tadeuszem Burgerem analizowaliśmy przypadki kilku konfliktów związanych z realizacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednym z nich był długo ciągnący się spór pomiędzy mieszkańcami Augustowa, a władzami szczebla lokalnego i wojewódzkiego. Mieszkańcy bronili swojej ziemi przed zakusami planistów przestrzennych, wskazując na alternatywne możliwości rozwoju przestrzennego miasta. Przez wiele miesięcy strony tego konfliktu, mocno okopawszy się na swoich stanowiskach nie zamierzały ustąpić nawet na krok. Przełom nastąpił dopiero wtedy, gdy władze miasta zdecydowały się zaktualizować plan na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym, która weszła w życie w 1984 r. i zawierała novum polegające na obowiązku sporządzania wariantowych założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Okazało się, że włączenie protestujących mieszkańców w proces wyłaniania i oceniania wariantów szybko zaowocowało znalezieniem rozwiązania kompromisowego.

Wracając do obecnych czasów należy z uzasadnionym sarkazmem stwierdzić, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku, której jednym z głównych celów miało być rozwiązywanie konfliktów społecznych, zniosła obowiązek wariantowania opracowań planistycznych.

W tym miejscu nasuwa się pytanie. Czyżby rozwiązanie najgłośniejszego w ostatnich latach konfliktu wokół przejścia obwodnicy Augustowa musiało czekać do uchwalenia nowej ustawy przywracającej obowiązek wariantowania koncepcji urbanistycznych?

W świetle powyższych uwag wniosek końcowy może być tylko jeden. Polskie prawo planowania przestrzennego w sposób daleko niewystarczający wyznacza zakres partycypacji społecznej. Stopień uspołecznienia procedur planistycznych nie gwarantuje osiągnięcia konsensusu społecznego w sprawach coraz bardziej kolizyjnych przekształceń przestrzennych. Jest to jeszcze jeden powód uzasadniający potrzebę dokonania zasadniczych zmian w dotychczasowym systemie planowania i zagospodarowania

***Bartłomiej Kolipiński** - od początku swojej drogi zawodowej związany z planowaniem przestrzennym i zagadnieniami rozwoju regionalnego.*

*W latach: 1972-1989 pracownik resortowych jednostek naukowo-badawczych. W następnych latach pracownik administracji publicznej. Obecnie - wicedyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego. Wieloletni działacz Towarzystwa Urbanistów Polskich. Autor licznych opracowań studialno-planistycznych, referatów, artykułów i ekspertyz.*

## **Konflikty ekologiczne a dostęp do informacji o środowisku i udział społeczny w podejmowaniu decyzji środowiskowych.**

*Marta Strumińska*

*Instytut na rzecz Ekorozwoju*

*Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości Zarządzania im. L. Koźmińskiego*

### **Konflikt ekologiczny a idea partycypacji społecznej. Relacje wzajemne.**

Rozwój polityki ekologicznej rozpoczął się na dobre z początkiem lat 70-tych XX wieku. W 1972 roku na zjeździe w Paryżu przywódcy krajów Wspólnoty zobowiązali Komisję Europejską do opracowania programu działań na rzecz ochrony środowiska. Było to bezpośrednią reakcją na konferencję ONZ w Sztokholmie, która jako pierwsza uczyniła z problematyki ekologicznej przedmiot debaty międzynarodowej. Zarówno pierwszy program, jak i programy następne skupiały się na tworzeniu polityki nakazowo – zakazowej regulującej zjawiska takie jak zanieczyszczenia wody i powietrza, ochrona fauny i flory. Czwarty program (1987 – 1992) wprowadził elementy jakościowo nowe, jako priorytet stawiał mianowicie zwiększenia dostępu społeczeństwa do informacji o stanie środowiska. Zalecał on również włączenie grup społecznych (przede wszystkim zaś grup bezpośrednio zainteresowanych, czyli tzw. grup nacisku) do procesu decyzyjnego w kwestiach ekologicznych.



Elementy te wprowadziły perspektywę odmienną od dotychczas stosowanej w polityce ekologicznej – ochronę środowiska zaczęto bowiem definiować w ramach retoryki praw obywatelskich i praw człowieka. W ramach tego nurtu sformułowano prawo człowieka do bezpieczeństwa ekologicznego rozumianego jako dostęp do świeżego powietrza, zdrowej wody, zdrowego pożywienia, możliwości odpoczynku, nieskażonego fizycznie (czyli poprzez hałas, odpady, promieniowanie) otoczenia, także otoczenia bogatego w przyrodę. W 1985 roku wprowadzono w Stanach ustawę *Emergency Planning and Community Right to Know Act*, które zobowiązało sektor prywatny do tworzenia publicznie dostępnych rejestrów produkowanych zanieczyszczeń. W tym samym roku Europejska Wspólnota Gospodarcza przyjęła dyrektywę w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska. Oceny te, nazwane Ocenami Oddziaływania na Środowisko (*Environmental Impact Assessment, EIA*)

uwzględniać mają nie tylko parametry techniczne, - wymagają również przeprowadzenie konsultacji społecznych. Przypieczętowaniem opisywanych zmian, podkreślających społeczne aspekty ochrony środowiska były dwa dokumenty: Deklaracja z Rio de Janeiro i jej 10 punkt (1992) oraz konwencja z Aarhus (1998), mówiące o znaczeniu udziału społecznego oraz dostępie do informacji w kwestiach środowiskowych.

Zjawisko poszerzania partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych związanych z ochroną środowiska było i jest częścią szerszego procesu poszerzenia udziału społecznego w podejmowaniu decyzji, wytwarzania tzw. demokracji uczestniczącej (Gąciarz 2004: 67). Jest on opisywany jako reakcja na deficyt społecznej legitymizacji decyzji podejmowanych przez władzę polityczną lub koalicję władzy politycznej i gospodarczej (Beck 2002). Jak zauważają analitycy życia społecznego: „there is a move away from an elitist model of which expert advice act as the authoritative source for regulation to one in which citizen have a voice in flaming government decisions” (Rowe, Frezer 2004: 513). Głównym oparciem opisywanego procesu jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego, który nazywany jest również „postępem uobywatelnienia” (Dahrendorf 1993). Zjawisko to podzielone jest na stadia, poczynając od nabywania praw cywilnych, przechodzą przez nabywanie praw politycznych a następnie socjalnych. Wraz z rewolucją obyczajową lat 60-tych XX wieku zaostrzyła się walka o tzw. drugą generację praw człowieka, które to prawa można przyporządkować jako czwarte stadium procesu uobywatelnienia. Chodzi o prawa związane z zakazem dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, odmienność etniczną, orientację seksualną, lecz również o prawa związane z bezpieczeństwem, w tym z bezpieczeństwem ekologicznym, czy też prawem do czystego środowiska<sup>1</sup>.

W zakresie ochrony środowiska proces uobywatelnienia nazwać można upodmiotowieniem (w znaczeniu *empowerment*) obywateli w zakresie rozwiązywania problemów związanych z ochroną środowiska. Zaznacza się jednocześnie, że udział społeczny wymaga realnego wpływu na podejmowane decyzje. W tym sensie odróżnia się konsultacje (przesłuchania publiczne, rozprawy administracyjne, ankiety wśród mieszkańców) od udziału w podejmowaniu decyzji (Arnstein 1969).

Wśród powodów na rozprzestrzenienie się idei partycypacji społecznej wymienia się również motywy pragmatyczne, skierowane na zapobieganie konfliktom społecznym. Autorzy przytoczonego wyżej artykułu konstatują „*not consulted public is an angry one*”. Stwierdzenie to zgadza się nie tylko ze zdroworozsądkowym przypuszczeniem, jest również konstatacją pojawiającą się w badaniach nad konfliktem ekologicznym. Przykładów dostarczają badania nad

---

<sup>1</sup> Geneza związków pomiędzy ruchami ekologicznymi a ruchami społecznymi lat 60-tych i 70-tych jest niewątpliwie interesującym tematem do rozważań, nie jest jednakże tematem niniejszej pracy

konfliktami w parkach narodowych (Gliński 2001, Królikowska 2007), gdzie brak informacji i niedopuszczenie do dialogu ze społecznością lokalną okazały się być jednymi z najistotniejszych czynników budzących nieufność i sprzeciw. Tadeusz Burger (1999) zwraca uwagę na inny czynnik kształtujący kontekst konfliktów: obszary chronione funkcjonują na terenach omijanych przez inwestycje i zapóźnionych cywilizacyjnie, tworzone są w oparciu o kryteria przyrodnicze i nie uwzględniają interesów społeczności lokalnych. Sprzeciw wobec tego postępowania werbalizowany jest przez te społeczności w hasło „nie róbcie z nas skansenu”, które ostatnio pojawia się również przy okazji konfliktu o Rospudę. W tym sensie jako źródło konfliktu wskazuje się rodzaj dyskryminacji. Podsumowując, udostępnienie rzetelnych informacji i umożliwienie zainteresowanym stronom uczestniczenia w procesie decyzyjnym okazuje się być strategicznym elementem sytuacji konfliktowej. W niniejszym opracowaniu stawia się tezę, iż zapewnienie szeroko rozumianemu społeczeństwu dostępu do informacji oraz udziału w podejmowaniu decyzji środowiskowych jest podstawowym czynnikiem zapobiegającym konfliktom lub pozwalającym nadać mu kooperacyjną formę dialogu społecznego.

Dostępność informacji o środowisku zapewnia transparentność funkcjonowania administracji i przedsiębiorstw, pozwala na zbudowanie podstawowego zaufania społecznego, którego istnienie z kolei jest kapitałem pozwalającym dojść do porozumienia w sytuacji kryzysowej (np. konfliktu). Transparentność, czy też inaczej mówiąc symetria zasobów informacji zwiększa prawdopodobieństwo nawiązania kooperacji między stronami (jak dowodzą tego między innymi analizy z zakresu teorii racjonalnego wyboru i teorii gier Hankiss 1986). Dostęp ów jest jednocześnie narzędziem kontroli w rękach organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz jego pojedynczych przedstawicieli.

Kwestia udziału społecznego w sposób bardziej bezpośredni odnosi się do sytuacji konfliktu ekologicznego, który występuje z reguły przy okazji realizacji lub prób realizacji konkretnych projektów związanych z inwestycjami w infrastrukturę drogową, przemysłową, turystyczną, zarówno w przypadku ich tworzenia jak i modernizacji. Udział społeczny w decyzjach dotyczących środowiska rozumiany jest oczywiście dużo szerzej, obejmuje on również udział w tworzeniu prawa i polityk i zapewnić ma uwzględnienie zróżnicowanych interesów i perspektyw dotyczących w szczególności postrzegania i akceptacji ryzyka wynikającego z przyjęcia określonych rozwiązań technologicznych, czego konsekwencją jest również efektywne wdrażanie rozwiązań.

W kontekście udziału społecznego w procesach decyzyjnych dostęp do informacji zyskuje specyficzne znaczenie – konieczne są bowiem informacje, które będą wspomagać udział i brać pod uwagę specyfikę zaangażowanych grup. Konieczne są więc informacje na temat projektu, rozwiązań alternatywnych, oddziaływań środowiskowych i zdrowotnych każdego wariantu oraz informacje na temat

możliwości brania udziału w procesie decyzyjnym (kiedy, gdzie, w jakim zakresie merytorycznym). Dodatkowo (podobnie jak w przypadku „regularnego dostępu do informacji”) informacje te powinny być „przetłumaczone” z języka nauk ścisłych na język zrozumiały dla laików. Szczególnie istotne staje się również różnorodność wykorzystania kanałów informacyjnych, pozwalająca dotrzeć do jak najszerszej grupy potencjalnie zainteresowanych danym postępowaniem. Zasada udziału w procesach decyzyjnych idzie o krok dalej niż zasada o dostępie do informacji. Mówi bowiem, że obywatele mają prawo nie tylko wiedzieć, ale i współdecydować. Mają prawo wiedzieć, czy dana fabryka spełnia standardy ekologiczne oraz mają prawo współdecydować w sytuacjach, w których ich dobrobyt, czy szeroko pojęte interesy mogą być zagrożone. Z jednej strony więc regulacje te realizują prawa obywateli do bezpieczeństwa ekologicznego, z drugiej zaś zakładają, że środowisko jest dobrem publicznym, które należy chronić w imię dobrobytu wszystkich obywateli. W konsekwencji przyznaje się im prawo do ingerencji.

Powyższe rozważania skrótowo ilustrują relację wzajemną pomiędzy zjawiskiem konfliktu ekologicznego a kwestią publicznego dostępu do informacji o środowisku oraz społecznego udziału w procesach decyzyjnych dotyczących środowiska. Można przyjąć, iż sposób realizacji dwóch ostatnich w sposób znaczący wpływa na charakter konfliktu ekologicznego lub wręcz decyduje o jego zaistnieniu. Poszukując przyczyn zaistnienia konfliktów tego typu warto więc poświęcić nieco uwagi analizie jakości wdrażania zasad zawartych w konwencji z Aarhus. Dalsza część opracowania poświęcona będzie właśnie temu celowi.

### **Ogólny zarys społecznych uwarunkowań**

Regulacje o dostępie do informacji i udziale społecznym wprowadzone zostały do polskiego systemu prawnego wraz z Ustawą Prawo Ochrony Środowiska (2001). Ich wprowadzenie związane było głównie z realizacją zobowiązań wynikających z ratyfikacji przez Polskę Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz podpisania przez nas Deklaracja z Rio de Janeiro.

Jak większość nowych regulacji, również i te muszą przejść trudny okres adaptacyjny. Wdrożenie to przebiega w konkretnym kontekście społecznym i instytucjonalnym, którego cechy wpływają na efektywność procesu. W przypadku opisywanych regulacji proces wdrożenia nosi znamiona transferu instytucjonalnego, regulacje te wypracowane zostały w odmiennym otoczeniu instytucjonalnym i zostały narzucone w procesie dostosowania prawodawstwa polskiego do struktur unijnych i międzynarodowych; jest to związane z rozbieżnościami przyjętych sposobów działania w stosunku do tych zalecanych przez regulacje (Staniszki 2004). Oto przykładowe czynniki, które w sposób

istotny wpływają zarówno na realizację regulacji o dostępie i udziale społecznym jak i na charakter konfliktów ekologicznych w Polsce:

- a. Brak tradycji związanych z udziałem społecznym w procesach decyzyjnych. Ów brak związany jest z tradycją centralnego planowania, która jako taka nie tylko nie uwzględniała udziału społecznego, lecz również dostępności informacji.
- b. Słabość społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje pozarządowe nie dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi i kadrowymi, by czynnie wpływać na procesy decyzyjne na różnych szczeblach administracji publicznej. Czynnikiem ten jest dodatkowo wzmocniony przez niską świadomość ekologiczną i konsumencką. Słabość ta powoduje, że organizacje pozarządowe (jak i pojedynczy obywatele reprezentujący społeczności lokalne) nie są traktowani jako poważni partnerzy dialogu zarówno przez administrację, samorządy, jak i przedsiębiorstwa (Lewicka – Strzałocka 2006: 64).
- c. Niski poziom zaufania społecznego. Zaufanie społeczne tworzy kapitał społeczny będący warunkiem wstępnym rozpoczęcia dialogu i negocjowania obopólnie korzystnych rozwiązań (Putnam 1995). Tymczasem, jak wykazują badania jedynie 14% Polaków twierdzi, że można ufać innym ludziom (TNS OBOP 2007), zaś w przypadku kwestii związanych z ochroną środowiska jedynie 12% jest skłonnych zaufać administracji regionalnej, czy samorządowej, 9% rządowi regionalnym, 3% rządowi i 2% przedsiębiorstwom (EUROBAROMETER 2005). Jest to niezwykle istotny czynnik zaostrzający przebieg konfliktów ekologicznych. Jego oddziaływanie widoczne jest pod postacią oskarżeń o ukrywanie lub manipulowanie informacjami środowiskowymi.

Nie trzeba chyba dodawać, że wpływ wyżej wymienionych czynników ma charakter negatywny. Zwłaszcza w przypadku ostatniego z nich. Zaufanie społeczne, a co za tym idzie również kapitał społeczny jest warunkiem rozpoczęcia współpracy i jednocześnie na skutek tej współpracy powstaje. W sytuacji braku zaufania mamy do czynienia ze zjawiskiem błędnego koła. Brakuje bowiem potencjału do rozpoczęcia współpracy, a jedynym sposobem jego wytworzenia jest doświadczenie udanej kooperacji.

### **Realizacja praw związanych z dostępem do informacji i udziałem społecznym**

W latach 2004 – 2005 Instytut na Rzecz Ekorozwoju przeprowadził badania nad wdrożeniem, realizacją i egzekwowaniem praw o dostępie do informacji na temat środowiska i udziału społecznego w podejmowaniu decyzji o znaczeniu

środowiskowym<sup>2</sup>. Projekt badawczy realizowany w Polsce był częścią projektu międzynarodowego, obejmującego aktualnie ponad 30 krajów świata. Ich przedmiotem są zarówno regulacje prawne, ja i praktyki dnia codziennego, zarówno w instytucjach publicznych oraz przedsiębiorstwach jak i w mediach oraz organizacjach pozarządowych. Jako przypadki do badań wybierano zróżnicowane kategorie zjawisk związane z problemem publicznej dostępności i jakości informacji na temat środowiska (informacje związane z katastrofami ekologicznymi, monitoringiem środowiska, zanieczyszczeniem powodowanym przez przedsiębiorstwa) oraz związane z udziałem społecznym w podejmowaniu decyzji o znaczeniu środowiskowym (udział w tworzeniu regulacji prawnych, dokumentów politycznych oraz kształtowaniu projektów związanych z rozwojem infrastruktury, takie jak inwestycje, oceny oddziaływania na środowisko, pozwolenia zintegrowane). Przedmiotem badań były również działania podejmowane przez rząd i jego agendy związane z budową potencjału administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego pozwalającego na skuteczne wdrażanie i egzekwowanie prawa w zakresie dostępu do informacji i partycypacji społecznej. W sumie, prócz analiz systemu prawnego, analizie poddano 45 przypadków z trzech wspomnianych kategorii. Metoda badawcza opierała się na analizie przypadku, a wykorzystane techniki badawcze to głównie wywiad i analiza dokumentów. Funkcje protokołu badawczego pełniła rozbudowana instrukcja oparta na konkretnych pytaniach badawczych, koncentrujących się każdorazowo na aspektach istotnych dla skutecznej realizacji regulacji o dostępie i udziale społecznym w podejmowaniu decyzji środowiskowych. Samo badanie miało charakter ewaluacyjny, zaś konstrukcja narzędzia badawczego pozwalała na przetworzenie danych w punktację oceniającą sytuację zastaną w stosunku do sytuacji idealnej.

W kontekście problematyki konfliktów skoncentruję się na analizach dotyczących udziału społecznego w podejmowaniu decyzji. Wyniki analizy kwestii związanych z dostępem do informacji przedstawione zostaną w sposób skrótowy, jako odnoszące się do sytuacji konfliktu w sposób pośredni.

## **Dostęp do informacji**

Na poziomie ogólnym regulacje prawne dotyczące dostępu do informacji zostały ocenione pozytywnie. Kwestie związane z dostępem regulowane są głównie przez ustawę Prawo ochrony środowiska i ustawę o dostępie do informacji publicznej. Bardziej szczegółowe badania dotyczące poszczególnych podkategorii wykazały pewne znaczące braki, np. w rozpowszechnianiu informacji o ekologicznych i zdrowotnych konsekwencjach katastrof (brak wymogu sporządzania raportów tego typu) oraz dostępności informacji o zanieczyszczeniach powodowanych przez przedsiębiorstwa (brak nakazu sporządzania całościowych raportów o zgodności

---

<sup>2</sup> Raport z badania dostępny jest na stronie internetowej Instytutu: [www.ine-isd.org.pl](http://www.ine-isd.org.pl)

z przyznanymi limitami zanieczyszczeń i brak regulacji dotyczących rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń, które według konwencji z Aarhus mają stać się podstawą tworzenia szerszego systemu informacyjnego).

Na podstawie badanych przypadków dostępność większości typów informacji o środowisku oceniona została jako niezadowolająca. Wyjątkiem okazała się być informacja z monitoringu środowiska (jakości wody i powietrza) i informacja zawarta w raportach o stanie środowiska. Nawet jeżeli informacja jest dostępna i zawiera dane dotyczące różnorodnych parametrów zanieczyszczeń (jak w przypadku wspomnianych dwóch podkategorii), to jest ona podana w formie niezrozumiałej dla przeciętnego obywatela. Informacje te niezwykle rzadko zawierają jakiegokolwiek interpretacje dotyczące wpływu różnych elementów zanieczyszczeń na zdrowie i jakość życia człowieka. Te braki powodują, że regulacje praktycznie nie spełniają swojej funkcji, która polegać miała na dostarczeniu obywatelom narzędzi kontroli. W przypadku zanieczyszczeń powodowanych przez przedsiębiorstwa brakuje kompleksowej informacji zarówno na temat zgodności powodowanych przez nie zanieczyszczeń z przyznanymi pozwoleniami, jak i ogólnych informacji na temat zanieczyszczeń wydalanych do wody i powietrza. Fragmentaryczne informacje na ten temat dostępne są w różnych urzędach publicznych i udostępniane w postaci surowych danych ujętych w tabele. Zdobycie danych jest procesem dosyć skomplikowanym, ze względu na fakt, iż są przechowywane w różnych urzędach, a procedury ich udostępniania nie zostały jeszcze przyswojone przez pracowników, o czym świadczy niepewność samych urzędników, co do tego, czy w ogóle mogą te informacje udostępniać oraz co do miejsca przechowywania dokumentacji.

### **Udział społeczny w podejmowaniu decyzji**

Ustawa Prawo ochrony środowiska głosi, że każdy obywatel ma prawo do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska. Postępowania te obejmują np. postępowanie zmierzające do przyjęcia projektu polityki, strategii, planu lub programu rozwoju i restrukturyzacji, projektu studium i planu zagospodarowania przestrzennego oraz przy wydawaniu ocen oddziaływania na środowisko różnego rodzaju planów, projektów, inwestycji. Organy administracji właściwe do opracowania powyższych dokumentów mają zapewnić możliwość udziału społeczeństwa w procesie poprzedzającym przyjęcie dokumentów. Zapisy regulujące udział społeczny nie są jednak zbyt precyzyjne i dopuszczają pewną dowolność w interpretacji np. co do konieczności prowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Brakuje dokładnych wytycznych na temat projektowania procesu konsultacji i udziału, co grozi sytuacją, w której działania w tym zakresie ograniczają się do niezbędnego minimum. Stąd też regulacje prawne w tym zakresie ocenione zostały dość krytycznie (w sumie w podkategorii tej przyznano 11 punktów na 16 możliwych).

Badania przeprowadzone w obrębie projektu TAI objęły badania przypadków z zakresu

- a. uczestnictwa w krajowych i regionalnych procesach decyzyjnych (ocenie poddano 11 przypadków reprezentujących dwa różne poziomy podejmowania decyzji: krajowy np. Polityka Ekologiczna Państwa oraz regionalny (np. Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego),
- b. uczestnictwo w procesach decyzyjnych dotyczących konkretnych projektów. Ocenie poddano trzy przypadki dotyczące konkretnych projektów (projekt pozwolenia zintegrowanego Elektrociepłowni Chorzów Elcho, drugi to budowa oczyszczalni ścieków Kraków Płaszów II oraz projekt budowy drogi szybkiego ruchu *Via Baltica*).

Skuteczność włączania (się) społeczeństwa w procesy decyzyjne mierzona była na trzech etapach. Pierwszym z nich jest stworzenie warunków do konsultacji, drugim przeprowadzenie procedur realizacji udziału społecznego, trzeci zaś to włączenie efektów udziału w produkt końcowy procesu decyzyjnego. Jako przykłady ilustrujące uzyskane dane przedstawiać się będzie przypadki projektów, jako tych, które z największym prawdopodobieństwem stają się obiektem sporu pomiędzy władzami lub/i inwestorem a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

***Stworzenie warunków do konsultacji i udziału.*** Niestety w badanych przypadkach stwierdzono wyraźne lekceważenie tego etapu. Opinia publiczna z reguły nie była informowana o rozpoczynaniu prac projektowych. Nie oznacz to jednak, że nie podejmowano żadnych aktywności pozwalających komunikować o rozpoczęciu prac. Wśród przypadków kreowania polityki i programów znalazły się dwa, w których zorganizowano konferencję prasową. Wśród przypadków dotyczących projektów znalazł się jeden, w którym wiadomość taką podano opinii publicznej (projekt *Via Baltica*) oraz jeden, w którym podano ją wybranym organizacjom pozarządowym, z którymi następnie stworzono Komitet Sterujący (Oczyszczalnia Ścieków Kraków Płaszów). Na etapie tworzenia projektu nie przeprowadzono żadnych konsultacji społecznych. Gotowe projekty były przedstawiane do komentarzy publicznych bez informacji wspierającej, w szczególności bez informacji na temat przebiegu całości procesu konsultacji i udziału oraz możliwości włączenia się w niego. Nie podejmowano również wysiłków, by projekty i ich oddziaływania ekologiczne i zdrowotne uczynić zrozumiałymi dla przeciętnego obywatela. W przypadku trasy *Via Baltica* informacje dotyczyły samego projektu (np. planów przebiegu trasy) i koncentrowały się na jednym z możliwych wariantów – tym preferowanych przez władze. Wspomnieć należy, że w tym przypadku organizowano spotkania konsultacyjne, co wyróżnia się pozytywnie na tle pozostałych, jednak informacje

na temat projektów rozdawane były bezpośrednio przed spotkaniami, co uniemożliwiło jakiegokolwiek wcześniejsze przygotowania ze strony mieszkańców i organizacji pozarządowych. W większości z badanych przypadków informacja na temat projektu była dostępna na stronach internetowych odpowiednich urzędów.

Podsumowując, w większości badanych przypadków mamy do czynienia nie tyle z udziałem społecznym w kształtowaniu rozwiązań prawnych i projektowych ile z konsultacjami gotowych już dokumentów czy projektów inwestycyjnych. Uniemożliwia to uwzględnienie opinii, obaw i roszczeń społecznych na etapie powstawania projektów, co mogłoby zaoszczędzić późniejszych protestów i kosztownych zmian.

Sama konsultacja gotowych dokumentów pozostawia wiele do życzenia. Przygotowanie konsultacji wymaga powiem dostarczenia tzw. informacji wspomagającej. Na samym wstępie stworzone są warunki niesprzyjające szerokiemu udziałowi obywateli w procesie decyzyjnym. Można by nawet zaryzykować twierdzenie, że wobec braku wymogów określających jak szerokie mają być konsultacje społeczne, celowo tworzy się warunki zniechęcające większość społeczeństwa do uczestnictwa w procesach decyzyjnych. Jakie są tego późniejsze skutki, często można obserwować widząc protesty społeczności lokalnych wobec rozpoczynających się już inwestycji.

***Przebieg udziału społecznego*** - czyli liczba konsultacji, etap opracowania projektu, na którym zostały przeprowadzone, niezależność ekspertów i organizacji dopuszczonych do procesu. W przypadku pozwolenia zintegrowanego byli to eksperci Inspektoratu Ochrony Środowiska, w przypadku oczyszczalni podano jedynie informację, iż byli oni niezależni, wzięwszy jednak pod uwagę fakt nie podania do informacji publicznej planu tworzenia projektu nie mogli to być eksperci zaproponowani np. przez organizacje pozarządowe (w szczególności te nie zaproszone do udziału w Komitecie Sterującym). W przypadku trasy *Via Baltica* konsultacje prowadzone były z wybraną nieformalną koalicją organizacji pozarządowych, podczas gdy komentarze pozostałych były ignorowane. Ogólnie rzecz ujmując we wszystkich trzech przypadkach przeprowadzono konsultacje (średnia ocen 2 punkty na 3 możliwe) z odpowiednimi grupami interesu. W przypadku trasy *Via Baltica* skupiono się jednak na społecznościach lokalnych zamieszkujących tereny położone na preferowanej trasie przebiegu, ignorując jednocześnie inne społeczności.

W obliczu braku dokładniejszych regulacji, co do przebiegu udziału społecznego, jednostki administracji definiują go dość dowolnie. W wywiadach z urzędnikami pojawiały np. się opinie, że konsultacje z wybraną przez urząd grupą ekspertów lub konsultacje między organami administracji są konsultacjami społecznymi. Generalnie z wywiadów przeprowadzonych w trakcie badań z urzędnikami wyłania się obraz konsultacji i udziału społecznego, jako procesu, w którym

na temat projektów wypowiedzieć się mogą „niezależni eksperci” z całkowitym pominięciem możliwość udziału nieeksperskich organizacji społecznych. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że kryteria doboru ekspertów do konsultacji są czysto subiektywne i opierają się na utartych już szlakach komunikacyjnych pomiędzy administracją a kilkoma przedstawicielami organizacji pozarządowych. Organizacje, czy też osoby niezaproszone do konsultacji w trakcie tworzenia projektu są ignorowane. Przykładem ponownie *Via Baltica*, w przypadku której konsultacje prowadzone były wybraną nieformalną koalicją organizacji pozarządowych, podczas gdy komentarze pozostałych pozostawały bez odzewu. Brakuje jakichkolwiek wysiłków w kierunku organizowania debaty publicznej, upraszczania materiałów informacyjnych, tak by ich formalny i specjalistyczny język był zrozumiały dla laików. Do konsultacji zapraszani są ci, „co się znają”. Nie koniecznie są oni jednocześnie tymi, których dotkną, w sposób pośredni lub bezpośredni, konsekwencje wprowadzenia proponowanych rozwiązań. Ta cecha zdaje się być w oczach urzędników i decydentów mało istotna. Co więcej, nawet, jeżeli administracja zaprosi do konsultacji grupy potencjalnie dotknięte skutkami oddziaływań danego projektu nie znaczy to jeszcze, że dotarła do wszystkich zainteresowanych. Kwestia oddziaływań środowiskowych jest bowiem w dużym stopniu kwestią subiektywnej definicji sytuacji.

Wreszcie trzeci etap procesu uczestnictwa społecznego to *efekty udziału*, czyli stwierdzenie, na ile udział ten miał wpływ na kształt projektu, czy uczestnicy konsultacji zostali poinformowani o ewentualnych przyczynach odrzucenia swoich propozycji, czy informacje o konsultacjach i ich efektach znalazły się w ostatecznym tekście polityki, strategii bądź planu będącego obiektem rozważań oraz czy ustanowiono możliwości monitorowania realizacji projektu przez zainteresowane grupy społeczne. Ten etap oceniony został w trakcie badań najbardziej krytycznie, zarówno w podkategorii konkretnych projektów, jak i programów i polityk poziomu krajowego. W żadnym z przypadków nie podjęto postanowień na temat udziału stron zainteresowanych i grup dotkniętych skutkami decyzji we wdrażaniu i monitorowaniu realizacji projektu. W dokumentach końcowych nie zawiera się informacji na temat efektów konsultacji, zaś w przypadkach projektów grupy zainteresowane nie zostały poinformowane o efektach udziału (choć w przypadku pozwoleń zintegrowanych dla Elektrociepłowni Chorzów Elcho było to ze wszech miar uzasadnione ze względu na brak jakichkolwiek komentarzy ze strony społecznej, również po upublicznieniu projektu). Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku projektów regulacji prawnych, - są one udostępnione do komentarzy, które następnie są przyjmowane lub odrzucane z podaniem uzasadnienia. Procedura ta uznawana jest przez urzędników za wystarczającą dla spełnienia wymogów udziału społecznego. Nie organizuje się spotkań i debat, pozostając jedynie przy zbieraniu komentarzy, które rozpatrywane są osobno. Obywatele pozostają ciągle raczej widzami niż uczestnikami.

## Rekomendacje<sup>3</sup>

Uogólnianie wniosków z badań w ramach projektu *The Access Initiative* na sytuację w całej Polsce wymaga dużej ostrożności. Nie zmienia to jednak faktu, iż uzyskane informacje na temat praktyki konsultacji społecznych odzwierciedlają w pewien sposób stan faktyczny. Na podstawie badanych przypadków można wskazać ogólne tendencje i powtarzające się zjawiska. W związku z tym możliwe jest sporządzenie pewnych rekomendacji dla podmiotów odpowiedzialnych za przeprowadzanie tzw. postępowania z udziałem społeczeństwa.

Nie ulega wątpliwości, że zjawisko informowania społeczeństwa rozpowszechnia się i powoli stanowić zaczyna normę nie tylko prawną, lecz również normę realizowaną w praktyce. Jest to związane przede wszystkim z rozpowszechnieniem narzędzia informacyjnego, jakim jest Internet. Pojawiły się rejestry przygotowywanych aktów prawnych, oczekuje się komentarzy publicznych do projektów zawieszonych na stronach internetowych. Problemem pozostaje jednak fakt, iż społeczny dostęp do Internetu nie jest powszechny (Czapiński, Panek 2005) oraz fakt, iż ten sposób informowania opinii publicznej jest sposobem biernym. Aktywna polityka informacyjna pod postacią rozsyłania informacji, rozpowszechniania jej za pośrednictwem mediów lub wykładania jej w miejscach publicznych (poza urzędami) praktycznie nie występuje. Dlatego pierwszą rekomendacją dla decydentów jest zmiana polityki informacyjnej z biernej na czynną.

Drugi istotny problem to jakość informacji. W nielicznych przypadkach informacja jest wspomagana przez merytoryczne dokumenty wspierające podjęcie decyzji, jak na przykład projekty alternatywne, oceny oddziaływania na środowisko, dane i statystyki. Równie rzadko znajduje się tam informacja o możliwości udziału w procesie decyzyjnym, – jeżeli zaś występuje, ogranicza się do ogłoszenia możliwości komentowania gotowego projektu. Informacja ta powinna być wzbogacona i – dodatkowe zalecenie – podawana we wstępnej fazie przygotowywania projektu, czyli wtedy, kiedy podmioty społeczne faktycznie mogą mieć duży wpływ na jego kształt. Brak informacji na tym etapie skutkuje brakiem konsultacji na poziomie projektu. Jeżeli opinia publiczna nie wie o powstawaniu projektu, możliwości skomentowania go przez niezależnych ekspertów są ograniczone. W zasadzie we wszystkich przypadkach zbadanych, w których takie konsultacje miały miejsce, eksperci zaproszeni byli do konsultacji przez decydentów, co uzależnia ich “niezależność” od dobrej woli zapraszającego. Decydenci powinni więc przykładać większą wagę do konsultacji w trakcie powstawania projektu. Najpowszechniejszym rodzajem konsultacji jest oddanie projektu do komentarzy listownych i w formie elektronicznej, w niewielu

---

<sup>3</sup> Fragment opracowania dotyczący rekomendacji nt udziału społecznego pochodzi z raportu i był sporządzony przez autorkę niniejszego tekstu

przypadkach organizowano przesłuchania publiczne, konferencje, w żadnym z przypadków nie zorganizowano stałego punktu konsultacyjnego, nie przeprowadzono ankiet wśród mieszkańców. W połączeniu z brakiem przystępnej i zrozumiałej informacji sprawia to, że konsultacje jako takie praktycznie nie istnieją. Wprowadzenie wyżej wymienionych aspektów (jak konferencje, publiczne przesłuchania, ankiety, punkty konsultacyjne) do procesu informacyjno-konsultacyjnego jest również godne polecenia.

Ocena efektów udziału społecznego wypadła w większości niezadowolająco. Informacje na temat przeprowadzonych konsultacji nie znajdują się w tekstach projektów, uczestnicy konsultacji nie otrzymują informacji o wyniku udziału. Jest to za pewne związane z tym, że same konsultacje są ograniczone i nie wnoszą znaczącego wkładu w kształt projektu. Można również przypuszczać, że wiąże się to z brakiem pewnej tradycji. Być może obecność podmiotów społecznych i obywateli w procesie decyzyjnym nie jest do końca uznawana za uzasadnioną i konieczną, stąd też brak zaznaczenia jej efektów w tekście oficjalnym dokumentu.

## **Podsumowanie**

Ogólnie rzecz ujmując można stwierdzić, że sytuacja w zakresie udziału społecznego w konkretnych procesach decyzyjnych nie jest zadowolająca. Najważniejszą rzeczą jest zdaje się być nie tyle wpływanie na formalną stronę udziału społecznego, a zmiana nastawienia do zjawiska takiego udziału. Niezwykle ważne jest mianowicie, żeby administracja i przedsiębiorstwa, czy też inwestorzy dostrzegli w tym procesie własne korzyści. Realizacja przedsięwzięć, w których projektowaniu brały udział podmioty społeczne i co do których osiągnięto zgodę lub przynajmniej pewien kompromis (niekoniecznie zgniły) jest o wiele łatwiejsza i efektywniejsza niż realizacja założeń, co do których taka zgoda czy kompromis nie istnieje. Proces udziału społecznego dostarcza nie tylko możliwości osiągnięcia konsensusu, jest on jednocześnie procesem informacyjnym. Chodzi więc nie tylko o usprawnienie procesu wdrożeniowego dzięki porozumieniu co do jego kształtu, lecz również o usprawnienie za sprawą rozpowszechniania informacji. Dobra i rzetelna informacja jest pierwszym i niezbędnym warunkiem sukcesu. Polityki, strategie i pojedyncze projekty nie są przecież realizowane w próżni społecznej. Na ich sukces znaczący wpływ ma właśnie otoczenie społeczne. Brak informacji uniemożliwia podmiotom społecznym nie tylko wpływanie na kształt regulacji, ale i dostosowanie się do nich, co w oczywisty sposób przyczynia się do zmniejszenia efektywności procesu.

## Literatura:

1. Arnstein, S.R. (1969): A Ladder of citizen participation, w *Journal American Institute of Planners*, 35: 215-24
2. Burger, T. (1999): Konflikt i współdziałanie. Świadomość ekologiczna i postawy

- społeczeństwa, w Mirowski, W. (red): Świadomość ekologiczna i społeczne ruchy zielonych w Polsce, IFIS PAN, 35-55 Warszawa
3. Czapiński, J.; Panek, T. (2005): *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie
  4. Dahrendorf, R. (1993): *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Czytelnik, Warszawa
  5. EUROBAROMETER (2005): The attitudes of European citizens towards environment, European Commission
  6. Gąciarz, B. (2004): *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, IFIS PAN, Warszawa
  7. Gliński, P. (2001): Konflikt o puszcę. Raport z badań nad konfliktem społecznym o poszerzenie Białowieskiego Parku Narodowego, w *Pogranicze. Studia społeczne*, Tom X, 47-113
  8. Hankiss, E. (1986): *Pułapki społeczne*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa
  9. Kędra, A.; Hensler, P.; Strumińska, M. (2005): *Uciążliwa konieczność, czy niewykorzystana szansa? Ocena realizacji Zasady nr 10 Deklaracji z Rio de Janeiro w Polsce*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, www.ine-isd.org.pl
  10. Królikowska, K. (2007): *Konflikty społeczne w polskich parkach narodowych*, Oficyna Wydawnicza "Impuls", Kraków, w przygotowaniu do druku
  11. Lewicka-Strzałecka, A. (2006): *Odpowiedzialność moralna w życiu gospodarczym*, IFIS PAN, Warszawa
  12. Putnam, R. (1995): *Demokracja w działaniu*, Znak, Kraków
  13. Rowe, G.; Fewer, L.J. (2004): Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda, w *Science, Technology & Human Values*, Vol. 29, No. 4, 512-557, Sage Publications
  14. Staniszki, J. (2004): *Władza globalizacji*, Scholar, Warszawa
  15. TNS OBOP (2007): *Penuria społeczeństwa obywatelskiego 2002-2007*

**Marta Strumińska** – socjolog, wykładowca w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L.Koźmińskiego, współpracuje z Instytutem na Rzecz Ekorozwoju.

Jest autorką licznych publikacji na temat społecznych aspektów ochrony środowiska. Od 2004 roku bierze udział w międzynarodowym projekcie badawczym *The Access Initiative* oceniającym publiczny dostęp do informacji, udziału społecznego i sprawiedliwości w kwestiach ochrony środowiska. Projekt koordynowany jest przez *World Resources Institute* w Waszyngtonie, łącznie w badaniu tym wzięło lub bierze udział 40 krajów z Azji, Afryki obu Ameryk i Europy.

## Istota postępowania mediacyjnego

*Janina Waluk*

*Polskie Centrum Mediacji*

Na początek pewna krótka refleksja z historii naszego Stowarzyszenia. Polskie Centrum Mediacji jest kontynuacją Zespołu ds. Wprowadzenie Mediacji w Polsce, który powstał w ramach Stowarzyszenia Penitencjarnego Patronat w 1995 r. Sponsorem Patronatu była niemiecka Fundacja im. H. Boella reprezentująca Partię Zielonych. Jako członek Zarządu Patronatu zostałam zaproszona w 1992 roku do Kolonii – ówczesnej siedziby Fundacji. Zaproszenie przyjął z radością.



W programie naszej wizyty było zwiedzanie zakładów karnych w Kolonii. Zaproponowano nam jednak także wizytę w Ośrodku Mediacyjnym „Mosty”, na którą kilka osób m.in. i ja, zgodziło się bardzo chętnie. Byliśmy również w jednym z domów dla nieletnich, w którym w czasie prowadzenia mediacji mogli mieszkać (nawet w ciągu całego roku) sprawcy czynu karalnego, którymi ze względu na patologię ich rodzin specjalnie się opiekowano.

Po powrocie do Polski usiłowaliśmy poprzez Ministerstwo Sprawiedliwości i Senacką Komisję Praw Człowieka i Praworządności zainteresować nasze władze potrzebą prowadzenia mediacji w Polsce. Nie bardzo się to jednak udawało i zwróciliśmy się do Fundacji Boella, dzięki pomocy której zorganizowano pierwszą międzynarodową (Austriacko -Niemiecko - Polską) konferencję na temat „Teoria i praktyka pojednania ofiary ze sprawcą”. Był to już rok 1995. W drugim dniu Konferencji odbyło się jednodniowe szkolenie mediatorów i już w lipcu 1995 r. przeprowadzono w Zielonej Górze pierwsze mediacje pokrzywdzonych z nieletnimi sprawcami czynów karalnych. W następnym roku Ministerstwo Sprawiedliwości zgodziło się na rozpoczęcie pierwszego eksperymentalnego programu w sprawach nieletnich, który trwał do 1999 r. i został zakończony ewaluacją.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Por. książka Beata Czarnecka-Działuk Dobrochna Wójcik „Mediacja –nieletni przestępcy i ich ofiary” Oficyna Naukowa IWS 1999 oraz książka, a także Beata Czarnecka-Działuk, Dobrochna Wójcik „Mediacja w sprawach nieletnich w świetle teorii i badań” Wyd. Topografia 2001 r.

W 2000 roku Zespół przekształcił się w niezależne, pozarządowe, nie nastawione na zys Stowarzyszenie Polskie Centrum Mediacji. Zostało to podyktowane zapotrzebowaniem społecznym również na inne formy mediacji poza mediacjami karnymi i z nieletnimi sprawcami czynów karalnych. Zgłaszały się do nas osoby pragnące jeszcze przed pójściem do sądu rozwiązać swoje problemy z ustaleniem opieki nad dziećmi, podziałem majątku, a także krzywdzącą eksmisją z mieszkania, pozbawieniem praw do posiadania działki, jak również będące w konfliktach z sąsiadami czy pokrzywdzone w pracy lub działalności gospodarczej.

W każdej dziedzinie życia występują konflikty i wydarzają się spory, trwające nieraz latami, zwłaszcza kiedy kierowane są do sądów cywilnych. W Warszawie np. średni czas oczekiwania na zakończenie postępowania w sądzie cywilnym wynosił w ubiegłym roku ok. 5 lat. W 2006 roku do sądów rejonowych w Polsce trafiło ponad milion ( 1 329 815) spraw<sup>5</sup>. Ponad 9000 (9826) spraw cywilnych było rozpatrywane powyżej 2 do 3 lat ), 6300 (6349 spraw) powyżej 3 do 5 lat, ponad 1500 (1533) od 5-do 8 lat ponad, a ok.900 (866) ponad 8 lat. Czas postępowania sądowego dla ok. 19 000 spraw rozpatrywanych w I instancji trwał ponad 2 lata.

W rejonowych sądach cywilnych w ponad 11 000 sprawach czeka się na rozprawę ponad rok.

### **Ile spraw dotyczących problemów ochrony naturalnej środowiska człowieka trafia do sądów cywilnych?**

W udostępnionych mi wstępnych sprawozdaniach znalazłam następujące dane, odnoszące się do 2006 roku:

#### **1.sądów okręgowych:**

Pozostało z 2005 w 2006 r.	wpłynęło	oddalono	zwrócono	Przekazano do innej jednostki	umorzono	odroczone
221	66	2	32	1	12	213

#### **2. sądów rejonowych:**

Pozostało z 2005 w 2006 r.	wpłynęło	oddalono	zwrócono	Przekazano do innej jednostki	umorzono	odroczone
24	4	-	-	2	1	3

<sup>5</sup> Dane poniższe otrzymałam z Wydziału Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości. Są to wstępne dane ze sprawozdań przesłanych z sądów rejonowych w 2006 roku.

W sądach rejonowych uwzględniono w całości lub części 3 sprawy, w okręgowych – żadnej. W sądach okręgowych pozostało na okres następny 171 spraw, w rejonowych - 17 spraw. Dwie sprawy przekazane do apelacji, ale je oddalono.

## **Definicja mediacji**

### **Definicja postępowania mediacyjnego w Kodeksie Etyki Mediatora:**

*„Mediacja (postępowanie mediacyjne) to dobrowolne i poufne porozumiewanie się stron w obecności bezstronnej i neutralnej trzeciej osoby - mediatora. Mediacja ma na celu dojście do ugody, która zadowala strony.”*

W czerwcu 2006 r. Społeczna Rada ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości opracowała standardy prowadzenia mediacji i postępowania mediatorów.<sup>6</sup>

*Społeczna Rada rozumie mediację jako dobrowolny i poufny proces, w którym fachowo przygotowana niezależna i bezstronna osoba za zgodą stron pomaga im poradzić sobie z konfliktem. Mediacja pozwala jej uczestnikom określić kwestie sporne, zmniejszyć bariery komunikacyjne, opracować propozycje rozwiązań i, jeśli taka jest wola stron, zawrzeć wzajemnie satysfakcjonując porozumienie.*

Powodzenie mediacji jako skutecznej metody rozwiązywania konfliktów zależy w dużym stopniu od *profesjonalizmu mediatorów i wysokiego poziomu ich etyki zawodowej.*

Mediacja może odbywać się jako bezpośrednia lub pośrednia. Zależy to od woli stron. Jeśli strony nie mają ochoty lub możliwości spotykać się bezpośrednio, jak to mówimy- „twarzą w twarz”, spotkania mediacyjne z mediatorem mogą odbywać się kolejno z jedną, a następnie z drugą stroną. Jest to trudniejsza forma mediacji, zwłaszcza, że na ogół strony nie wyrażają zgody, by można było korzystać z nagrywania tych oddzielnych rozmów.

## **Mediacja a pojednanie**

Kiedy zaczęliśmy prowadzić pierwsze mediacje (1995r.) mówiliśmy o „pojednaniu”, nie mediacji. Dlatego nazwaliśmy pierwszą międzynarodową Konferencję mediacyjną w Polsce „Teoria i praktyka pojednania ofiary ze sprawcą”, a następnie pod takim samym tytułem ukazała się książka, która była dorobkiem tej konferencji.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Standardy zostały uchwalone przez Radę 26 czerwca 2006 r. Odnoszą się do wszystkich form mediacji. Pełny tekst można znaleźć na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości; [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)

<sup>7</sup> „Teoria i praktyka pojednania ofiary ze sprawcą” wydanie PATRONAT, 1995 r.

W niektórych krajach, kiedy jest mowa o mediacji ofiara – sprawca zamiast mediacji używa się słowa „pojednanie”. (np. w Niemczech czy Rosji) My używamy słowa „mediacja” nie tylko do mediacji cywilnych, w których jest mowa o stronach, a także i do karnych. Uważamy bowiem, że pojednanie występuje bardzo rzadko. Możemy o nim mówić tylko wtedy, kiedy ze strony pokrzywdzonego jest pełne wybaczenie tego co się wydarzyło, a ze strony sprawcy rzeczywista skrucha i chęć naprawienia wyrządzonego zła.

### **Jaka jest najważniejsza różnica między postępowaniem sądowym i arbitrażowym a mediacją?**

Na jednej z pierwszych Konferencji na temat mediacji zaproszony przez nas ekspert Rady Europy Martin Wright powiedział, że mediacja jest „procesem ludzkim nie sądowym”.<sup>8</sup>

W czasie postępowania sądowego jak również arbitrażowego, niezależnie od tego jakich spraw dotyczy, mamy do czynienia z **rozstrzygnięciem konfliktu przez sędziego** podczas gdy **mediator pomaga stronom w rozwiązaniu konfliktu**, w dojściu do porozumienia i zawarciu ugody, która jest do przyjęcia przez obie strony.

W czasie mediacji mediator tworzy warunki sprzyjające porozumieniu, jest obrońcą procedury. **Jednakże niczego nie rozstrzyga; pomaga stronom rozwiązać konflikt tak, aby dać im satysfakcję merytoryczną, proceduralną i psychologiczną.**

Najważniejsze, by strony były zadowolone i czuły się znacznie lepiej po mediacji niż przed nią. To strony uczestniczące w mediacji same decydują o tym, co jest dla nich najlepsze. Są w pełni włączone w postępowanie mediacyjne. (por. przysłowie chińskie; ”powiedz mi a może posłucham naucz mnie, a może zapamiętam, **włącz mnie, a zrobię**” ).

Nikt z nas nie lubi, kiedy się za niego decyduje. *„Może ci się wydawać, że doradzanie jest pomocne. W rzeczywistości stawia cię ono w pozycji wyższości. Nie ma nic gorszego niż otrzymanie niechcianej i nieproszonej rady. Uważaj abyś nie okazywał swojej „pomocy” mówiąc ludziom, co według ciebie powinni zrobić, nie zostawiając im miejsca na ich własną odpowiedzialność za ich własne działania.”*<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Z wypowiedzi Martina Wright na Konferencji w Ministerstwie Sprawiedliwości w 1998 r. Martina Wright –jest członkiem Zarządu Europejskiego Forum Mediacji ( do którego jako PCM należymy od 1999 r.) Kierował przez dwadzieścia lat mediacją w Anglii i Walii. Jest członkiem PCM.

<sup>9</sup> „Mosty zamiast murów” Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, str. 228

Polskie Centrum Mediacji prowadzi programy w szkołach gimnazjalnych, m.in. ucząc uczniów na czym polega istota postępowania mediacyjnego i jak zostać mediatorami. Młodzież rozumie to znakomicie, o czym świadczą rysunki uczniów przysyłane na Konkurs „Rozwiązuję spory bez przemocy i co wiem o sprawiedliwości naprawczej”. Jedna z uczennic przysłała rysunek bardzo zaplątanego węzła z podpisem „rozwiązać węzeł konfliktu”. Inna namalowała grupę dzieci z różnych stron świata i podpisała „*niech inność nas łączy*”.

Każdy z nas jest całkowicie inny, nawet bliźnięta różnią się od siebie, chociaż na pierwszy rzut oka mogą to być różnice niedostrzegalne. Każdy ma inną wizję otaczającego nas świata, inaczej oceniamy te same sytuacje. Mediator musi zdawać sobie z tego sprawę i zdobywać **umiejętność aktywnego słuchania drugiego człowieka, jego argumentacji, potrzeb i oczekiwań**. Na ogół, na co dzień nie umiemy sobie słuchać i nie słuchamy aktywnie innych ludzi. Wtedy zaś, kiedy jestem z kimś w sporze, moje myśli mają jeden kierunek: jak udowodnić, że to **ja** właśnie mam rację, jak przekonać do **mojej** racji tego innego. Nie zastanawiam się nad tym czy mam rację czy nie. Nie myślę o tym, że z mojego punktu widzenia mam rację, a ten inny ze swojego punktu widzenia także może mieć rację.

Spójrzmy na tę inność. Nie koniecznie musi nas dzielić, może także łączyć. Pomaga zobaczyć sytuację z innej perspektywy znaleźć inne argumenty.

W Kodeksie Etyki Mediatora czytamy: „*Mediator wypełnia swoje obowiązki z poszanowaniem praw i wolności człowieka, bez względu na płeć, rasę, wiek, narodowość, wyznanie, poglądy polityczne, popełnione czyny, czy inne uwarunkowania.*”<sup>10</sup>

Polskie Centrum Mediacji prowadząc podstawowe szkolenia dla przyszłych mediatorów zwraca dużo uwagi na „zapomnianą sztukę słuchania”<sup>11</sup> Szanując ludzi można docenić punkt widzenia każdej strony i zaprezentować odmienny. Różnice nie muszą oznaczać konfrontacji. Tego uczy mediacja. Można stworzyć atmosferę, w której współlistnieją różnice. I wtedy dopiero strony się godzą.

Jakie są inne środki, które to ułatwiają? O tym będą mówili nasi najbardziej doświadczeni mediatorzy. Każdy z nich prowadził powyżej kilkuset mediacji.

Natomiast ja pragnę zwrócić Państwa uwagę na jeden sposób mniej znany, a bardzo potrzebny, (o którym mówi Wiliam Ury w jego znakomitej książce „Odchodząc od nie”). Jest to tzw. „pójście na galerię”. Oznacza ono odsunięcie się,

---

<sup>10</sup> Kodeks Etyki Mediatora PCM wyd.2003 Rozdz. 1 art.3 str.9

<sup>11</sup> Pod takim tytułem „Zapomniana sztuka słuchania” ukazała się kilka lat temu doskonała książka socjologa amerykańskiego Marylin Berkeley – Allen, 2002 r. Por. także Marshall Rosenberg „Porozumiewanie się bez przemocy”, przetłumaczonej w 2003 r na język polski Wydawnictwo Jacek Santorski, Warszawa 2003 r.

nabranie dystansu do sprawy, popatrzenie na nią od zewnątrz, z pozycji obiektywnego obserwatora. Oddalam się od swoich naturalnych bodźców i emocji. Kontratak dolewa oliwy do ognia. "Iść na galerię" trzeba za każdym razem, kiedy tylko jest to potrzebne. Wtedy znacznie łatwiej tworzyć sprzyjający klimat do rozmowy i budować dla przeciwnika złote mosty, które ułatwią mu dojście do zgody z zachowaniem twarzy.

Mediator musi umieć się wyciszyć. Jest to niezbędne. W tym zaś może bardzo pomóc dobry kontakt z naturalnym środowiskiem człowieka, co zakłada również troskę o przyszłość środowiska naturalnego.

Ludzie obecnie i w przyszłości mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z naturą. Na naszych kursach zachęcamy więc przyszłych mediatorów do okazywania większej troski o zrozumienie samego siebie i większej troski środowisko, w którym żyjemy, tak niezbędne dla zrównoważonego rozwoju.<sup>12</sup>

Dla mediatora, który w czasie mediacji przeżywa nieraz poważny stres bardzo ważne jest pojednanie z samym sobą, co znakomicie ułatwia dobry kontakt z naturą. Bez pojednania z sobą samym, bez umiejętności rozwiązywania własnych problemów trudno być dobrym mediatorem, który pomaga innym w rozwiązywaniu konfliktów i sporów.

Żeby w pełni zrozumieć, na czym polega istota postępowania mediacyjnego trzeba poznać i zrozumieć zasady tego postępowania.

### **Zasady mediacji**

Najważniejsze zasady mediacji, które muszą być bezwzględnie przestrzegane przez profesjonalnych mediatorów znajdują się w Rekomendacjach Rady Europy<sup>13</sup>. Są to następujące zasady:

- a) dobrowolność
- b) poufność
- c) bezstronność
- d) neutralność
- e) akceptowanie mediatora i reguł mediacji

---

<sup>12</sup> Por. bardzo interesującą publikację Rady Europy, przetłumaczoną w 2005 r na język polski Pt "Kompas-edukacja o prawach człowieka w pracy z młodzieżą". Por. także bardzo interesująca książkę: Tadeusza Burger „Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego” wydaną w 2005 roku przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.

<sup>13</sup> Rekomendacje Rady Europy nr R 99 z 1989 r.

Jedną z podstawowych zasad mediacji jest **dobrowolność**, która oznacza, że nikogo nie wolno przymuszać, czy wywierać na nim presji lub stosować manipulacji psychicznej celem spowodowania przystąpienia do mediacji.

Zasada dobrowolności odnosi się **do wszystkich etapów postępowania mediacyjnego**. Strony mogą w każdej chwili zrezygnować z postępowania mediacyjnego i nie pociąga to żadnych negatywnych skutków.

Zasada **poufności** oznacza, że mediator jest zobowiązany do przestrzegania poufnego charakteru mediacji, chyba że obie strony wyrażą zgodę na zrezygnowanie z poufności. Ta zasada jest zapisana jako obowiązująca w Kodeksie postępowania cywilnego. Nie ma jej w Kodeksie postępowania karnego.

Zasada **bezstronności** oznacza, że mediator nie popiera żadnej ze stron, lecz pomaga obu w pełnym uczestniczeniu w mediacji i osiągnięciu korzyści. Nie wolno mediatorowi nawiązywać osobistych więzi z żadną ze stron lub być wcześniej zaangażowanym w dana sprawę.

Zasada **neutralności**, która często jest mylona z zasadą bezstronności, oznacza, że mediatorowi nie wolno narzucać stronom własnych rozwiązań, nawet wtedy gdy jest przekonany, że są najlepsze dla obu stron.

**Akceptowanie mediatora i reguł postępowania mediacyjnego** zalicza się również do najważniejszych zasad mediacji podanych w Rekomendacjach Rady Europy.

Dla naszego kraju Polskie Centrum Mediacji ustaliło w Kodeksie Etyki Mediatora jeszcze trzy inne zasady bardzo istotne dla nas, bez których nie można sobie wyobrazić rozwoju mediacji. Są to następujące zasady:

- f) profesjonalizm
- g) szacunek
- h) bezinteresowność.

W wielu krajach zachodnio - europejskich profesjonalizm uznany jest za warunek niezbędny dla prowadzenia mediacji. Jednak nie w Polsce.

Z wyjątkiem mediatorów prowadzących mediacje z nieletnimi sprawcami czynów karalnych, których obowiązuje zaliczenie szkolenia o określonych przez Ministra Sprawiedliwości standardach<sup>14</sup>, od wszystkich innych nie jest wymagane żadne szkolenie. W Kodeksie postępowania cywilnego stwierdza się wprost,

---

<sup>14</sup> Por. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 roku w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach nieletnich

że mediatorem może być każdy z wyjątkiem sędziego. (jednak sędzia może także być mediatorem, kiedy przechodzi w stan spoczynku.)

Jednakże kandydaci na mediatorów sami odczuwają potrzebę przeszkolenia się, zwłaszcza wtedy, gdy są wpisywani do stowarzyszeń pozarządowych na listę tzw. mediatorów stałych. Ci mediatorzy nie mają prawa odmawiać przeprowadzenia postępowania mediacyjnego i zależy im na tym, aby w jak najlepszym świetle wypaść wobec sędziów, którzy przesyłają mediacje do konkretnego mediatora.

PCM prowadzi różne kursy dla mediatorów. Oprócz tzw. podstawowego kursu, który trwa 5 dni (56 godzin) i który uczy, w jaki sposób prowadzić mediacje, jakie są techniki mediacyjne i jak z nich korzystać oraz jak zapewnić właściwą komunikację między stronami itp. są także kursy specjalistyczne –uzupełniające. Obecnie dwa: dla tych, których interesują mediacje cywilne (zwłaszcza gospodarcze, administracyjne i związane z prawem pracy) oraz oddzielnie dla tych, którzy interesują się przede wszystkim mediacjami około rozwodowymi i o separacje oraz dotyczącymi konfliktów rodzinnych. Ogólny ramowy program udostępniamy Państwu w naszych ulotkach.

**Zasada szacunku** oznacza, że mediatorzy należący do naszego stowarzyszenia starają się zapewnić stronom możliwie najbardziej bezpieczne i wygodne warunki przeprowadzania mediacji a przede wszystkim stworzenia takiego klimatu, w którym przychodzące do nas strony czują, że otaczają ich ludzie kompetentni, życzliwi, respektujący godność stron i dbają o to, by strony odnosiły się do siebie z szacunkiem. Starają się prowadzić mediacje w odpowiednim tempie w czasie wyznaczonym przez możliwości i życzenia stron.

Mediator PCM pamięta, że to strony decydują o tym jak będzie rozwiązany konflikt. To strony biorą swoje sprawy we własne ręce. Mediator wspomaga je w rozwiązywaniu sporów w oparciu o sprawiedliwość, która nazywa naprawcą, bowiem naprawa a nie kara jest istotą sprawiedliwości. Mediator dba, by strony były zadowolone z osiągniętego porozumienia tzn. miały lepsze samopoczucie po mediacji niż przed nią.

**Bezinteresowność** mediatora polega na tym, że nie ma on prawa wykorzystywać kontaktu ze stronami dla własnych korzyści.<sup>15</sup>

Sprawy kierowane do mediacji są przesyłane do ośrodków mediacyjnych, jako instytucji godnych zaufania lub do oddzielnych mediatorów, którzy są osobami godnymi zaufania.

---

<sup>15</sup> Mediator może otrzymywać i otrzymuje wynagrodzenie za przeprowadzoną mediację, ale nie może mieć żadnego osobistego interesu z faktu zawarcia ugody czy sposobu i form w jakich zostaje ona zawarta.

## ETYKA MEDIATORÓW

W Polskim Centrum Mediacji sprawom etyki mediatora poświęcamy wiele uwagi. Już w 1997 r. zaczęliśmy pracować nad założeniami Kodeksu Etyki Mediatora, które zostały przedyskutowane na forum międzynarodowym w czasie pierwszej ogólnoeuropejskiej Konferencji Mediatorów, zorganizowanej przez Europejskie Forum Mediacji<sup>16</sup> ( w 1999r) w Belgii.

Mediator kończący kursy zorganizowane przez Polskie Centrum Mediacji podpisuje przyrzeczenie, w którym zobowiązuje się do sumiennego i rzetelnego, a także zgodnego z zasadami mediacji prowadzenia postępowania mediacyjnego zgodnie z Kodeksem Etyki Mediatora.<sup>17</sup>

We wstępie do Kodeksu Etyki Mediatora piszemy: „ *Podstawa działalności mediatora to poszanowanie praw, godności i wolności człowieka oraz stały własny rozwój etyczny i profesjonalny.*”

Najważniejsze kwalifikacje moralno-etyczne mediatora zostały zapisane w art.4 Kodeksu Etyki. Są to:

- a) *uczciwość i bycie godnym zaufania,*
- b) *skupienie, umiejętność koncentrowania się ,*
- c) *łatwość w nawiązywaniu kontaktu z innymi; otwartość,*
- d) *umiejętność aktywnego słuchania,*
- e) *umiejętność okazywania szacunku innym,*
- f) *dokładność i odpowiedzialność,*
- g) *życzliwość,*
- h) *cierpliwość,*
- i) *tolerancja,*
- j) *działanie bez przemocy.*

Każdy mediator Polskiego Centrum Mediacji powinien przejść specjalistyczne szkolenie i posiadać określony zasób wiedzy oraz umiejętność jej praktycznego zastosowania. Oznacza to potrzebę nabywania doświadczenia w prowadzeniu mediacji oraz kontynuowanie dokształcania się w czasie dalszej działalności.

Mediatora PCM obowiązuje także znajomość zasad prawnych, które leżą u podstaw prowadzenia mediacji a także stałe wzbogacanie swojej wiedzy o treści

---

<sup>16</sup> Polskie Centrum Mediacji należy do Europejskiego Forum Mediacji prowadząc z nim wspólnie międzynarodowe programy.

<sup>17</sup> Ukazały się, jak dotychczas 3 wydania Kodeksu Etyki Mediatora: w 2002 r, w 2003 i w 2006. Kiedy pisaliśmy Kodeks staraliśmy się nie wzorować na innych kodeksach, które ukazały się za granicą, ponieważ zależało nam, aby odzwierciedlał sytuacje i warunki rozwoju mediacji w Polsce.

związane z prowadzeniem mediacji w różnej jej formach oraz w różnych społecznościach lokalnych.

Inne ważne zadania mediatora to np.:

- a. ułatwianie wymiany poglądów i opinii między stronami oraz pomoc w poznaniu rzeczywistej motywacji, istoty konfliktu, potrzeb oczekiwań i dążeń stron,
- b. pomoc w zorientowaniu się w hierarchii ważności spraw oraz uczuciach i emocjach stron,
- c. ułatwienie zrozumienia przez strony, jakie warunki mogą być dla nich do przyjęcia i jaka jest realność ich spełnienia,
- d. pomoc w takim sformułowaniu ugody, które jest przez strony do przyjęcia,
- e. uzgadnianie ze stronami wszystkich części składowych ugody, żeby uniknąć nieporozumień i wyjaśnić wątpliwości,
- f. uświadamianie stronom jak powinny postępować w przyszłości, aby konflikt nie powracał lub nie eskalował.

### **Kto w Polsce MOŻE ZOSTAĆ MEDIATOREM ?**

W odpowiedzi na to pytanie trzeba przede wszystkim wiedzieć o j a k i e g o mediatora chodzi ?

- \* czy takiego, który prowadzi mediacje w sprawach karnych, dotyczące młodocianych i dorosłych sprawców?
- \* czy takiego, który zajmuje się mediacjami z nieletnimi sprawcami czynów karalnych?
- \* czy też mediatora prowadzącego mediacje między stronami w sprawach, które są rozpatrywane przez sądy cywilne? Tzn. sprawy sąsiedzkie, gospodarcze, sprawy dotyczące ochrony środowiska, administracyjne, rodzinne, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych).

Określone standardy dotyczące szkolenia odnoszą się w Polsce wyłącznie do mediatorów, którzy prowadzą sprawy z nieletnimi sprawcami czynów karalnych. Zostają zapisani w sądzie okręgowym, jeśli udowodnią, że takie szkolenie zaliczyli, że mają ukończone 26 lat nie byli karani (dotyczy przestępstwa umyślnego), korzystają w pełni z praw cywilnych i publicznych, biegle władają językiem polskim w mowie i piśmie, posiadają wykształcenie z zakresu

psychologii, pedagogiki, socjologii, resocjalizacji i prawa, posiadają umiejętności rozwiązywania konfliktów, dają rękojmię należytego wykonania obowiązków.<sup>18</sup>

Jeśli jest się mediatorem w sprawach karnych dotyczących młodocianych i dorosłych sprawców nie trzeba zaliczyć żadnego szkolenia mediacyjnego natomiast wszystkie inne wymogi pozostają takie same jak dla mediatorów prowadzących sprawy z nieletnim sprawcą czynu karalnego, z wyjątkiem wymogu ukończenia studiów w kierunkach psychologii, pedagogiki, socjologii, resocjalizacji i prawa. Niezbędna jest jednak wiedza z zakresu tych dziedzin, wystarczająca do przeprowadzenia mediacji.<sup>19</sup> (o ile mi wiadomo, prawie nikt tego nie sprawdza).

W sądach okręgowych prowadzi się nie tylko wykaz mediatorów godnych zaufania, a także instytucji godnych zaufania, które powołane zostały do wykonywania zadań w zakresie mediacji, resocjalizacji, ochrony interesu społecznego, ochrony ważnego interesu indywidualnego lub ochrony wolności i praw człowieka.

W sprawach cywilnych mediatorem może być każdy (z wyjątkiem sędziego; chyba, że jest w stanie spoczynku) mający pełną zdolność do czynności prawnych, korzystający w pełni z praw publicznych.<sup>20</sup>

Sądy nie prowadzą wykazu mediatorów cywilnych. Listy stałych mediatorów prowadzą organizacje społeczne i zawodowe, które również mogą tworzyć ośrodki mediacyjne. Wpis na taką listę wymaga zgody mediatora wyrażonej na piśmie. Informacje o takich listach przekazuje się sądowi okręgowemu.

Stowarzyszenia zajmujące się mediacją wymagają na ogół od stałych mediatorów, których zapisują na listy, spełnienia pewnych warunków, aby zagwarantować odpowiednią jakość usług. Np. Polskie Centrum Mediacji przeprowadzając weryfikację stałych mediatorów, zapisanych na listach Oddziałów PCM sprawdza czy: ukończyli szkolenie podstawowe oraz uzupełniające szkolenie z mediacji rodzinnej lub cywilnej; czy mają odpowiednie doświadczenie, tzn. czy przeprowadzili przynajmniej 15 mediacji, czy prowadzą mediację zgodnie z Kodeksem Etyki Mediatora i zasadami mediacji itp. Weryfikacja ma być zakończona przez zarząd Główny PCM do końca 2007 roku.

---

<sup>18</sup> Por. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach nieletnich- Dz. U. z dnia 6 czerwca 2001 roku.

<sup>19</sup> Por. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2003 w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych. (Dz. U. z dnia 26 czerwca 2003 r. nr 108 poz.1020.

<sup>20</sup> KPC po zmianach z wyjaśnieniami ekspertów stan prawny na 3 kwietnia 2006 r wyd. Gazeta Prawna

Polskie Centrum Mediacji wysoko podniosło poprzeczkę dla mediatorów, którzy są członkami naszego Stowarzyszenia, bowiem bardzo nam zależy na jakości wykonywanej przez nas działalności, zgodnie z misją i celami Polskiego Centrum Mediacji.

O podniesienie jakości usług mediacyjnych stara się również Społeczna Rada ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów. Po opracowaniu standardów prowadzenia mediacji i postępowania mediatora w sprawach karnych,(2006 r) a następnie standardów ogólnych prowadzenia mediacji i postępowania mediatora (2006) obecnie Społeczna Rada pracuje nad standardami szkolenia i kwalifikacji osób przeprowadzających w Polsce szkolenia dla mediatorów. Będą one opracowane jeszcze w I półroczu 2007 roku.

Polskie Centrum Mediacji opracowało Kodeks Etyki Mediatora, który obowiązuje wszystkich członków naszego Stowarzyszenia. Społeczna Rada stara się obecnie opracować taki kodeks dla wszystkich mediatorów w Polsce. Chcemy, aby debata na ten temat toczyła się wśród mediatorów, którzy prowadzą postępowanie mediacyjne oraz aby także wypowiedzieli się sędziowie, prokuratorzy, policjanci, kuratorzy, a więc wszyscy którym sprawa rozwoju mediacji w Polsce nie jest obojętna.

Jestem głęboko przekonana, że promowanie mediacji w Polsce oraz wiedza, w jaki sposób rozwiązywać konflikty bez przemocy, jest potrzebna nie tylko mediatorom, a każdemu z nas.

„Ucząc się mediacji, uczymy się jak żyć, jak na co dzień rozwiązywać konflikty i jak im zapobiegać”<sup>21</sup>

*Janina Waluk – ekonomista i socjolog, pracowała jako pracownik naukowy w Uniwersytecie Warszawskim, od 1989 r. w Biurze Interwencji Senatu. Obecnie jest prezesem Polskiego Centrum Mediacji i przewodniczącą Społecznej Rady ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości. Jest także doświadczonym mediatorem z certyfikatem doradcy ds. rozwiązywania konfliktów.*

---

<sup>21</sup> Kodeks Etyki Mediatora, wyd. 2003, str.7

## Możliwości zastosowania mediacji i facylitacji w rozwiązywaniu konfliktów ekologicznych

*Jerzy Książek*

*Magdalena Grudziecka*

*Polskie Centrum Mediacji*

Konflikt ekologiczny jest jednym z najbardziej złożonych i trudnych do rozwiązywania problemów społecznych, charakteryzującym się przede wszystkim:

- wielością, złożonością i nierównowagą stron w niego zaangażowanych:

a) wielość stron – ekologia, środowisko w którym żyjemy i sprawy z nim związane dotyczą każdego, każdy z nas jest zależny od środowiska w którym żyje i każdy z nas wpływa na środowisko. Jeśli chcemy wprowadzić jakiegokolwiek zmiany w naszym otoczeniu - jak np. nowe inwestycje - powstają różnorodne punkty widzenia, potrzeby, interesy oraz zderzenia różnych systemów wartości,

b) złożoność stron – a szczególnie grup obywateli jednoczących się wokół jednego ze stanowisk - tworzących koalicje. Z jednej strony łączy ich ten sam punkt widzenia na dany problem, z drugiej najczęściej reprezentują różnorodne systemy wartości, światopogląd itp. co powoduje, że najczęściej na każdą propozycję rozwiązania patrzą z innego punktu widzenia i każda taka propozycja może zachwiać istniejącą już koalicją i konieczność budowania jej na nowo. Kolejną grupę zwykle stanowią organizacje ekologiczne – pozarządowe. Trzeba pamiętać, że dla niektórych członków organizacji ekologicznych przeciwstawianie się rozbudowie infrastruktury, coraz większej ingerencji człowieka w środowisko naturalne jest po prostu stylem życia. Często zjeżdżają się



z różnych krajów dążąc do wcześniej wyznaczonych celów, nie zawsze orientując się w lokalnej specyfice danego problemu oraz obowiązującemu prawu w danym państwie. Działają w oparciu o swoje przekonania, czy też o prawodawstwo znane ze swojej ojczyzny. Stroną konfliktu ekologicznego są oczywiście również władze zarówno lokalne – samorządowe jak i państwowe, z reguły działające w koalicji z inwestorem, choć bywa, że istnieje również konflikt pomiędzy władzami samorządowymi i państwowymi.

- c) nierównowaga stron – w konfliktach ekologicznych najczęściej stronami są ludzie zamieszkujący dane tereny, czasami skupiający się w organizacje społeczne, organizacje pozarządowe – często międzynarodowe reprezentujące globalny punkt widzenia, samorządy, administracja państwowa, przedstawiciele firm zaangażowanych w tworzenie zmian, np. budowę autostrady. Władze administracyjne, samorządy lokalne są władne wydawać decyzje administracyjne, powołując się na przepisy i prawo, organizacje pozarządowe, mieszkańcy mogą odwoływać się do oporu obywatelskiego, często własnym ciałem broniąc swojego punktu widzenia – słynne blokady lub chociażby wstrzymywanie ruchu na ulicach, kiedy ludzie nieustannie przechodzą przez pasy. Mamy, więc z jednej strony do czynienia z arbitralną decyzją, za którą stoi autorytet władzy i prawa oraz zawodowi negocjatorzy, z drugiej autorytet zbiorowiska dużych grup ludzi i ich sposoby i możliwości działania.
- Argumenty stron najczęściej oparte są na wartościach – strony bardzo często i bardzo łatwo odwołują się do wartości – przeciwstawiając dobro ludzi dobru natury, a z tak postawionym problemem trudno w jakikolwiek sposób dyskutować, co uniemożliwia znalezienie rozwiązania. Konflikty wartości można jedynie rozstrzygać, najczęściej narzucając jedną wartość. O rozwiązaniu możemy mówić tylko w momencie, jeśli strony spróbują zamiast o wartościach rozmawiać o interesach i własnych potrzebach. Spróbują uzgodnić zasób swoich informacji, danych – potrzebne dane i informacje wspólnie zinterpretować i dopiero wtedy szukać rozwiązań mogących zaspokoić interesy i potrzeby stron.

Konflikt ekologiczny stawia naprzeciwko siebie dwa sposoby myślenia, dwa systemy wartości – szybki rozwój i dorównanie w poziomie życia np. innym krajom europejskim, i drugi – rozwój infrastruktury nie jest najważniejszy, wartością jest zachowanie w jak najszerszym stopniu nieskażonego poprzez działalność człowieka środowiska naturalnego.

- Łatwość przekształcenia konfliktu ekologicznego w konflikt medialny - w światłach reflektorów jesteśmy raczej skłonni bronić swojego stanowiska za wszelką cenę a nie szukać rozwiązań. Dodatkowo, dzięki zainteresowaniu

mediów do konfliktu włączają się środowiska i osoby chcące w ten sposób „zaistnieć”, osiągnąć swój cel, nie zawsze związany w ogóle z tematem, którego dotyczy toczący się konflikt.

- Niedostrzeganie problemu – często ochrona środowiska i zmiany z tym związane są postrzegane przez społeczeństwo jako niepotrzebne nikomu zmiany, a jedynie „wymysły” władzy. Przykładem może być zakaz wywożenia śmieci do lasu. Jeśli wywożenie polegało na wyrzucaniu, to zmiana znajdzie więcej zwolenników, natomiast, jeśli oprócz wywożenia zakopywano śmiecie w lesie, to tu już jest problem. Przecież nie zostawia się po sobie brudu, a ziemia wszystko rozłoży, robiliśmy to od lat i było dobrze, dlaczego wprowadzać jakieś „nowomody” i wywozić śmieci do pojemników, za co trzeba jeszcze płacić.
- Trudność z wyobrażeniem oraz zrozumieniem zmian i skutków, jakie wniesie w życie społeczeństwa dana inwestycja – zarówno zmian pozytywnych i negatywnych. Wpływ np. budowy autostrady w danej lokalizacji i jej wpływ na środowisko jest dla przeciętnego człowieka niezauważalny – w końcu na całym świecie są drogi szybkiego ruchu i muszą też gdzieś powstawać.

Powyższe punkty mogą wskazywać, iż dużo łatwiejsze w konflikcie ekologicznym może być jego rozstrzygnięcie – czyli narzucenie decyzji, najczęściej przez organa władzy państwowej. I często takie działanie wydaje się z punktu widzenia np. inwestora i samorządów najbardziej pożądane – można uniknąć „niepotrzebnych” dyskusji, problemów oraz wysiłku związanego z poszukiwaniem rozwiązań akceptowalnych przez wszystkie strony konfliktu. Jednakże często, wcześniej czy później, prowadzi to do niezadowolenia i działań dążących do zmiany podjętych decyzji. Aby temu zapobiec należałoby szukać rozwiązań konfliktu, czyli negocjować, żeby było to skuteczne w tak skomplikowanych konfliktach potrzebna jest osoba trzecia – mediator/facylitator, który byłby osobą zarządzającą problemem oraz strażnikiem procedury mającej wspierać strony w znalezieniu rozwiązań.

Mediacja jest procesem – dobrowolnym spotkaniem osób będących w sporze, które przy pomocy bezstronnego i neutralnego mediatora - wspierającego strony poszukują akceptowalnego dla nich rozwiązania ich konfliktu. Mediator nie zajmuje żadnego stanowiska, co przedmiotu sporu w konflikcie stron.

Procedura mediacji, aby mogła być skuteczna - stwarzać stronom w konflikcie możliwości na jego rozwiązanie - kieruje się zasadami, które pozwalają osiągnąć zakładane rezultaty. Mediator ma przede wszystkim za zadanie pilnowanie przestrzegania tychże zasad oraz nadzorować procedurę. Zasadami tymi są:

- dobrowolność – uczestnicy mediacji dobrowolnie wyrażają zgodę na udział w mediacji. Dobrowolność mediacji daje stronom również prawo do rezygnacji

z uczestnictwa w mediacji na każdym jej etapie. Nakłada jednocześnie obowiązek na strony przystąpienia do mediacji w dobrej wierze i dobrowolnego wypełniania wszystkich przyjętych na siebie w trakcie mediacji zobowiązań a także przestrzegania przyjętych zasad i procedur.

- poufność – wszystko to co się dzieje w trakcie mediacji jest poufne, mediator podejmuje zobowiązanie nie informowania nikogo o przebiegu mediacji, często również strony konfliktu zobowiązują się nawzajem do zaufania poufności.
- neutralność - zasada ta dotyczy mediatora – jest neutralny co do przedmiotu sporu i znalezionych przez strony rozwiązań, nie narzuca rozwiązań, nie rozstrzyga za strony sporu. Powinien zwrócić uwagę czy przyjęte rozwiązania są realne i wykonywalne.
- bezstronność – wszyscy uczestnicy mediacji mają równe prawa i są przez mediatora traktowane jednakowo. Mediator nie reprezentuje żadnej strony, a także nie jest w żaden sposób z nimi powiązany (wspólne interesy, koligacje rodzinne, znajomości, zależności służbowe).
- akceptowalność – mediator powinien być zaakceptowany przez strony, nikt nie ma prawa narzucać wyboru mediatora, którego odrzuciła jedna strona. Zasada ta odnosi się również do procedur i reguł mediacji. Reguły są ustalane wspólnie na pierwszym posiedzeniu mediacyjnym. W przypadku, jeśli strony uznają, że mediator nie przestrzega zasad mediacji lub jego osoba nie sprzyja poszukiwaniu rozwiązań może go zmienić.

Powyższe pięć zasad jest obowiązujące w całym świecie mediatorów. Polskie Centrum Mediacji tworząc Kodeks Etyki Mediatora przyjęło dodatkowe trzy zasady obowiązujące mediatorów działającym w stowarzyszeniu, jest to:

- bezinteresowność – mediator nie może wykorzystywać kontaktu ze stronami dla własnej korzyści, nie może mieć żadnego osobistego interesu, korzyści z faktu zawarcia lub nie zawarcie ugody.
- profesjonalizm - mediatora obowiązuje stałe poszerzanie wiedzy i umiejętności posługiwania się nią zgodnie z dobrem i interesem obu stron. Mediator powinien ukończyć specjalistyczne szkolenia z zakresu technik mediacyjnych jak i komunikacji, konfliktu, negocjacji i inne konieczne do prowadzenia różnego typu mediacji.
- szacunek – mediator powinien zawsze respektować godność stron i dbać, aby strony odnosiły się do siebie z szacunkiem. Dbą o to, aby miejsce prowadzenia mediacji było neutralne i bezpieczne. Prowadzi mediację w taki sposób, aby oceniać czyn, a nie osobę i umieć oddzielić problem od osoby.

W konfliktach, w których bierze udział wiele różnorodnych stron, a takie są konflikty ekologiczne, częściej mówimy o facylitacji, niż o mediacji. Facylitator jest osobą przede wszystkim nadzorującą procedurę oraz koordynującą działania uczestników. Funkcję facylitatora powinien spełniać mediator, który zna techniki mediacyjne oraz umie prowadzić mediacje z wieloma stronami lub grupami osób.

#### Etapy pracy facylitatora:

- Spotkanie z osobą zlecającą podjęcie działań w kierunku rozwiązania konfliktu. Zdefiniowanie jego potrzeb i interesów oraz celów, jakie chce osiągnąć. W trakcie tego spotkania facylitator powinien jasno i wyraźnie przedstawić swoją rolę – osoby bezstronnej i neutralnej oraz przedstawić zasady, jakie będą obowiązywały podczas całego procesu, tj. dobrowolność udziału w facylitacji każdej strony, konieczność zaakceptowanie wszystkich zasad oraz ewentualnych reguł wypracowanych przez wszystkie strony konfliktu. Dobrze jest również ukierunkować na poszukiwanie innych propozycji i rozwiązań.
- Bardzo ważne dla dalszego procesu facylitacji to, że po tym etapie inicjator – zleceniodawca, o ile jest stroną konfliktu, zyskuje identycznie prawa i obowiązki jak pozostałe strony konfliktu, czyli jest traktowany w taki sam sposób jak pozostałe strony.

- Diagnoza konfliktu:

Wyszczególnienie wszystkich zainteresowanych stron konfliktu – spotkania z poszczególnymi grupami, w celu przedstawienia im zasad procesu, w którym będą uczestniczyli oraz w celu zdiagnozowania jaki poziom i rodzaj konfliktu reprezentuje każda ze stron, od tego uzależnione są dalsze jego działania.

#### Rodzaje konfliktów:

1. **Konflikt relacji** – negatywny stosunek do ludzi, z którymi znaleźliśmy się w konflikcie. Towarzyszy temu stereotypowe postrzeganie ludzi, zachowania odwetowe, w stosunku do nich. Konflikt relacji charakteryzuje się błędnym postrzeganiem, złą komunikacją, silnymi emocjami. Najczęściej staje się przyczyną eskalacji konfliktu. W konfliktach grupowych ważne jest, aby facylitator wspierał grupy w wyborze liderów, niebędących w konflikcie relacji z innymi przedstawicielami grup, w tym wypadku wiele zależy od umiejętności i doświadczenia facylitatora i jego umiejętności diagnozy konfliktu.
2. **Konflikt danych** – brak lub niepełne dane lub odmienna ich interpretacja. Powstaje, gdy informacje akceptowane przez jedną stronę nie są przyjmowane przez drugą lub są w inny sposób interpretowane, czy wręcz pobierane z innych źródeł.

3. **Konflikt wartości** – różne postrzeganie świata wartości, dobra, zła, inne reguły sprawiedliwości, mogą być to różnice religijnie, ideologiczne, tradycji, wartości związane z tożsamością osoby, zwyczaje, kultura. Uznaje się, że konflikt wartości jest konfliktem nierozwiązywalnym – trudno znaleźć akceptowalne rozwiązanie dla dogmatów wiary, czy światopoglądu, jeżeli wyznajemy różne religie, czy mamy różne wartości etyczne i moralne. W takiej sytuacji mówimy tylko o tolerancji i poszanowaniu odrębności, a więc uszanować nawzajem reprezentowane systemy wartości. Konflikt wartości ulega eskalacji w momencie, gdy między stronami dochodzi jeszcze do konfliktu relacji, trudno szanować wartości osoby, która budzi nasz sprzeciw swoją osobą. Dlatego tak ważny, przy konfliktach grupowych jest wybór lidera. Charakterystyczne jest również, że jeśli ludzie nie chcą odkryć swoich potrzeb i interesów lub chcą eskalować spór „uciekają” w konflikt wartości.
4. **Konflikt strukturalny** – może wynikać z ról pełnionych w społeczeństwie, czyli ze struktury sytuacji, w jakiej strony się znajdują, może wynikać z ograniczonych zasobów organizacji, o które strony konkurują lub ograniczeń czasowych - zbyt duża ilość zadań, zbyt mała przestrzeń – lub zbyt duża itp. Jest on w dużym stopniu niezależny od ludzi - nierówna kontrola zasobów, nierówny rozkład sił, ograniczenia czasowe i przestrzenne. Szczególnie w konflikcie ekologicznym ważne jest by nie brały udziału w bezpośredniej negocjacji osoby będące w konflikcie wewnętrznym tzn. „sercem i duszą” są po stronie ekologów, natomiast z racji pełnionej funkcji reprezentują stanowisko przeciwne.
5. **Konflikt interesów** – powstaje, kiedy realizacja potrzeb jednej strony związana jest z działaniem drugiej strony, czyli wynika ze współzależności istniejącej między ludźmi. Dotyczy on zarówno potrzeb materialnych jak i psychologicznych. (interesy rzeczowe, proceduralne psychologiczne).
  - Wstępne wyodrębnienie liderów danych grup. Facylitator ma obowiązek zadbać o równowagę stron biorących udział w facylitacji. Nie jest więc możliwe, aby jedną stronę reprezentowała pojedyncza osoba, a z drugiej strony stała duża grupa ludzi, którzy nie mają wybranego lidera. Z jednej strony można mówić o oczywistej przewadze grupy osób, z drugiej jednakże może w tej grupie osób dochodzić do nieporozumień i braku jednoznacznego stanowiska.
  - Wyodrębnienie i zdefiniowanie potrzeb oraz interesów stron
  - Ewentualne zdefiniowanie zakresu zadań dla ekspertów oraz zebranie katalogu osób, które z punktu widzenia danej grupy mogłyby być ekspertami.

- o Wypracowanie wstępnych reguł spotkań, zasady są podane przez facylitatora.

Spotkania te facylitator odbywa ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Po pierwszej rundzie spotkań, następuje kolejna, która ma na celu:

- ostateczne wyodrębnienie liderów grup. Facylitator dba przede wszystkim o to, aby między liderami już na wstępie nie dochodziło do konfliktu relacji. Powinien zwrócić stronom uwagę na ten aspekt i jeśli ma obawy, że taki konflikt może powstać, wspierać stronę w wyborze innego lidera,
- wypracowanie ze stroną pełnomocnictw do działania w trakcie spotkań z pozostałymi stronami konfliktu,
- przygotowanie grup do prezentowania swoich potrzeb i oczekiwań. Facylitator powinien zadbać, aby formy i sposoby prezentacji były w miarę jednolite, jak również odpowiadały na podobne pytania i wątpliwości oraz zajmowały tyle samo czasu. W trakcie tych przygotowań ważną rolę facylitatora jest bycie tzw. adwokatem diabła. Będąc osobą niezaangażowaną w konflikt, często widzi pewne sprawy szerzej i ma możliwość zadawania pytań i stawiania przed stronami wątpliwości, których sami, będąc skupionym na swoim punkcie widzenia, nie dostrzegają.

Po takim przygotowaniu kolejnym etapem facylitacji, jest wspólne spotkanie liderów. Facylitator po tej rundzie zdaje sobie sprawę, które grupy reprezentują podobne interesy, zadaniem tej rundy spotkań jest m.in. wypracowanie koalicji, tak, aby w ostatecznej rundzie stanęły do negocjacji dwie, najwyżej trzy strony.

W trakcie wspólnego spotkania liderów, facylitator na wstępie :

- przypomina zasady spotkania,
- wspólnie ze stronami ustala reguły, które będą wszystkich obowiązywały,
- wspólnie jest ustalana kolejność prezentacji poszczególnych grup – facylitator dba, aby były prezentowane naprzemiennie, tzn. nie powinno być prezentowane stanowisko stowarzyszeń ekologicznych jedno po drugim, a naprzemiennie ze stanowiskiem władz lokalnych, mieszkańców itd. Dbą również o równy czas wypowiedzi poszczególnych grup.

Następnym etapem jest prezentacja oczekiwań i interesów stron, facylitator zbiera interesy, problemy wspólne i rozbieżne. Po tym etapie następuje budowa koalicji poprzez pracę w podstolikach i kolejne wypracowywanie wspólnych interesów, potrzeb i oczekiwań. Najczęściej po pierwszej prezentacji dochodzi do kilkudniowej przerwy w celu wypracowania wspólnych stanowisk koalicji i do ponownych spotkań liderów, teraz już koalicji, a nie poszczególnych grup. W taki sposób toczą się kolejne rundy spotkań, aż do osiągnięcia porozumienia satysfakcjonującego lub chociażby akceptowalnego przez wszystkie strony sporu.

Facylitator powinien zadbać o realność osiągniętego przez strony porozumienia. Powinien, o ile strony same tego nie przewidzą, dopytać się stron o sposób nadzoru nad wypełnianiem warunków porozumienia, sposoby rozwiązywania kolejnych sporów, o ile takie powstaną oraz o ewentualne konsekwencje, jeśli w którymś momencie dojdzie do złamania uzgodnień.

Powyższe procedury dotyczyły konfliktów, które nie znalazły się jeszcze w sądzie, a raczej pokazywały, w jaki sposób można takiej drogi uniknąć. Jednakże, jeśli sprawa znalazła się już w sądzie, istnieje również szansa na znalezienie satysfakcjonującego strony rozwiązania, a nie tylko konieczność podporządkowania się decyzji sądu i szukania satysfakcji w kolejnych apelacjach. Wynika to ze zmiany zapisów w Kodeksie Postępowania Cywilnego wprowadzone 28 lipca 2005 roku, a które weszły w życie z dniem 10 grudnia 2005 roku i wprowadzenia mediacji, jako sposobu rozwiązywania również konfliktów sądowych przy wsparciu mediatora.

***Polskie Centrum Mediacji** – organizacja pozarządowa od ponad 12 lat (do 2000 r. jako Zespół ds. Wprowadzania Mediacji w Polsce przy Stowarzyszeniu Patronat) zajmująca się propagowaniem sprawiedliwości naprawczej, a w tym mediacji w Polsce. Prowadząca listy stałych mediatorów.*

***Magdalena Grudziecka** - absolwentka Resocjalizacji i profilaktyki Społecznej UW, Zarządzania i Marketingu UW (studia podyplomowe), Ddiploma Di Gestalt Counselling - Istituto Gestalt Firenze i Centrum Counsellingu Gestalt w Krakowie. Ukończyła szkolenie w zakresie mediacji karnych, nieletnich sprawców czynów karalnych, rodzinnych, cywilnych, gospodarczych. Trener Polskiego Centrum Mediacji. Prowadzi mediacje z każdego zakresu (ponad 500 przeprowadzonych mediacji), konferencje sprawiedliwości naprawczej, facylitacje.*

***Jerzy Książek** – absolwent AWF, pedagogiki resocjalizacyjnej Akademii Pedagogiki Specjalnej, Folkshochschule Gettingen, studiów podyplomowych z zakresu psycho-korekty. Ukończył szkolenia z zakresu mediacji karnych, nieletnich sprawców czynów karalnych, rodzinnych, cywilnych, gospodarczych. Doradca ds. Rozwiązywania Konfliktów – posiada certyfikat niemiecki, trener szkoleniowiec Biura ds. Usług w zakresie Pojednania Ofiary i sprawcy oraz Postępowania Rozjemczego w Kolonii, trener Polskiego Centrum Mediacji. Prowadzi mediacje z każdego zakresu (ponad 1000 przeprowadzonych mediacji) konferencje sprawiedliwości naprawczej, facylitacje.*

# Standardy europejskie mediacji

**Hanna Machińska**

*Biuro Rady Europy*

*Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji*

## 1. Uwagi wstępne

Niezwykłe skutecznymi metodami rozwiązywania konfliktów w wielu dziedzinach funkcjonowania państwa są wszelkie alternatywne formy wobec tych, w których używa się aparatu państwa, czyli systemu wymiaru sprawiedliwości i rozwiązywania konfliktu w drodze postępowania sądowego. Problem oceny postępowania sądowego z punktu widzenia jego wydolności jest niewątpliwie przesądzający o potrzebie stosowania różnych form alternatywnych rozwiązywania konfliktów. Ten aspekt wdrażania mediacji, koncyliacji czy ugody podkreśla się w treści preambuł niektórych zaleceń Rady Europy dotyczących alternatywnych form rozwiązywania sporów. Otóż w Zaleceniu (2001)9, które odnosi się do alternatywnych form rozwiązywania konfliktów podkreśla się, że powodem wdrażania alternatywnych metod są: niewydolność systemu sądowego, często nieadekwatność procedur sądowych, konieczność wdrożenia prostszych i bardziej elastycznych procedur<sup>22</sup>.



W Memorandum Wyjaśniającym do niniejszego Zalecenia podnosi się jeden jeszcze niezwykle ważny aspekt, a mianowicie demokratyzację procesów rozwiązywania sporów. Obywatele, jak stanowi Memorandum, są coraz bardziej świadomi swych praw. Ich realizacja przy pomocy tradycyjnych procedur sądowych nie zawsze jest spełnieniem oczekiwań i zaspokojeniem potrzeby sprawiedliwości. W innych zaleceniach, np. Zaleceniu (2002)10<sup>23</sup> podkreśla się również ten aspekt niewydolności sądów i potrzeby odciążenia systemu wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się jednak, że współczesne zainteresowanie mediacją wynika w dużej mierze nie tylko z potrzeby odciążenia sądów, lecz aktywizowania jednostki, organizacji pozarządowych, które pragną być uczestnikami i kreatorami

---

<sup>22</sup> Alternatives to Litigation between Administrative Authorities and Private Parties – Rec (2001)9.

<sup>23</sup> Recommendation Rec (2002)10 of the Committee of Ministers to Member States on Mediation in Civil Matters.

przyjętych rozwiązań w Zaleceniu (99)19<sup>24</sup> mówi się o problemie wzmocnienia aktywności sprawcy czynu i ofiary. Mediacja – jak stanowi preambuła Zalecenia – rozwija świadomość, wskazuje na ważną rolę jednostki i wspólnoty w zapobieganiu i radzeniu z przestępczością, jak również pomaga w rozwiązywaniu towarzyszących jej konfliktów w sposób mniej represywny i bardziej konstruktywny. Wyłącznym celem alternatywnych form rozwiązywania sporów nie może być usprawienie działania wymiaru sprawiedliwości, choć tego aspektu nie należy bagatelizować. Alternatywne wobec sądowych rozwiązywanie konfliktów ma na celu aktywne włączenie zainteresowanej jednostki czy grup jednostek albo organizacji pozarządowych. Potrzeba rozwiązywania konfliktów pojawia się na każdym etapie jego tworzenia, na etapie przesądowym i sądowym. Powstaniu konfliktu powinna towarzyszyć myśl o sposobie jego rozwiązania. Zapewne nie będzie to rolą stron konfliktu, lecz podmiotu, który profesjonalnie jest do tego przygotowany i który pomoże stronom osiągnąć porozumienie. Ważnym elementem budowanego systemu mediacyjnych form rozwiązywania konfliktów jest zrozumienie roli podmiotów w nich uczestniczących, zdiagnozowanie sytuacji i budowanie przekonania o ich znaczeniu oraz odpowiedzialności za przyjęte rozwiązania.

Alternatywne sposoby rozwiązywania sporów stosowane są w wielu dziedzinach prawa: w prawie karnym, cywilnym, rodzinnym, administracyjnym, prawie pracy, ubezpieczeń itd. W wielu państwach członkowskich Rady Europy ten rodzaj postępowania stosuje się w odniesieniu do konfliktów w dziedzinie ochrony środowiska. Pewną pomocą dla państw mogą być ustalone standardy europejskie, jak również dobre praktyki państw.

Starając się przynajmniej częściowo odpowiedzieć na pytania dotyczące większej skuteczności pozasądowych form rozwiązywania sporów, należy podkreślić aspekt organizacyjny, który jest widoczny, a mianowicie przyspieszenie procesu dochodzenia do porozumienia, niższy jego koszt. Nade wszystko istotę i rolę alternatywnych form należy upatrywać w zbliżeniu stron, poszukiwaniu porozumienia przy wspólnym zaangażowaniu podmiotów, jak również lepszym zrozumieniu problemu, który antagonizuje strony. Arbitralne rozwiązanie sądu często nie jest satysfakcjonujące dla stron, dokonuje się przy użyciu aparatu sądowego, często jest tak, że koszt takiego rozwiązania jest znacznie większy, a rola stron niedostatecznie aktywna. Użycie alternatywnych form to, z punktu widzenia psychologicznego, zagłębianie się emocjonalne i sposobność dokonania rachunku korzyści i kosztów nie tylko w wymiarze osobistym, odgrywa istotną rolę.

---

<sup>24</sup> Recommendation No R (99)19 of the Committee of Ministers to Member States concerning Mediation in Penal Matters.

## **2. Standardy europejskie dotyczące alternatywnych form rozwiązywania sporów w sprawach administracyjnych**

Od lat 90-tych Rada Europy podejmowała prace na rzecz ustanowienia standardów w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów w sprawach administracyjnych. Prace te poprzedzały przyjęte zalecenia dotyczące poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości<sup>25</sup> oraz o środkach w zakresie zapobiegania i ograniczania zatorów w wymiarze sprawiedliwości<sup>26</sup>. Tę pracę odnoszącą się do spraw administracyjnych było przekonanie o konieczności odciążenia sądów. Grupa ds. Prawa Administracyjnego opracowała raport dotyczący alternatywnych form litygacji między władzami administracyjnymi i jednostkami (osobami fizycznymi i prawnymi)<sup>27</sup>.

Podstawą raportu był kwestionariusz skierowany do państw członkowskich, którego celem była diagnoza co do zakresu stosowania alternatywnych środków.

Komitet Ministrów Rady Europy w Zaleceniu podkreśla, że zalety stosowania alternatywnych środków polegających na prostszych, szybszych rozwiązaniach, bardziej elastycznych w przeciwieństwie do sztywnych reguł proceduralnych z większym udziałem elementów dyskrecjonalnych.

Zalecenie zajmuje się następującymi alternatywnymi środkami:

- wewnętrzna kontrola aktów administracyjnych,
- koncyliacja,
- mediacja,
- ugoda,
- arbitraż.

Wewnętrzna kontrola aktów administracyjnych rozumiana jest, jako procedura apelacyjna przed właściwą władzą administracyjną. Zasadniczą rolę odgrywa koncyliacja i mediacja, często w różnych systemach prawa rozumiana w podobny sposób.

Koncyliacja jest pozasądową procedurą z udziałem strony trzeciej, która może prowadzić do ugody bądź np. wycofania przez władze administracyjne kontestowanego aktu.

Mediacja zaś jest wprawdzie również pozasądową procedurą z udziałem strony trzeciej, która proponuje określone rozwiązania w formie zalecenia czy opinii.

---

<sup>25</sup> Rec (81)7.

<sup>26</sup> Rec (86)12.

<sup>27</sup> zob. Raport Wyjaśniający do Rec (2001)9.

Koncyliacja – jak stanowi Raport Wyjaśniający do Zalecenia – zmierza ku zbliżeniu stron i znalezieniu wspólnego punktu. Koncyliator nie tworzy formalnego dokumentu, określającego pozycje stron, podczas gdy mediator jest osobą, która finalizuje mediację w sposób bardziej formalny, wypracowuje rozwiązanie, które może zakończyć spór. Różnica leży, jak stanowi Raport, bardziej w konkluzjach, aniżeli w całym przebiegu proceduralnym. Podkreślić jednak należy, że wiele państw nie wprowadza powyższego zróżnicowania.

Ugodę z kolei finalizuje formalny akt. Warto tu podkreślić, że ugoda niezwykle często stosowana jest w postępowaniach sądowych w sądach krajowych i międzynarodowych.

Ostatni wymieniony w Zaleceniu rodzaj środka alternatywnego to arbitraż, traktowany jako środek systemu pozasądowego i często uznawany w piśmiennictwie jako pozostający poza systemem alternatywnych form rozwiązywania sporów.

Ważne są zasady, które rządzić powinny regulacjami dotyczącymi alternatywnych instrumentów. A więc, regulacje te powinny zapewnić informacje o możliwości skorzystania ze środków alternatywnych oraz transparentność procesu, realizację rozwiązania w określonym czasie, jak również zawieszenie kwestionowanego aktu z mocy prawa bądź na określonych zasadach decydując o tym w odniesieniu do konkretnej sytuacji.

Niektóre formy alternatywne mogą być wykorzystywane zarówno w procedurze sądowej, jak i przed procedurą. Konieczne jest jednak pełne zagwarantowanie praw jednostki. Warto zwrócić uwagę na działania koncyliatorów i mediatorów, którzy muszą być niezależni, obiektywni, posiadać powinni zdolności w zakresie komunikowania. Powinni oni mieć wiedzę z zakresu prawa, metod i praktyki negocjacji oraz przejść odpowiednie szkolenia. Rola mediatora jest bardziej uczestnicząca, aktywna poprzez proponowanie odpowiednich rozwiązań. Podczas gdy koncyliator spełnia rolę bardziej wyjaśniającą, jakkolwiek, gdy strony nie mogą dojść do wspólnych uzgodnień, proponuje odpowiednie rozwiązania. Nie można więc oprzeć się wrażeniu, że obie formy rozwiązywania sporów są niezwykle bliskie.

### **3. Standardy dotyczące mediacji w debacie europejskiej**

Zalecenia Rady Europy dotyczą również innych obszarów prawa, a mianowicie prawa cywilnego<sup>28</sup> oraz prawa karnego<sup>29</sup>. Oba zalecenia zwracają uwagę na konieczność ograniczania konfliktów i nadmiernych obciążeń sądów. W obu

---

<sup>28</sup> Rec (2002)10.

<sup>29</sup> Rec (99)19.

zaleceniach rekomenduje się usprawnienie procesu mediacji, właściwą organizację oraz rolę i kwalifikacje mediatorów.

Ważne są rekomendacje dotyczące szkoleń i odpowiedzialności mediatorów oraz promowania tych procedur i ich dostępności (np. w sprawach karnych mediacja powinna być dostępna na każdym etapie postępowania). Zaleca się upowszechnianie informacji o możliwości prowadzenia mediacji.

Mediacja, traktowana jako standard pozasądowego rozwiązywania konfliktów, promowana jest w ramach licznych debat europejskich. Warto tu wymienić Lizbońską Konferencję Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej (1999 r.), czy też Wileńską Konferencję Europejskiej Komisji na rzecz skuteczności wymiaru sprawiedliwości – CEPEI (2007 r.).

Najważniejszy impuls polityczny rozwojowi alternatywnych form rozwiązywania konfliktów przyniósł III Szczyt Szefów Państw i Rządów Rady Europy (2005 r.)<sup>30</sup>. Plan Działania wytyczający przyszłą rolę Rady Europy podkreśla, iż należy rozwijać kompetencje Europejskiej Komisji na rzecz skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości oraz lepiej wykorzystywać opinie Rady Konsultacyjnej Sędziów, by wymierzać sprawiedliwość w sposób sprawny, a także wdrażać alternatywne formy rozwiązywania sporów. Problem ten był przedmiotem konferencji Rady Europy (2007)<sup>31</sup>. Uczestnicy konferencji dokonali oceny trudności wprowadzenia mediacji w państwach Rady Europy, zwracając uwagę na potrzebę tworzenia odpowiedniego klimatu akceptacji dla procesów mediacji, niedostateczne szkolenia, problemy natury finansowej itd.

Podjęto próbę stworzenia katalogu wytycznych, adresowanych do państw, które pomogłyby państwom wprowadzać mediacje według jednolitych standardów. Chociaż problem ten będzie nadal dyskutowany i katalog niniejszy jest wstępnym materiałem do dyskusji, to warto przybliżyć spojrzenie Europejskiej Komisji (CEPEI) i zastanowić się w nieodległej przyszłości, jak daleko jesteśmy we wprowadzaniu Zaleceń Rady Europy dotyczących mediacji.

Istotne znaczenie dla rozwiązywania konfliktów w zakresie, o którym mowa na niniejszej konferencji, a więc środowisko będzie miało z pewnością Zalecenie dotyczące alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów między władzami administracyjnymi i osobami prywatnymi<sup>32</sup>. Projekt wytycznych odnosi się do zasad, na których opiera się system mediacji:

1. Dostępność – środki alternatywne powinny być ustanowione dostępne w państwach członkowskich.

---

<sup>30</sup> [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>31</sup> Mediation in Europe: present challenges and future development – May 2007, [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>32</sup> [www.coe.int](http://www.coe.int) – European Commission for the Efficiency Justice (CEPEI), 9<sup>TH</sup> meeting.

2. Rola państw powinna polegać na szerokiej promocji środków alternatywnych i zachęcaniu do ich wykorzystania.
3. Wspieranie środków alternatywnych, które powinno polegać na wspieraniu finansowym, wykorzystaniu środków, zapewnieniu usług odpowiedniej jakości i zrównoważonego zaangażowania różnych uczestników tego procesu.
4. Rolą władz administracyjnych jest w codziennej praktyce wykorzystywanie odpowiednich metod alternatywnych i badanie legalności aktów administracyjnych.
5. Rolą sędziów jest rekomendowanie instrumentów alternatywnych i organizowanie sesji informacyjnych.
6. Rolą prawników, korporacji prawniczych jest wspieranie procesu rozwiązywania sporów poza sądem oraz tworzenie list wyspecjalizowanych prawników, którzy ułatwią ten proces.
7. Mediatorzy, koncyliatorzy, negocjatorzy i arbitrzy nie powinni być pracownikami zaangażowanymi w publicznych jednostkach organizacyjnych. Państwa powinny zapewnić odpowiedni trening według załączonego wzorca. Bardzo ważne są kryteria akredytacyjne dla osób występujących jako np. mediatorzy. Rozważyć należy stworzenie ośrodka szkoleniowego.
8. Kodeks postępowania powinien być stworzony według jednolitych zasad.
9. Złamanie zasad powinno powodować postępowanie dyscyplinarne.
10. Koszt stosowania alternatywnych środków powinien być utrzymany na poziomie rozsądnym i proporcjonalnym w stosunku do rozwiązywanego problemu.
11. Należy informować o znaczeniu Zalecenia. W tym celu utworzona zostanie Strona Internetowa poświęcona temu zagadnieniu.
12. Pobudzanie świadomości na temat roli, jaką spełniają alternatywne środki, pozostaje w rękach wielu podmiotów: uniwersytetów, instytucji rządowych i pozarządowych itd.
13. Pobudzanie świadomości korzystających z alternatywnych instrumentów może dokonać się poprzez znoszenie opłat sądowych dla tych, którzy z metod powyższych korzystają.
14. Pogłębianie świadomości w sądach, które powinno być stałym procesem.
15. Pogłębianie świadomości wśród prawników powinno dokonywać się w drodze ciągłego szkolenia itd.

Jest to wybór obszarów, które są istotne dla zbudowania i wprowadzenia systemu alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów.

Problem wprowadzania alternatywnych instrumentów odnosi się również do innych obszarów działania Rady Europy, a zwłaszcza funkcjonowania sądownictwa. Protokół 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w art. 39 przewiduje możliwość polubownego załatwienia sprawy na zasadach poszanowania praw człowieka. W Raporcie Grupy Mędrców powołanej w celu przygotowania reformy Trybunału zachęca się strony do sięgania po mediację w celu odciążenia Trybunału<sup>33</sup>.

Polubowne załatwianie sporów jest częstym zjawiskiem w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Jednakże wskazanie na mediację w tym dokumencie wyraźnie mówi o potrzebie szerszego stosowania mediacji w procesie rozwiązywania konfliktów.

#### **4. Mediacja w sprawach dotyczących środowiska**

Standardy dotyczące alternatywnych form rozwiązywania sporów odnoszą się do różnych gałęzi prawa. Dotychczas omówione zalecenia powinny być stosowane w rozwiązywaniu konkretnych konfliktów, przy czym często niezbędne jest łączne stosowanie różnych instrumentów rozwiązywania sporów z zakresu prawa cywilnego, karnego czy administracyjnego. Konflikty ekologiczne należą właśnie do takiego typu sporów, które niejednokrotnie kumulują w sobie konieczność stosowania różnych instrumentów. W dotychczasowej działalności Rady Europy od dawna zwracano uwagę na fakt, że spory dotyczące środowiska rozstrzygane są w szerokim gronie ich uczestników i wymagają szczególnych narzędzi, gdyż procedury administracyjne dotyczą na ogół dużej grupy osób. Stąd też w 1988 r. uchwalone zostało zalecenie dotyczące procedur administracyjnych odnoszących się do dużej grupy osób<sup>34</sup>. Jest to jedyne zalecenie, które w preambule wyraźnie podkreśla, że dotyczy m.in. dużych instalacji, funkcjonowania przedsiębiorstw i planowania przestrzennego. Ponadto zalecenie to uwzględnia problemy, które powstają w związku z transgranicznym efektem zanieczyszczenia środowiska. Zalecenie różnicuje sytuację osób będących adresatami aktu administracyjnego oraz tych, które adresatami nie są, choć skutki aktu wpływają na ich sytuację. Wśród 11 zasad warto zwrócić uwagę na niektóre z nich, m.in. konieczność wdrażania procedury publicznego udziału w postępowaniach administracyjnych, informowania zainteresowanych osób, wspólnego reprezentowania osób, notyfikacji aktów administracyjnych, dostarczania informacji w sytuacji transgranicznych oddziaływań instalacji czy obiektu wpływającego na środowisko w innym państwie itd. Zwrócić uwagę należy, że zalecenie niniejsze było pierwszą regulacją ustalającą zasady informowania, partycypacji społecznej i poprawy relacji między jednostką a władzami administracyjnymi. Przyjęte jednak blisko 20 lat temu standardy nie mogą być wystarczające w rozwiązywaniu współczesnych konfliktów.

---

<sup>33</sup> Biuletyn nr 4/2006 Biura Informacji Rady Europy, s. 119.

<sup>34</sup> Recommendation No R(87)16.

Wydaje się, że zalecenia nie są wystarczającym sposobem wyznaczania standardów w zakresie rozwiązywania konfliktów. W różnych sferach działania państwa konflikty będą zawsze towarzyszyły rozwojowi cywilizacyjnemu. Stąd istnieje konieczność wypracowania wyższych standardów rozwiązywania sporów w wiążącym akcie Rady Europy. Wydaje się, że dotychczasowe prace Rady Europy w tej dziedzinie mogą być wystarczającą podstawą do opracowania konwencji Rady Europy dotyczącej mediacji.

Warto również podkreślić, że w większości dotychczasowych zaleceń u źródła wprowadzania mediacji czy innych alternatywnych form rozwiązywania sporów legło przekonanie, iż w ten sposób można odciążyć sądy. Wprawdzie podkreśla się również, że mediacja i inne formy zbliżają władze administracyjne do obywateli, jednakże to jest tylko dodatkowe uzasadnienie mediacji.

Postrzeganie mediacji, koncyliacji czy też innych form nie może być widziane w aspekcie techniczno-organizacyjnym (np. odciążenie sądów). Zasadnicza funkcja mediacji to perła partycypacja społeczeństwa w rozwiązaniu sporu, to również pełna odpowiedzialność stron i przekonanie o wpływie jednostki na kształt ostatecznego rozwiązania. Mediacja kryje w sobie ogromny potencjał demokratyczny i to właśnie powinno być zasadniczym uzasadnieniem dla tworzenia konwencji Rady Europy.

Mediacja (pozostaliśmy tylko przy tej formie) jest szeroko wykorzystywana w Unii Europejskiej w rozwiązywaniu sporów ekologicznych. Doświadczenia wielu państw, a zwłaszcza Niemiec i Austrii, gdzie mediacja stosowana była od lat 80-tych (Niemcy) i 90-tych (Austria), pozwoliły sformułować zasady dotyczące samej procedury mediacji, a więc m.in. ustalenia marginesu negocjacji, wybrania mediatorów lub grupy mediatorów, poinformowania uczestników o implikacjach procesu mediacji oraz zapoznanie uczestników z możliwościami rozwiązania sporu, motywowanie uczestników ku rozwiązaniu, zapewnienie akceptacji dla przyjętego rozwiązania.

Rozwiązane dotychczas konflikty w sferze środowiska wskazują, że brak informacji, transparentności procesu, brak zaufania stron unicestwia proces rozwiązywania sporu.

W rosnącej liczbie pojawiających się konfliktów ekologicznych, które w coraz większym zakresie dotyczą praw jednostki, budowanie zaufania społecznego przez mediatorów jest niezwykle ważnym elementem dochodzenia do akceptowalnych przez wszystkich decyzji. Wyraźnym wsparciem dla państw byłyby standardy mediacji uwzględniające nowe potrzeby społeczeństwa obywatelskiego w zakresie dostępu do informacji, uczestnictwa w procesach decyzyjnych, dostępie do wymiaru sprawiedliwości, sprzyjające budowaniu poczucia kreowania rozwiązań i ponoszenia odpowiedzialności za ich efekt.

## 5. Uwagi końcowe

Jest wiele dziedzin, które powinny być objęte mediacjami i wiele dziedzin, które z istoty swej wymagają stosowania innych wymienionych form alternatywnych. Zrozumienie mediacji wymaga zmian w mentalności społecznej poprzez tworzenie ogólnego klimatu wspierania tej formy rozwiązywania sporów. Stosowanie mediacji wymaga zrozumienia korzyści jakie płyną z tej formy dla jej potencjalnych uczestników. Wprowadzenie mediacji to nie tylko usprawnienie w działaniu wymiaru sprawiedliwości, to nie tylko odciążenie sądów, lecz wyraźny sygnał demokratyzacji rozwiązywania konfliktów. Jest to sygnał pozytywny zdolności społeczeństwa do rozwiązywania konfliktów z pełnym udziałem wszystkich podmiotów. Jest to również sygnał, że uczestnicząc w tworzeniu konfliktu, jesteśmy gotowi ponosić koszt jego rozwiązania i wziąć na siebie pełną odpowiedzialność za przyjęty rezultat. Powierzając stronom konflikt czynimy je kreatorami przyjętego rozwiązania, wzmacniamy rolę jednostki, a poprzez budowanie poczucia odpowiedzialności następuje proces upodmiotowienia uczestników konfliktów.

Ważnym rezultatem takiej procedury jest zmniejszenie dystansu władzy do obywatela i odwrotnie. Dotychczasowe próby, często bardzo udane, wprowadzenia mediacji do rozwiązywania konfliktów w środowisku, przekonują nas o potrzebie stworzenia systemu alternatywnych form w stadium początkowym tworzenia konfliktu.

Potrzebne są ku temu wypracowane zasady, znajomość dobrych praktyk, wyspecjalizowane zespoły mediatorów. Potrzebne są również standardy międzynarodowe. Grupa Robocza ds. Mediacji Europejskiej Komisji na rzecz skuteczności wymiaru sprawiedliwości proponuje opracowanie międzynarodowego instrumentu prawnego, który stworzyłby standard wiążący państwa. Stajemy się więc świadkami transformacji systemu wymiaru sprawiedliwości w Europie, którego jakość nie może zależeć wyłącznie od aparatu sądowego. Udział społeczeństwa w tym procesie musi być nieodłącznym elementem dochodzenia do sprawiedliwego rozwiązania.



Centrum Informacji o Środowisku  
**ekoportal**  
[www.ekoportal.gov.pl](http://www.ekoportal.gov.pl)

internetowe okno  
**polskiej ekologii**



Zapraszamy do odwiedzania Ekoportalu i śledzenia kolejnych inicjatyw Centrum Informacji o Środowisku.

Warszawa 2007



Centrum Informacji o Środowisku  
**ekoportal**  
[www.ekoportal.gov.pl](http://www.ekoportal.gov.pl)

internetowe okno  
polskiej ekologii

