



Pracownia Badań i Innowacji Społecznych **Stocznia**



Partycypacja w obszarze ekologii: szanse, możliwości, zagrożenia

Marek Kryda



FUNDACJA
IM. STEFANA **BATOREGO**

Opracowanie powstało w ramach programu
Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej
realizowanego przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.



Partycypacja w obszarze
ekologii: szanse,
możliwości, zagrożenia



WSTĘP

Komunikacja i partycypacja obywatelska stają się ważnym obszarem współpracy społeczeństwa z władzą publiczną w Polsce, bez której zarządzanie publiczne nie może być efektywne. Dla administracji jej podstawą musi być rzetelna i profesjonalna wiedza, dobre rozpoznanie potrzeb partnerów społecznych, przemyślany i kompleksowy plan działania i jego konsekwentna realizacja.

Współpraca władz lokalnych z organizacjami społecznymi działającymi w tzw. trzecim sektorze jest jedną z najbardziej skutecznych form realizacji partycypacji społecznej. Wydaje się, że szczególne znaczenie relacji z organizacjami społecznymi w działaniach na rzecz szeroko pojmowanego rozwiązywania problemów wspólnot lokalnych znajduje coraz większe zrozumienie.

W 2003 roku Sejm uchwalił ustawy regulujące działalność organizacji pozarządowych. Wartością organizacji pozarządowych jest pełnienie roli „tkanki łącznej” w organizmie systemu demokratycznego. Ich zadaniem jest:

- Zaspokajanie potrzeb indywidualnych i społecznych w małej grupie
- Propagowanie pluralizmu idei życia społecznego
- Oddolna realizacja celów społecznych komplementarnych wobec programów rządowych, swoboda w wyborze metod pracy dająca elastyczność w zaspokajaniu potrzeb indywidualnych beneficjentów
- Partycypacja obywatelska – jako ważny element procesu podejmowania decyzji dotyczących różnych problemów i poziomów funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa

Organizacje społeczne stają się coraz bardziej znaczącym aktorem życia publicznego. Ich znaczenie to wynik tego, iż opierają się na najbardziej aktywnych i zaangażowanych mieszkańcach oraz działają najbliżej społeczności lokalnych. Dzięki temu mają one najlepsze rozeznanie w kwestii ich problemów i potrzeb. Istotna jest również rola organizacji w procesie edukacji obywatelskiej. Tak więc organizacje pozarządowe realizują partycypację obywatelską w dwóch co najmniej zakresach:

- **Są reprezentantem społeczności lokalnej**, wyrazicielem potrzeb, dążeń i oczekiwań tejże. Spełniają rolę „pasa transmisyjnego”, przekazującego informacje zarówno od mieszkańców do samorządu, jak i od samorządu do mieszkańców. Organizacje te jako reprezentant społeczności powinny mieć zatem możliwość wypowiedzenia opinii w sprawach ważnych dla społeczności i współuczestniczyć w podejmowaniu przez władze samorządowe istotnych decyzji;
- **Podejmują działania o charakterze innowacyjnym.** Wypracowują nowe i niekonwencjonalne sposoby rozwiązywania problemów, z którymi nie radzą sobie władze lokalne.

Przykładem szans dla partycypacji obywatelskiej w sferze ochrony środowiska mogą być:

- Konwencja z Aarhus,
- Ramowa Dyrektywa Wodna
- ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym

KONWENCJA Z AARHUS REALIZACJĄ PRAW OBYWATELSKICH

Prawo do informacji zapewnia obywatelskie prawo do bycia poinformowanym o publicznych decyzjach, które z reguły mają wielki wpływ na codzienne życie mieszkańców. Dla organizacji pozarządowych istotne jest, by prawo do informacji było znane i wykorzystywane przez obywateli i obywatelki.

W Polsce już od dłuższego czasu dostrzegano korzyści wynikające z uspołeczniania ochrony środowiska, o czym świadczy choćby zasada publicznej partycypacji i uspołeczniania określona w Polityce Ekologicznej Państwa przyjętej uchwałą Sejmu w 1991 roku. Towarzyszy temu w naszym



Partycypacja w obszarze
ekologii: szanse,
możliwości, zagrożenia



kraju rozwinięte ustawodawstwo oraz szereg przedsięwzięć podejmowanych na wszystkich szczeblach struktury administracyjnej kraju dla wspomnienia praktycznej realizacji tej zasady.

Przyjęcie Konwencji z Aarhus (*Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska*) **stanowi w pewnym stopniu dodatkowe wyzwanie, ale przede wszystkim jednak pomoc dla administracji publicznej oraz społeczeństwa w ujawnianiu i upowszechnianiu informacji dotyczących środowiska, uspołecznianiu procesów decyzyjnych oraz umożliwianiu dostępu do sprawiedliwości w tym zakresie.**

Konwencja ta, podobnie jak większość umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, dotyczy przede wszystkim zobowiązań państw wobec swoich własnych obywateli (a ściślej rzecz biorąc społeczeństwa – które nie jest ograniczone w Konwencji z Aarhus tylko do obywateli danego państwa). Składa się ona z konkretnych norm prawnych przyznających społeczeństwu dość jasno określone uprawnienia lub nakładających obowiązki na organy administracji, a tym samym nadających się do bezpośredniego stosowania w krajowym obrocie prawnym, także przed sądami powszechnymi.

Konwencja ta zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ nie jest ona „zwykłą” konwencją z dziedziny ochrony środowiska, wykracza poza tradycyjną formułę konwencji międzynarodowych z reguły bardzo „technicznie” i „przyrodniczo” zorientowanych. Konwencja z Aarhus uznawana jest za istotny krok naprzód nie tylko w dziedzinie prawa ochrony środowiska, ale też i w rozwoju partycypacji obywatelskiej. Oficjalnie potwierdził to Sekretarz Generalny ONZ Kofi Anan w przedmowie do podręcznika na temat tej Konwencji (*Aarhus Convention Implementation Guide*), gdzie czytamy, że jest to: „najambitniejsze przedsięwzięcie w dziedzinie »demokracji środowiskowej« podjęte dotąd pod auspicjami Narodów Zjednoczonych”.

Stanowi ona bowiem jedną z pierwszych (jeśli nie pierwszą w ogóle) prób wprowadzenia do obowiązujących norm prawa międzynarodowego kompleksowego ujęcia zagadnień związanych z funkcjonowaniem tzw. „otwartych społeczeństw obywatelskich”. Łączą się one nierozdzielnie z mającą już ugruntowaną pozycję w prawie międzynarodowym problematyką praw człowieka i dlatego określane są „następną generacją” praw człowieka.

Konwencja z Aarhus przyznaje ogółowi społeczeństwa określone prawa:

- prawo dostępu do informacji na temat środowiska będących w dyspozycji władz
- prawo do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska
- prawo do wglądu i prawnego kwestionowania takich decyzji

Te trzy filary konwencji z Aarhus zostały przyjęte przez Unię Europejską w 2003 r. dwiema dyrektywami (dyrektywą 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska oraz dyrektywą 2003/35/WE przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska). Obie dyrektywy uwzględniają trzeci filar konwencji z Aarhus, tj. dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

RAMOWA DYREKTYWA WODNA

Ramowa dyrektywa wodna ustanawia ramy prawne umożliwiające ochronę oraz przywracanie zasobów czystej wody w Europie, jak również stanowi podstawę prawną dla ich długotrwałego i racjonalnego wykorzystania (jej oficjalna nazwa brzmi: *dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*).

Dyrektywa ustanawia innowacyjne podejście do gospodarowania wodami, w oparciu o dorzecza, naturalne jednostki geograficzne i hydrologiczne. Dyrektywa odnosi się do śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód gruntowych. Artykuł 14 dyrektywy dotyczy informowania społeczeństwa i konsultacji.



Partycypacja w obszarze
ekologii: szanse,
możliwości, zagrożenia



Obywatele Unii Europejskiej mają do odegrania kluczową rolę podczas wdrażania tej dyrektywy, która zobowiązuje do informowania społeczeństwa o planach gospodarowania wodami w zlewniskach rzek oraz oczekuje partycypacji społecznej w przygotowaniu tych planów. Proces takiej partycypacji opiera się na różnorodnych mechanizmach konsultacyjnych, którymi posługują się organy rządowe w celu konsultacji rozwiązań prawnych z przedstawicielami społeczeństwa i organizacjami społecznymi (stronami zainteresowanymi), aby móc czerpać z ich wiedzy i doświadczenia oraz by wspólnie znajdować rozwiązania problemów związanych z wdrażaniem tej dyrektywy.

Konsultacje mogą przyjąć najprostszą formę pisemną bądź też formę ustną, przy której zastosowaniu przedstawiciele NGO-sów oraz przedsiębiorców podczas otwartych posiedzeń mogą omawiać te problemy z przedstawicielami administracji.

W sytuacji, gdy konsultacje przebiegają właściwie, przedstawiciele strony społecznej oraz przedsiębiorcy w czynny sposób biorą udział w opracowywaniu i wdrażaniu planów gospodarowania wodami w dorzeczach. Prowadzi to do współdecydowania, a wszyscy uczestnicy stają się odpowiedzialni za rezultat danego przedsięwzięcia. Dyrektywa nie wymaga aktywnego udziału w opracowaniu i współdecydowaniu, ale można to uznać za najlepszą praktykę.

Należy podkreślić, że aktywny udział społeczeństwa jest formą partycypacji obywatelskiej odrębną od konsultacji społecznych. Konsultacje stwarzają społeczeństwu możliwość reagowania na plany i propozycje opracowane przez administrację. Czynne zaangażowanie natomiast polega na tym, że zainteresowane strony aktywnie uczestniczą w procesie planowania, dyskutując nad problemami i proponując sposoby ich rozwiązywania. Elementem o zasadniczym znaczeniu jest tu możliwość wywierania przez uczestników debaty wpływu na przebieg procesu.

Formy angażowania społeczeństwa we wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW) to:

- **dostęp do informacji**
- **konsultacje społeczne na trzech etapach procesu planowania**
- **aktywny udział społeczeństwa we wdrażaniu RDW, a zwłaszcza w procesie planowania**

Tym samym ramowa dyrektywa wodna zapewnia ogółowi społeczeństwa w szczególności dostęp do źródeł informacji dotyczących planów gospodarowania wodami w dorzeczach. Udział ten opiera się na różnych narzędziach partycypacji obywatelskiej przedstawicieli społeczeństwa, organizacji społecznych i przedsiębiorców (czyli stron zainteresowanych), by móc czerpać z ich wiedzy i doświadczenia oraz by wspólnie znajdować odpowiednie rozwiązania dla danych problemów. Same konsultacje społeczne mogą przyjąć najprostszą formę pisemną bądź też formę ustną, przy zastosowaniu której przedstawiciele społeczeństwa oraz inne strony zainteresowane mogą podczas otwartych posiedzeń przedyskutować z przedstawicielami władz istotne problemy. Obie te metody znajdują częste zastosowanie.

PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Partycypacja obywatelska w przypadku tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego jest niezwykle istotna, ponieważ każdy obywatel w mniejszym lub większym stopniu odczuwa skutki realizacji planu miejscowego. Jeżeli dostosowany jest on tylko do potrzeb inwestorów czy miejscowych decydentów, a nie szerszego spektrum obywateli, to może prowadzić do realizacji inwestycji uciążliwych pod względem ekologicznym dla lokalnej społeczności, związanych ze zbyt dużym natężeniem ruchu, hałasem czy emisją gazów i pyłów.

Może to także powodować zanikanie przestrzeni publicznych, czyli podstawowych miejsc przeznaczonych na swobodne interakcje międzyludzkie. Skutków wynikających ze źle wykonanych i niedostosowanych do potrzeb społecznych planów miejscowych może być wiele. Z tego powodu prawo zagospodarowania przestrzennego gwarantuje udział w kształtowaniu polityki przestrzennej gminy wszystkim zainteresowanym: inwestorom, samorządowi i mieszkańcom..



Partycypacja w obszarze
ekologii: szanse,
możliwości, zagrożenia



Udział społeczeństwa w procesie planowania przestrzennego wiąże się zazwyczaj z trudnościami. Najczęściej za uwagami zgłaszanymi w odniesieniu do propozycji zawartych w projekcie studium czy planu miejscowego kryją się jakieś konflikty interesów. Z jednej strony społeczeństwo optuje za inwestycjami, potrzebnymi i uzasadnionymi w imię ogólnie pojmowanego dobra społecznego, np. każdy warszawiak jest za tym, żeby powstała obwodnica Warszawy.

Z drugiej strony często mamy do czynienia z tzw. Syndromem **NIMBY** (*Not In My Back Yard* – „nie na moim podwórku”). Oczywiście wszyscy chcą, aby ruch samochodów tranzytowych omijał śródmieście, i są zgodni, że obwodnica jest jak najbardziej potrzebna, ale nie zgadzają się, żeby przebiegała w ich najbliższym sąsiedztwie.

Dodatkowo ze strony organu administracyjnego brak chęci ułatwienia społeczeństwu aktywnego uczestniczenia w procedurach planistycznych. Wśród najbardziej oczywistych ułomności w aktualnym podejściu urzędów do partycypacji wymienić można następujące kwestie:

Brak powszechnego dostępu do informacji o przystąpieniu do sporządzania planu – ogłoszenia o przystępowaniu do sporządzania projektu studium czy planu miejscowego pojawiają się prawie wyłącznie na drzwiach urzędów. Organ spełnia w ten sposób zadane mu przez ustawę minimum

Panujące przekonanie o tym, że im mniej osób zostanie poinformowanych, tym mniej problemów będzie miał organ w procesie planistycznym. Wiadomo, że im więcej zainteresowanych, tym więcej konfliktów interesów

Jednocześnie trzeba pamiętać o wyjątkowych szansach, jakie daje realizacja zasady partycypacji obywatelskiej, należą do nich:

- możliwość zapobiegania konfliktom środowiskowym, w tym ze społecznymi organizacjami ekologicznymi i społecznościami lokalnymi
- możliwość uniknięcia strat finansowych przy realizacji przedsięwzięcia (w przypadku uznania kosztów jako niekwalifikowanych w przypadku realizacji przedsięwzięcia realizowanego z naruszeniem prawa)
- możliwość uniknięcia odpowiedzialności prawnej (w tym finansowej i karnej)
- możliwość znalezienia rozwiązań alternatywnych:
- przygotowanie dodatkowej dokumentacji
- modyfikacja przedsięwzięcia
- zastosowanie rozwiązań kompensacyjnych.