



POLSKA AKADEMIA NAUK

INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA im. S. Leszczyckiego

00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55, <http://www.igipz.pan.pl/>

tel. (22) 6978928, fax (22) 6206221, e-mail: igipz@twarda.pan.pl, <http://www.igipz.pan.pl/>

Przygotowanie opracowania pt. „Identyfikacja i ocena krajobrazów – metodyka oraz główne założenia”

Zadanie III.2. Opracowanie zakresu i tematyki konsultacji społecznych

Opracowanie:
Jerzy SOLON
(z wykorzystaniem materiałów autorskich
Krystyny Pawłowskiej i Jacka Konopackiego)

Wersja z dnia 5 grudnia 2014



**GENERALNA
DYREKCJA
OCHRONY
ŚRODOWISKA**

Przedmiot zamówienia jest finansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przekazanych na rezerwę celową na podstawie umowy

nr 837/2013/Wn-50/NE-WM/D z dnia 20.11.2013r.





POLSKA AKADEMIA NAUK

INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA im. S. Leszczyckiego

00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55, <http://www.igipz.pan.pl/>

tel. (22) 6978928, fax (22) 6206221, e-mail: igipz@twarda.pan.pl, <http://www.igipz.pan.pl/>

Zespół autorski projektu

Autorzy podstawowi

Prof. dr hab. **Jerzy SOLON** (IGiPZ PAN Warszawa) - kierownik zespołu

Dr hab. prof. nadzw. **Tadeusz Jan CHMIELEWSKI** (UP Lublin)

Dr hab. prof. nadzw. **Mariusz KISTOWSKI** (UG Gdańsk)

Prof. dr hab. **Jan Marek MATUSZKIEWICZ** (IGiPZ PAN Warszawa)

Dr hab. prof. nadzw. **Zbigniew MYCZKOWSKI** (PK Kraków)

Dr hab. **Urszula MYGA-PIĄTEK** (UŚ Katowice)

Konsultanci i dodatkowi współpracownicy

Prof. dr hab. **Andrzej RICHLING** (UW Warszawa)

Dr hab. prof. nadzw. **Joanna PLIT** (IGiPZ PAN Warszawa)

Prof. dr hab. **Krystyna PAWŁOWSKA** (PK Kraków)

Prof. dr hab. **Marek DEGÓRSKI** (IGiPZ PAN Warszawa)

mgr **Paweł MILEWSKI** (IGiPZ PAN Warszawa) - opracowanie GIS



Przedmiot zamówienia jest finansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przekazanych na rezerwę celową na podstawie umowy

nr 837/2013/Wn-50/NE-WM/D z dnia 20.11.2013r.



1. Wprowadzenie

Niniejszy tekst jest wynikiem realizacji zadania III.2. Zgodnie z SIWZ zadanie to obejmuje:

„Opracowanie zakresu i tematyki konsultacji społecznych dotyczących w szczególności:
- identyfikacji cech krajobrazu mających znaczenie bezpośrednie i pośrednie dla rozwoju zrównoważonego i dobrostanu społeczeństwa [landscape services],
- granic krajobrazów priorytetowych,
- zaleceń co do działań dotyczących zarządzania krajobrazem w zakresie jego ochrony, kształtowania i zrównoważonego użytkowania.”

Każde z powyższych podzadań ma inny charakter, przy czym tylko konsultacje dotyczące granic krajobrazów priorytetowych wiążą się bezpośrednio z zakresem prac podstawowych w audycie krajobrazowym. Podzadanie pierwsze nawiązuje wyraźnie do opracowania Standardów Jakości Krajobrazu, natomiast podzadanie 3 wiąże się z ustalaniem urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Zgodnie z projektem ustawy „prezydenckiej” przewiduje się, poza opiniowaniem przez wyliczone organy, określony tryb konsultacji społecznych, obejmujący w przypadku audytu:

1. ogłoszenie w prasie regionalnej oraz przez obwieszczenia w urzędzie marszałkowskim o wyłożenie projektu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenie tego projektu do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni;
2. w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbieranie uwag do projektu

W przypadku projektu urbanistycznych zasad jest to:

1. ogłoszenie w prasie regionalnej oraz przez obwieszczenie w urzędzie marszałkowskim i we właściwych terytorialnie starostwach powiatowych i urzędach gmin o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenie tego projektu do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni;
2. w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbieranie uwag do projektu.

Jak widać z powyższego wyliczenia te ustawowe formy nie będą wystarczające dla zrealizowania celów konsultacji wymienionych w SIWZ.

2. Ogólne założenia dotyczące konsultacji społecznych w tematyce wskazanej przez SIWZ

Przed planowaniem form i zakresu konsultacji społecznych należy sformułować główne warunki, uczestników i tematykę konsultacji.

Niezależnie od przyjętych rozwiązań szczegółowych konsultacje powinny spełniać następujące warunki:

- każdy z trzech tematów powinien stanowić odrębną całość – segment w konsultacjach;
- konsultacje powinny równolegle dotyczyć trzech grup szeroko pojętych interesariuszy: (a) władz gminnych, (b) mieszkańców terenów, których dotyczy audyt, (c) wszystkich pozostałych osób, które wykazują zainteresowanie (niezależnie od tego czy mają interes faktyczny lub prawny)¹;
- konsultacje powinny mieć charakter możliwie jak najszerszej partycypacji społecznej, ale jednak z ograniczeniami wynikającymi z czasowych i przestrzennych ram audytu krajobrazowego w województwach²;
- dla potrzeb konsultacji należy wykorzystać w maksymalny sposób współczesne narzędzia komunikowania się, w tym specjalnie założone platformy internetowe;
- konsultacje powinny być rozłożone w czasie, przy czym najwcześniej można i należy rozpocząć segment dotyczący identyfikacji cech krajobrazu mających znaczenie bezpośrednie i pośrednie dla rozwoju zrównoważonego i dobrostanu społeczeństwa, a najpóźniej (już po zakończeniu fazy dokumentacyjnej audytu) segment dotyczący zaleceń co do działań dotyczących zarządzania krajobrazem.

¹ Tu i w całym dalszym tekście pomija się organy i organizacje upoważnione do składania opinii z mocy prawa.

² W tekście nie będzie analizowany sposób i zakres partycypacji społecznej. Wytyczne na ten temat można znaleźć w odpowiedniej literaturze, przykładowo: K. Pawłowska, Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu: partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008; Zanim wybuchnie konflikt; Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni; tom A Dlaczego?, tom B Jak?, praca zbiorowa K. Pawłowska (red.), wyd. Partnerstwo dla środowiska. Kraków 2010; K. Pawłowska, A. Staniewska, J. Konopacki, Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu - podręcznik dobrych praktyk, Wyd. GDOŚ. Warszawa 2012.

3. Zakres i tematyka konsultacji dotyczących identyfikacji cech krajobrazu mających znaczenie bezpośrednie i pośrednie dla rozwoju zrównoważonego i dobrostanu społeczeństwa (landscape services)

Termin rozpoczęcia: wraz z podjęciem decyzji o wykonywaniu audytu krajobrazowego

Zagadnienia: (a) część edukacyjna (co to jest krajobraz i jego cechy, co to są landscape services, co to jest rozwój zrównoważony, co to są Standardy Jakości Krajobrazu), (b) zbieranie opinii w sposób masowy od każdego kto chce wyrazić opinię, (c) porządkowanie materiału, syntetyzowanie i przedstawienie w postaci usystematyzowanej, (d) właściwe konsultacje z określonymi grupami interesariuszy.

Sposoby i narzędzia: dla części (a) i (b) przewiduje się dwie główne metody zbierania opinii. Pierwszą są ankiety rozsyłane do urzędów gmin (odbiorca – władze samorządowe) oraz do szkół (odbiorca – rodzice, mieszkańcy konkretnych obszarów). Drugą metodą to specjalny portal internetowy. Ogólne zasady funkcjonowania takiego portalu są zamieszczone w opracowaniu Krystyny Pawłowskiej i Jacka Konopackiego, stanowiącego załącznik do niniejszego tekstu³. Uczestnikiem konkursu-ankiety może być każdy mieszkaniec kraju. Etap (c) realizuje albo ekipa wykonująca audyt, albo biuro marszałka – w zależności od konkretnych ustaleń. Polega on na stworzeniu listy rankingowej tych cech, które są uważane za mające znaczenie bezpośrednie i pośrednie dla rozwoju zrównoważonego i dobrostanu społeczeństwa. Etap (d) obejmuje dwie formy uczestnictwa: zebrania z moderatorem oraz przesyłanie opinii. Zebrania z moderatorem mogą mieć jedynie ograniczony zasięg (nie można ich zrobić w każdej gminie czy powiecie).

Czas zakończenia: po ukończeniu audytu ale przed opracowaniem urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Wyniki: w wariantcie maksymalnym możliwość stworzenia Standardów Jakości Krajobrazu przynajmniej w odniesieniu do wybranych podtypów krajobrazów lub określonych krajobrazów indywidualnych.

Jednostka prowadząca: biuro marszałka województwa (także jako organizator i prowadzący portal internetowy).

Uwaga – zakres konsultacji i zbierania opinii można i należy rozszerzyć o ankietę dotyczącą tożsamości i swojskości krajobrazu.

³ Wspomniane opracowanie bardzo szeroko ujmuje zakres partycypacji społecznej, choć ogranicza się jedynie do wybranych zagadnień merytorycznych. Nie jest więc częścią realizacji zadania III.2. Natomiast pomysły tam zawarte, po modyfikacji mogą i powinny być w pełni wykorzystane w trakcie konsultacji społecznych.

4. Zakres i tematyka konsultacji dotyczących granic krajobrazów priorytetowych

Termin rozpoczęcia: po wytypowaniu krajobrazów priorytetowych.

Zagadnienia: (a) zasadność wyboru określonych krajobrazów jako priorytetowych (obowiązkowo), (b) uszczegółowienie przebiegu granic krajobrazów do poziomu działek geodezyjnych przez gminy (fakultatywnie).

Sposoby i narzędzia: W pierwszym etapie rozesłanie odpowiednich map wraz z uzasadnieniem wyboru krajobrazów do gmin oraz umieszczenie tego samego materiału na portalu internetowym. Drugi etap to zbieranie opinii i propozycji zmian (z gmin i od użytkowników portalu). Trzeci to analiza propozycji i zebrania konsultacyjne. Wyniki tych zebrań także należy zamieszczać na portalu.

Czas zakończenia: do ustalenia, ale nie krócej niż miesiąc od rozpoczęcia.

Wyniki: Uzgodnione krajobrazy jako priorytetowe oraz przynajmniej częściowo uszczegółowione granice.

Jednostka prowadząca: Autorzy audytu, za wyjątkiem portalu internetowego, za który odpowiedzialny jest urząd marszałka.

Uwaga. Tu zakres konsultacji jest rozszerzony o propozycję uszczegółowienia przebiegu granic. Będzie to przydatne szczególnie przy określaniu zasięgu terytorialnego obowiązywania urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

5. Zakres i tematyka konsultacji dotyczących zaleceń co do działań dotyczących zarządzania krajobrazem w zakresie jego ochrony, kształtowania i zrównoważonego użytkowania

Termin rozpoczęcia: po sformułowaniu pierwszej wersji urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Zagadnienia: (a) zasadność przyjętych rozwiązań, (b) identyfikacja tych którzy zyskują oraz tych którzy tracą w wyniku przyjęcia urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Sposoby i narzędzia: W pierwszym etapie rozesłanie odpowiednich pierwszych wersji urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu do gmin, których to dotyczy i zobowiązanie tych gmin do rozpowszechnienia materiału wśród mieszkańców. Równolegle należy zamieścić ten sam materiał na portalu internetowym. Drugi etap to zbieranie opinii i propozycji zmian (z

gmin i od użytkowników portalu). Trzeci to analiza propozycji i zebrania konsultacyjne. Wyniki tych zebrań także należy zamieszczać na portalu.

Czas zakończenia: do ustalenia, ale nie krócej niż miesiąc od rozpoczęcia.

Wyniki: Zmodyfikowane wersje urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, wzrost świadomości i wiedzy o krajobrazie wśród mieszkańców oraz minimalizacja konfliktów.

Jednostka prowadząca: Autorzy audytu, za wyjątkiem portalu internetowego, za który odpowiedzialny jest urząd marszałka.

6. Wykorzystanie portalu internetowego do zbierania opinii wśród mieszkańców

Jak słusznie piszą Pawłowska i Konopacki „Interesariuszami społecznymi działań zmierzających do zachowania lub, jeśli to możliwe, pomnożenia wartości polskiego krajobrazu są wszyscy mieszkańcy Polski, występujący w dwu rolach: jako mieszkańcy określonych obszarów i jako turyści odwiedzający różne rejony poza swoim miejscem zamieszkania. Interesariuszami są też turyści zagraniczni zwiedzający Polskę i przyczyniający się do rozwoju gospodarczego turystycznych regionów. Jest to ogromna i zróżnicowana populacja, której opinia na temat krajobrazów może być w różny sposób badana”. Zalety wykorzystania portalu internetowego wspomniani autorzy widzą następująco:

„Metoda ta, oprócz podstawowych celów badawczych może być także środkiem promocji wartości krajobrazowych i edukacji społeczeństwa na ich temat. Uczestnicy będą mieli okazję dowiedzieć się wiele o krajobrazach polskich i docenić wagę piękna i ładu przestrzennego w środowisku ich życia.

Metoda przewiduje i umożliwia użycie na szeroką skalę przekazu obrazowego, co ma istotny związek z definicją krajobrazu przyjętą w Europejskiej Konwencji krajobrazowej.

Metoda umożliwia i sugeruje korzystanie z zasobów danych (tekstów, obrazów, filmów, nagrań) zawartych w Internecie.

Prosta procedura oparta o przyjazny portal internetowy, przystosowany do intuicyjnego korzystania, umożliwi udział w plebiscycie osobom w różnym wieku i o różnym poziomie i rodzaju wykształcenia.

Metoda mimo planowanego masowego udziału respondentów, nie wymaga bardzo wysokich nakładów finansowych.”

Do wad tego podejścia Pawłowska i Konopacki zaliczają:

„... wykluczenie cyfrowe. Nie wszyscy mieszkańcy Polski są internautami. Są nimi raczej ludzie młodszy niż starszy i raczej wykształceni niż bez wykształcenia. Według badań CBOS tylko 6 procent osób powyżej 65 lat i 23 procent w wieku 55-64 korzysta z Internetu, podczas gdy młodzi ludzie (18-24) korzystają z Internetu w zdecydowanej większości (93 procent). Poza wiekiem istotne znaczenie ma też miejsce zamieszkania. Z upływem czasu maleje jednak liczba wykluczonych. „” oraz brak reprezentatywności dla całej polskiej populacji.

Dostrzegając zalety podejścia internetowego należy dążyć do takiego umocowania formalno-prawnego i finansowego, aby – po daleko idącej modyfikacji pod względem pytań i poruszanych zagadnień – można było w pełni wykorzystać internetowe podejście ankietowo-plebiscytowe (zaproponowane przez Pawłowską i Konopackiego) przy konsultacjach społecznych w ramach audytu krajobrazowego.

7. Uwagi końcowe

Przedstawiony wykaz dotyczy tylko najgłówniejszych elementów konsultacji społecznych. Należy przy tym podkreślić, że ich rola (tylko opiniująca czy też modyfikująca wyniki audytu) będzie zależeć od przyjętych rozwiązań prawnych. Na obecnym etapie nie jest jeszcze możliwe bardziej precyzyjne przedstawienie szczegółów dotyczących treści zawartych w ankietach i na portalu internetowym. Również sama organizacja spotkań jest jeszcze niejasna. W tym jednak przypadku należy przyjąć, że spotkania konsultacyjne będą miały charakter centralny, tzn. będą się odbywać w siedzibie województwa, z marszałkiem jako gospodarzem.

Załącznik 1

Krystyna Pawłowska
Jacek Konopacki

OPRACOWANIE ZAKRESU I TEMATYKI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH Zadanie III. 2 SOPZ

1. PODSTAWY PRAWNE I ZAKRES MERYTORYCZNY OPRACOWANIA ZAWARTY W SOPZ

Jako podstawy prawne niniejszego opracowania przyjęto zapisy zawarte w:

1. Europejskiej Konwencji Krajobrazowej⁴
2. *Projekcie Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (tzw. ustawy krajobrazowej)*
3. Obowiązujących ustawach, w których istnieją przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w procedurach mających związek z ochroną i kształtowaniem krajobrazu, czyli:
 - a) *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.,
 - b) *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*, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.,
 - c) *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.,
 - d) *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm..

Uwaga! Projekt ustawy krajobrazowej wprowadza zmiany w ustawach wymienionych powyżej w pkt. b), c) i d), ale zmiany te nie dotyczą zagadnienia konsultacji społecznej.

Zapisy w aktach prawnych wymienionych w pkt. 1, 2 i 3 różnią się między sobą w sprawie roli i zakresu konsultacji społecznych.

Najszerze ujęcie zawiera Europejska Konwencja Krajobrazowa, która w art. 5, pkt. b i c stwierdza, że „każda ze stron podejmuje działania na rzecz ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa w /.../ ustanowieniu i wdrożeniu polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu...”. Jest tu zatem mowa o udziale ogółu społeczeństwa i to zarówno na etapie ustanawiania, jak i wdrażania polityki prokrajobrazowej.

⁴ Europejska Konwencja krajobrazowa z 20 października 2000 r.

W uzasadnieniu do projektu polskiej ustawy krajobrazowej czytamy, że: „Sygnatariusze Konwencji zobowiązali się do wdrożenia określonych rozwiązań... w tym do „...ustanowienia **procedur udziału społeczeństwa**, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zidentyfikowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu...”.

W projekcie ustawy krajobrazowej nie ma przepisów dotyczących konsultacji społecznych, które wykraczałyby poza formy realizowane dotychczas zgodnie z ustawami wymienionymi w pkt. 3. W procedurze sporządzania audytu krajobrazowego i projektu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu są uwzględnione także tylko te wcześniej znane formy⁵, ale nie w pełnym zakresie. Jest to zatem zawężenie programu w stosunku np. do *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Z punktu widzenia realizacji idei partycypacji społecznej jest to zatem krok w tył, co jest wyraźnie niezgodne z zapisami i duchem Europejskiej Konwencji Krajobrazowej.

Praktyczne doświadczenia dowodzą, że dotychczasowe przepisy i stosowane formy nie są wystarczająco skuteczne i dlatego konsultacje rzadko przynoszą tę podstawową korzyść, jaką winna przynieść dobrze przeprowadzona partycypacja, jaką jest zapobieganie konfliktom.

W projekcie ustawy zapowiada się opracowanie przez Ministra Środowiska szczegółowych rozporządzeń między innymi dotyczących szczegółowego zakresu audytu krajobrazowego.⁶ Ten ostatni zapis stwarza pewne nadzieje na wprowadzenia do ustawy zasad i form, które stanowić będą istotny postęp w omawianej dziedzinie.

Podejście bliższe intencji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i stanowiące postęp w stosunku do obecnego ustawodawstwa, przyjęto w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia (SOPZ, Zadanie III.2.), w którym przewiduje się:

„Opracowanie zakresu i tematyki konsultacji społecznych dotyczących w szczególności:

- identyfikacji cech krajobrazu mających znaczenie bezpośrednie i pośrednie dla rozwoju zrównoważonego i dobrostanu społeczeństwa [landscape services],
- granic krajobrazów priorytetowych,
- zaleceń co do działań dotyczących zarządzania krajobrazem w zakresie jego ochrony, kształtowania i zrównoważonego użytkowania.”

Zadanie III. 2 SOPZ można podzielić na 2 części związane z:

- z audytem krajobrazowym
- ustalaniem urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

2. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W OCHRONIE I KSZTAŁTOWANIU KRAJOBRAZU – KONSEPCJA OGÓLNA

⁵ Odpowiednie przepisy są przedstawione i skomentowane w rozdziale 3 niniejszy pracy.

⁶ Rozdz. 1a, Art. 5a. pkt. 1. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi w drodze rozporządzenia: /.../ 4. szczegółowy zakres audytu krajobrazowego.

Przed prezentacją rozwiązań dotyczących bezpośrednio ustawy krajobrazowej, w niniejszym rozdziale przedstawiono skrótowo ogólną koncepcję partycypacji społecznej w gospodarowaniu przestrzenią, przyjętą tu jako ich podstawa.⁷

Partycypacja społeczna jest realizacją fundamentalnej zasady ustroju demokratycznego, wyrażającej się w hasle „nic o nas bez nas”. Zasada ta powinna dotyczyć wielu dziedzin życia, w których decyzje podjęte przez władze publiczne mają znaczący wpływ na życie obywateli, między innymi, ochrony i kształtowania krajobrazu.

2.1. Korzyści z partycypacji

Partycypacja, jeśli przeprowadzona jest dobrze, czyli zgodnie z zasadami i sztuką komunikacji społecznej, może przynieść wiele korzyści. Dzięki niej władze publiczne, przed podjęciem decyzji mogą:

- skorzystać z praktycznej wiedzy ludzi znających dobrze teren, na którym projektuje się coś nowego lub wprowadza określone nakazy lub zakazy,
- poznać reakcje użytkowników na proponowane rozwiązania i skorzystać z ich pomysłów i inicjatyw, jeśli okażą się dobre,
- dowiedzieć się, czy proponowane rozwiązanie wzbudzi konflikty, co pomoże podjąć środki zaradcze zanim rzeczywiście konflikty te wybuchną,
- dokładnie wyjaśnić mieszkańcom, na czym ma polegać proponowane rozwiązanie i w ten sposób uniknąć nieporozumień na ten temat,
- poprzez negocjacje osiągnąć lepsze, dojrzalsze rozwiązania, odpowiadające wszystkim, albo przynajmniej większości,
- przekonać mieszkańców, że są współautorami rozwiązań, co jest najlepszą formą akceptacji,
- zdobyć zaufanie mieszkańców i doświadczenia współpracy tak, aby kolejne, przedsięwzięcia były łatwiejsze.

Dzięki dobrze przeprowadzonej partycypacji społeczeństwo może:

- osiągnąć rzeczywisty wpływ na krajobraz ich życia,
- lepiej poznać i zrozumieć problematykę krajobrazową,
- dzięki jawności i otwartości przedsięwzięć partycypacyjnych, mieć wpływ na ograniczenie korupcji, nepotyzmu, kumoterstwa i manipulacji.

Aktualnie obowiązujące przepisy prawne dają co prawda pewne podstawę do realizacji tej idei, ale są one niepełne i tak ogólne, że nie stanowią gwarancji, że partycypacja będzie dobrze przeprowadzona. Niezależnie od tych przepisów, należy stwierdzić, że partycypacja nie jest zakazana. Innymi słowy, jeśli społeczność lokalna chce

⁷ Koncepcja ta jest szerzej przedstawiona w: K. Pawłowska, *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu: partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008, *Zanim wybuchnie konflikt; Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*; tom A Dlaczego?, tom B Jak?, praca zbiorowa K. Pawłowska (red.), wyd. Partnerstwo dla środowiska. Kraków 2010, K. Pawłowska, A. Staniewska, J. Konopacki, *Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu - podręcznik dobrych praktyk*, Wyd. GDOŚ. Warszawa 2012 <http://architektura-krajobrazu.pk.edu.pl/index.php/publikacje>

mieć wpływ na zagospodarowanie i krajobraz swojego miejsca, może się tego domagać stosując formy i metody, których prawo nie nakazuje. Jednocześnie, jeśli władza docenia walory partycypacji, może poszerzyć jej zakres. Warunkiem prawdziwego postępu jest upowszechnianie wiedzy i umiejętności w zakresie organizowania partycypacji. W praktyce w gminach i miastach, szczycących się, zrównoważonym rozwojem przestrzennym⁸, konsultacje społeczne organizowane są często w sposób znacznie wykraczający poza literę prawa, a odpowiadający raczej istocie idei partycypacji.

Znaczący wpływ na rozwój partycypacji ma Internet i generalna zmiana cywilizacyjna związana z jego upowszechnieniem. Ukrywanie przed społeczeństwem procesów decyzyjnych w warunkach powszechnego dostępu do Internetu jest znacznie trudniejsze niż przedtem. Sieć wybitnie ułatwia oddolną samoorganizację społeczeństwa. Poza tym niektóre formy partycypacji mogą być bardziej masowe, ale mimo to tańsze niż analogiczne, realizowane bez użycia Internetu. Partycypacja społeczna on-line stosowana jest w wielu krajach świata w coraz szerszym zakresie. Tak zapewne stanie się także w Polsce.

Propagując rozwój form partycypacji należy wyraźnie stwierdzić, że pojedynczy obywatele, czy nawet grupy ludzi nie powinny się spodziewać, że dzięki partycypacji w każdym przypadku, wszystkie decyzje zostaną podjęte zgodnie z ich życzeniem. Partycypacja nie zakłada bowiem pełnego przejęcia władzy przez społeczeństwo. Po pierwsze, dlatego, że opinia społeczności niemal zawsze jest zróżnicowana. Po drugie, dlatego, że musi obowiązywać zasada: ten podejmuje decyzję, kto za nią potem odpowiada. Po trzecie, są kwestie, w których muszą się liczyć wartości, względy i interesy społeczności wyższych poziomów hierarchii społecznej (globalne, krajowe, regionalne).

2.2. Partycypacja jako metoda przeciwdziałania konfliktom

Jedną z najważniejszych szans, jakie stwarza dobrze przeprowadzona partycypacja, jest możliwość zapobiegania i przeciwdziałania konfliktom. Konflikty toczące się między władzą a społeczeństwem paraliżują wiele dziedzin gospodarowania przestrzenią w tym liczne przedsięwzięcia dotyczące ochrony krajobrazu.

W życiu społecznym konflikty są zjawiskiem naturalnym. Mają wiele złych stron, lecz mogą mieć także strony dobre⁹. Wykorzystanie tych ostatnich jest możliwe, gdy nie zostawia się konfliktów własnemu losowi, lecz podejmuje próbę racjonalnego zarządzania nimi. Konflikty, bowiem mają naturalną tendencję do eskalacji. W trakcie ich trwania na przyczyny merytoryczne, nakładają się przyczyny emocjonalne podwyższające coraz to bardziej temperaturę sporu. Nierzadko bywa tak, że merytoryczna sprzeczność od

⁸ Wnioski z konkursu na Lidera Zrównoważonej Gospodarki Przestrzennej org. przez Związek Miast Polskich i Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie, edycja I, 2014 r., <http://www.igpim.pl/index.php/ranking-miast-polskich/>

⁹ Rozwiązywanie konfliktów. Teoria i praktyka, praca zbiorowa pod red. M. Deutscha i P. T. Colemana, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, Z. J. Kamiński, Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Architektura, z. 40, Gliwice, 2002

początku jest bardzo mała lub wręcz pozorna, natomiast dynamika rozwoju konfliktu napędzana jest wyłącznie motywami psychologicznymi.

Na podstawie analizy przeprowadzonej na ok. 400 przypadkach¹⁰ rzeczywistych konfliktów toczących się w Polsce wokół spraw ochrony i kształtowania krajobrazu można przedstawić cztery najważniejsze przyczyny trudności w ich rozwiązywaniu:

- **Próby rozwiązania podejmowane są za późno.**

Jest to przyczyna, która pociąga za sobą następne trudności. Nadzieje na rozwiązanie konfliktu wybuchającego w momencie rozpoczęcia realizacji decyzji są bardzo małe, zwłaszcza jeśli cały proces projektowy i decyzyjny odbył się za zamkniętymi drzwiami. W dyskusji rozpoczętej w tym momencie trudno oczekiwać pokojowego nastawienia stron. Ten, kto wydał decyzję broni swego stanowiska za wszelką cenę, bo zmiana grozi zmarnowaniem publicznych pieniędzy, wysiłku i czasu oraz utratą prestiżu decydenta. Przeciwnicy, niezależnie od tego, czy mają rację czy nie, są sfrustrowani dotychczasowym lekceważeniem ich opinii.

- **Konflikty rozwiązywane są na płaszczyźnie prawnej, a nie merytorycznej.**

Oczywiste jest, że sprawy przestrzenne, wokół których toczą się konflikty są regulowane przepisami prawnymi, lecz jakości rozwiązań przestrzennych nie można oceniać tylko przez pryzmat zgodności z prawem. Konflikty rozwiązywane z opóźnieniem, to znaczy po podjęciu decyzji, bardzo często z płaszczyzny merytorycznej przenoszą się na płaszczyznę prawną. Strony próbują wygrać przez udowodnienie, że przeciwnik przekroczył prawo. W tej sytuacji nie ma mowy o szukaniu merytorycznych rozwiązań. W takiej rozgrywce nawet drobne prawne uchybienie może zadecydować o wygranej stronie, która ani merytorycznie ani społecznie nie ma racji, Twórcza współpraca, merytoryczna dyskusja, czy negocjacje kwestii spornych mają sens tylko przed podjęciem decyzji. Ich celem winno być szukanie merytorycznie dobrego rozwiązania, które rzecz jasna, powinno być także legalne.

- **Przekonywanie protestujących traktowane jest jako jedyna i wystarczająca forma porozumiewania się ze społeczeństwem.**

Oczywistą reakcją władz na protest społeczny jest próba jego zażegnania. W takich okolicznościach często władze automatycznie przyjmują, że partnerem do rozmów są protestujący. Co gorsza, rozmowy z protestującymi zyskują rangę konsultacji społecznych. Po stronie władz brak zwykle refleksji nad prawem protestujących do reprezentowania wszystkich innych interesariuszy¹¹. Niekiedy protestujący są rzeczywiście

¹⁰ K. Pawłowska, *Konflikty wokół ochrony i kształtowania krajobrazu [w:] Problemy ochrony i kształtowania krajobrazu Górnego Śląska na tle doświadczeń z innych regionów Polski*, praca zbiorowa A. Jankowski i U. Myga-Piątek (red.), Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Sosnowiec 2002

¹¹ W myśl definicji przyjmowanej w teorii zarządzania interesariusze są to osoby (także grupy, instytucje, organizacje), które są w taki sposób związane ze sprawą, że decyzje w tej sprawie podjęte mają istotny wpływ na ich życie (interesy). W związku z tym, zgodnie z zasadami demokracji, interesariusze mają prawo do wyrażania opinii, a także współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji. Wśród nich odrębną grupę stanowią interesariusze społeczni, czyli mieszkańcy, użytkownicy, bywalcy, miłośnicy - zorganizowani lub

interesariuszami, ale tylko niewielką grupą w stosunku do ogółu. Niekiedy zapewniają sobie poparcie większej grupy lub nawet wszystkich interesariuszy. Zdarza się jednak, że prawa należnego ogółowi domagają się samowładnie osoby szczególnie awanturnicze, choć bez legitymacji do zabierania głosu. To są najtrudniejsi partnerzy do rozmów. Należy zatem zadbać o partycypację autentycznych interesariuszy. Jest szansa, że wśród nich znajdą się lepsi partnerzy do rozmów. Być może także, w tej milczącej dotychczas grupie znajdą się osoby mające całkiem inne zdanie niż protestujący.

- **Komunikacja ze społeczeństwem podejmowana jest jako wymuszona reakcja na konflikt, a nie z inicjatywy władz publicznych, jak być powinno.**

Komunikacja podejmowana w takich okolicznościach zmusza władze lub projektantów do przyjęcia narzuconych lub przypadkowych, zwykle niekorzystnych warunków gry. Utrudnia to zapanowanie nad procesem i osiągnięcie porozumienia poprzez planowo i profesjonalnie zorganizowaną partycypację społeczną. Organizatorzy wymuszonej partycypacji często nie wiedzą, że mogłoby być inaczej. Uważają, że nie ma innego sposobu niż odpowiedź przymusem na przymus. Takie siłowe zmagania pogłębiają brak zaufania między władzą i społeczeństwem i utrudniają pokojowe załatwianie tej i kolejnych spraw. Znacznie większe szanse rozwiązywania trudnych spraw miałyby władze, gdyby podejmowały inicjatywę we właściwym czasie i zaplanowały racjonalny proces partycypacji.

Analiza trudności w rozwiązywaniu konfliktów jest jedną z podstaw konstruowania takiego programu partycypacji, który pozwoli je pokonać.

2.3. Program partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna może przynieść korzyści, ale tylko wówczas, gdy wprowadzona będzie w proces realizacji zamierzenia we właściwy sposób i we właściwym czasie. Pomiedzy etapami przedsięwzięcia, a fazami partycypacji muszą być zachowane pewne logiczne związki. Zasada ta powinna być przestrzegana niezależnie od rodzaju przedsięwzięcia. Takim przedsięwzięciem może być np. budowa obiektu, plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalenie statusu ochrony dziedzictwa. Ten sam program powinien stanowić podstawę udziału społeczeństwa w ochronie i kształtowaniu krajobrazu.

Każde takie przedsięwzięcie można podzielić na następujące etapy:

- I. Programowanie
- II. Projektowanie
- III. Podejmowanie decyzji
- IV. Realizacja

Partycypacja natomiast powinna składać się z następujących faz:

1. Informowanie interesariuszy
2. Badanie opinii i potrzeb interesariuszy
3. Prezentacja i wyjaśnienie projektu interesariuszom

niezorganizowani. W tym tekście określenie interesariusze odnosi się wyłącznie do interesariuszy społecznych. Lista interesariuszy w każdej sprawie jest inna. *Zanim wybuchnie konflikt...* op. it., str. 34

4. Negocjacje kwestii spornych

5. Uczestnictwo interesariuszy w realizacji projektu

Pomiędzy etapami przedsięwzięcia, a fazami partycypacji powinny być zachowane następujące związki:

Następstwo etapów przedsięwzięcia i faz partycypacji			
Etapy przedsięwzięcia	Ew. powtórzenie etapu	Fazy partycypacji	Ew. powtórzenie faz
Programowanie		1. Informowanie interesariuszy	
		2. Badanie opinii i potrzeb	
Projektowanie	Ila		
		3. Prezentacje i wyjaśniania projektu	3a
		4. Dyskusja nad projektem	4a
		5. Negocjacje kwestii spornych	5a
Podejmowanie decyzji			
Realizacja		6. Możliwość uczestnictwa w realizacji	

Partycypacja winna się rozpocząć pod koniec etapu programowania (I), kiedy inicjator przedsięwzięcia wie już dokładnie, na czym polega jego zamierzenie. Już wówczas powinien sporządzić listę interesariuszy i przekazać im informacje o zamierzeniu (1).

Następnie należy przeprowadzić badanie opinii i potrzeb interesariuszy (2). Niekiedy krąg interesariuszy jest na tyle wąski, że przeprowadzenie badań reprezentatywnych dla ogółu jest możliwe. Częściej jednak z przyczyn finansowych i organizacyjnych, zakres badań trzeba ograniczyć. Istotne jest wówczas, aby wybrać najważniejszych interesariuszy i najwłaściwszą metodę badań.

Wyniki badań winny być dostarczone projektantom, aby mogli dostosować projekt (II) do życzeń interesariuszy, a w przypadkach, w których nie jest to możliwe zaproponować rekompensaty i przygotować się do negocjacji. Jeśli to możliwe dobrze jest przygotować kilka wersji rozwiązania.

Gotowy projekt należy zaprezentować i skutecznie wyjaśnić interesariuszom (3). Prezentacja kilku wersji, dająca interesariuszom wybór, budzi zaufanie, że ich zdanie jest brane pod uwagę.

Niekiedy kolejna faza - dyskusja nad projektem (4) kończy się akceptacją społeczną, co otwiera drogę do podejmowania decyzji (III).

Jeśli mimo wszystko pozostają kwestie sporne, to one właśnie powinny być negocjowane (5). Jeżeli w wyniku dyskusji lub negocjacji wypracowane zostaną wnioski zmuszające do zmiany projektu, zachodzi potrzeba powrotu do etapu projektowania (IIa) i w następstwie powtórzenie faz 3a, 4a, czasem także 5a.

Są przedsięwzięcia, w których realizacji istnieje możliwość zatrudnienia wolontariuszy. W takich przypadkach etap realizacji (IV) może przewidywać czynny udział interesariuszy

(6). Umacnia to związek społeczności z miejscem, a także więzi międzyludzkie o wątki wynikające ze wspólnej pożytecznej twórczości, a nie tylko ze wspólnego protestowania.

Dzięki tak prowadzonej partycypacji osiągnięcie akceptacji społecznej dla projektu w większości przypadków powinno być możliwe. Zdarza się jednak, że kwestie sporne pozostają nierozwiązane. Mimo wszystko decyzję trzeba podjąć, a podejmująca ją władza musi rozważyć, co uważa za ważniejsze: zrealizowanie zamierzenia wbrew oporowi czy rezygnację wobec oporu. Trzeba przy tym pamiętać, że skutki takiej decyzji są dalekosiężne, bo nie dotyczą tylko tej konkretnej sprawy, lecz poziomu zaufania między władzą a społeczeństwem.

Powyższy program jak również metody i narzędzia partycypacji potrzebne do realizacji przedstawione są szerzej w literaturze podanej w przypisie 4.

Powyżej przedstawiony plan stanowi podstawę rozwiązań proponowanych ramach zadania III.2. SOPZ, związanych z audytem krajobrazowym oraz ustalaniem urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

3. PROGRAM PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W OCHRONIE I KSZTAŁTOWANIU KRAJOBRAZU W RAMACH USTAWY KRAJOBRAZOWEJ WRAZ Z PROPOZYCJĄ POSZERZENIA

Jeśli przyjmie się terminologię i logikę zaproponowaną w poprzednim rozdziale, audyt krajobrazowy i ustalanie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu należy określić jako dwa powiązane ze sobą przedsięwzięcia. W obu przypadkach przepisy przewidują pewien, wąski zakres partycypacji. W przypadku audytu jest to (rozdz. 1a, art. 5b, pkt. 2, ppkt. 2,3,4):

3. ogłoszenie w prasie regionalnej oraz przez obwieszczenia w urzędzie marszałkowskim o wyłożenie projektu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenie tego projektu do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni;
4. w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbieranie uwag do projektu

W przypadku projektu urbanistycznych zasad jest to (rozdz. 1a. art. 5.d., pkt. 2, ppkt. 4,5,6.):

3. ogłoszenie w prasie regionalnej oraz przez obwieszczenie w urzędzie marszałkowskim i we właściwych terytorialnie starostwach powiatowych i urzędach gmin o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenie tego projektu do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni;
4. w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbieranie uwag do projektu.

W rozumieniu ogólnego programu partycypacji, są to składniki fazy 1 - informowanie interesariuszy (ogłaszanie w prasie i urzędach), fazy 3 - prezentacja projektu (wyłożenie) i fazy 4 - dyskusja nad projektem (zbieranie uwag). Wszystkie te formy partycypacji znane

są z innych aktualnie obowiązujących ustaw i jako ujęcia bardzo ogólne i bardzo wąskie, co do zakresu, nie gwarantują powodzenia partycypacji ponieważ:

- Informowanie interesariuszy zaczyna się za późno - dopiero po sporządzeniu projektu i dotyczy informacji o wyłożeniu, a nie informacji o całości projektu.
- Faza 2 - badanie opinii i potrzeb, nie jest przewidziana.
- Faza 3 - prezentacja projektu sprowadzona jest do biernego wyłożenia bez skutecznego objaśnienia projektu nieprofesjonalistom.
- Faza 4 – dyskusja nad projektem nie jest przewidziana, choć w innych obowiązujących ustawach taka forma istnieje. Jej namiastką jest możliwość składania uwag.
- Fazy 5 i 6 – negocjacje kwestii spornych i uczestnictwo w realizacji, nie są uwzględnione.

Jest to zakres bardzo ograniczony, zatem, aby sprostać zamierzeniom zawartym w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, proponuje się jego powiększenie i jednocześnie wprowadzenie rozwiązań poprawiających poziom realizacji tych form, które w projekcie ustawy są uwzględnione. Takie poszerzenie może być rekomendowane do rozporządzeń wykonawczych lub realizowane dodatkowo. Takie pozaustawowe formy partycypacji organizowane są w wielu miastach i gminach, gdzie docenia się potrzebę porozumienia władzy ze społeczeństwem i gdzie zatrudnia się osoby posiadające odpowiednie wykształcenie i umiejętności. Jest to program pełny, który traktować należy jako formę docelową, a praktycznie realizować go w miarę możliwości i umiejętności posiadanych przez organizatorów partycypacji.¹²

Przy tych założeniach proponuje się w ramach audytu:

1. Przeprowadzenie akcji informacyjno-promocyjno-edukacyjnej skierowanej do interesariuszy przed sporządzaniem audytu (faza 1);
2. Przeprowadzenie internetowego plebiscytu- konkursu jako formy badania opinii (fazę 2);
3. Wzbogacenie wyłożenia o prezentacje audytu w sposób zrozumiały dla interesariuszy (faza 3);
4. Przeprowadzenie dyskusji publicznej nad audytem (faza 4);
5. Przeprowadzenie negocjacji kwestii spornych (faza 5).

Proponuje się w ramach ustalania urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu

1. Jeśli sporządzanie projektu zasad będzie odbywać się bezpośrednio po uchwaleniu audytu (w ustawie nie ma przepisu na ten temat), odrębna akcja informacyjna nie będzie potrzebna, jeśli po długiej przerwie, powinna być przeprowadzona (faza 1);
2. Przeprowadzenie badań opinii dotyczących zasad ochrony (faza 2);
3. Wzbogacenie wyłożenia o prezentacje audytu w sposób zrozumiały dla interesariuszy (faza 3);
4. Przeprowadzenie dyskusji publicznej nad zasadami ochrony (faza 4);
5. Przeprowadzenie negocjacji kwestii spornych (faza 5);

¹² W wielu województwach istnieją instytucje podlegające samorządowi województwa, które mają odpowiednie umiejętności, aby przeprowadzić proponowane formy partycypacji np. Małopolski Instytut Kultury. <http://mik.krakow.pl/>

6. Włączenie interesariuszy jako wolontariuszy w realizację zasad ochrony (faza 6).

W kolejnych rozdziałach przedstawione są ogólne zalecenia dotyczące organizowania powyżej wymienionych form partycypacji. Są to metody wypróbowane w rzeczywistych przedsięwzięciach dotyczących gospodarki przestrzennej. Zalecenia te jednak nie wystarczą do dobrej realizacji programu, bez pogłębienia wiedzy i umiejętności na podstawie literatury przedmiotu. Wskazano też na często popełniane błędy i niedostatki. W nieco szerszym zakresie przedstawiony jest projekt plebiscytu-konkursu internetowego, który jest formą badania opinii przeznaczoną specjalnie do wykorzystania w pracach nad audytem krajobrazowym.

4. INTERNETOWY PLEBISCYT-KONKURS JAKO AKCJA INFORMACYJNO-PROMOCYJNO-EDUKACYJNE ORAZ BADANIE OPINII SPOŁECZNEJ

Internetowy plebiscyt-konkurs pod roboczą nazwą KRAJOBRAZY POLSKIE pomyślany jest jako forma społecznego udziału w wyborze krajobrazów priorytetowych, połączona z akcją informacyjno-promocyjno-edukacyjną. W ramach audytu krajobrazowego przewidziane jest wyodrębnienie przez profesjonalistów krajobrazów priorytetowych, które podlegać mają szczególnej ochronie poprzez ustalenie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu i ich realizację.

Plebiscyt konkurs ma na celu przedstawienie opinii społecznej na temat walorów krajobrazu, która powinna być wzięta pod uwagę w pracach nad audytem.

4.1. Uzasadnienie wyboru metody plebiscytu-konkursu

Interesariuszami społecznymi działań zmierzających do zachowania lub, jeśli to możliwe, pomnożenia wartości polskiego krajobrazu są wszyscy mieszkańcy Polski, występujący w dwu rolach: jako mieszkańcy określonych obszarów i jako turyści odwiedzający różne rejony poza swoim miejscem zamieszkania. Interesariuszami są też turyści zagraniczni zwiedzający Polskę i przyczyniający się do rozwoju gospodarczego turystycznych regionów. Jest to ogromna i zróżnicowana populacja, której opinia na temat krajobrazów może być w różny sposób badana.

Do tego celu wybrano metodę plebiscytu-konkursu internetowego, co uzasadniają następujące argumenty:

1. Metoda ta, oprócz podstawowych celów badawczych może być także środkiem promocji wartości krajobrazowych i edukacji społeczeństwa na ich temat. Uczestnicy będą mieli okazję dowiedzieć się wiele o krajobrazach polskich i docenić wagę piękna i ładu przestrzennego w środowisku ich życia.
2. Metoda przewiduje i umożliwia użycie na szeroką skalę przekazu obrazowego, co ma istotny związek z definicją krajobrazu przyjętą w Europejskiej Konwencji krajobrazowej.¹³

¹³ „Krajobraz” znaczy obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich. Europejska Konwencja Krajobrazowa Rozdz. 1, pkt. a. Definicja ta łączy ze sobą dwa nieco odmienne podejścia: geograficzne, w którym kładzie się nacisk na obszar i architektoniczno-krajobrazowe, w którym krajobraz traktowany jest jako fizjonomia środowiska.

3. Metoda umożliwia i sugeruje korzystanie z zasobów danych (tekstów, obrazów, filmów, nagrań) zawartych w Internecie.
4. Prosta procedura oparta o przyjazny portal internetowy, przystosowany do intuicyjnego korzystania, umożliwi udział w plebiscycie osobom w różnym wieku i o różnym poziomie i rodzaju wykształcenia.
5. Metoda mimo planowanego masowego udziału respondentów, nie wymaga wysokich nakładów finansowych.
6. Nagrody w konkursie stanowią motywację dla Internautów do licznego udziału.

Wadą tej metody jest fakt, że

1. W Polsce wciąż istnieje tzw. wykluczenie cyfrowe. Nie wszyscy mieszkańcy Polski są internautami. Są nimi raczej ludzie młodszy niż starsi i raczej wykształceni niż bez wykształcenia. Według badań CBOS tylko 6 procent osób powyżej 65 lat i 23 procent w wieku 55-64 korzysta z Internetu, podczas gdy młodzi ludzie (18-24) korzystają z Internetu w zdecydowanej większości (93 procent).¹⁴ Poza wiekiem istotne znaczenie ma też miejsce zamieszkania. Z upływem czasu maleje jednak liczba wykluczonych.
2. W związku z powyższym wyniki plebiscytu nie będą reprezentatywne dla całej polskiej populacji.

Z uwagi na wyżej wymienione zalety i mimo wymienionych wad, wybrano metodę plebiscytu konkursu zakładając jednocześnie, że wady da się do pewnego stopnia zminimalizować, a zalety zmaksymalizować. Podstawowym sposobem podnoszenia rangi i wiarygodności wyników konkursu jest dążenie, aby wzięło w nim udział jak najwięcej osób. Drogą do spopularyzowania udziału w plebiscycie-konkursie jest skuteczna kampania promocyjna w różnego rodzaju mediach (radiu, telewizji, prasie, Internecie, na portalach społecznościowych itp.), poprzedzająca sam konkurs. Stanowi ona jednocześnie fazę 1 w programie partycypacji polegającą na informowaniu interesariuszy. Motywacją do udziału jest też atrakcyjność nagród – im większa tym lepiej. Staranie, aby portal konkursowy był przyjazny dla użytkownika, a w szczególności, aby język przykazu nie zawierał nadmiaru hermetycznych sformułowań profesjonalnych, powinien zachęcić do wzięcia udziału w plebiscycie osoby o różnym poziomie wykształcenia i nastawieniu do sprawy krajoznawstwa.

Do nawiązania dobrego kontaktu z uczestnikami konkursu ważne jest przełożenie terminologii naukowej na język nie tylko dla nich zrozumiały, ale możliwie najprostszy i emocjonalnie zachęcający. Każde odstępstwo od tej zasady na rzecz purystycznie rozumianej precyzji języka naukowego, to działanie zniechęcające potencjalnych uczestników do udziału, a dążenie do szerokiego udziału ma tu znaczenie zasadnicze.

W celu zwiększenia dostępności konkursu przewiduje się skierowanie prośby do młodych uczestników, aby popularyzowali konkursu wśród rówieśników i pomagali starszym osobom w internetowym głosowaniu.

¹⁴ Badanie CBOS „Aktualne problemy i wydarzenia” z kwietnia 2010 roku, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_099_11.PDF

Ponadto należy stwierdzić, że brak reprezentatywności plebiscytu byłby istotną wadą, gdyby jego wyniki miały być jedynym kryterium wyboru krajobrazów priorytetowych, a takie ich przeznaczenie nie jest tu przewidziane.

Audyt przewidziany w ustawie krajobrazowej ma być sporządzany, przez marszałka województwa i w granicach województwa. Ta zasada nie gwarantuje podobnych standardów tego badania w poszczególnych województwach i uniemożliwia realizację części tego projektu odnoszącej się do opinii turystów, która musi być badana w skali całej Polski. Ponadto tworzenie odrębnych narzędzi internetowych, wykupywanie odrębnych domen dla każdego województwa osobno, stanowiłoby marnowanie środków finansowych. Dlatego proponuje się wykonanie tego zadania w skali całej Polski z inicjatywy i na zlecenie urzędu prezydenta RP, który jest inicjatorem ustawy i przekazanie wyników do wykorzystania marszałkom województw. Istnieją udane, zrealizowane przykłady tego rodzaju działań, np. inicjatywy Prezydenta pt. Wiśłana Trasa Rowerowa i Karta Dużej Rodziny. Istnieje ponadto Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, który podejmuje rozmaite zadania na zasadzie porozumień między województwami.

Jeżeli tego rodzaju rozwiązanie nie zostanie zaaprobowane, projekt przedstawiony poniżej można będzie zrealizować w postaci okrojonej – bez części dotyczącej badań opinii turystów.

4.2. Opis metody

Plebiscyt-konkurs internetowy powinien być zorganizowany na specjalnym, poświęconym temu zadaniu portalu internetowym.

Udział w nim poprzedza rejestracja, obejmująca następujące dane: imię, nazwisko, Pesel, adres zamieszkania z kodem, adres e-mailowy, telefon kontaktowy. Udział w konkursie nie może być w pełni anonimowy, ponieważ osoby nagradzane muszą być identyfikowalne. Należy jednak zapewnić, że wyniki użyte będą w celach statystycznych i skojarzenie odpowiedzi z danymi osobowymi przez osoby postronne nie będzie możliwe - dane wprowadzane przez uczestnika powinny być chronione.

Jednocześnie udział ten winien być ograniczony do jednej tury głosowania w każdym z działów przewidzianych programem konkursu. Dane zawarte w formularzu rejestracyjnym umożliwiają ponadto filtrowanie wyników np. wg. wieku (Pesel), wg. płci (imiona), wg. miejsca zamieszkania (kody).

Uczestnikami konkursu-plebiscytu mogą być osoby mieszkające w Polsce w dwu rolach: jako mieszkańcy i jako turyści oraz turyści zagraniczni. Odpowiednio do tego przyjęto dwa zakresy terytorialne: województwo, w którym mieszka uczestnik i cała Polska do oceny przez turystów polskich i zagranicznych. Dla każdego z tych zakresów będzie przeprowadzony osobny dział konkursu. Zatem każdy Polak będzie mógł oceniać osobno swoje województwo i osobno resztę Polski.

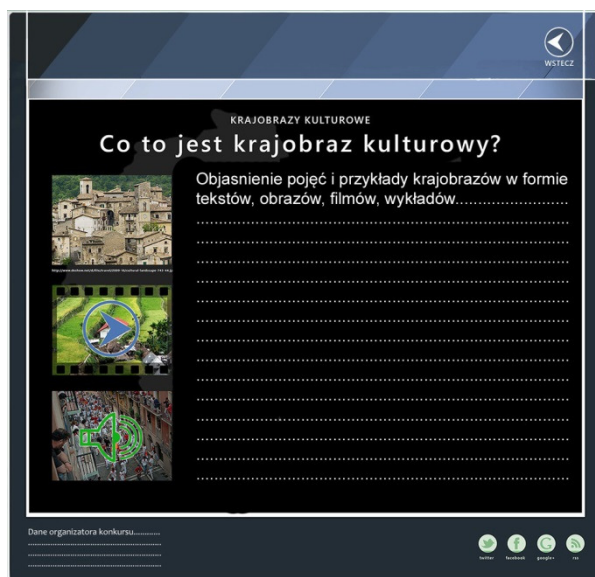
W proponowanej metodzie przyjęto zasadę odrębnego głosowania na krajobrazy naturalne i krajobrazy kulturowe. Ten podział przyjęto, aby skłonić uczestników do zapoznania się z pojęciem krajobrazu kulturowego i objęcia swoim wyborem obu rodzajów krajobrazu. Bez tego podziału prawdopodobnie uczestnicy uwzględniłoby

przede wszystkim, albo wyłącznie krajobrazy naturalne, zgodnie z potocznym rozumieniem tego słowa.



Uwaga! Wszystkie ilustracje w tym tekście mają charakter roboczy

Przed podjęciem głosowania w obu działach uczestnik konkursu będzie miał możliwość zapoznania się z pojęciami krajobrazu naturalnego i kulturowego oraz z informacją, że oba te rodzaje niemal nigdy nie występują w postaci absolutnie czystej – znakomita większość krajobrazów to mieszanka dzieł natury i dzieł człowieka. Poszczególne krajobrazy różnią się między sobą proporcją tych dwu składników. Zatem podział na dwa rodzaje odnosi się do dominacji składników naturalnych i dominacji składników kulturowych.

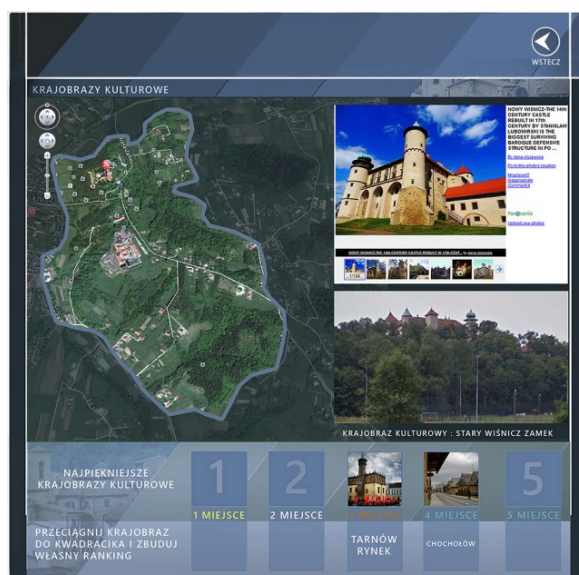


Przed głosowaniem uczestnik będzie miał okazję nie tylko przeczytać objaśnienia, ale także zobaczyć liczne przykłady krajobrazów kulturowych i naturalnych na fotografiach i filmach. Przewiduje się użycie do tego celu przykładów spoza granic Polski, aby nie sugerować niczego przy głosowaniu.

Na etapie przygotowywania się do głosowania uczestnik będzie zachęcany (linki) do skorzystania nie tylko ze specjalnej konkursowej strony www, ale także z innych zasobów Internetu, w tym szczególnie Google Maps.

Po zapoznaniu się z proponowanymi informacjami, uczestnik przystąpi do głosowania odrębnie na krajobrazy naturalny, odrębnie na kulturowe.

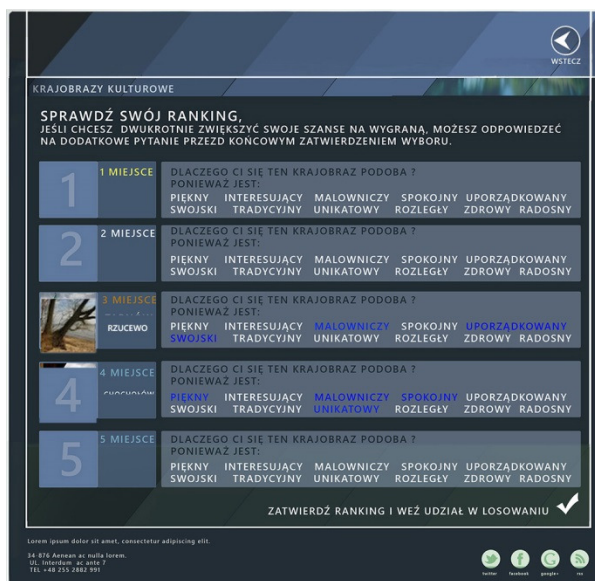
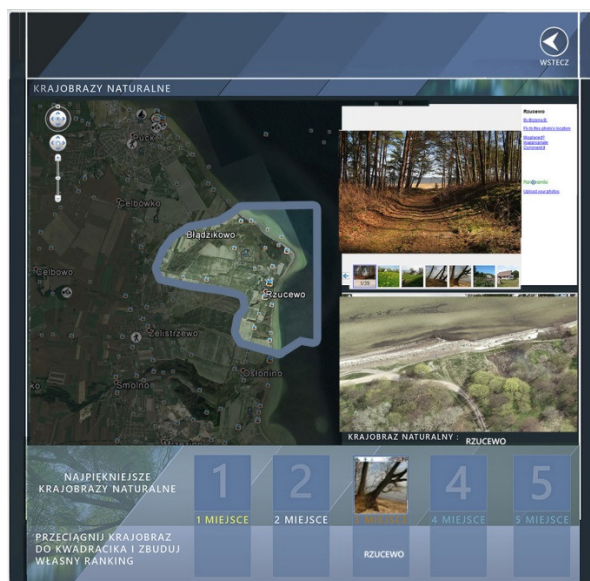
W konkursie przywidiuje się część obowiązkową i fakultatywną. Obowiązkowa to wybór krajobrazów najcenniejszych. Zagłosowanie w tej części na krajobrazy naturalne i kulturowe to warunek wzięcia udziału w losowaniu nagród. Część fakultatywna polega na uzasadnieniu swojego wyboru poprzez wskazanie cenionych cech krajobrazu z zaproponowanego zestawu lub własne sformułowanie uzasadnienia. Cechy na zaproponowanej liście powinny być wyrażone językiem powszechnie zrozumiałym. Uczestnictwo w tej części uprawnia do udziału w losowaniu nagród po raz drugi.



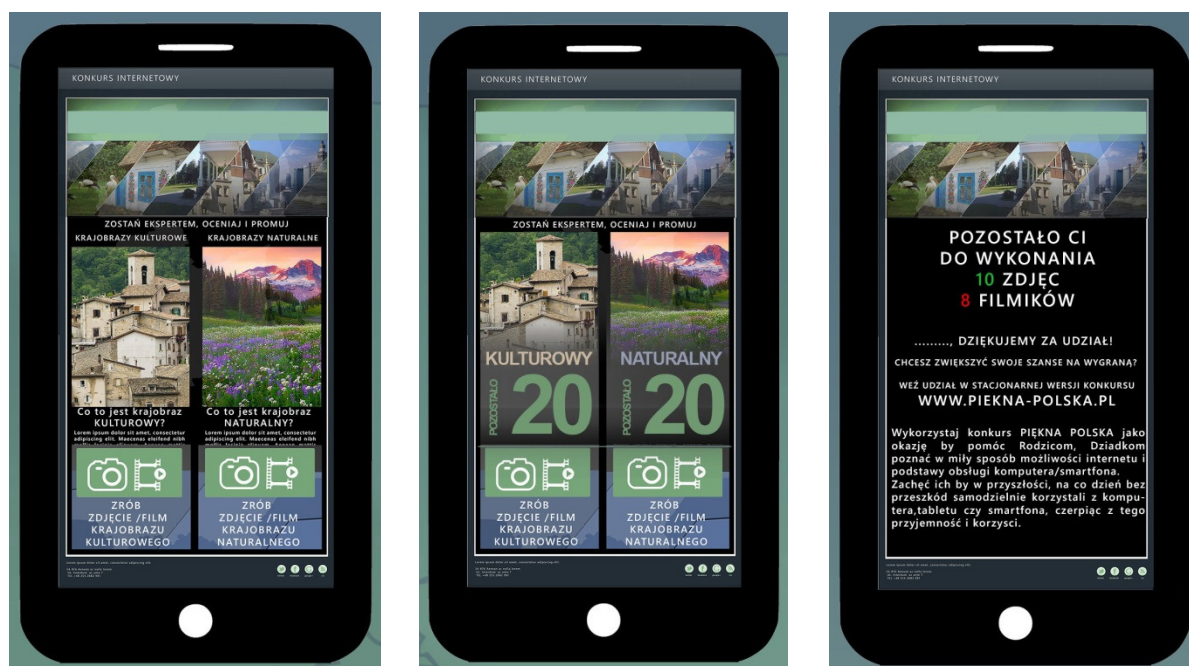
W proponowanej metodzie przyjęto dwa uzupełniające się programy: stacjonarny i mobilny.

Program stacjonarny umożliwia wybranie 5 cenionych krajobrazów w każdym z 4 działów (naturalne, kulturowe, w zakresie województwa, w zakresie Polski) na mapie wyświetlonej na ekranie komputera. Wyboru tego dokona internauta na podstawie własnej pamięci i wiedzy oraz po zapoznaniu się z bazą danych zawierającą teksty, obrazy, filmy, nagrania itp. Krajobrazy zaproponowane do wyboru to jednostki

krajobrazowe wypracowane przez profesjonalistów, jako względnie jednolite całości. Zaletą programu stacjonarnego jest fakt, że wymaga jedynie posiadania komputera z dostępem do Internetu i w związku z tym jest znacznie bardziej osiągalny dla większej ilości osób niż program mobilny. Można w nim uczestniczyć znajdując się w dowolnie wybranym miejscu z dostępem do Internetu. Udział jednak będzie ograniczony do mieszkańców Polski, co powinna zagwarantować blokada przy rejestracji na stronie www uwzględniającej kod pocztowy.



Program mobilny polega na sfotografowaniu, sfilmowaniu lub krótkim opisie krajobrazu, który uczestnik aktualnie widzi i uznaje za godny zgłoszenia jako wartościowy. Program wymaga posiadania sprzętu mobilnego z dostępem do Internetu i GPS i użycia go w tym miejscu, które uczestnik chce zgłosić.



Program mobilny nie wymaga poszukiwania na mapie krajobrazu, na który głosuje, nie wymaga w ogóle korzystania z mapy. Miejsce, w którym znajduje się uczestnik, dzięki GPS, jest georeferowalne, a zgłoszenie jest automatycznie wnoszone na mapę. Udział w programie mobilnym jest zatem względnie łatwiejszy, ale wymaga lepszego sprzętu i obecności w terenie. Program ten odnosi się do turystów i dlatego powinien być przeprowadzany dwa razy, w sezonie urlopowym letnim i zimowym. Za udział w programie uznaje się zgłoszeniu 20 wartościowych krajobrazów w jednym sezonie. W głosowaniu mobilnym mogą brać udział turyści polscy i zagraniczni, a wyniki można będzie traktować zarówno łącznie, jak i rozdzielnie, czego podstawą może być adres podawany przy rejestracji.

Udział w programie mobilnym uprawnia do uczestnictwa w kolejnym losowaniu nagród w każdym sezonie osobno. Tak więc najbardziej aktywny uczestnik może 4 razy brać udział w losowaniu:

- Jako uczestnik programu stacjonarnego obowiązkowego
- Jako uczestnik programu stacjonarnego fakultatywnego
- Jako uczestnik programu mobilnego w lecie
- Jako uczestnik programu mobilnego w zimie.

Należy przy tym pamiętać, że badanie opinii, a nie konkurs jest głównym celem przedsięwzięcia. Taką metodę wybrano, aby zachęcić do głosowania jak największą liczbę uczestników. Dlatego nagradzany będzie udział w głosowaniu, a nie jakość nadesłanych materiałów, czyli uzasadnień w części fakultatywnej oraz zdjęć, filmów i opisów przesłanych w programie mobilnym.

Struktura i formy konkursu-plebiscytu

Uczestnicy ↓	Etapy Programy → ↓		Program stacjonarny		Program mobilny	
			Krajobrazy naturalne	Krajobrazy kulturowe	Krajobraz miejsca, w którym znajduje się uczestnik	
					W lecie	W zimie
Polacy jako mieszkańcy	Wybór krajobrazów	Obowiązkowo	A	C	L	Z
	Uzasadnienie wyboru	Fakultatywnie	A1	C1		
Polacy jako turyści	Wybór krajobrazów	Obowiązkowo	B	D		
	Uzasadnienie wyboru	Fakultatywnie	B1	D1		
Turyści zagraniczni					Fl	Fz



4.3. Wyniki plebiscytu-konkursu

Dane zgromadzone drogą konkursu-plebiscytu należy opracować zgodnie z ich charakterem.

Danymi o charakterze ilościowym są:

I. Zgłoszenia jednostek krajobrazowych jako wartościowych, w części stacjonarnej i mobilnej konkursu.

II. Uzasadnienia wyboru jednostek wartościowych wybrane z zaproponowanej listy w części fakultatywnej.

Danymi o charakterze jakościowym są:

III. Uzasadnienia wyboru jednostek wartościowych w części fakultatywnej, sformułowane samodzielnie przez uczestników.

IV. Fotografie i filmy zgromadzone w części fakultatywnej.

Dane ilościowe wymienione w pkt. I. winny być opracowane metodami statystycznymi, a wyniki przedstawione w formie rankingu jednostek ułożonego od jednostek zgłaszanych najczęściej do jednostek niezgłoszonych ani razu. Ranking ten może być następnie uproszczony przez przyjęcie określonych przedziałów liczbowych liczby zgłoszeń. Można go przedstawić także na mapie podzielonej na jednostki krajobrazowe z graficznym rozróżnieniem przyjętych przedziałów ilościowych. Ten ranking i mapa winny być wzięte pod uwagę przy wyborze krajobrazów priorytetowych.

Ponieważ w formularzu logowania do udziału w konkursie zawarte są między innymi dane pozwalające zidentyfikować: płeć, wiek i miejsce zamieszkania uczestnika,¹⁵ możliwe jest opracowanie korelacji odpowiedzi z tymi danymi. Wyniki oddzielnych obliczeń przedstawione w postaci rankingów i map mogą ukazywać zróżnicowanie opinii wg płci, przedziałów wiekowych i wielkości jednostek osiedleńczych, w których uczestnicy konkursu mieszkają. Jest to jednak sposób wykorzystania wyników, który nie ma bezpośredniego zastosowania w procedurach ustawy krajobrazowej. Może natomiast służyć innym celom badawczym.

Opisany sposób dotyczy nie tylko wyników uzyskanych we wszystkich programach konkursu i zbiorczo opracowywanych, lecz także wyników uzyskanych w każdym z programów osobno (A, A1, B, B1, C, C1, D, D1, L, Z, Fl, Fz) i osobno opracowywanych. Rankingi i mapy w ten sposób sporządzone mogą być wykorzystane przy klasyfikacji krajobrazów priorytetowych i przy ustalaniu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Mogą też służyć jako statystyczne argumenty w dyskusji publicznej nad audytem i zasadami ochrony, w kolejnych fazach partycypacji. Co prawda w ustawie krajobrazowej nie ma przepisów na temat dyskusji publicznej, ale w kolejnych rozdziałach tej pracy jest ona postulowana. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że niezależnie od zapisów ustawowych, dyskusje publiczne będą wymuszane przez protesty, ponieważ w tej dziedzinie akceptacja społeczna jest bardzo trudna do uzyskania.

Dane ilościowe wymienione w pkt. II. to odpowiedzi udzielone w części fakultatywnej. Są to odpowiedzi na pytanie, dlaczego uczestnik wybrał jako wartościową tę, a nie inną jednostkę, a odpowiadanie polega na wybraniu odpowiedzi z zaproponowanej listy. (Jest też możliwość samodzielnego sformułowania odpowiedzi, ale są one danymi jakościowymi - patrz pkt. III.) Na liście tej są cechy krajobrazu, wyrażone językiem potocznym.

Według częstości wybierania danej odpowiedzi należy ułożyć ranking, który obrazować będzie cechy krajobrazu, które uzasadniają uznanie go za wartościowy i tym samym godny ochrony. Do tych wyróżnianych cech należy też dostosować sposób ochrony. Ranking ten powinien być wzięty pod uwagę przy formułowaniu urbanistycznych zasad ochrony i stanowić zbiór argumentów do dyskusji publicznej.

Ponadto zbiór uzasadnień zebranych w części fakultatywnej i zasób fotografii i opisów sporządzonych przez uczestników części mobilnej (pkt. IV.), mogą służyć jako

¹⁵ Dana te są niezbędne w fazie losowania i przesyłania nagród. Możliwość użycia ich do korelacji jest korzyścią dodatkową.

dotatkowa argumentacja do wybierania krajobrazów priorytetowych i ustalania zasad ich ochrony.

Opracowywanie danych jakościowych nie ma charakteru statystycznego. Możliwa jest jedynie analiza opisowa. Ważnym jej składnikiem jest zidentyfikowanie z jednej strony wyników typowych, zaś z drugiej nietypowych lub trudnych do wyjaśnienia. Ważne są także informacje o możliwych konfliktach i rozbieżności opinii profesjonalnych i nieprofesjonalnych. Są to ważne sygnały dla projektantów zasad ochrony, aby jak najwcześniej przystąpić do przeciwdziałania konfliktom.

5. PODSTAWOWE ZALECENIE DO ORGANIZOWANIA FORM PRZEWIDZIANYCH PLANEM PARTYCYPACJI¹⁶

5.1. Faza 1. Informowanie interesariuszy

Nakazane przepisami prawnymi sposoby informowania interesariuszy gwarantują dostęp do informacji, ale sam dostęp nie wystarczy, aby partycypacja przyniosła rzeczywiste korzyści, zwłaszcza, że polskie społeczeństwo nie ma nawyków uczestnictwa. Potrzebna jest odpowiednia zachęta, której celem jest ogólne zwiększenie udziału i zapewnienie reprezentacji interesariuszy o różnych opiniach. Bez zachęty udział biorą najczęściej tylko protestujący, co wypacza obraz całości.

Aby ten cel osiągnąć należy sporządzić listę interesariuszy społecznych i w powiadamianiu zastosować środki nie tylko nakazane przez prawo. Struktura listy interesariuszy powinna mieć charakter kręgów o różnej sile i różnym charakterze związku ze sprawą. Do tej listy powinny być dostosowane sposoby powiadamiania i zapraszania daleko wykraczające poza środki nakazane przez prawo. Do tego celu winny być wykorzystane metody stosowane w promocji i reklamie, w tym na szeroką skalę Internet. Najczęściej popełniane błędy to:

- Informacja kierowana do zbyt wąskiej grupy interesariuszy, np. tylko tych, których prawo nakazuje zawiadomić, albo tylko tych, którzy protestują.
- Informacja dociera do interesariuszy zbyt późno.
- Organizatorzy wybierają nieskuteczną formę informacji.
- Organizatorzy zadawalają się dowodem, że informowali – nie dbając o to, czy informacja ta będzie skuteczna.

5.2. Faza 2 - Badania opinii i potrzeb interesariuszy¹⁷

W aktualnie obowiązujących ustawach jedyną formą mającą związek z badaniami opinii interesariuszy ma przepis o zbieraniu wniosków do planu, po ogłoszeniu o

¹⁶ Zalecenia przedstawione w tym rozdziale mają charakter ogólny i nie są wystarczającą podstawą do organizowania partycypacji. Dlatego niezbędne jest poszerzenie wiedzy w oparciu o literaturę polecaną poniżej i w przypisie 4.

¹⁷Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa, 2006, Brzeziński J., *Metodologia badań psychologicznych*, PWM, Warszawa 1999, Konecki K., *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, PWN, Warszawa 2000, Nikodemka-Wołowik M., *Jakościowe badania marketingowe*, Wyd. PWE, Warszawa 1999, Rószkiewicz M., *Metody ilościowe w badaniach marketingowych*, PWN, Warszawa 2002.

przystąpieniu do planu, a przed jego sporządzaniem. Zbiór informacji w ten sposób uzyskany ma charakter całkowicie przypadkowy, a praktyka wskazuje, że motywacją skłaniającą do składania takich wniosków są zwykle obawy przed utratą korzyści ekonomicznych płynących z posiadania nieruchomości. Co prawda taka informacja może być dobrym sygnałem o potencjalnych konfliktach, ale ani ograniczenie społecznej tematyki planów do tego jednego zagadnienia, ani ograniczenie opinii interesariuszy do tej grupy nie można uznać za właściwe. W przepisach ustawy krajobrazowej i sporządzaniu audytu i projektu urbanistycznych zasad nawet ta ograniczona forma, jaką jest zbieranie wniosków, nie jest jednak uwzględniona. Tak więc postulowane tu badanie opinii jest formą pozaustawową.

Jakkolwiek ideałem jest, przebadanie opinii wszystkich interesariuszy bezpośrednio, albo poprzez próbę reprezentatywną, zazwyczaj względy finansowe ograniczają zakres badań. Trzeba wówczas wybrać z listy interesariuszy kręgi najbardziej zainteresowane i jednocześnie reprezentujące różne poglądy na sprawę. Do charakterystyki tych kręgów i do indywidualnego celu badań należy dostosować odpowiednie narzędzia.

Lista metod badawczych i przykłady interesariuszy, którzy mogą być w ten sposób badani:

	Metody	Badani - przykłady
1.	Ankieta prasowa	- Mieszkańcy
2.	Ankieta pocztowa lub telefoniczna	- Mieszkańcy
3.	Ankieta audytoryjne	- Członkowie organizacji pozarządowych
4.	Ankieta rozdawana	- Usługodawcy w turystyce
5.	Ankieta notowana przez ankietera	- Turyści, uczestnicy imprez, seniorzy
6.	Badania obserwacyjne	- Użytkownicy miejsc turystycznych
7.	Wywiad indywidualny,	- Przedstawiciele władz i grup opiniotwórczych
8.	Wywiad zogniskowany	- Radni
9.	Rysowanie i modelowanie	- Dzieci
10.	Burza mózgów	- Członkowie organizacji pozarządowych
11.	Warsztaty projektowe	- Mieszkańcy, młodzież
12.	Badania internetowe	- Internauci

Najczęściej popełniane błędy to:

- Zbyt wąski zakres badań, co do ilości badanych i zastosowanych metod badawczych,
- Traktowanie ankiety jako jedynej formy badań i stosowanie jej niezależnie od charakterystyki badanych i celu badań,
- Źle przygotowane i niesprawdzone poprzez pilotaż kwestionariusze ankiet,
- Prowadzenie wywiadów bez scenariusza,
- Zły wybór badanych faworyzujący interesariuszy o określonych poglądach,
- Źle opracowane wyniki badań,

- Traktowanie badań jako sztuki dla sztuki bez zamiaru wykorzystania wyników.

5.3. Faza 3 - Prezentacja i wyjaśnianie projektu¹⁸

W przepisach ustawy krajobrazowej przewidziane jest wyłożenie do publicznego wglądu zarówno projektu audytu, jak i urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, poprzedzone ogłoszeniami i obwieszczeniami, opisanymi w podobny sposób, jak to obowiązuje przy wyłożeniach planów przestrzennych.

Praktyka wskazuje, że ten sposób zapewnia interesariuszom dostęp do informacji, ale nie jest wystarczającą zachętą do udziału. Wyłożenie w ten tradycyjny sposób nie zapewnia ponadto, że treść projektów będzie zrozumiała dla interesariuszy, którzy nie są profesjonalistami. Dlatego zalecane jest nie tylko wyłożenie, lecz także prezentacja treści audytu i projektu zasad w sposób zrozumiały dla interesariuszy poprzez specjalne formy przystosowane do tego celu (wizualizacje, filmy, zrozumiały język tekstu). Mogą one być przekazywane bezpośrednio na spotkaniach z interesariuszami lub przez Internet. Dzięki skutecznym wyjaśnieniom można uniknąć konfliktów polegających na nieporozumieniu. Jeśli to możliwe, należy przedstawić dwie lub więcej wersji projektu do wyboru.

W dotychczasowej praktyce wyjaśnianie projektu często łączy się z publiczną dyskusją nad nim na jednym spotkaniu. Jest to dopuszczalne, jeśli te dwa składniki są wyraźnie oddzielone. W przepisach ustawy prezydenckiej nie ma jednak w ogóle dyskusji publicznej.

Najczęściej popełniane błędy:

- nieskuteczne zapraszanie interesariuszy lub celowe manipulowanie, aby ograniczyć ich liczbę i tym samym ilość doraźnych kłopotów,
- niezrozumiały przekaz od profesjonalistów do nieprofesjonalistów,
- brak umiejętności komunikowania się władz i projektantów z interesariuszami – konfrontacja i przymus, zamiast perswazji.

5.4. Faza 4 - Dyskusja publiczna¹⁹

W przepisach o audycie i ustalaniu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu nie ma mowy o dyskusji publicznej, co obok innych, wymienionych już braków, stwarza poważne zagrożenie konfliktami, które wybuchają będą po uchwaleniu tych dokumentów. Zgodnie z teorią zarządzania konfliktami ich rozwiązywanie na tym etapie będzie znacznie trudniejsze i kosztowniejsze.

¹⁸Gibbons B., *Przemawianie; Jak zostać mówcą doskonałym*, Wyd. REBIS, Poznań 2007, Oczkoś M., *Abecadło mówienia*, Wyd. UNUS, Wrocław 2000, Rusinek M., Załazińska A., *Retoryka podręczna, czyli jak wnikliwie słuchać i przekonująco mówić*, Wyd. Znak, Kraków 2005.

¹⁹Quebin N., *Jak być przekonującym*, Amber, Warszawa 1999. Tokarz M., *Argumentacja, perswazja manipulacja; Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006.

Lista podstawowych zaleceń i błędów dla organizatorów dyskusji publicznych		
	TAK	NIE
Z inicjatywy	Władz publicznej	Pod naciskiem konfliktów
W celu	Osiągnięcia porozumienia	Spełnienia wymogów ustawowych lub wymuszenie akceptacji
Kiedy.....	Przed podjęciem decyzji	Po podjęciu decyzji
Z zamiarem.....	Skorzystania z wyników	Bez możliwości skorzystania z wyników
Poprzedzona.....	Skuteczną informacją merytoryczną	Połączona z wyjaśnianiem nieporozumień merytorycznych
Tematyka.....	Przede wszystkim merytoryczna – rozwiązania	Wyłącznie prawna i tylko konflikty
Uczestnicy.....	Interesariusze reprezentujący różne punkty widzenia	Tylko protestujący albo przypadkowi
Czas trwania.....	Tyle, ile potrzeba, aby osiągnąć porozumienie	Ograniczone ramy czasowe
Prowadzenie.....	Moderator – mediator	Przedstawiciel jednej ze stron lub żądny sensacji dziennikarz
Forma.....	Dobrze przygotowana, np. warsztaty	Spontaniczna „kłótnia publiczna”
Zakończenie.....	Protokół akceptacji i rozbieżności	Brak podsumowania dyskusji

Warunkiem sensowności dyskusji jest nie tylko prowadzenie jej przed podjęciem decyzji, ale także rzeczywista intencja wzięcia pod uwagę jej wyników. Tego drugiego warunku nie spełniają nawet przepisy aktualnie obowiązujących ustaw, które nakazują organizować dyskusję publiczną. Jediną formą wniosków wynikających z dyskusji, która ma szanse wpłynąć na modyfikację dyskutowanego projektu, są uwagi zgłaszane po dyskusji przez jej uczestników. Taka forma zbierania uwag przewidziana jest także w ustawie krajobrazowej, ale w tym przypadku ma być ona następstwem wyłożenia projektów (zbieranie w czasie wyłożenia i 14 następnych dni), dyskusja publiczna, bowiem nie jest przewidziana.

Uwagi w ten sposób gromadzone są zbiorem przypadkowym odzwierciedlającym jedynie indywidualne opinie ich autorów. Nawet, jeśli dyskusja jest organizowana, to zbioru tego nie można uznać za jej podsumowanie i wykorzystanie. Po dyskusji publicznej winien być sporządzany obrazujący pełną problematykę protokół zawierający jej przebieg i wnioski.

Zasadnicze znaczenie ma też sposób organizowania dyskusji, co jest szczególnie ważne, gdyż źle zorganizowana dyskusja bywa nie tylko bezowocna, ale także szkodliwa

dla przebiegu sprawy. Tego rodzaju dyskusjami są często tzw. spotkania z mieszkańcami organizowane spontanicznie, np. w odpowiedzi na protest. Są zwykle źle przygotowane, źle prowadzone i to przez osobę, która nie gwarantuje bezstronności, a organizatorzy od początku nie mają zamiaru wykorzystać jej efektów. Liczą jedynie na przeforsowanie swoich racji. Żadnego porozumienia nie daje się osiągnąć, konflikty stają się głębsze niż były, organizatorzy tracą nadzieję na skuteczność partycypacji, a winą za niepowodzenie obciążają niesłusznie interesariuszy.

Dobrze zaaranżowana dyskusja publiczna może doprowadzić do pełnej akceptacji i zgody interesariuszy społecznych na rozwiązania zawarte w projekcie, co winno być potwierdzone takim protokołem. Otwiera to drogę do podejmowania decyzji. W przypadku jednak, gdy nie osiągnięto zgody kwestie sporne powinny być wyszczególnione w protokole, który stanowi pełniejszy rezultat dyskusji niż uwagi zgłaszane po niej przez pojedynczych interesariuszy. Kwestie sporne winny być następnie negocjowane.

5.5. Faza 5 - Negocjacje²⁰





W żadnych przepisach prawnych, ani w obowiązujących ustawach, ani w ustawie krajobrazowej nie ma uwzględnionej fazy negocjacji. W praktyce jednak wiele form konsultacji społecznych polega na negocjowaniu, bez nazywania tego w ten sposób. Negocjuje się np. w trakcie dyskusji publicznych, spotkań z protestującymi itp. Fakt, że są to negocjacje spontaniczne zazwyczaj narzuca im formę upartej walki o swoje racje i rzadko przynosi dobre rezultaty. Powodzenie w negocjacjach może ułatwić świadomość, jakie działanie jest w istocie negocjowaniem, a także nabycie choćby podstawowych umiejętności ich prowadzenia. Ponadto lepsze rezultaty negocjowania da się osiągnąć, gdy nie miesza się ich ani z prezentacją projektu ani dyskusją nad nim. Nie ma np. potrzeby negocjowania nieporozumień, powstałych na skutek niezrozumiale przedstawionego projektu, co w praktyce zdarza się bardzo często.

W powszechnym przekonaniu celem negocjacji jest zwycięstwo lub kompromis, a negocjator postrzegany jest jako bezwzględny gracz manipulujący ludźmi. Oba te stereotypy są tylko czasem i tylko częściowo prawdziwe. W rzeczywistości negocjacje to proces komunikowania się, którego celem jest osiągnięcie porozumienia, co nie zawsze jest jednoznaczne z kompromisem. Negocjator to nie zawsze twardy, uparty gracz, lecz także ktoś, kto potrafi zmienić zażartego wroga w partnera skłonnego do wspólnego poszukiwania dobrych rozwiązań. Do prowadzenia szczególnie trudnych negocjacji

²⁰Z. Nęcki, *Negocjacje w biznesie*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1994. M. Tokarz, *Argumentacja, perswazja, manipulacja. Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006²⁰ R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003, , R. J. Lewicki, D. M. Saunders, B. Barry, J. W. Minton, *Zasady negocjacji. Kompendium wiedzy dla trenerów i menedżerów*, Wyd. REBIS, Poznań 2005, K. Benien, *Jak prowadzić trudne rozmowy*, Wyd. WAM, Kraków 2005. Fisher R., Ury W., *Dochodząc do TAK*, PWE, Warszawa 2003, Ury, W. *Odchodząc od NIE*, PWE, Warszawa 2007.

można zaprosić bezstronnego mediatora, którego podstawowym zadaniem jest dbanie, aby warstwa emocjonalna sporu nie zdominowała rzeczowych rozmów merytorycznych.

Istnieją co najmniej 4 możliwe wyniki negocjacji i co za tym idzie 4 różne strategie, które może obrać negocjator lub mediator przed przystąpieniem do akcji.

Wyniki negocjacji			
Możliwości	MY	WY	Komentarz
A. Wygrana			Zarzewie nowego konfliktu
B. Przegrana			Nikt nie chce przegrywać
C. Kompromis			To nie wszystko, co da się osiągnąć
D. Nowe, lepsze rozwiązanie (tzw. „większy tort”)			Do tego powinniśmy dążyć

A. Strategia „na wygraną” wydaje się być najbardziej naturalna i jest spontanicznie wybierana przez ludzi nie zastanawiających się nad długofalowymi konsekwencjami tego wyboru. Wbrew pozorom wygrana jest jednak tylko wtedy sensowna, gdy mamy pewność, że negocjacje z konkretnym partnerem nigdy więcej się nie powtórzą. Jeśli ktoś wygrywa, ktoś musi przegrać, a frustracja przegranego jest doskonałym gruntem do powstawania następnego konfliktu. W kontaktach władzy ze społeczeństwem negocjacje z reguły nie są jednorazowe. Każda wygrana władzy jest społecznie ryzykowna, bo nie tylko może być zarzewiem następnego konfliktu, lecz także pogłębia przepaść nieufności między rządzonymi a rządzącymi.

B. Przystępowanie do negocjacji w przekonaniu, że nie ma szans na wygraną, ani nawet na kompromis, jest w oczywisty sposób bezsensowne. Ktoś, kto nie widzi dla siebie szansy na sukces powinien skupić się na wzmocnieniu swojej siły. Można to osiągnąć w różny sposób, między innymi ucząc się zasad prowadzenia negocjacji, zatrudniając profesjonalnego negocjatora lub żądając powołania bezstronnego mediatora.

C. Dochodzenie do kompromisu wymaga przyjęcia w negocjacjach pokojowego stylu współpracy i skłonienie drugiej strony do przyjęcia takiego samego nastawienia. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego ostatniego celu jest wykorzystanie psychologicznej zasady wzajemności. Jeśli osiągniemy kompromis, czyli podzielimy się wygraną i przegraną po połowie, to możemy być zadowoleni, ale także połowicznie. Nie jest to bowiem najlepszy z możliwych wyników negocjacji.

D. Jeżeli pokojowy styl uda się połączyć z podejściem twórczym, powstaje szansa osiągnięcia najlepszego z możliwych wyników, czyli wymyślenie nowego, lepszego, rozwiązania, dającego obu stronom więcej korzyści niż kompromis. Ten maksymalny wynik zwany metaforycznie „większym tortem” nie zawsze daje się osiągnąć. Niekiedy, mimo przyjęcia twórczej strategii udaje się osiągnąć tylko kompromis, ale samo przyjęcie jej od samego początku wprowadza dobre nastawienie. Strony nie myślą jedynie o tym, aby jak najmniej stracić ze swojej wyjściowej oferty, ale razem poszukują nowego rozwiązania. Innymi słowy nie upór, lecz kreatywność jest nagradzana.

Najczęściej popełniane błędy to:

- brak umiejętności negocjowania,
- brak obyczaju korzystania z pomocy profesjonalnych negocjatorów i mediatorów,
- negocjacje spontaniczne – bez przygotowania,
- nastawienie tylko na wygraną,
- łączenie negocjacji z innymi formami partycypacji,
- brak protokołu końcowego, lub zlekceważenie wyników negocjacji.

W wyniku negocjacji powinien powstać protokół końcowy, który wyszczególnia warunki zgody lub, jeśli jej nie ma, także zakres rozbieżności. Warunki zgody winny być uwzględnione w ostatecznym projekcie. Rozbieżności natomiast, jeśli są, pokazują jasno podejmującemu decyzję, w jakich sprawach robi to bez pełnej zgody społecznej. Od władzy ostatecznie zależy, jaką decyzję podejmie i jaką weźmie na siebie odpowiedzialność.

6. Faza 6 - Uczestnictwo interesariuszy w realizacji zamierzenia

Najpełniejszy sukces partycypacji to uznanie przez interesariuszy, że przedsięwzięcie jest nie tylko godne akceptacji, lecz także ostateczny projekt jest po części ich dziełem. Jest to efekt, który otwiera drogę do udziału interesariuszy w jego realizacji. Oczywiście nie wszystkie przedsięwzięcia nadają się do tego, aby uczestniczyli w nim wolontariusze, ale są takie, w których jest to możliwe. Są też takie, w których przychylność interesariuszy może się przydać na dłuższą metę, np. przedsięwzięcia ochronne. Status ochronny wypracowany wspólnie ze społeczeństwem ma szansę być nie tylko szanowany, ale także czynnie strzeżony przez jego członków.

PODSUMOWANIE

Partycypacja społeczna w ochronie i kształtowaniu krajobrazu wymaga edukacji organizatorów, środków finansowych i czasu. Są to warunki trudne do spełnienia, ale bez uświadomienia, że istnieją i bez woli ich spełniania, ochrona krajobrazu będzie napotykała na uniemożliwiający postęp opór społeczny. Zaproponowany w ustawie krajobrazowej zakres partycypacji jest niezwykle wąski, zaś tu przedstawiony program niezwykle szeroki. Jest to oferta poprawy standardu realizacji form nakazanych i stopniowego poszerzania zakresu o formy pozaustawowe w miarę możliwości i umiejętności organizatorów.