

Praktyczne aspekty

KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

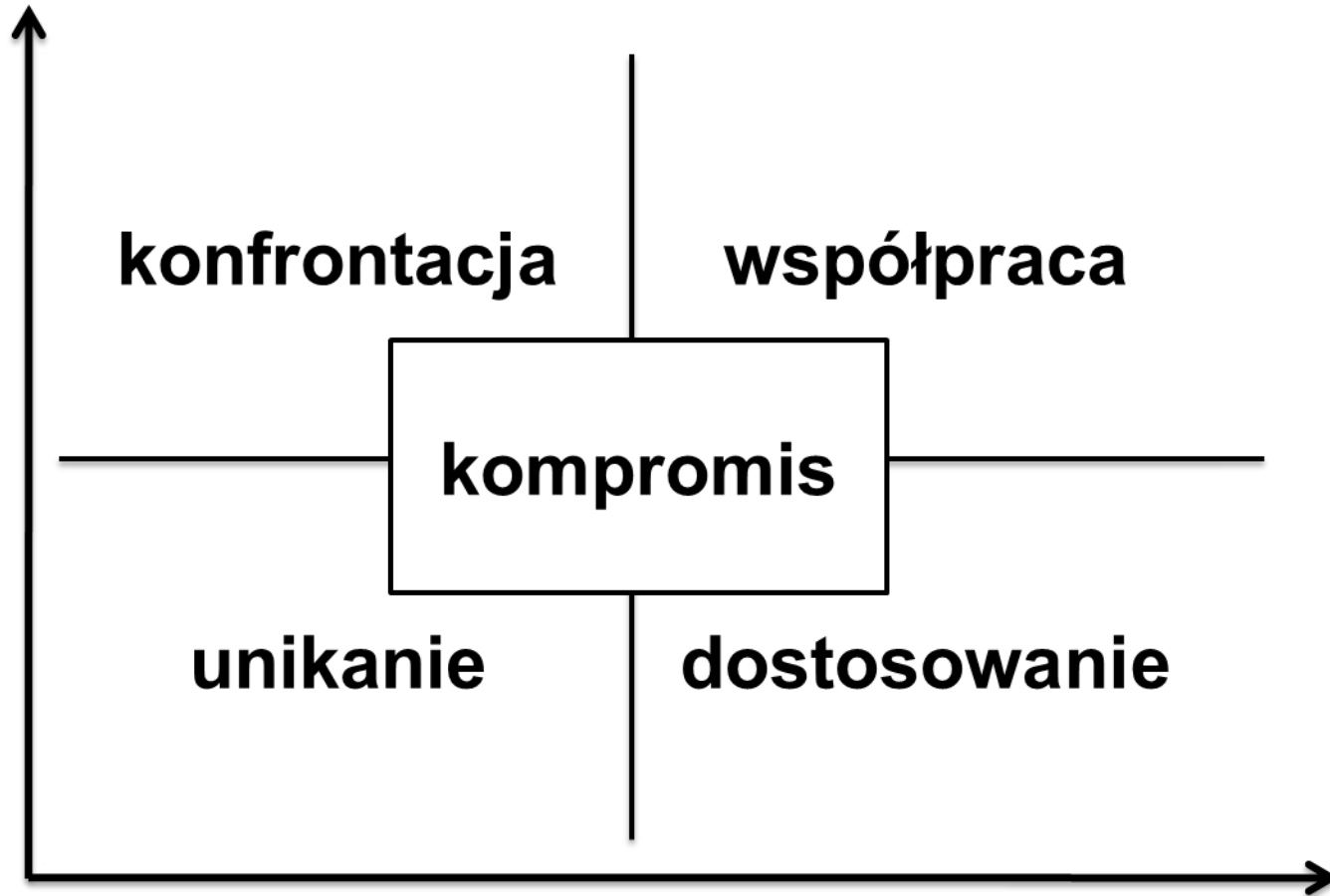
KRAKÓW, Listopad 2013

Konsultacje społeczne - CELE

- Wybór najbardziej optymalnego rozwiązania z punktu widzenia środowiskowego, społecznego i gospodarczego,
- Uspołecznienie procesu podejmowania decyzji (public participation in decision making process),
- Wypracowanie alternatywnych wariantów realizacji danego przedsięwzięcia,
- Godzenie interesów lokalnych z interesami szerszych grup społecznych umożliwiając realizację inwestycji,
- Zapobieganie konfliktom,
- Zaspokojenie uregulowań prawnych,
- PR władz publicznych.

Model stylów rozwiązywania konfliktów

(wg Thomasa – Kilmanna)



I. Fazy - merytoryczne i administracyjne - konsultacji społecznych

- a. **Faza I** – wstępna kiedy znamy zakres zadania, ale nie mamy wypracowanych propozycji rozwiązań
- b. **Faza II** – właściwa, kiedy inwestor posiada własne wielowariantowe propozycje rozwiązań
- c. **Faza III** – zapoznanie z wynikami wyboru wariantów, które kończą się zatwierdzeniem materiałów i wyborem wariantu preferowanego
- d. **Faza IV** – procedura administracyjna w ramach postępowania o uzyskanie Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach prowadzona przez RDOŚ – kiedy urząd prowadzi z urzędu obowiązkowe konsultacje (min. 21 dni) zakończone wydaniem decyzji DUŚ
- e. **Faza V** – przedstawienie rozwiązań projektowych, obsługi terenów, zajętości gruntów, zabezpieczeń środowiskowych oraz zapoznanie z procedurą wykupu gruntów na wybranym w decyzji DUŚ wariantcie
- f. **Faza VI** – procedura administracyjna prowadzona przez Urząd Wojewódzki wspólnie z RDOŚ, po złożeniu wniosku o ZRID (zgoda na realizację inwestycji drogowej) w ramach, której prowadzone są obowiązkowe konsultacje (min.21 dni). Wydanie decyzji ZRID kończy proces przygotowania inwestycji
- g. **Faza VII** - Zbieranie opinii po wybudowaniu inwestycji

W Polskiej praktyce prowadzi się w/w konsultacje społeczne za wyjątkiem fazy I. Faza ta nie znajduje zrozumienia wśród lokalnej społeczności i nie daje żadnych materiałów do projektowania lub studiowania przyszłych rozwiązań. Społeczność lokalna zarzuca inwestorowi, że nie ma nic do pokazania, że tracą czas i nie do nich należy przedstawianie propozycji i identyfikacja problemów. Są przy tym bardzo aroganccy i nastawieni wrogo. Można, zatem oczekiwać, że w tej fazie właściwymi adresatami (w obecnych realiach Polski) będą organizacje pozarządowe, urzędy szczebla lokalnego i wojewódzkiego oraz zainteresowane instytucje. Faza ta powinna też umożliwić wczesne zdiagnozowanie i zidentyfikowanie potencjalnych konfliktów społecznych w ramach tzw. efektów NIMBY, BANANA czy LULU.

Fazy II, III, V, VII są wykonywane m. inn. przez GDDKiA w ramach dobrych praktyk i wewnętrznych zarządzeń.

- a. Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań - Zarz. Dyr. Generalnego GDDKiA Nr 17 z dnia 11.05.2009
- b. Podręcznik dobrych praktyk wykonywania opracowań środowiskowych dla dróg krajowych Zał. 1 Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, powstawaniu sytuacji konfliktowych i konsultacje społeczne Opracowanie z 2008 r. wykonane przez EKKOM Sp zo.o.

Fazy **IV i VI** są prawnie nakazane w ustawie Środowiskowej (USTAWA z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 nr 199 poz. 1227) oraz w Ustawie Prawo Ochrony Środowiska, Ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz Konstytucji RP. Procedura ZRID w ramach SPEC - ustawy drogowej (Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2008r Nr 193, poz. 1194 ze zm.) wymaga opinii RDOŚ szczególnie w tzw. drugim raporcie Środowiskowym do rozwiązań projektowych i w sensie prawnym są wystarczające.

Praktyka wskazuje, że konsultacje urzędowe są niewystarczające. Są one za późno, gdyż inwestor już rozstrzygnął wiele kwestii we własnym zakresie i ograniczył możliwość dywagacji do ograniczonej ilości wariantów – na ogół dwóch. Konsultacje urzędowe sprowadzają się do ogłoszenia w mediach i urzędach o możliwości zapoznania się z materiałami przygotowanymi przez inwestora i złożenia na piśmie swoich wniosków. W ramach tych konsultacji odbywa się tzw. rozprawa administracyjna (w wyznaczonym dniu i w wyznaczonych godzinach na terenie właściwego urzędu), na której strony mogą uzyskać informacje i wyjaśnienia bezpośrednio od urzędników oraz projektanta i inwestora. RDOŚ najpierw rozstrzyga, który z przedstawionych wariantów jest korzystniejszy, a UW stwierdza czy wniosek o ZRID spełnia warunki decyzji DUŚ, przepisy techniczne, własnościowe, geodezyjne itp. **Ta procedura prowadzona przez Urzędy nie daje możliwości wprowadzenia zmian postulowanych przez strony. Zgłaszane uwagi i zastrzeżenia mogą być rozpatrzone jedynie w zakresie:**

- a. Odrzucenia – z różnych uzasadnionych i umotywowanych przyczyn, a wtedy procedura wydania decyzji może toczyć się dalej.
- b. Przyjęcia wniosku – co w praktyce musi prowadzić do przerwania toczącego się postępowania i wprowadzenia przez inwestora zmian w projekcie. Po dokonanych zmianach toczące się postępowanie można wznowić.
- c. Przyjęcia wniosku o zakresie wymagającym radykalnej zmiany lub nawet nie do zaakceptowania przez inwestora - co oznacza odmowę wydanie pozytywnej decyzji administracyjnej DUŚ.

Efekt NIMBY, LULU i BANANA ma największe możliwości ujawnić się w fazie II, III, IV konsultacji społecznych.

- **NIMBY** : (Not In My Back Yard) (konflikt indywidualny - lokalna inwestycja potrzebna, ale nie w moim sąsiedztwie, bo zniszczy mój spokój i obniży wartość mojego majątku)
- **LULU** : (Locally Unacceptable Land Use) (konflikt społecznościowy - niechciane przez społeczność lokalną zagospodarowanie terenu)
- **BANANA** : (Build Absolutely Nothing, Anywhere Near Anything) (konflikt ideologiczny - nie buduj absolutnie nic, nigdzie i niczego)

Wtedy są do wyboru warianty, a zainteresowane grupy mieszkańców i przedsiębiorców bez względu na obiektywne okoliczności zwalczają wariant, który znajduje się w kolizji z ich własnością lub koliduje z ich interesem. Żadne argumenty techniczne, ekologiczne ani ekonomiczne nie są dla tych grup przekonujące. Grupy te posuwają się do stwierdzeń, że „choćby po ich trupie” inwestycji nie dadzą zrealizować i użyją wszelkich metod, aby zablokować jej realizację. I rzeczywiście przedstawiciele tych grup w przypadku niepomyślnych dla nich decyzji na każdym etapie postępowania zgłaszają protesty, potem odwołania i zaskarżenia. Może to wstrzymać ostateczność decyzji na kilka lat, a nawet doprowadzić do jej unieważnienia.

II . Uwarunkowania

1. Konsultacje najczęściej nie są prowadzone przez „zawodowych” mediatorów, a bezwzględnie powinno to być zasadą.
2. Władze samorządowe nie zawsze chcą współpracować i w ramach własnych interesów „podgrzewają” i wzmacniają występujące konflikty. Często są to konflikty zadawnione, które ożywają przy okazji nowej inwestycji i GDDKiA jest „ofiara” złościwości jednej z grup konfliktu.
3. Wśród społeczności lokalnych przeważa pogląd, że nic dobrego z tej inwestycji dla nich nie będzie, nawet jak wszyscy się zgadzają, co do idei.
4. Dobrze i cierpliwie prowadzone konsultacje są w stanie zmienić ogólne nastawienie dla tematu, ale nie są w stanie zmienić negatywnego nastawienia osób najbardziej poszkodowanych (utrata domu rodzinnego, utrata prowadzonej działalności gospodarczej, utrata wartości działek, pozbawienie korzystnego podłączenia do drogi, utrata klientów przez zmianę dojazdu do restauracji czy warsztatu samochodowego)
5. Osoby zgłaszające uwagi uważają, że inwestor ma obowiązek je uwzględnić i brak uwzględnienia jest podstawą do roszczeń i prób blokowania inwestycji.

6. Osoby biorące udział w konsultacjach w zdecydowanej większości nie znają procedur i przepisów prawnych.
7. Konsultacje mające na celu udział społeczeństwa w każdym etapie projektowania jest niezbędnym elementem poprawnego procesu projektowego, a nie tylko wymogiem formalnym. Trzeba na ten element postępowania przeznaczyć odpowiedni czas i środki, tak, aby nie był to proces pozorowany, a wyniki konsultacji miały możliwość być skutecznie przeanalizowane. Po akceptacji realnych i uzasadnionych wniosków z konsultacji projekty wzbogacone o nowe rozwiązania stają się w dużej mierze popierane przez coraz większą część społeczności lokalnych. Proces ten jest wzajemnie sprzężony i wymaga czasu oraz cierpliwości. Niestety obecny system przetargów sztywno określa termin wykonania projektu i nieprzewidziane przedłużone konsultacje powodują napięcia na linii Inwestor – Wykonawca oraz Wykonawca – Społeczeństwo lub Inwestor /Wykonawca – ekolodzy.

III. Najczęściej zgłaszane problemy

1. **Utrata wartości działek wokół inwestycji**
2. Brak właściwego zabezpieczenia przed hałasem, drganiami
3. Brak właściwej obsługi komunikacyjnej – wydłużenie drogi do pracy, urzędu, kościoła
4. Pozbawienie bezpośredniego wjazdu na drogę krajową
5. Zbyt niska wycena gruntów i majątku
6. Brak wykupu całości działki – problem tzw. Resztówek
7. **Utrata dorobku i środków do życia – właściciele interesów gospodarczych**
8. Niezadowolenie z powodu braku ekranów
9. Niezadowolenie z powodu budowy ekranów
10. **Problem pozbawienia unijnej dopłaty dla rolników, którzy po wykupie części działki tracą do niej prawo – zbyt mała powierzchnia**
11. **Brak wyceny utraconych korzyści – dla podmiotów gospodarczych**
12. Brak przejść dla pieszych, chodników i oświetlenia
13. Możliwość utraty wody w studniach
14. Zniszczenia od drgań budynków w trakcie realizacji inwestycji

13. Możliwość utraty wody w studniach
14. Zniszczenia od drgań budynków w trakcie realizacji inwestycji
15. Przy wykupie domów, w których mieszkają starsi ludzie, nie ma regulacji prawnych o zabezpieczeniu ich losu – są bezradni i sami nie są w stanie zadbać o swoją przeprowadzkę nie mówiąc już o odbudowie domu w innym miejscu
16. Po wydaniu decyzji ZRID, własność gruntów i zabudowy znajdującej się na terenie inwestycji przechodzi na rzecz skarbu Państwa. Przepisy przewidują jedynie trzy miesiące na wyprowadzenie się. Jak to zrobić, aby z otrzymanych pieniędzy uzyskać PnB, wybudować dom i się przeprowadzić w tak krótkim terminie
17. Inwestor i przepisy wyżej cenią życie żabki, motylka, roślinki niż życie i warunki życia ludzi. Oczekują, że problemy ludzi będą traktowane wyżej albo na równi z chronionymi gatunkami zwierząt i roślin

IV. Najtrudniejsza grupa społeczna na konsultacjach

W trakcie konsultacji występują dwie główne grupy roszczeniowe, nie dające się przekonać lub mające najbardziej zachowawcze podejście do inwestycji.

Są to **właściciele gruntów i zabudowań**, które mają być przeznaczone pod inwestycję oraz **organizacje ekologiczne**.

W pierwszej grupie właścicieli zabudowań istnieją indywidualni właściciele i przedsiębiorcy. Istnieje też grupa tzw. społeczników, którzy mają recepty na wszystko i „bezinteresownie” uruchamiają wszystkie możliwe instytucje, senatorów, posłów, radnych, Urzędy centralne i wojewódzkie oraz instytucje kontrolne typu ABW, CBS, NIK oraz Prokuraturę, aby zmusić inwestora do wprowadzenia do projektu wymyślonych przez siebie rozwiązań, które na ogół nie mają oparcia w obowiązujących przepisach, są ekonomicznie niewykonalne lub jednostronnie „załatwiają” jeden problem kosztem innych.

V. Wnioski

1. Niezbędne jest przygotowanie konsultacji w oparciu o zasady dobrych praktyk.
2. Spotkanie konsultacyjne powinien prowadzić niezależny mediator
3. Wskazane jest, aby w konsultacjach uczestniczył lokalny lider, będący przekonany do celowości inwestycji
4. Zjawisko Nimby jest trudne do przewyciężenia, gdy opozycjoniści się zjednoczą
5. Plany zagospodarowania przestrzennego (aktualne) mające korytarze zarezerwowane pod drogi nie są dla lokalnej społeczności argumentem wystarczającym dla takiego przebiegu inwestycji
6. Przedstawianie wariantowych przebiegów jest „stresujące” dla wszystkich potencjalnych właścicieli terenów planowanych do zajęcia pod inwestycję, a długi i przewlekły proces wydawania decyzji DUŚ zwiększa ilość odwołań.
Większa ilość wariantów jeszcze bardziej pogłębia ten proces.

7. Wszyscy beneficjenci nowych rozwiązań drogowych na ogół zadawalają się pozyskaniem informacji i nie angażują się w dalszy proces, nie dając tym samym przeciwwagi dla przeciwników inwestycji
8. Należałoby wprowadzić zmiany w przepisach tak, aby proces konsultacji społecznych był ujednolicony i sformalizowany jeszcze przed złożeniem wniosku o DUŚ, ale też zawierał wskazanie instytucji, która może być arbitrem i rozstrzygnąć przedmiot sporu oraz umożliwić realizację projektu w rozsądnym, przewidywalnym okresie czasu.

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ