

Elżbieta Michałowska\*

## **SYNDROM NIMBY JAKO PRZYKŁAD SAMOORGANIZACJI SPOŁECZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM**

Przedmiotem tego artykułu jest szczególny typ konfliktu społecznego – syndrom NIMBY (*Not In My BackYard*). Znakomicie zbadany i opisany przez socjologów amerykańskich, w Polsce jeszcze nie znalazł właściwego zainteresowania. Pomimo względnie krótkiej obecności syndromu NIMBY w Polsce jest on z całą pewnością wyrazem organizowania się różnych typów społeczności lokalnych wobec dotykających je procesów. Mimo iż w literaturze przedmiotu jest postrzegany jako zjawisko negatywne, to dzięki przeprowadzonym badaniom można z pewną ostrożnością stwierdzić, że w większości analizowanych konfliktów w regionie łódzkim wpłynęły one na wzrost aktywności lokalnej, wykształciły nowe kanały społecznej komunikacji, wykreowały liderów.

Można również powiedzieć, iż syndrom NIMBY ma swoje źródło przede wszystkim w pominięciu czy wręcz odsunięciu społeczności od procedur decyzyjnych, a także w niedostatecznym informowaniu na temat planowanego przedsięwzięcia. Badania wykazały, iż protesty NIMBY charakteryzowały się gwałtownym początkiem, znaczną rozciągłością w czasie i występowaniem nagłych i burzliwych, nierzadko skokowych reakcji społeczności w trakcie trwania konfliktu. Dominującymi formami działań były petycje, listy – czyli forma pisemna oraz działania czynne polegające na blokadach, demonstracjach, demolowaniu sprzętów budowlanych lub już rozpoczętej inwestycji czy manifestacjach. Natomiast najczęstszą formą wygaszania konfliktu był arbitraż, czyli narzucenie decyzji administracyjnej społeczności, co budowało jeszcze większy dystans zarówno do władz lokalnych, jak i inwestora.

Konflikt towarzyszył człowiekowi od zawsze. Badacze tego zjawiska nierzadko używają sformułowania: żyć to znaczy doświadczać konfliktu, podkreślając jego powszechność. Podstawową kwestią w przypadku każdego rodzaju konfliktu nie jest jego istota, lecz to, jak jest on rozwiązywany, jakimi metodami i według jakich reguł ludzie podejmują działania nakierowane na radzenie sobie z tym zjawiskiem.

Przedmiotem tego artykułu jest szczególny typ konfliktu społecznego określany akronimem NIMBY (*Not In My BackYard*). Znakomicie zbadany i opisany przez socjologów amerykańskich, w Polsce jeszcze nie znalazł właściwego zainteresowania (poza zespołem prof. Buczkowskiego z Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu). Pomimo względnie krótkiej obecności syndromu NIMBY w Polsce jest on z całą pewnością wyrazem organizowania się różnych typów społeczności lokalnych wobec dotyczących ich procesów. Mimo iż w literaturze przedmiotu jest postrzegany jako zjawisko negatywne, to na podstawie przeprowadzonych badań opisanych w niniejszym artykule można z pew-

---

\* Uniwersytet Łódzki, Katedra Socjologii Wsi i Miasta.

na ostrożnością stwierdzić, iż większość analizowanych konfliktów w regionie łódzkim wpłynęła na wzrost aktywności lokalnej, wykreowała liderów, a i owa aktywność przenosiła się nierzadko na inne zadania ważne dla tych społeczności. W artykule zostaną zatem scharakteryzowane zarówno uwarunkowania rozwoju owych konfliktów, ich przebieg i specyfika, uczestnicy, ich cechy, jak i sposoby przystosowania do tego konfliktu.

Tekst ten jest wstępną prezentacją wyników projektu badawczego, realizowanego na podstawie analizy konfliktów NIMBY toczących się od 2001 do 2005 roku na terenie Łodzi i województwa łódzkiego. Źródłem dostarczającym materiał wyjściowy do badań była lokalna prasa regionu i najpopularniejsze dwa dzienniki *Express Ilustrowany* i *Dziennik Łódzki*. Na podstawie informacji w nich zawartych dokonano wstępnej selekcji konfliktów charakteryzujących się cechami syndromu NIMBY. To z kolei posłużyło przeprowadzeniu analizy treści w celu wyselekcjonowania cech, etapów, przebiegu i specyfiki analizowanych konfliktów. Dzięki temu powstała charakterystyka NIMBY, które pojawiły się w województwie łódzkim. Artykuły prasowe dały także możliwość pozyskania informacji (nazwiska, adresy itp.) dotyczących lokalnych liderów tych działań i osób stojących po drugiej stronie konfliktu, co pozwoliło na dotarcie do nich w celu przeprowadzenia wywiadów swobodnych, które posłużyły poznaniu szczegółowych opinii stron zaangażowanych w konflikt typu NIMBY. Analizie treści poddano także czasopisma o szerszym zasięgu, które również wielokrotnie poruszały tematy związane z tym zjawiskiem – informowały o zaistniałych konfliktach, relacjonowały ich przebieg, opisywały też samo zjawisko i były doskonałym źródłem wiedzy w tym zakresie. Wśród wykorzystywanych tytułów prasowych znalazły się: *Obywatel*, *Polityka*, *Rzeczpospolita*, *Gazeta Wyborcza* i *Aura*. Przy zdobywaniu informacji do realizowanego projektu korzystano także z portali internetowych: onet.pl, interia.pl, wp.pl, na których pojawiało się wiele informacji dotyczących badanego zjawiska. Przydatna okazała się też strona internetowa Sejmu RP, jak również strony organizacji pozarządowych, które wspierały działania społeczności lokalnych w zakresie protestów związanych z konfliktem typu NIMBY.

## 1. Krótka charakterystyka syndromu NIMBY

Syndrom NIMBY jest jednym z typów konfliktów lokalnych, gdyż łączy się nierozzerwalnie zarówno z pojęciem przestrzeni w sensie geograficznym, jak i przestrzenią społeczną, użytkowaną przez określoną społeczność. Konflikty społeczne o podłożu „przestrzennym” tym różnią się od innych, że u ich źródła leży sposób użytkowania przestrzeni przez człowieka i związane z jego działalnością efekty zewnętrzne (Drzazga 2003, s. 68). Tak więc ich istotą jest sposób podejścia do dotychczasowych funkcji przestrzeni definiowanych przez jej aktualnych użytkowników i sposobu definiowania przestrzeni lokalnej przez nowych użytkowników. Oczywiście owe sposoby pozostają w opozycji w stosunku do siebie, gdyż strony konfliktu definiują sprzeczne koncepcje odnoszące

się do zagospodarowania, kształtowania i użytkowania środowiska lokalnego. Konflikt ekologiczny, bo z takim mamy najczęściej do czynienia w przypadku NIMBY, jest wyodrębniany ze względu na przedmiot sprzeczności. Konflikty typu NIMBY mają zazwyczaj charakter ekologiczny, ponieważ przedmiotem sporu jest spodziewana lub podjęta decyzja o zlokalizowaniu inwestycji uciążliwej z punktu widzenia wpływu na pogorszenie jakości życia lokalnej społeczności. Należą do nich takie inwestycje jak: elektrownie atomowe, lotniska, autostrady, cmentarze i krematoria, oczyszczalnie ścieków, wysypiska śmieci, spalarnie odpadów, zakłady karne i szpitale psychiatryczne, ośrodki dla narkomanów i chorych na AIDS, a także nosiciele wirusa HIV, uciążliwe zakłady produkcyjne, nadajniki telekomunikacyjne itp. Szkodliwość tych inwestycji mierzona jest zarówno zagrożeniem ekologicznym dla całego środowiska lokalnego, stopniem pogorszenia jakości życia ze względu na hałas, nasilenie ruchu samochodowego i wzrost ilości spalin oraz pogorszenie walorów estetycznych, jak i negatywnym czy też niewiadomym wpływem na stan zdrowia człowieka. Istotną przy powstawaniu tego rodzaju konfliktów jest również bariera mentalna mieszkańców tworząca się na skutek lęku przed nieznanymi skutkami planowanej inwestycji, która niekoniecznie może rodzić efekty *stricte* ekologiczne (jak w przypadku autostrad czy wysypisk śmieci), lecz wystarczy, że będzie powodować zły odbiór społeczny ich miejsca zamieszkania, wzrost negatywnych ocen czy opinii dotyczących tego miejsca (jak w przypadku lokalizacji zakładu karnego czy szpitala psychiatrycznego).

Nikt nie kwestionuje konieczności realizowania tego typu inwestycji, lecz krytyce podlega sam fakt lokalizacji jej w konkretnej społeczności lokalnej, w konsekwencji czego nieliczni będą ponosić koszty poprawy dobrobytu ogółu. Piotr Matczak (1996) wyodrębnił (za O'Hare) trzy poziomy zjawiska NIMBY:

- 1) ekonomiczny,
- 2) polityczny,
- 3) społeczny.

**Poziom ekonomiczny** dotyczy sytuacji, gdy osiã, wokół której powstaje syndrom, jest „dobro wspólne”. Dzieje się to dlatego, iż lokalizacja obiektów „niechcianych” nakłada największe koszty na ludność sąsiadującą z inwestycją, korzyści z jej istnienia mają zaś zasięg regionalny, a nawet ogólnokrajowy. Tak więc koszty ponosi niewielu, a korzyści czerpie wielu (Matczak 1996, s. 3). Realizowana inwestycja staje się dobrem społecznym, dzięki czemu korzystając z niej mogą wszyscy, natomiast koszty jej realizacji i funkcjonowania ponoszą nieliczni ci, którzy bezpośrednio sąsiadują z inwestycją. Dochodzi więc do próby transferu kosztów i niekorzyści poprzez staranie odsunięcia inwestycji jak najdalej od swojego miejsca zamieszkania (Burchard-Dziubińska 2003, s. 35).

**Poziom polityczny** przejawia się brakiem zaufania do władzy i przedstawicieli biznesu. Pojawiają się wątpliwości, czy podejmując decyzję o lokalizacji inwestycji w danej gminie czy jakiejś przestrzeni lokalnej, władza działa w interesie społeczności, często powstają również podejrzania, czy w procesie decyzyjnym nie doszło do działań korupcyjnych. Nierzadko władza podejmu-

je próby przekonania mieszkańców, angażując ekspertów, co jeszcze bardziej wzbudza wątpliwości co do procedur związanych z podejmowaniem decyzji.

**Poziom etyczny** przejawia się zachowaniem polegającym na tym, iż mieszkańcy sąsiadujący z inwestycją postrzegają ją jako chorobę społeczną. W takiej sytuacji dobro wspólne jest mniej ważne niż interes indywidualny osoby zaangażowanej w konflikt. Najczęściej używanym argumentem przeciw lokalizacji jest jednak w tym wypadku dobro całej społeczności, a nie dobro indywidualne.

Oprócz wymienionych poziomów Matczak (1996, s. 3) wyodrębnił jeszcze czwarty poziom syndromu NIMBY, **poziom socjologiczny**, w którym kluczowe znaczenie ma sposób postrzegania danego społeczeństwa, biorącego udział w konflikcie, jego podmiotów indywidualnych i grupowych oraz dynamika działań.

Według Burchard-Dziubińskiej (2003) konflikty „lokalizacyjne” można także klasyfikować według rodzaju zaangażowanych w nie podmiotów lub ze względu na podmiot sporu. Tak więc konflikty mogą powstawać w obrębie sektora publicznego, np. na linii samorząd–władza lokalna lub samorząd–społeczność lokalna, między sektorem publicznym a sektorem prywatnym, np. między społecznością lokalną a inwestycjami prywatnymi, między inwestorem a samorządem, a także między sektorami, np. konflikty wielostronne, w które zaangażowana jest społeczność lokalna, inwestor i władza.

Według J.D. Priscolego przyczyną konfliktów typu NIMBY może być: brak informacji lub niewystarczająca informacja, sprzeczność interesów lub postrzeganie ich jako sprzecznych, różnice w sferze wartości czy niewłaściwe relacje między stronami konfliktu (za: Burchard-Dziubińską 2003, s. 36).

Syndrom NIMBY charakteryzuje się wielością aktorów społecznych biorących w nim udział. Najczęściej wśród nich wyróżnić możemy: społeczności lokalne, władze lokalne, regionalne, a nawet, w przypadku niektórych inwestycji, władze centralne, inwestorów oraz inne organizacje formalne, wśród których najczęściej lokują się organizacje ekologiczne. Aktorzy konfliktu angażują się w różnych momentach jego trwania, także i w społeczności lokalnej można zaobserwować zróżnicowany zakres zaangażowania się w protesty. Jest on uzależniony zarówno od odległości miejsca zamieszkania od realizowanej inwestycji, jak i od dostrzegania ewentualnych korzyści, a nie tylko zagrożeń z niej płynących. Zróżnicowana jest także siła syndromu NIMBY. Wpływ na nią ma rodzaj i wielkość realizowanej inwestycji, wiedza na temat ewentualnego zagrożenia i sposobu interpretacji skutków, jakie powoduje dla lokalnych mieszkańców, odległość inwestycji od osiedli mieszkańców, a także ewentualny udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych i same procedury podejmowania decyzji przez władze lokalne.

## 2. Cechy syndromu NIMBY w warunkach polskich – analiza protestów

Syndrom NIMBY stanowi od lat 60. przedmiot szerszego zainteresowania zarówno badaczy, jak i inwestorów, polityków czy urzędników w krajach Europy

Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych. Od lat 70. właśnie w tych krajach narastają protesty przeciw niebezpieczeństwom związanym z budową nowych urządzeń lub całych inwestycji (Mateczak 1996, s. 1). Duży wpływ na tego typu aktywność miały katastrofy w Three Mile Island i nieco później w Czarnobylu. Protesty zaczynają także dotyczyć nie tylko instalacji jądrowych, lecz także „zwykłych” inwestycji takich jak wysypiska odpadów komunalnych czy autostrady. W Stanach Zjednoczonych skutecznie zablokowano w tym czasie kilka budów wysypisk odpadów. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej protesty nasiliły się po awarii w elektrowni czarnobylskiej, a potem wraz z procesami demokratycznymi pojawiały się w różnych krajach tego regionu.

Również w Polsce po 1989 roku zauważono rozwój tego zjawiska i w efekcie wzrost liczby protestów przeciw lokalizacji obiektów niechcianych. Źródłem tych protestów należy upatrywać w przemianach transformacyjnych i w coraz powszechniejszym w społeczeństwie oporze wobec *status quo*. Społeczeństwo polskie doświadczało wraz z przemianami systemu normatywnego, ideologicznego, politycznego itp. zwiększenia możliwości artykułowania swoich żądań, stąd początek lat 90. charakteryzował wzrost liczby zbiorowych protestów, w tym konfliktów lokalizacyjnych. Połowa lat 90. to okres ugruntowania się ładu społecznego i gospodarczego. Szczególna zmiana w tym okresie dotyczyła przemian obejmujących tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym. Przemiany na poziomie demokracji lokalnej były także wynikiem przeprowadzenia reformy samorządowej i stopniowej krystalizacji struktur społeczności lokalnych (Śliwińska 2004, s. 87). Obserwuje się wzrost samorządności, głównie w sferze angażowania się jednostek w rozwiązywanie własnych problemów. Postępujący rozwój świadomości przebiegał nie tylko na poziomie definiowania własnych interesów czy potrzeb, lecz także dotyczył artykulacji tychże interesów i sprawdzania możliwości dochodzenia do ich realizacji. Zaczęto realizować m.in. inwestycje proekologiczne, co powodowało wzrost świadomości zagrożeń u lokalnych mieszkańców, a jednocześnie inwestycje te zaczęły wzbudzać społeczne niepokoje. Pojawiające się coraz częściej protesty były również skutkiem przyjętej w 2000 roku ustawy o postępowaniu w sprawie oddziaływania na środowisko oraz dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie. Mówi ona m.in., iż każda osoba prawna może oprotestować każdą inwestycję bez żadnego uzasadnienia merytorycznego. Nikt w gminie nie ma prawa odmówić udzielenia informacji o postępowaniu w sprawie inwestycji lub samej inwestycji. Odrębnego zezwolenia wymaga ponadto każda inwestycja, której skutkiem może być emisja niebezpiecznych gazów, dlatego zdarzyć się może, że zgoda na inwestycję nie jest jednoznaczna ze zgodą na emisję gazów. Bywają sytuacje, iż inwestycja jest blokowana przez mieszkańców przez wiele lat, czego przykładem jest protest społeczności Nowogardka, która nie wyraża zgody na lokalizację wysypiska śmieci w jej sąsiedztwie, a konflikt trwa od 1988 roku.

## 2.1. Analiza ilościowa NIMBY na terenie województwa łódzkiego

W celu poznania zjawiska syndromu NIMBY zastosowano analizę treści oraz wywiady swobodne. W następnym etapie badań, nieomawianym w tym artykule, zostaną przeprowadzone ankiety, których przedmiotem będzie opis cech uczestników protestów, motywów, jakie nimi kierowały w podjęciu działań, itp., co posłuży konstrukcji psychospołecznej typowego polskiego uczestnika konfliktu NIMBY.

Poddane analizie artykuły z lokalnych dzienników zostały dobrane celowo i w pierwszym etapie przeanalizowane w celu poszukiwania informacji związanych z konfliktami różnego rodzaju, następnie spośród wszystkich opisanych sytuacji konfliktowych wyodrębniono te, które miały cechy syndromu NIMBY. Na tej podstawie wybrano materiały prasowe przeznaczone do dalszej analizy. Informacje na temat występujących konfliktów ograniczono terytorialnie do województwa łódzkiego. W tej fazie badań wyodrębniono 89 różnych konfliktów o charakterze NIMBY, które toczyły się lub rozpoczynały w 2001 roku i trwały do 2005 roku. Na tej podstawie dokonano klasyfikacji konfliktów posiadających cechy NIMBY. Z uwagi na przedmiot protestu podzielone one zostały na konflikty określonego typu, to znaczy według przedmiotu protestów:

- 1) maszty przekaźnikowe;
- 2) wysypiska śmieci, składowiska odpadów, oczyszczalnie ścieków;
- 3) drogi i autostrady;
- 4) krematoria;
- 5) uciążliwe zakłady produkcyjne;
- 6) inwestycje inne, tzn.: domy samotnej matki, stacje benzynowe, schroniska dla zwierząt itp.

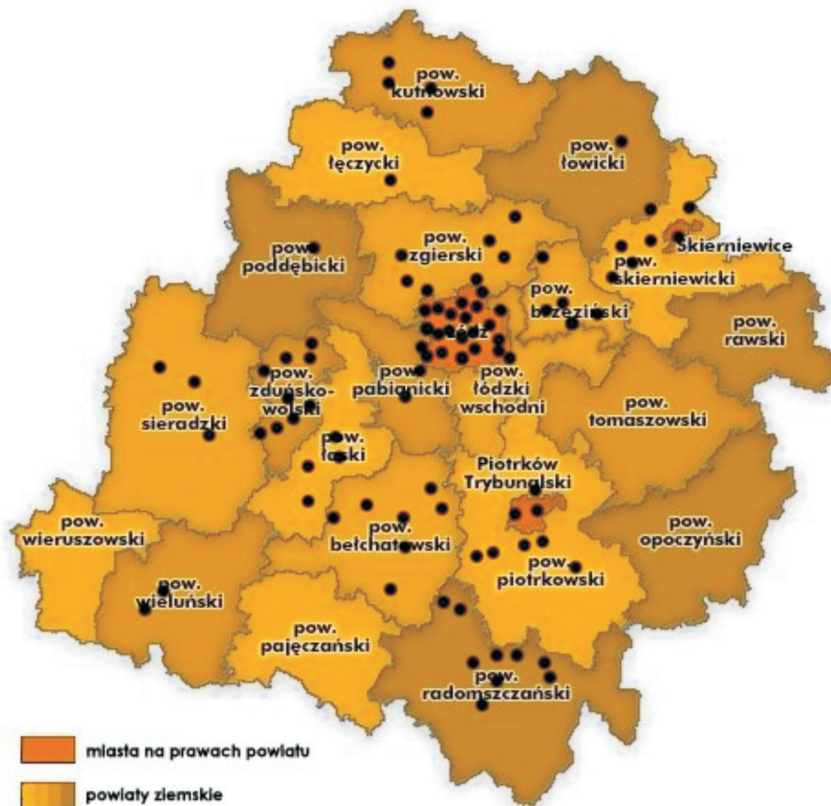
Dzięki artykułom prasowym oraz informacjom uczestniczących w protestach mieszkańców udało się również dotrzeć do liderów lokalnych, z którymi przeprowadzono wywiady swobodne zogniskowane. Wywiady były nagrywane na magnetofon i następnie spisywane w formie sprawozdania. W ten sposób stanowiły ważny materiał badawczy.

Na podstawie analizy treści artykułów podejmujących tematykę konfliktów mających cechy syndromu NIMBY zamieszczonych na łamach *Dziennika Łódzkiego* i *Expressu Ilustrowanego* w przedziale czasowym od 2001 roku do sierpnia 2005 roku wyodrębniono 89 tego typu konfliktów.

Analiza ilościowego rozkładu syndromu NIMBY zaprezentowanego na mapie (ryc. 1), pokazuje, że największe zagęszczenie tych konfliktów można zaobserwować na terenie gminy Łódź. Biorąc zaś pod uwagę podział ze względu na podstawową przyczynę konfliktu NIMBY, tj. typ inwestycji, wobec której protestują mieszkańcy, można zauważyć, że dominującym powodem ich pojawienia się były decyzje o budowie masztów przekaźnikowych telefonii komórkowej. Ten typ NIMBY stanowi ponad 50% (45) wszystkich analizowanych przypadków. Drugą kategorią pod względem liczby konfliktów są sprzeciw wobec lokalizacji wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków, zakładów segregacji



odpadów (zanotowano 20 tego typu przypadków). Wyselekcjonowano również 10 protestów łączących się z budową autostrad i dróg, tutaj najczęściej protesty dotyczyły dwóch największych przedsięwzięć w regionie łódzkim: drogi ekspresowej S 24 oraz autostrady A 1. Syndrom NIMBY charakteryzuje się w województwie łódzkim nie tylko dominacją konfliktów, których podłożem jest lokalizacja masztów, lecz także występowaniem protestów przeciw lokalizacji zakładów pogrzebowych i planowanych w Łodzi spalarni zwłok – krematoriów.



Ryc. 1. Rozkład konfliktów typu NIMBY w województwie łódzkim

Patrząc na mapę, łatwo można zauważyć zdecydowane zagęszczenie konfliktów w centralnej części regionu. Najwięcej protestów wobec lokalizacji niechcianej inwestycji obserwuje się w małych miejscowościach i małych społecznościach lokalnych, które są częścią składową większych miast. Protesty w mniejszych miejscowościach angażują większość ich mieszkańców, w większych miastach zaś ograniczają swój zasięg do mieszkańców jednego osiedla mieszkaniowego, kilku ulic w mieście czy nawet jednego bloku – w przypadku masztu telefonii komórkowej.

## 2.2. Partycypacja społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych i jej wpływ na stabilność sytuacji społecznej

Często można spotkać się z opinią, że udział obywateli ma kluczowe znaczenie zarówno w przygotowaniu i realizacji lokalnych programów rozwojowych, jak i realizacji konkretnych przedsięwzięć. Z badań Europejskiego Instytutu Rozwoju Lokalnego prowadzonych w 1997 roku wśród przedstawicieli władz gminnych wynika m.in., iż władze lokalne bardzo liczą na aktywność obywateli (cyt. za Matczak 2003). Dla 42% badanych władz gmin mała aktywność obywateli stanowi czynnik ograniczający rozwój gminy. Uczestnicy tych badań postulowali jednocześnie konieczność udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, począwszy od metod pasywnych, czyli informowania obywateli, poprzez włączenie ich w proces decyzyjny, inicjowanie dyskusji publicznych, aż po zapewnianie faktycznego udziału w podejmowaniu decyzji.

Konflikty typu NIMBY często dotyczą problemu określonego terminem *kolizja funkcji*. Ujawniają się one w dwojaki sposób. Po pierwsze, gdy w fazie społecznego uzgodnienia pojawiają się różne koncepcje funkcji danego obszaru, i po drugie, gdy uzgodnione i przewidziane w planie inwestycje okazują się w fazie ich realizowania niewygodne lub uniemożliwiają korzystanie z pewnych dóbr środowiskowych, co utrudnia utrzymanie dotychczasowego poziomu zaspokajania potrzeb (Śliwińska 2004, s. 90). Częściej konflikty wybuchają z drugiego powodu, zwłaszcza iż społeczności zazwyczaj nie uczestniczą w fazie planowania niektórych inwestycji.

Z analizy przebiegu wszystkich badanych konfliktów typu NIMBY z terenu województwa łódzkiego wynika, iż główną przyczyną protestów było właśnie pominięcie społeczności lokalnych w procesie decyzyjnym, a także brak informacji na temat realizacji inwestycji. W większości analizowanych przypadków mieszkańcy dowiadywali się o decyzjach inwestycyjnych wtedy, gdy rozpoczęto budowę. Brak udziału społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych odnotowano w większości miejscowości woj. łódzkiego, np. w Buczku mieszkańcy twierdzili, iż: „(...) przy stawianiu masztu nie liczono się z naszym zdaniem. Nikt z gminy nie powiadomił nas o tym, że coś takiego ma powstać”. Podobnie w Szadku, gdzie mieszkańcy stwierdzają, iż „(...) jak grom z jasnego nieba poraziła nas wiadomość, że przed naszymi oknami ma wyrosnąć kolejne zagrożenie – maszt telefonii komórkowej”, czy też w Wieluńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, gdzie maszt na dachu młyna zbożowego pojawił się nagle i niespodziewanie i nawet prezes spółdzielni był tym faktem zaskoczony.

W większości przypadków NIMBY nie prowadzona była żadna akcja informacyjna. W kilku przypadkach polegała ona na przedłożeniu społecznościom lokalnym różnego rodzaju ekspertyz i dokumentów stwierdzających brak zagrożenia ze strony planowanej inwestycji dla okolicznych mieszkańców. Na przykład na łódzkim Julianowie protestującym mieszkańcom zamiast akcji informacyjnej przedstawiono raport oddziaływania na środowisko stacji bazowej



telefonii komórkowej Polkomtel SA, który według protestujących był wykonany nierzetelnie i zawierał liczne błędy. Nikt też przed wydaniem opinii nie pytał mieszkańców o opinię w tej sprawie.

Kilkakrotnie zamiast podjęcia akcji informacyjnej wprowadzano protestujących w błąd co do planów realizowania inwestycji. Początkowo władze lokalne negocjowały sam fakt jej powstania, po czym rozpoczynano jej realizację. Tak było np. w Kwiatkowicach, gdzie na zebraniu zapytano wójta wprost, czy planowana jest budowa masztu, i uzyskano przeczącą odpowiedź. Niebawem jednak, bo po pół roku, mieszkańcy dowiedzieli się, iż rozpoczyna się budowa, i przedstawiono im wyłącznie już decyzję o warunkach zabudowy działki, na której miał stanąć maszt.

W przypadku budowy dróg, obwodnic czy autostrad brak informacji wynikał najczęściej z braku kompetencji urzędników, gdyż wydawali oni pozwolenie na budowę domów i całych osiedli tuż przy terenach, na których już wcześniej planowano poprowadzenie dróg czy autostrad. Jest tak np. w łódzkim Romanowie, gdzie na drodze zachodniej obwodnicy Łodzi, której budowa ma się niebawem rozpocząć, stoją teraz nierzadko nowe domy mieszkalne. Żaden z urzędników nie poinformował mieszkańców o istniejących już od 6 lat planach zabudowy, w wyniku których część domów trzeba będzie rozebrać, reszta mieszkańców zaś, która poniosła znaczne koszty związane z realizacją indywidualnych inwestycji, skazana będzie na hałaśliwe sąsiedztwo drogi ekspresowej S 14. Podobna sytuacja wystąpiła w łódzkim Andrzejowie czy Andrespolu, gdzie z kolei nagle zmieniono pierwotne plany przebiegu autostrady A 1 i część domów znalazła się w bezpośrednim jej sąsiedztwie.

Nieraz (np. budowa obwodnicy obok osiedla Batorówka w Kutnie) prowadzono kampanię informacyjną, ale w taki sposób, że nie docierała ona do wszystkich mieszkańców (np. wywieszanie informacji w urzędach albo na stronie internetowej urzędu). Nierzadko umowa między inwestorem a gminą była zawierana wręcz w tajemnicy przed społecznością lokalną, a mieszkańcy dowiadywali się o niej wtedy, gdy stosowne dokumenty i zezwolenia inwestor uzyskał bez problemów i inwestycja została rozpoczęta.

W niewielu analizowanych przypadkach tego typu konfliktów zorganizowane zostały zebrania informacyjne z ekspertami, inwestorami, podnajemcami i społecznością lokalną. Najczęściej jednak dochodziło do nich, gdy któryś z mieszkańców dowiadywał się „z przecieków” o planowanych działaniach i władze gminne były niejako zmuszone do zorganizowania zebrania informacyjnego. Tak było np. w przypadku planów budowy masztu telefonii komórkowej w Jaksonku. Jeden z uczestników – liderów tego protestu powiedział: „wtedy szybciotko wójt zrobił zebranie, a potem każdego przekonywał osobiście, przed niektórymi nawet klęczał i namawiał, żeby za masztem głosowali”.

Sporadyczna zaś jest partycypacja mieszkańców w procesie decyzyjnym, która ma formę referendum. Na 89 wyodrębnionych konfliktów przeprowadzono cztery referenda, w tym dwa w gminie Nowosolna.

Bywa jednak i tak, iż wina nie leży wyłącznie po stronie inwestorów bądź władz lokalnych. Często winni są sami protestujący, ponieważ nie wykorzystują w pełni dawanych im możliwości partycypacyjnych, nie biorą udziału w zwoływanych zebraniach czy w organizowanych referendum. Tak było w Brzezinach, gdzie w referendum dotyczącym usytuowania masztu wzięło udział 14,5% mieszkańców. Zatem mimo iż głosujący zdecydowanie sprzeciwili się inwestycji, to referendum nie było ważne, ponieważ powinno się wypowiedzieć co najmniej 30% mieszkańców. W Bełchatowie na zebranie dotyczące podobnej jak w Brzezinach sprawy przyszło tylko kilku najemców mieszkań bloku, w którego sąsiedztwie miał być ustawiony maszt, i wyrazili na to zgodę, po czym pozostali niebiorący udziału mieszkańcy tę zgodę oprotowali. Nie miało to zresztą większego znaczenia, bo inwestycję zaczęto realizować.

Z badań wynika również, iż społeczność lokalna godzi się nierzadko na niedogodności związane z inwestycjami tego typu, pod warunkiem że czuje się potraktowana przez władze podmiotowo, oraz gdy widzi z nich zyski również dla siebie. Sytuacja zaś, w której społeczności lokalne są pomijane i odsuwane od procesu decyzyjnego, stanowi podstawy do zdefiniowania powstałego konfliktu w kategoriach złej woli czy też ignorancji, jakiej dopuszczają się władze lokalne wobec swoich wyborców. Duża część samorządów preferuje działanie oparte na zasadzie selektywnego dostępu do informacji. W efekcie zamiast współpracy pojawia się konflikt interesów. Władze samorządowe tracą w ten sposób bezcenny przecież kapitał społecznego zaangażowania.

### 2.3. Strony (aktorzy) syndromu NIMBY

Kodeks postępowania administracyjnego mówi, iż „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny”. W praktyce oznacza to, że zaprotestować przeciw budowie inwestycji „niechcianej” może każdy. Według badaczy syndromu NIMBY najczęściej dochodzi do tego typu konfliktów na linii: społeczeństwo–instytucje lub też społeczeństwo–władza. Stroną podstawową konfliktu jest zazwyczaj jakaś grupa mieszkańców, która jest bezpośrednio zagrożona lokalizacją uciążliwej inwestycji. Protest zaś skierowany jest najczęściej przeciw podmiotom uznanym za odpowiedzialne za wprowadzenie zmian w środowisku. Są to więc przedsiębiorcy, inwestorzy i/lub władza lokalna. Ta ostatnia czasami opowiada się po stronie społeczności lokalnej; dzieje się to wtedy, gdy do rozpoczęcia inwestycji nie są potrzebne lub są niewystarczające decyzje władz lokalnych. Obserwacja wielu konfliktów społecznych na tle lokalizacji inwestycji „niechcianych” w postaci wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i zakładów utylizacyjnych daje dość klarowny obraz aktorów. Po jednej stronie znajdują się władze lokalne z gotowymi, bezpiecznymi według ekspertów projektami inwestycji, potencjalni inwestorzy i przedsiębiorcy – wykonawcy. Po drugiej stronie są mieszkańcy protestujący wobec lokalizacji inwestycji. W przypadku protestów przeciw lokalizacji masztów, przekaźników

i stacji bazowych aktorami broniącymi lokalizacji w konkretnej społeczności są inwestorzy, przedsiębiorcy czy podnajemcy, rzadziej władze lokalne. Po drugiej zaś stronie stają mieszkańcy konkretnej społeczności, w których sąsiedztwie będą one stawiane, ewentualnie organizacje ekologiczne, eksperci. Interesującą kwestią różniącą protesty typu NIMBY w krajach zachodnich od badanych w regionie łódzkim jest relatywnie małe, właściwie znikome, zaangażowanie organizacji ekologicznych. Na 89 protestów tylko w trzy zaangażowali się ekolodzy. Znacznie większą rolę odgrywały formalne bądź nieformalne organizacje oraz komitety zakładane przez członków społeczności w celu porządkowania działań protestacyjnych. Jest to zatem specyficzny dla regionu łódzkiego, a na podstawie tylu analizowanych przypadków chyba można stwierdzić, że i dla większości tego typu konfliktów w Polsce przebieg, różny niż opisywany w literaturze zachodniej. Konflikty te przyspieszają niejako procesy budowania społeczeństwa „aktywnego”, uczą działań grupowych, inicjują mobilizację społeczną.

#### 2.4. Fazy konfliktu typu NIMBY, rozwój świadomości własnych interesów wśród protestujących

Badanie syndromów NIMBY na terenie województwa łódzkiego umożliwia stworzenie scenariusza wydarzeń i reakcji społeczności lokalnej na zewnętrzne zagrożenie, czyli scenariusza procesu kształtowania świadomości grupy oraz formy artykulacji jej obaw i potrzeb.

W fazie przedkonfliktowej można wyodrębnić cztery etapy prowadzące do rozwinięcia się fazy konfliktowej. W przypadku syndromu NIMBY obserwowanego w regionie łódzkim zdecydowana ich część przebiega bez udziału i wiedzy społeczności lokalnej. Etap pierwszy to pojawienie się podmiotu deklarującego chęć inwestowania na danym terenie bądź odpowiedź na inicjatywę dysponenta terenu – podnajemcy. Etap ten rozgrywa się między inwestorem a podnajemcą bądź inwestorem a organami decyzyjnymi.

Drugi etap tej fazy to konfrontacja oferty inwestora z obowiązującymi ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego – faza ta dotyczy przede wszystkim tych inwestycji, które są realizowane we współpracy lub przy poparciu władz lokalnych. Ten etap również odbywa się bez udziału społeczności lokalnej.

W trzecim etapie następuje „wypłynięcie” informacji o inwestycji do społeczności lokalnej i różne reakcje z tym związane. Etap ten jest związany z informowaniem społeczności lokalnej o inwestycji i jej partycypacją w procesie decyzyjnym.

W etapie czwartym pod wpływem uzyskanej informacji dochodzi do wzrostu poczucia zagrożenia wśród mieszkańców, społeczność gwałtownie lub stopniowo się organizuje w celu podjęcia określonych działań wobec decyzji władz, a wśród mieszkańców kształtuje się świadomość wspólnoty interesów prowadząca do powstawania grup konfliktowych. Zatem pojawienie się inwestycji

czy planów inwestycyjnych bez procesu informacyjnego, a przede wszystkim bez możliwości partycypacyjnych stwarzanych mieszkańcom zarówno przez władze lokalne, jak i przez inwestorów, rodzi wewnątrzgrupowe lub międzygrupowe sprzeczności w stosunkach międzyludzkich.

Powyższe etapy prowadzą do fazy konfliktowej syndromu NIMBY (piąty etap), która angażuje już wszystkich aktorów społecznych. Najbardziej aktywną grupą jest społeczność lokalna, której członkowie czują się skrzywdzeni pominięciem ich w procesie decyzyjnym i planistycznym. Następuje wyraźna mobilizacja społeczna i dominacja działań protestacyjnych wobec lokalizacji inwestycji.

W szóstym etapie zorganizowane grupy protestujących szukają sojuszników w swojej walce na zewnątrz, dochodzi do gromadzenia kapitału społecznego. Mieszkańcy społeczności, a raczej liderzy działań protestacyjnych, zapraszają do poparcia ich działań osoby zajmujące kluczowe pozycje w systemie społecznym zbiorowości, ekspertów, a także lokalne i ponadlokalne autorytety. Pozyskują również media w celu nagłośnienia problemu. Także strona przeciwna aktywniej zaczyna działać w celu przekonania mieszkańców do planowanych działań. Organizuje spotkania z inwestorami, ekspertami czy podnajemcami, chcąc pokazać pozytywne skutki owej inwestycji.

Kolejny (siódmy) etap to pełna artykulacja swojego stanowiska przez strony, zaprezentowanie swoich racji przez liderów społeczności lokalnej w formie protestów składanych do organów administracji samorządowej czy państwowej, stałe nagłaśnianie problemu w mediach lokalnych, ale także ponadlokalnych. W tym etapie dołączają się organizacje proekologiczne, angażując się zarówno w poparcie, jak i działania interwencyjne. Duże znaczenie w tej fazie, jak zresztą i w pozostałych, ma sposób zorganizowania się protestujących, a także obecność lokalnych liderów, którzy spełniają istotne funkcje w zakresie komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej, oraz, a może przede wszystkim, funkcje integracyjne.

## 2.5. Argumentacja stron konfliktu, artykulacja stanowisk

Jest to jeden z najważniejszych etapów NIMBY, ponieważ zarówno protestujący, jak i popierający inwestycję zaczynają artykułować swoje stanowisko, a także dochodzi do konfrontacji argumentów przedstawionych przez strony. Jest to ważny moment również dlatego, iż właśnie teraz podejmuje się pierwsze próby rozwiązania konfliktu przez poszukiwanie racjonalnego rozstrzygnięcia.

Badania syndromu NIMBY na terenie województwa łódzkiego pokazały, że stanowiska stron uczestniczących w konflikcie tego typu w istotny sposób zależą od rodzaju inwestycji, jak również od jej lokalizacji.

### *2.5.1. Argumentacja przeciwników inwestycji*

Najważniejszymi argumentami protestujących przeciw lokalizacji masztów w sąsiedztwie domostw była obawa o zdrowie i lęk przed skutkami szkodliwego oddziaływania fal wysyłanych z anten umieszczonych na maszcie na ludzki organizm. Z treści wypowiedzi mieszkańców tych miejscowości wynika, że deklarowane obawy są najbardziej widocznym argumentem, czego przykładem może być pismo z Ruśca, dotyczące właśnie tych problemów: „Mieszkamy (...) na terenie sąsiadującym z projektowanym masztem, w związku z tym będziemy bezpośrednio narażeni na jego działanie groźne dla życia i zdrowia naszych rodzin. Projektowana stacja bazowa telefonii komórkowej będzie wypromieniowywać do środowiska energię w postaci pól magnetycznych. Zdajemy sobie sprawę z wpływu takiego promieniowania, a co z tym się wiąże, rozwoju licznych chorób”.

Często używanym argumentem był aspekt ekonomiczny, wynikający z owej lokalizacji. Otóż mieszkańcy uważali, iż w związku z nią znacząco spadną ceny działek, domów czy mieszkań sąsiadujących z masztem, a w miejscowościach o nasilonym ruchu turystycznym obawiano się spadku zainteresowania wśród potencjalnych turystów.

Używano również argumentów „estetycznych”, wiążąc ustawienie masztu z utratą walorów krajobrazowych i turystycznych, np. na terenie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich. W kilku przypadkach protestujący obawiali się zakłóceń w działaniu urządzeń elektrycznych, jak również niepokoje wiązano z obawą przed fizycznym zagrożeniem w postaci potencjalnej katastrofy budowlanej powstałej w wyniku przewrócenia się niestabilnej konstrukcji i jej skutkami. Ten fakt szczególnie podkreślali mieszkańcy Kwiatkowic, gdzie maszt planowano postawić w bezpośrednim sąsiedztwie budynków mieszkalnych.

Warto podkreślić, iż o typie argumentacji decydował rodzaj inwestycji, ponieważ lokalizacja oczyszczalni czy wysypisk śmieci prowokowała argumenty dotyczące innego rodzaju niedogodności, takich jak smród, robactwo, zwiększona ilość owadów czy szczurów. Przy inwestycji tego typu zwracano uwagę na możliwość skażenia wód gruntowych, powstawanie niebezpiecznych związków chemicznych, wynikające z procesów gnilnych, jak również wskazywano możliwość trudności w sprzedaży produktów rolnych i zwierząt rzeźnych.

Z kolei protestujący przeciw lokalizacji dróg, obwodnic, autostrad itp. swój sprzeciw argumentowali istotnym pogorszeniem jakości życia w sąsiedztwie ruchliwej drogi, oraz podkreślali (zwłaszcza mieszkańcy budynków jednorodzinnych), iż nikt ich nie poinformował o planowanej inwestycji, gdy nabywali działki budowlane. Mocno podkreślano także fakt pominięcia ich przez władze lokalne w procesach decyzyjnych. Wskazywano, iż plany budowy dróg istniały, zanim podjęli decyzje inwestycyjne, i niekompetentni urzędnicy ukryli owe plany przed mieszkańcami. W konsekwencji pogorszy się ich jakość życia, a ceny domów i działek istotnie spadną.



Natomiast protestujący przeciw budowie zakładów pogrzebowych i spalarni zwłok – krematoriów swój sprzeciw wyrażali argumentami natury psychologicznej, podkreślając, iż nie chcą żyć i wychowywać swoich dzieci w sąsiedztwie takich obiektów, które źle się kojarzą i mogą wywoływać u dzieci stres, a także obawiali się wzmożonego ruchu samochodowego i zapachu towarzyszącego procesowi spalania ludzkich ciał. Niepokoił ich również, iż sąsiedztwo tego typu obiektów może spowodować spadek cen ich działek i domów.

Z badań NIMBY w warunkach polskich wynika, że, zarówno przebieg, jak i argumentacja używana przez protestujących może świadczyć o niedojrzałości obywatelskiej mieszkańców. Konflikty toczące się w regionie łódzkim miały zdecydowanie charakter zorientowany na sferę indywidualną, egzystencjalną i na tym poziomie ciągnęły się nierzadko kilka lat. Miarą rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w przypadku tego typu konfliktów jest umiejętność odejścia od wyżej wymienionej sfery i przeniesienia się na poziom administracyjno-techniczny, związany z poszukiwaniem rozwiązań, które ochroniłyby społeczność w największym możliwie stopniu przed negatywnymi efektami lokalizacji, jak również rozpoznanie rzeczywistych, a nie domniemyanych skutków owych inwestycji.

### 2.5.2. Argumenty „zwolenników” inwestycji

W przypadku inwestorów, władz lokalnych czy regionalnych argumenty, którymi najczęściej się posługiwano, można uporządkować w sposób następujący:

- 1) Najczęściej używano argumentu związanego z badaniami udokumentowanymi przez ekspertów, dowodzącymi braku jakiegokolwiek szkodliwego czy też negatywnego oddziaływania na mieszkańców i środowisko lokalne planowanej (realizowanej) inwestycji.
- 2) Znaczna liczba argumentów miała charakter ekonomiczny. Przekonywano mieszkańców, iż społeczność zyska na lokalizacji inwestycji dzięki opłatom inwestora, jak również podkreślano, że owe środki będą znaczącym dla poprawy jakości życia dochodem gminy.
- 3) Podkreślano również brak logiki w działaniach protestujących: ludzie narzekają na brak dobrych dróg, ale protestują przeciw ich budowie, chcą mieć zasięg własnych telefonów, lecz protestują przeciw masztom itp., wskazywano także strategiczny charakter planowanych czy realizowanych inwestycji.
- 4) Podważano prawny aspekt protestów mieszkańców, wskazując, iż byli bierni i rzadko korzystali ze swoich praw uczestniczenia w procesach decyzyjnych, jak również wskazywano przestrzeganie wszystkich procedur decyzyjnych przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych i brak zastrzeżeń proceduralnych.

Podsumowując obszar argumentacyjny, można stwierdzić, iż mieszkańcy protestujący przeciw inwestycji posługiwali się najczęściej argumentami emocjonalnymi, opartymi na trosce o losy rodziny, a zwłaszcza dzieci, natomiast

tw. zwolennicy inwestycji stosowali argumenty techniczno-pragmatyczne. Te dwa poziomy argumentacji wyrastające z różnych obszarów uzasadnień powodowały, iż istniała zasadnicza trudność w porozumieniu się obu stron. Jedna strona posługiwała się sferą afektywnych uzasadnień, druga zaś sferą racjonalną. To w istocie wręcz uniemożliwiało kompromis.

## 2.6. Dialog społeczny między stronami konfliktu

Jak już wcześniej wspomniano, każda ze stron zaangażowanych w konflikt dysponowała bardzo szerokim wachlarzem argumentów z obszerną listą uzasadnień. Dla każdej z nich były to argumenty zasadnicze, podstawowe. Nie można wszak bagatelizować obaw o zdrowie i bezpieczeństwo mieszkańców, choć istotne są również argumenty o strategicznym dla miasta czy regionu znaczeniu planowanych inwestycji. Ponieważ owe argumenty stron zaangażowanych w konflikt wyrastały z różnych porządków, prowadziło to do sytuacji, iż nierzadko w ogóle nie były one skłonne do wysłuchania wzajemnych racji. Toteż artykulacja ich opierała się na wykrzyczeniu swojego zdania i zamknięciu się zazwyczaj na wszelkie inicjatywy oraz argumenty z zewnątrz. Takie nieustanne formowanie zarzutów przez protestujących i obalanie ich poprzez permanentne minimalizowanie skutków planowanej inwestycji przez stronę drugą przybierało bardzo często formę „odbijania się od ściany do ściany”. Wskazywało to na istotne braki w zakresie prowadzenia dialogu społecznego, zarówno ze strony społeczności lokalnej, jak i inwestorów czy władz lokalnych, na pewną niedojrzałość w zakresie budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Jednej z przyczyn takiego stanu rzeczy należy m.in. upatrywać w trudnościach komunikacyjnych, wynikających z posługiwania się z jednej strony językiem emocji i lęku, z drugiej zaś specjalistycznym, niejasnym dla mieszkańców. Powodowało to nieudolną próbę przełożenia subiektywnych obaw i pragnień na język kosztów i zysków opisywany według miar obiektywnych. Problem ten wiązał się jeszcze z jedną kwestią, wynikającą z faktu, iż każda ze stron uważała, że posługuje się najbardziej racjonalnymi argumentami, co dodatkowo utrudniało porozumienie. „Zwolennicy” inwestycji uważali, iż ich argumenty są racjonalne i rzeczowe, to samo sądzili przeciwnicy, podkreślając dodatkowo, że oni wiedzą lepiej, gdyż to ich miejsce zamieszkania jest zagrożone, w związku z tym muszą się bronić. Ten typ argumentów był nacechowany silnymi emocjami. Strony nie tylko mijały się w sposobie wyrażania swoich argumentów, ale po prostu nie chciały się słuchać. W znacznej części analizowanych konfliktów NIMBY nie brały pod uwagę ewentualnej mediacji czy ugody i uparcie dążyły do swojego celu. Ostatecznym, powszechnie stosowanym przez mieszkańców argumentem było stwierdzenie, iż „wszyscy lekceważą nasz strach, a to my poniesiemy największe koszty”.

Można więc tytułem podsumowania tego fragmentu stwierdzić, iż stronom uczestniczącym w konflikcie brakowało umiejętności prowadzenia dialogu społecznego, tak ważnego w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Oczekiwać owych umiejętności należałoby przede wszystkim od władz lokalnych, które nie traktują jeszcze zbyt często społeczności lokalnej jako podmiotu, partnera w rozwiązywaniu lokalnych problemów, podejmują próby narzucenia rozwiązań, nie uwzględniając owych lęków i poczucia zagrożenia mieszkańców, stosując zasadę, iż „władza wie lepiej”. Brakuje również lokalnych liderów w społecznościach, którzy byliby przygotowani do prowadzenia dialogu, do poszukiwania konstruktywnych rozwiązań i potrafili przekonać mieszkańców do bardziej racjonalnego działania w celu poszukiwania najkorzystniejszego rozstrzygnięcia.

## 2.7. Sposoby rozwiązywania syndromu NIMBY

Z analizy 89 przypadków syndromu NIMBY w województwie łódzkim wynika, że zarówno władze lokalne, jak i potencjalni inwestorzy nie rozpoznali wszystkich możliwości, jakie stały przed nimi w zakresie rozwiązywania konfliktu. W niewielu analizowanych konfliktach doszło do prób negocjacji, szukania porozumienia czy w ogóle jakichkolwiek rozmów. Jeśli się zdarzały, to zazwyczaj z inicjatywy zewnętrznego mediatora, którym najczęściej był lokalny radny czy – w jednym przypadku – parlamentarzysta. Jednak w większości spraw nie były one w żaden sposób rozwiązywane na drodze dialogu między partnerami konfliktu, ale narzucano rozwiązanie poprzez wprowadzenie w życie decyzji Kolegium Odwoławczego czy Sądu Administracyjnego. Często też sam inwestor rezygnował z zamiarów realizowania planowanego przedsięwzięcia na danym terenie.

Warto się przyjrzeć praktykom stosowanym przez inwestorów. W razie oporu mieszkańców wobec inwestycji planowanej znajdowano prywatnego podnajemcę i wówczas pomijano mieszkańców na rzecz decyzji prywatnego podnajemcy działki czy obiektu. Taka lokalizacja nie wymaga nawet w większości przypadków decyzji gminy. Na podstawie analizowanych konfliktów można stwierdzić, iż w takich sytuacjach (24%) mieszkańcy wycofywali się z protestowania, gdyż uznawali, że lepiej mieć na swoim terenie tę niechcianą inwestycję i czerpać z niej korzyści, niż gdyby odniosła je tylko jedna osoba, a i tak negatywne skutki jej lokalizacji odczuwałaby cała społeczność.

Inną praktyką było niezwracanie uwagi na protesty, przy jednoczesnym posiadaniu „zabezpieczenia” w postaci wszystkich wymaganych prawem zezwoleń na realizację inwestycji. Mieszkańcy oczywiście protestowali, ale inwestor spodziewał się, iż owe protesty z biegiem czasu staną się coraz słabsze. Metoda ta stosowana była zazwyczaj w pierwszym etapie realizacji inwestycji, i faktycznie zdarzało się, iż część protestów mimo trwania inwestycji słabła. Jednak w większości przypadków okazała się ona w regionie łódzkim nieskuteczna. Brak reakcji ze strony inwestorów najczęściej jeszcze bardziej wzmacniał opór mieszkańców, gdyż czuli się lekceważeni. Rzadkimi praktykami były wypłaty rekompensat finansowych (w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych bar-

dzo częsta forma przeciwdziałania NIMBY). Tego typu działanie podejmowane było podczas budowy dróg i autostrad.

Podsumowując, można oceniać, że przebieg i forma działań z konfliktem typu NIMBY zależy od rodzaju inwestycji. Choć generalnie miał on charakter przewlekły, to można zauważyć, iż w przypadku budowy dróg czy wysypisk śmieci, a więc takich inwestycji, których wstrzymanie przynosi większe koszty, protestujący przyjmowali dość chętnie tzw. rozwiązania pośrednie. Były nimi rekompensaty ekonomiczne bądź też równoległe powstawanie inwestycji służących społeczności (remonty dróg lokalnych, nowe miejsca pracy itp.). Najbardziej zaciekle i stanowcze protesty towarzyszyły budowie masztów przekątnikowych i w ich przypadku mieszkańcy nie brali pod uwagę żadnych rozwiązań pośrednich poza zaniechaniem budowy.

Warto podkreślić rolę władz lokalnych w konfliktach NIMBY. W Polsce nie sprawdza się mechanizm obserwowany w krajach Europy Zachodniej czy Stanach Zjednoczonych, gdzie władza lokalna jest najczęściej postronnym mediatorem między społecznością lokalną a inwestorem. W swych działaniach podejmuje próby doprowadzenia do jak najłagodniejszego sposobu uzyskania konsensusu. W Polsce władza lokalna była najczęściej stroną konfliktu, zatem opowiadała się po jednej lub po drugiej stronie i również w większości analizowanych przypadków nie była bezstronnym pośrednikiem. Można wręcz powiedzieć, iż zapomniała o swoim elektoracie i stawała w opozycji do niego, a nawet niekiedy była wręcz jedynym przeciwnikiem protestujących, przyjmując na siebie rolę inwestorów, którzy najczęściej stali „z boku” i jedynie przyglądali się biegowi wydarzeń. To z kolei powodowało, iż inwestor nie podejmował negocjacji, nie ponosił również ewentualnych kosztów związanych z procesem odszkodowawczym wobec lokalnych mieszkańców (tego typu postawa dotyczyła tzw. dużych inwestycji, takich jak: wysypiska śmieci, drogi, zakłady utylizacyjne itp.). Jedynie w kilku przypadkach lokalni politycy angażowali się po stronie protestujących i wtedy najczęściej udało się powstrzymać inwestycję (głównie były to maszty przekątnikowe). Generalnie na podstawie analizowanych przypadków regionu łódzkiego można przypuszczać, iż postawę władz lokalnych wobec konfliktu typu NIMBY może kształtować bądź niedojrzałość, zwłaszcza w kwestii stosunku do wyborców – często zapominano o tym, iż wyborcy zdecydowali o elekcji lokalnych elit politycznych, bądź niekompetencja w zakresie umiejętności prowadzenia negocjacji czy mediacji ze stronami konfliktu. Nawet bowiem gdy władza lokalna angażowała się w proces rozwiązywania konfliktu, to brakowało jej wiedzy i kompetencji w zakresie procedur obowiązujących przy ich rozwiązywaniu.

Nie można zatem oprzeć się przekonaniu, iż władza lokalna nie zawsze traktuje społeczności lokalne jako równorzędnych partnerów w procesie zarządzania jednostkami terytorialnymi, ale często jako wykonawcę i konsumenta jej zaleceń i decyzji bez szczególnych uprawnień w zakresie współdecydowania o sprawach ważnych dla niej. Tylko w jednym z analizowanych przypadków (w Dębowej Górze) sołtys skorzystał z możliwości bezpośredniego udziału

mieszkańców w procesie podejmowania decyzji poprzez zwołanie zebrania wiejskiego, coraz rzadziej stosowanej formy demokracji bezpośredniej w sprawach ważnych dla społeczności.

## 2.8. Skutki syndromu NIMBY dla społeczności lokalnych

Konflikty lokalne typu NIMBY można traktować jako pozytywny wkład w budowę kapitału społecznego danej wspólnoty lokalnej. Sytuacja kryzysowa, jaką jest zapewne NIMBY, daje nowe możliwości, uczy nowych umiejętności i podejmowania decyzji oraz tworzy fundamenty utrwalania decentralizacji. Wykształcić się może tzw. kultura poszukiwania konsensusu, poszukiwania nowych rozwiązań, współpracy różnych grup interesu. Ten konflikt również integruje społeczność lokalną, spajając ją, nastawiając pozytywnie do aktywnego udziału w życiu publicznym, kreuje lokalnych liderów nieformalnych. Analiza konfliktów w regionie łódzkim wskazała, iż dzięki nim społeczności nauczyły się wyrażać swoje poglądy i walczyć wspólnie o jakąś sprawę. I nawet konflikty nierozstrzygnięte na korzyść mieszkańców spowodowały większe zintegrowanie społeczności oraz wzrost jej aktywności. Bardzo często w analizowanych materiałach prasowych można było zauważyć, iż uczestnicy protestów bardziej świadomie postrzegają swoje prawa jako obywateli, podejmują różne formy aktywności w stowarzyszeniach i innych formach samoorganizacji społecznej, uczestnicząc w ten sposób w tak ważnym procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego. Tam, gdzie władza lokalna – samorząd i mieszkańcy stoją po jednej stronie, współpraca się zacieśnia, rośnie poziom zaufania mieszkańców do władzy.

Syndrom NIMBY może również powodować skutki negatywne. W obserwowanych konfliktach były one także zauważalne, ponieważ protesty są zarówno dla władz lokalnych, jak i dla inwestorów kłopotliwe, głównie ze względu na wzrost kosztów inwestycyjnych i wręcz zagrożenie niedokończeniem realizowanej inwestycji. Oznaczają też angażowanie się w procedury administracyjne, które nie zawsze gwarantują efekt oczekiwany przez inwestora.

Także w przypadku protestujących skutki podejmowania działań są wielorakie, gdyż owe protesty wymagają zwyczajnego wysiłku, czasu, a nierzadko obciążają finansowo. Istotne są również koszty psychiczne, ponieważ protestujący żyją w ciągłym zagrożeniu, niepewności co do efektów ich działań. Wzrasta nieufność zarówno w stosunku do władz lokalnych, jak i do „obcych”. Nierzadko wręcz władza lokalna oskarżana jest o zdradę tych, dzięki którym uzyskała legitymizację do podejmowania działań w interesie społeczności lokalnej, a nie przeciw niej. Towarzyszy temu stanowi poczucie bezsilności i braku wpływu na to, co dzieje się wokół własnego miejsca zamieszkania.

Niekiedy mamy do czynienia z pewną odmianą zjawiska NIMBY określaną jako PIMBY (*Please In My BackYard*). Dzieje się tak wtedy, gdy nie cała społeczność protestuje przeciw inwestycji, tzn. gdy jej część jest przeciwna, a część opowiada się za lokalizacją inwestycji, widząc w niej więcej korzy-



ści niż zagrożeń. Taką sytuację obserwowano m.in. w Brzezinach, gdzie 10 rodzin protestowało przeciw budowie obwodnicy obok ich domów, a 700 innych mieszkańców domagało się jej wybudowania i oskarżało ową mniejszość o kierowanie się wyłącznie własnym interesem, a nie dobrem ogólnym. Także w przypadku stawiania masztów przekaźnikowych takie sytuacje się zdarzały, ponieważ znacząca część mieszkańców protestowała, a inni „bili się” o to, na czyjej działce maszt ma stanąć (np. w Jaksonku). Ten typ sytuacji prowadzi do trwałych podziałów w społeczności, zburzenia dotychczasowych kanałów komunikacyjnych, a nawet do wykluczenia społecznego niektórych mieszkańców lub grup opozycyjnych.

### 3. Wnioski końcowe

Konflikt typu NIMBY występuje w regionie łódzkim najczęściej w małych miejscowościach lub w małych społecznościach stanowiących fragment większej struktury. Z ilościowej analizy artykułów prasowych wynika, iż w 30 przypadkach NIMBY protest podejmowano w sytuacji, gdy na danym terenie była już co najmniej jedna inwestycja niechciana czy uciążliwa, w tym w 16 przypadkach była ich więcej niż jedna, a w 14 przypadkach co najmniej trzy. Z kolei w 26 przypadkach protestów nie jest to pierwsza inwestycja, wobec realizacji której mieszkańcy aktywnie protestują – w 23 miejscowościach protestowano przeciw jednej inwestycji, w jednym przypadku jest to trzeci protest, a w trzech – czwarty. Trudno orzec, co wpływa na takie zagęszczenie inwestycji tego typu w niektórych miejscowościach. Być może wynika to z faktu, iż mają one strategiczne usytuowanie, a także z przesłanek społecznych. Jeśli bowiem mieszkańcy nie dość energicznie protestowali wobec pierwszej inwestycji, to być może zarówno inwestorzy, jak i władza lokalna spodziewają się, że i przy kolejnej też tak będzie. Sami mieszkańcy protestują zarówno z powodu utraty zaufania do władz lokalnych, które w ich przekonaniu biorą pod uwagę wyłącznie względy ekonomiczne, jak i dlatego, iż czują się oszukani i wykorzystani.

Badania syndromu NIMBY w regionie łódzkim wskazują, że w konfliktach tego typu generalnie dominuje wymiar ekonomiczny. Protestujący podkreślają, iż inwestycja będzie służyła wszystkim, a jej kosztami obciążeni zostaną tylko ci, którzy w jej sąsiedztwie będą żyli. Rzadziej akcentowano wymiar polityczny, aczkolwiek zazwyczaj podkreślano brak właściwego (czyli – po stronie mieszkańców) zaangażowania w rozwiązywanie problemów łączących się z inwestycją. Najrzadziej ujawniał się aspekt etyczny, przedkładanie dobra własnego nad dobro wspólne. Co prawda część mieszkańców protestowała wyłącznie z pobudek indywidualnych, a nie w trosce o wspólnotę, ale były to sporadyczne sytuacje.

Na podstawie badań w regionie łódzkim można stwierdzić, iż syndrom NIMBY ma swoje źródło przede wszystkim w pominięciu czy wręcz odsunięciu społeczności od procedur decyzyjnych, a także w niedostatecznym informowaniu na temat planowanego przedsięwzięcia. Badania wykazały, iż protesty

NIMBY charakteryzowały się gwałtownym początkiem, znaczną rozciągłością w czasie i występowaniem nagłych i burzliwych, nierzadko skokowych reakcji społeczności w trakcie trwania konfliktu. Dominującymi formami działań były petycje, listy – czyli forma pisemna, oraz działania czynne polegające na blokadach, demonstracjach, demolowaniu sprzętu budowlanego lub już rozpoczętej inwestycji czy manifestacjach. Natomiast najczęstszą formą wygaszania konfliktu był arbitraż, czyli narzucenie decyzji administracyjnej społeczności, co budowało jeszcze większy dystans zarówno do władz lokalnych, jak i inwestora.

Do ustalenia zostało jeszcze wyodrębnienie cech typowego polskiego uczestnika tego typu protestu; badania w ramach realizowanego projektu w tym zakresie są w toku, przebadani będą losowo wybrani uczestnicy protestów i wnioski z zebranego materiału badawczego zamkną proces opisu tego zjawiska na polskim gruncie. Jego analiza dostarcza wielu ważnych informacji na temat funkcjonowania różnorodnych aktorów sceny lokalnej. Pokazuje, jak trudno postępuje proces uczenia się procedur demokratycznych na poziomie lokalnym, zarówno wśród samych mieszkańców, jak i władz lokalnych, które zamiast służyć swoim wyborcom, niekiedy działają wbrew ich interesom. Jednak można powiedzieć z całym przekonaniem, iż mimo problemów, które towarzyszą syndromowi NIMBY, jest on znakomitą szkołą samorządności, uczy partycypacji obywatelskiej, odpowiedzialności za wspólnotę, kształtuje i stabilizuje kapitał społeczny.

## Literatura

- Burchard-Dziubińska M., 2003, „Ochrona środowiska jako przyczyna konfliktów na szczeblu lokalnym” (w:) S. Czaja (red.), *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, Wrocław: I-BIS.
- Drzazga D., 2003, „Konflikty przestrzenne w realizacji strategii ekorozwoju – zarys głównych problemów” (w:) S. Czaja (red.), *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, Wrocław: I-BIS.
- Maczak P., 1996, „Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY” (w:) R. Cichocki (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomagania rozwoju*, Poznań: Media-G.T.
- Maczak P., 2003, „Lokalne protesty na tle ochrony środowiska” (w:) P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Śliwińska M., 2004, „Rola, przyczyny i skutki dominacji interesów indywidualnych nad interesami ogólnospołecznymi w konfliktach środowiskowych” (w:) P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.

## **NIMBY AS AN EXAMPLE OF SOCIAL ORGANIZATION ON THE LOCAL LEVEL**

This article discusses a particular type of social conflict, which is NIMBY (Not In My BackYard) syndrome. It has been very well studied and described by American sociologists. Although NIMBY syndrome has been present in Poland for relatively short time it is definitely a sign of organising different types of local communities against interfering processes. Although usually depicted as negative phenomenon in most conflicts in the region of Łódź it has proved to increase local activity, created new channels of social communication and leaders.

It can be also stated that NIMBY syndrome has its source in omitting or separating local community from decision-making procedures and insufficient information on affair/venture being planned. The research revealed that NIMBY protests were characterised by violent beginning, significant time of existence and appearance of sudden, violent and often abrupt reactions of community during time of the conflict. Dominating forms of activity were petitions and letters being written form. Another activities covered blockades, manifestations, demonstrations and destruction of construction machines or construction site itself. Most frequent form of extinguishing the conflict was arbitrage which is forcing administrative decision against community which resulted in increasing distance between the community, local authorities and investor.