



STUDIA OBSZARÓW WIEJSKICH

2016, tom 41, s. 43–61

<http://dx.doi.org/10.7163/SOW.41.3>



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE
www.ptg.pan.pl



INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
POLSKA AKADEMIA NAUK
www.igipz.pan.pl

WPŁYW KONFLIKTU TYPU NIMBY NA WIEJSKĄ SPOŁECZNOŚĆ LOKALNĄ

THE NIMBY SYNDROME CONSEQUENCES AT LOCAL SCALE

Maria BEDNAREK-SZCZEPAŃSKA

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
ul. Twarda 51/55, 00–818 Warszawa
bednarek@twarda.pan.pl

Zarys treści: Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i związany z tym napływ środków finansowych w różnych formach przyczynił się do wzmocnienia ruchu inwestycyjnego na obszarach wiejskich. Plany lokalizacji różnego typu inwestycji spotykały się ze sprzeciwem społeczności lokalnych – na dużą skalę ujawnił się syndrom NIMBY. Przedmiotem analiz w artykule jest dziewięć przypadków konfliktów lokalizacyjnych na obszarach wiejskich, które zaistniały w związku z syndromem NIMBY. Celem badań była ocena konsekwencji, jakie dla społeczności lokalnych miało ujawnienie się postaw typu NIMBY. Źródłami danych były wywiady pogłębione z aktorami konfliktów, dokumentacja udostępniana przez urzędy gmin, materiały publikowane przez liderów protestów i inne. W efekcie badań powstał schemat ilustrujący wpływ konfliktu o charakterze NIMBY na społeczność lokalną.

Słowa kluczowe: syndrom NIMBY, wywiad pogłębiony, obszary wiejskie, partycypacja społeczna.

Wprowadzenie

Syndrom NIMBY oznacza rodzaj postawy społeczności lokalnej wobec inwestycji planowanej w sąsiedztwie miejsca jej zamieszkania. Postawa ta polega na sprzeciwie wobec lokalizacji inwestycji w konkretnym miejscu przy jednoczesnej akceptacji dla tego rodzaju inwestycji w ogóle (Dear 1992). Przedmiotem sprzeciwu jest zatem nie tyle sam obiekt, co jego umiejscowienie i związane z tym zagrożenia.

Napływ środków finansowych po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej stał się istotnym czynnikiem wzmocnienia procesów inwestycyjnych na terenie całego kraju. Nastąpił rozwój działalności gospodarczej, modernizacja i rozbudowa infrastruktury, wspierana jest energetyka odnawialna itd. Jednocześnie słabość planowania przestrzennego, niedostatek terenów inwestycyjnych, postępujące rozpraszanie zabudowy, a z drugiej strony prawa obywatelskie, jakie w wyniku transformacji ustrojowej nabyło społeczeństwo, sprzyjały ujawnianiu się postaw typu NIMBY. Syndrom NIMBY był w ostatniej dekadzie powszechnym zjawiskiem na obszarach wiejskich. Jest jednak mało zbadany i trudny do badania. W prasie lokalnej i regionalnej, publikowanej w wydaniach internetowych

w okresie 01.2007–03.2014, opisano około 500 konfliktów tego typu, które miały miejsce na obszarach wiejskich i w małych miastach.

Celem badań była identyfikacja wpływu, jaki ujawnione postawy typu NIMBY miały na badane społeczności lokalne. Analizy konfliktów typu NIMBY dokonano na podstawie badań o charakterze jakościowym przeprowadzonych w dziewięciu miejscowościach wiejskich w Polsce.

Podstawy teoretyczne i przegląd badań

Sprzeciw grupy mieszkańców wobec planowanej inwestycji prowadzi do konfliktu typu NIMBY. Jest on szczególnym rodzajem szerokiej kategorii zjawisk, które określa się mianem konfliktów społecznych. Teoria tego zjawiska rozwijała się wielotorowo, począwszy od drugiej połowy XIX w. Konflikty społeczne są różnorodnie definiowane, ale wszystkie koncepcje można sprowadzić – jak podaje J. Mucha (2014) – do trzech zasadniczych wymiarów rozumienia tego pojęcia. Pierwszym z nich jest rozumienie strukturalne: konflikt to stwierdzona obiektywnie sprzeczność interesów dwóch lub większej liczby podmiotów, która wynika z ograniczonej ilości pożądanego przez nich dóbr. W rozumieniu behawioralnym (interakcyjnym) konflikt to swego rodzaju „walka”, a więc układ powiązanych ze sobą interakcji mających na celu realizację własnego interesu, kosztem interesu drugiej strony konfliktu. Jednak nie zawsze obiektywna sprzeczność interesów jest w takich przypadkach uświadomiona. Walka może wynikać z błędnego odczytania układów strukturalnych. W trzecim rozumieniu, psychospołecznym, konflikt jest stanem wrogości (niechęci) pomiędzy podmiotami. Taki antagonizm nie musi koniecznie wynikać ze sprzeczności interesów ani mieć wymiaru behawioralnego (Mucha 2014).

Przedmiotem zainteresowania geografii i gospodarki przestrzennej są tzw. konflikty przestrzenne. Według J. Kołodziejskiego (1982) ich istotą jest „walka o dostęp do przestrzeni, do jej walorów i zasobów prowadzona z pozycji różnych, sprzecznych kryteriów racjonalności jako pochodnych celów reprezentowanych przez te podmioty”. Źródłem konfliktów przestrzennych jest „występowanie na danym obszarze wielu różnych możliwości zagospodarowania lub/i wielu różnych interesów i celów, w tym związanych z użytkowaniem dóbr środowiskowych” (Dutkowski 1996a, s. 41). Istotą sytuacji konfliktowych jest niedobór przestrzeni o określonych cechach (Dutkowski 1996a; Kołodziejski 1982, 1988). Odnosząc się do sporów o dobra środowiskowe¹, M. Dutkowski (1996 b, s. 13) określa konflikt jako „ujawnioną niezgodność, bezpośrednią, jawną interakcję społeczną, w której działania każdej ze stron zmierzają do utrudnienia przeciwnikowi osiągnięcia jego celów związanych z korzystaniem z dóbr środowiskowych”. Można zatem przyjąć, bazując na definicjach J. Kołodziejskiego oraz M. Dutkowskiego, że konflikt przestrzenny jest konfliktem społecznym łączącym wymiar strukturalny oraz behawioralny.

Jeszcze węższym pojęciem jest konflikt lokalizacyjny, w którym przedmiotem ujawnionej sprzeczności i interakcji podmiotów jest lokalizacja inwestycji dotycząca określonej przestrzeni, zatem mieści się w pojęciu konfliktu przestrzennego. Konflikt typu NIMBY na-

¹ M. Dutkowski (1996a i b) zajmował się konfliktami środowiskowymi, stwierdzając jednocześnie, że „każdy konflikt środowiskowy jest »przestrzenny«, bo dobra środowiskowe zajmują jakiś fragment przestrzeni, a jednocześnie „każdy konflikt w gospodarce przestrzennej ma charakter środowiskowy”, gdyż przestrzeń jest elementem sztucznego lub przyrodniczego środowiska (Dutkowski 1996a, s. 41).

leży zaś uznać jako szczególny rodzaj konfliktu lokalizacyjnego, choć nie każdy taki konflikt jest jednocześnie lokalizacyjnym. Nie jest nim, jeśli dotyczy np. przebudowy czy zmiany funkcji obiektu już istniejącego. Głównymi stronami tego typu konfliktu jest społeczność lokalna (a raczej pewna jej część) oraz inwestor (prywatny lub publiczny, lokalny lub zewnętrzny).

Konflikty społeczne w potocznym rozumieniu oraz w dyskursie publicznym są traktowane jako zjawiska negatywne, niepożądane, których należy unikać. Jednocześnie już jedni z pierwszych teoretyków konfliktów zaczęli dostrzegać ich pozytywne funkcje. G. Simmel (1908) akcentował rolę konfliktu w budowaniu jedności, tworzeniu więzi, wzrostu spójności i ustrukturyzowaniu systemu społecznego czy osłabianiu napięcia pomiędzy przeciwnościami. Myśl Simmela kontynuował i rozwijał L. Coser. W ujęciu ogólnym traktował on konflikty jako zjawiska naturalne w elastycznych strukturach społecznych. Ich występowanie świadczy o „normalności” społeczeństwa. Wielość afiliacji grupowych jednostek przekłada się na wielość niekumulujących się konfliktów, co może prowadzić do powstania mechanizmu równoważącego, zapobiegającego tworzeniu się fundamentalnego podziału w społeczeństwie. „Konflikt działa jako bodziec do ustanawiania nowych zasad, norm i instytucji, służąc tym samym jako czynnik socjalizacyjny dla obu stron sporu” (Coser 2009, s. 97)².

„Konflikt z innymi grupami przyczynia się do ustanowienia oraz utwierdzenia tożsamości grupy oraz podtrzymania jej granic z otaczającym światem społecznym” oraz konflikt z innym podmiotem „czyni członków grupy bardziej świadomymi ich więzi grupowych oraz zwiększa ich zakres uczestnictwa” (Coser 2009, s. 29, 69). Przyczynia się więc do ożywienia wartości celów grupy, mobilizacji energii członków danej grupy, wzrostu jej spójności, wzrostu uczestnictwa w życiu społecznym.

Rozważania Cosera stały się teoretyczną inspiracją do podjęcia badań nad znaczeniem i rolą konfliktów typu NIMBY w wiejskich społecznościach lokalnych w Polsce. Polski dorobek w tym zakresie jest skromny, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów wiejskich. Pojedyncze prace odnoszą się bezpośrednio do syndromu NIMBY i mają charakter teoretyczny (Matczak 1996; Frączak 2010; Dmochowska-Dudek 2011) lub empiryczny (Michałowska 2008a, b; Dmochowska-Dudek 2008, 2010). Należy tu również wspomnieć prace poświęcone różnie definiowanym formom konfliktów częściowo związanych z syndromem NIMBY (m.in. konfliktom o zasoby środowiska – Śliwińska 2004; Matczak 2004; konfliktom miejskim – Majer 2000; konfliktom i protestom lokalnym – Matczak 2000; Skrzypiec 2011, konfliktom lokalizacyjnym – Nowak 2004).

W publikacjach dotyczących omawianej tematyki więcej uwagi poświęca się przyczynom syndromu NIMBY czy motywacjom protestujących, niż jego konsekwencjom. W ograniczonym zakresie rozpatruje się konflikt z perspektywy jego wpływu na społeczność lokalną. Pod tym względem wyróżnić należy prace E. Michałowskiej (2008a, b), która dostrzegła, prowadząc badania w regonie łódzkim, że konflikty typu NIMBY przyczyniły się do integracji społeczności lokalnej, kształtowania i stabilizowania kapitału społecznego, kreowania lokalnych liderów, wzrostu integracji i aktywności w życiu publicznym. Z kolei R. Skrzypiec (2011), który badał konflikty lokalne, ale o innym charakterze niż NIMBY, wskazuje, że pełnią one rolę mechanizmu wzmacniającego partycypację społeczną: uruchamiają procesy włączania się społeczności w procesy decyzyjne, są czynnikiem zmiany

² Korzystano z polskiego tłumaczenia książki L. Cosera *The Functions of Social Conflict* (1956).

społecznej i narzędziem demokracji bezpośredniej. Zaś konflikty typu NIMBY postrzegają autor jako przykład wzmocnienia „brudnego” kapitału społecznego.

W artykułach często pojawia się pojęcie partycypacji społecznej. Według W. Siemińskiego (2007) partycypację należy traktować jako objaw późnej fazy rozwoju ustroju demokratycznego, w której ma miejsce aktywność obywateli również pomiędzy wyborami. K. Dekker (2007) wyróżnia dwa zasadnicze rodzaje partycypacji: formalną i nieformalną. Partycypacja formalna polega na włączeniu różnych typów aktorów, w sposób bezpośredni lub pośredni, w procesy podejmowania decyzji wykraczające poza akt wyborczy. Odnosi się ona do uczestnictwa w procesie decyzyjnym osób zewnętrznych w stosunku do kręgu administracyjno-politycznego (van den Hove 2006). Partycypacja nieformalna obejmuje wszystkie pozostałe aktywności w życiu publicznym (np. lokalnym), czyli działania poza sferą administracyjno-polityczną, ale mające znaczenie dla danej zbiorowości. Taka aktywność dla dobra lokalnej wspólnoty jest przejawem społecznej odpowiedzialności obywateli.

Zgodnie z paradygmatem *governance*, coraz większą uwagę w polityce i planowaniu przestrzennym przywiązuje się do zarządzania opartego na współpracy. Tradycyjna perspektywa odgórnego kierowania i kontroli jest zastępowana perspektywą wspierania partycypacji w procesach zarządzania przestrzenią, środowiskiem i krajobrazem (White 2001; Renn 2006; Sevenant i Antrop 2010). Również lokalizacja kontrowersyjnych inwestycji powinna być poprzedzona otwartym dialogiem pomiędzy wszystkimi stronami, które mają w tym interes i na które ta inwestycja będzie miała wpływ. Ten pogląd, jak konkluduje R. Lidskog (1997), raczej nie jest w debacie akademickiej kwestionowany. Taki dialog jest przejawem działania demokracji oraz umożliwia pozyskanie z różnych źródeł i z różnych perspektyw wiedzy koniecznej dla podjęcia właściwej decyzji. Jedną z najważniejszych zainteresowanych stron takiego procesu jest bez wątpienia lokalna społeczność. Mieszkańcy bezpośrednio dotknięci skutkami decyzji są najczęściej najlepszymi ekspertami w sprawach dotyczących ich miejsca zamieszkania (Patel i in. 2007).

Źródła informacji o konfliktach

Konflikty w społecznościach lokalnych są trudną do badania materią. Źródła danych, które można w tym celu wykorzystać, są różnorodne, ale trzeba do nich podchodzić z dużą ostrożnością. Najważniejszym źródłem informacji w prowadzonych badaniach byli uczestnicy konfliktu. Transkrypcje wywiadów pogłębionych (27 wywiadów) oraz wypowiedzi uzyskane w formie pisemnej (3) były głównym przedmiotem analiz prezentowanych w tym artykule. Na temat konfliktów wypowiadali się liderzy protestu, sołtysi, wójtowie, urzędnicy gminni zajmujący się planowaniem przestrzennym, przedstawiciele inwestorów³. Należy podkreślić, że każda z tych osób była w jakiś sposób zaangażowana w konflikt, nawet gminni urzędnicy czy wójtowie deklarujący swoją neutralność. Dlatego ich wypowiedzi są subiektywnymi opiniami uzależnionymi od stanowiska w sporze, co trzeba było uwzględnić interpretując zebrany materiał.

³ W ośmiu przypadkach konfliktów wypowiedzi ustne lub pisemne uzyskano od przedstawicieli kluczowych stron konfliktu. W jednym przypadku uzyskano wywiad jedynie od lidera protestu. W artykule celowo nie ujawniono nazw gmin, w których badano konflikty, aby uniemożliwić identyfikację na podstawie zamieszczanych cytatów osób udzielających wywiady, którym zagwarantowano anonimowość.

Do analiz wykorzystano również dokumenty: protokoły z sesji rad gmin, uchwały rad gmin, decyzje władz lokalnych, decyzje organów odwoławczych i wyroki sądów, dokumenty planistyczne. Ten materiał jest obiektywnym źródłem informacji na temat tego, jak przedstawiciele społeczności lokalnej włączali się w administracyjne procedury związane z lokalizacją inwestycji. Kolejnym źródłem danych są wszelkie materiały publikowane przez liderów protestu, które pokazują, jakie formy działań były podejmowane przez nimbistów i w jaki sposób prowadzili akcję informacyjną. I w końcu analizowano również publikacje ukazujące się na temat konfliktu w prasie lokalnej i regionalnej.

Badania prowadzono w dziewięciu miejscowościach, w tym w czterech położonych w sąsiedztwie dużych miast oraz w pięciu położonych peryferyjnie. Każda z miejscowości położona była w innym województwie (mazowieckie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie, świętokrzyskie, opolskie, pomorskie, zachodniopomorskie i wielkopolskie). Przedmiotem konfliktu były: elektrownie wiatrowe (2 przypadki), drogi krajowe (2 przypadki), ferma hodowlana, biogazownia, spalarnia odpadów, maszt telefonii komórkowej i żwirownia⁴.

Syndrom NIMBY jest bardzo trudny do oceny z etycznego punktu widzenia. Z jednej strony krytykuje się postawę przedkładania interesu osobistego nad interes ogólny, która często jest utożsamiana z syndromem NIMBY. Z drugiej strony, trudno się dziwić protestującym, którzy walczą o jakość życia w swoim miejscu zamieszkania, o swój dom, stanowiący bardzo istotną wartość w życiu człowieka. Na pewno wiele protestów można oceniać negatywnie, a argumenty protestujących za irracjonalne. Tym niemniej nie można odmawiać protestującym prawa do wyrażania swojej opinii na temat zagrożeń, które postrzegają w związku z planowaną inwestycją i podejmowania dozwolonych prawem działań w celu obrony ważnych dla nich wartości.

Wpływ konfliktu typu NIMBY na życie społeczne

„Samorządy protestu” i ich działania przeciwko niechcianej inwestycji

W następstwie uświadomienia sobie przez społeczność lokalną zagrożenia, jakie niesie planowana inwestycja, dochodzi do konfliktu pomiędzy tą społecznością a inwestorem. Ujawnia się jego behawioralny wymiar: rozpoczyna się ciąg interakcji pomiędzy stronami konfliktu.

W analizowanych przypadkach po stronie przeciwników inwestycji utworzył się swego rodzaju „samorząd” protestujących, a więc zespół osób, które podejmowały w imieniu własnym (głównie) oraz w imieniu innych przeciwników inwestycji dobrowolne, społeczne i prowadzone według własnego planu działania, mające na celu zablokowanie powstania kontrowersyjnego obiektu. Liderem protestujących zostawała osoba mająca wysokie oso-

⁴ Takiego doboru obiektów NIMBY dokonano na podstawie wyników ogólnopolskiej kwerendy prasy regionalnej i lokalnej dla lat 2007–2014, przeprowadzonej w celu analizy struktury przestrzennej syndromu NIMBY na obszarach wiejskich w Polsce. Wybrane obiekty reprezentują najczęściej występujące kategorie inwestycji będące przedmiotem protestów opisywanych w prasie regionalnej i lokalnej. Kryterium wyboru konfliktów była również jego skala. Do badań szczegółowych wybrano te konflikty, które, jak stwierdzono na podstawie analizy archiwów prasowych, miały zasięg co najmniej jednej wsi, stanowiły istotny problem w skali co najmniej sołectwa (nie wzięto pod uwagę konfliktów dotyczących pojedynczych osób czy kilku osób).

biste poczucie zagrożenia planowaną inwestycją (np. mieszkająca najbliżej niej), sołtys lub miejscowy radny.

„Sąsiedzi mówią: wicie, walczcie, tylko żeby te fermy nie powstały. Ale żeby tak sami się zabrać, to nie bardzo...” (osoba zaangażowana w protest przeciwko fermom, gmina F).

W badanych przypadkach różne były formy funkcjonowania takich „samorządów” protestu. O najsłabszym pod względem partycypacji społecznej modelu można mówić w przypadku dwóch typowo rolniczych, peryferyjnie położonych gmin. W gminie F powstało stowarzyszenie liczące 5 osób, natomiast praktycznie wszystkie działania były inicjowane i osobiście prowadzone przez lidera:

„My chodziliśmy [z żoną – przyp. red.] i zbieraliśmy podpisy. Zrobiliśmy zebranie. Na zebranie przyszło dużo osób, ale głos zabierało trzy. Formalnie to jest tak, że wszyscy Panią [mnie – przyp. red.] popierają, na zebranie przyjdą, ale zabrać głos to nie bardzo. Musi być jeden, dwóch czy trzech odważnych i oni muszą to ciągnąć. (...) Ja muszę być tym człowiekiem, który inspirowuje. [Sąsiedzi mówią – przyp. red.] Ty to lepiej zrobisz, Ty się na tym znasz. (...) Wspólne działania nie były inicjowane. Bo lepiej o tym, co ja robię, nie rozpowiadać. No bo przeciwnik się dowiadyuje, co my chcemy zrobić” (lider protestu przeciwko fermom, gmina F).

Jest to zatem model samotnego lidera. Stowarzyszenie odgrywa tu rolę głównie formalną (umożliwia udział formalny w procedurach oceny i lokalizacji inwestycji), a zaangażowanie innych członków społeczności jest nikłe. Skrajnie odmienny przypadek reprezentowała gmina Ż, znajdująca się w strefie podmiejskiej miasta wojewódzkiego, gdzie mieszkańcy nie zgadzali się na lokalizację żwirowni. Lokalni społecznicy z sołtysiem na czele utworzyli stowarzyszenie, w skład którego weszło około 40 osób.

„Zbieraliśmy się w grupach i planowaliśmy działania. Około 15 osób było najbardziej zaangażowanych, którzy mogli coś wnieść, coś pomóc. Mieliśmy olbrzymie wsparcie reszty mieszkańców. Mieszkańcy mają różną wiedzę, różne kontakty. Ustaliliśmy działania, jakimi zagadnieniami poszczególne grupy osób mają się zająć. Każda grupa miała przydzielony zakres działań. Kilka osób angażowało się w happeningi, inne osoby były od konsultacji z prawnikami. Były osoby, które zbierały podpisy, udzielały się medialnie. (...) Są tutaj [we wsi – przyp. red.] takie panie, które nie pracują, chodzą w dzień na spacer. Jesteśmy z nimi umówieni. Jeśli tylko coś podejrzanego się dzieje (np. przyjeżdża jakiś samochód, coś robią) od razu dzwonią do nas, wszczynamy alarm. Mamy więc swoich szpiegów” (lider protestu przeciwko żwirowni, gmina Ż).

Można tu więc mówić o modelu partycypacyjnym, w którym stowarzyszenie mieszkańców jest realnym bytem podejmującym działania zbiorowe przeciwko inwestycji. Zaangażowana jest większa grupa osób funkcjonująca w sposób zorganizowany. W działania włączani są też inni członkowie społeczności. Jest to wzorcowy przykład oddolnej samoorganizacji mieszkańców wsi.

Inny przykład modelu partycypacyjnego reprezentuje podmiejska gmina S, w której mieszkańcy protestowali przeciwko spalarni odpadów. Tu zawiązały się dwa odrębne, równoległe działające stowarzyszenia: jedno z nich zaangażowało się w działania formalnoprawne, było stroną w procesie sądowym przeciwko inwestorowi, drugie zaś prowadziło

akcję medialną, nagłaśniało sprawę, starając się pozyskać sojuszników wśród instytucji regionalnych, krajowych i europejskich. Stowarzyszeniom tym przyświecał wspólny cel, ich działalność była odmienna, ale się wzajemnie uzupełniała. Wspólnie organizowały spotkania z mieszkańcami.

„Liczba najaktywniejszych mieszkańców wahała się od kilkunastu do kilkudziesięciu osób. Mieszkańcy informowali o spotkaniach, wysyłając zaproszenia i rozdając ulotki, propagowali wiedzę wśród mieszkańców na temat zagrożenia, jakie przyniesie funkcjonowanie spalarni odpadów” (lider protestu przeciwko spalarni, gmina S).

Zespoły najaktywniejszych protestujących podejmowały różnorodne działania w celu przeciwdziałania inwestycjom, bez względu na model, który reprezentowały. Działania te miały miejsce w trzech zasadniczych wymiarach: komunikacji i dialogu, formalno-prawnym oraz merytorycznym. Najszerzą płaszczyzną aktywności była sfera komunikacji i dialogu. Protestujący nawiązywali kontakty z różnymi podmiotami, w tym z inwestorem, nagłaśniali sprawę w celu pozyskania sojuszników i wsparcia. W każdym z badanych przypadków liderzy protestu, wykorzystując metody komunikowania bezpośredniego i pośredniego (głównie o charakterze perswazyjnym), starali się dotrzeć do jak największej grupy mieszkańców miejscowości zagrożonej lokalizacją inwestycji, zainteresować problemem i uzyskać ich poparcie (o czym w dalszej części tekstu). W kilku przypadkach można mówić o zaistnieniu międzysołeckiej współpracy, ujawnieniu się swego rodzaju solidarności międzysołeckiej, kiedy liderzy protestu szukali poparcia w sąsiednich wsiach.

„3–4 osoby z B odwiedziły każdego sołtysa w gminie. (...) Dzisiaj wy pomagacie nam, jutro my wam. Sołtysi chodzili po swoich wsiach i zbierali podpisy [przeciwko inwestycji w gminie B – przyp. red.]. Sołtys postarał się przejść po swojej wsi i wytłumaczył mieszkańcom (lider protestu przeciwko biogazowni, gmina B).

„No to myśmy poprosili radę sołecką, *sołtysa miejscowości* w gminie D. On chętnie zrobił zebranie rady sołeckiej, zaprosił nas, myśmy przedstawili, jak to wygląda, absolutnie większość przeciwna i to pismo wysłał, rzeczywiście do urzędu gminy. To samo w gminie M” (lider protestu przeciwko wiatrakom, gmina W).

Akcja pozyskiwania sojuszników skierowana również była do władz gminy (uczestnictwo w sesjach rady gminy, spotkania z władzami gminy), a także do szeregu publicznych instytucji zewnętrznych (rady powiatów, samorząd województwa, rzecznik praw obywatelskich itd.). Protestujący dążyli też do nagłaśniania swojego problemu w mediach lokalnych i regionalnych. Docierali do wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych z różnych części kraju i szukali u nich wsparcia. Kontaktowali się z protestującymi przeciwko podobnym inwestycjom z innych części Polski, a także z politykami szczebla krajowego. No i wreszcie prowadzili dialog z inwestorem, nakłaniając go do wycofania się z inwestycji lub do jej zmiany.

Ten wachlarz podmiotów, do których skierowane były działania, jest więc bardzo szeroki. Protestujący budowali wielokierunkowe sieci współpracy na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, promując przy tym swoją miejscowość i jej zagrożone – w ich opinii

– walory. Dochodziło zatem do gromadzenia przez liderów protestów kapitału społecznego w wymiarze pomostowym.

Działania w sferze formalno-prawnej polegały na wykorzystaniu wszelkich możliwości uczestnictwa w procedurach administracyjnych prowadzących do lokalizacji inwestycji: składanie uwag i wniosków w postępowaniach dotyczących decyzji środowiskowej, do projektów dokumentów planistycznych, odwoływanie się od niekorzystnych decyzji lub ich zaskarżanie. Temu zaangażowaniu towarzyszył merytoryczny wymiar aktywności protestujących. Liderzy protestu studiowali dokumentację inwestycji, docierali do fachowej wiedzy, pozyskiwali opinie ekspertów, poszukując merytorycznych argumentów przeciwko jej realizacji. Analizowali raporty oddziaływania inwestycji na środowisko i wykrywali znajdujące się tam błędy. Zdobytą wiedzę przekazywali mieszkańcom. Angażowali się w merytoryczną debatę z inwestorem, władzami gminy itd. Plany niechcianej inwestycji stały się, przynajmniej dla pewnej części mieszkańców, bodźcem do poszerzania wiedzy o miejscu zamieszkania, jego zagrożeniach, wpływie inwestycji na środowisko. Jest to pozytywna rola konfliktu o lokalizację inwestycji. W przypadku konfliktów dotyczących przebiegu drogi ta aktywność w wymiarze merytorycznym miała również twórczy charakter. Mieszkańcy proponowali własne, autorskie warianty drogi.

„Z jednej strony protestujemy, ale z drugiej dajemy konkretne rozwiązania. Nasza propozycja [przebiegu drogi] uwzględni zarówno interesy społeczne mieszkańców gminy D, ale także mieszkańców powiatu N (...). Nasze apele i protesty trwają już kilka lat. Rozwiązania, które proponujemy nie powstały w ostatniej chwili. Swoje zastrzeżenia wnosimy już od pierwszych konsultacji” (lider protestu przeciwko drodze, gmina D).

Ogólnie rzecz biorąc, konflikt wokół niechcianych inwestycji stał się więc w badanych przypadkach katalizatorem partycypacji społecznej, która przybierała różne formy i zakres. Ta partycypacja w trzech opisanych wymiarach jest realizacją w lokalnej skali, choć daleką od ideału koncepcji demokracji deliberacyjnej bazującej właśnie na dialogu, na dyskusie, na rozległej sieci procesów komunikowania. Należy jednak podkreślić, że zdarzają się również (nie jest zbadane, na ile powszechne jest to zjawisko) w konfliktach typu NIMBY przypadki patologii deliberacji, gdy protestujący stosują niemieszczące się w standardach demokratycznych metody nacisku na decydentów czy inwestorów.

Uczestnictwo mieszkańców i ich poczucie podmiotowości

Dotychczas omówiono zaangażowanie przeciwko niechcianej inwestycji wąskiej grupy lokalnych liderów. Grono liderów oddziaływało na miejscową społeczność, motywując ją do zainteresowania się problemem, warto więc przyrzeć się temu, w jakim zakresie miało miejsce włączanie się szerszej grupy mieszkańców.

„Mieszkańcy przychodzili na zebrania, każdy tam swoje zdanie wykrzyczał. (...) Maszty były takim dużym impulsem do zaangażowania mieszkańców” (osoba zaangażowana w protest przeciwko masztowni telefonii komórkowej, gmina M).

„Na pierwszym spotkaniu było około 50 osób, na drugim około 100” (lider protestu przeciwko żwirowni, gmina Ż).

„Zaczęło się, jak postawili wieżę do pomiaru wiatru. [Mieszkańcy wsi – przyp. red.] zorganizowali zebranie, zebrało się ok. 140 osób i przegłosowali, że nie będzie wiatraków” (sołtys, gmina W).

„Zaangażowanie mieszkańców podczas protestu ulicznego przerosło nasze oczekiwania. Aktywni byli również mieszkańcy, których planowana inwestycja nie dotknęłaby bezpośrednio – ich nieruchomości nie graniczą z przebiegiem żadnego z wariantów. Na spotkania chętnie przychodzili mieszkańcy. Nie można było narzekać na brak zainteresowania” (lider protestu przeciwko drodze, miejscowość O).

W każdym z badanych przypadków lokalizacja inwestycji stała się przedmiotem zainteresowania części mieszkańców, również poza wąską grupą liderów protestu. Mieszkańcy uczestniczyli w manifestacjach, brali udział w zebraniach i spotkaniach (najczęściej gromadzących kilkadziesiąt do ponad stu osób), podpisywali się pod petycjami do władz lokalnych (od kilkudziesięciu do przeszło tysiąca osób w badanych przypadkach), brali udział w konsultacjach społecznych. Na tym etapie badań nie uzyskano informacji, jaki był udział mieszkańców nieobojętnych wobec lokalizacji inwestycji w stosunku do ogółu. Tym niemniej konflikt wokół inwestycji należy uznać za czynnik wzrostu zainteresowania mieszkańców sprawami publicznymi, tym, co dzieje się w gminie, zagospodarowaniem przestrzennym, nawet jeśli dotyczyło to tylko części społeczności. To zainteresowanie, to pierwszy niezbędny etap wszelkiej obywatelskiej partycypacji. Mimo iż konflikt taki jest okazjonalnym zrywem społecznym, który po wygaśnięciu przedmiotu sporu zanika, to może być dla społeczności lokalnej ważnym doświadczeniem i lekcją obywatelskości.

„Generalnie zainteresowanie gospodarką przestrzenną, rozwojem gminy wtedy jakby się obudziło. Wszyscy zauważyli, jak to [wiatraki – przyp. red.] miało być rozlokowane, zaczęli się przyglądać, na zebraniach były pokazywane mapy, ludzie mieli okazję zapoznać się, jak w poszczególnych częściach gminy. I to wpłynęło na takie jakby pobudzenie zainteresowania mieszkańców sprawami właśnie rozwoju gminy” (wójt gminy E).

„Uzmysłowiliśmy wszystkim, nie tylko naszej wsi, ale w ogóle, że musimy interesować się [tym co się dzieje w gminie – przyp. red.]. Do tej pory było tak, że jakiś kwit czy informacja – nikt nie czytał. Każdy dokument, jaki przychodzi do sołtysa powinien być przeanalizowany, przeczytany do końca. Jeżeli sołtys nie rozumie, tu musi zwrócić się do kogoś. Ludzie coraz bardziej muszą bacznie rozglądać się wokół siebie” (lider protestu przeciwko biogazowni, gmina B).

W tych miejscowościach, w których przeciwnicy lokalizacji inwestycji odnieśli sukces, władze i liderzy lokalni akcentowali wzrost poczucia podmiotowości i sprawczości wśród społeczności. Natomiast tam, gdzie działania przeciwników inwestycji nie odniosły skutku, obecne był poczucie bezradności, rezygnacji.

„To my możemy decydować o własnym losie. [Konflikt wokół biogazowni – przyp. red.] dał ludziom nadzieję na to, że mogą, tylko muszą się zaangażować. Ludzie mogą decydować o tym, co się wokół nich będzie działo” (lider protestu przeciwko biogazowni, gmina B).

„ [Mieszkańcy W. utwierdzili się w tym – przyp. red.] że jednak jako sołectwo, oni mogą wyrazić swoje zdanie, które jest w jakiś sposób wiążące dla burmistrza, dla rady. Wiadomo, że to, powiedzmy, nie do końca, ale nie to o chodzi, żeby ze społeczeństwem wtedy »iść na udryk i również na siłę uszczęśliwiać“ (wiceburmistrz gminy W).

„Ja jestem przekonana w 90% że idzie to z góry, bo ktoś uchwalił jakieś prawo, artykuł. I nie da się z tym walczyć, co mamy się sądzić, szkoda pieniędzy i nerwów (...) Ludzie raczej nie mają żadnego wpływu na takie decyzje. Walka z wiatrakami. Ludzie są tylko po to żeby robić, kasę dawać i na tym koniec“ (osoba zaangażowana w protest przeciwko masztowi telefonii komórkowej, gmina M).

Wpływ konfliktu na stosunki sąsiedzkie

Kontrowersyjność obiektów NIMBY polega nie tylko na sprzeczności interesów społeczności danej miejscowości z interesem inwestora czy interesem publicznym, ale również na sprzeczności interesów wewnątrz tej społeczności, na którą potencjalna inwestycja miałaby oddziaływać. Konflikt z inwestorem może więc przekształcić się w spór w obrębie społeczności, której część, oczekująca korzyści w związku z inwestycją, staje po stronie inwestora. Konflikt dzieli więc wtedy społeczność lokalną, jednocześnie konsolidując grupę mieszkańców posiadającą wspólny cel przeciwdziałania inwestycji.

Dzielący wpływ planowanej kontrowersyjnej inwestycji na stosunki społeczne odnotowano szczególnie wyraźnie w przypadku wiatraków. Specyfiką konfliktów wokół lokalizacji wiatraków jest jednoznaczny podział na tych, którzy są beneficjentami i odnoszą wysoką materialną korzyść z posadowienia wiatraków na swoich działkach oraz ich sąsiadów, którzy w związku z tym poniosą straty materialne (potencjalny spadek wartości gruntów) i ograniczone zostanie ich prawo własności (np. prawo do zabudowy). Poniższe cytaty ilustrują negatywny wpływ konfliktów wokół wiatraków na stosunki sąsiedzkie. W przypadku konfliktu wokół lokalizacji drogi, w którym istniały dwa alternatywne warianty, społeczność podzieliła się na dwa antagonistyczne obozy związane z przebiegiem tych wariantów. Można przypuszczać, że podobnie dzieje się w wielu przypadkach wariantowej lokalizacji dróg.

„Było spotkanie tej rady sołeckiej, nie wszystkich, broń Boże, tamtych z rady sołeckiej, sołtys i może jeden czy dwóch z rady sołeckiej i radni. Spotykali się i oni tam knuli jakieś plany na stawianie tego wszystkiego. (...) Robiono wojnę podjazdową, jak to się mówi. Żeby tak uszczypnąć, skłócić społeczeństwo“ (lider protestu przeciwko wiatrakom, gmina W).

„Powstały takie konflikty, nie to, żeby jakieś złe słowa padały pod adresem jakiejś osoby, tylko to drugie osoby, u których na działce miał stać wiatrak. To dla niej było to korzystne, bo obiecana jej była jakaś suma pieniędzy, to wytkany mój mąż palcem: co mu się tam k... nie podoba“ (osoba zaangażowana w protest przeciwko wiatrakom, gmina W).

„Część osób, które nie byłyby beneficjentami tych korzyści [z lokalizacji wiatraków – przyp. red.] poczuło się zazdrosnymi o sąsiadów, że na ich działkach będą zlokalizowane te siłownie, a na innych nie. Taka nasza polska zwyczajna zawiść. Przykro, ale niestety to się często tak odbywa. (...) To [sprawa lokalizacji wiatraków – przyp. red.] rzeczywiście skonfliktowało wieś, przebiegały nawet podziały rodzinne“ (wójt, gmina E).

„Ludzie się skonfliktowali. Sąsiedzi, którzy przez lata byli kolegami teraz żyją w niezgodzie” (wójt, gmina O).

Dość trudno na podstawie zebranych w terenie informacji jednoznacznie ocenić, jak trwały był negatywny wpływ konfliktu wokół inwestycji na stosunki społeczne, relacje sąsiedzkie. Przeważała jednak opinia, że zachwianie stosunków społecznych nie miało długotrwałych konsekwencji. O opisywanych przez L. Cosera stabilizujących strukturę społeczną funkcjach konfliktu możemy mówić wtedy, gdy grupy podzielonej społeczności nawzajem rozumieją swoje obawy.

„Społeczeństwo było skonfliktowane. Jednak po pewnym czasie mieszkańcy zrozumieli, że każdy w tym sporze występował we własnym interesie, każdy walczył o swój dom” (lider protestu, gmina O).

Konsolidującą rolę konfliktu, w rozumieniu integracji mieszkańców działających przeciwko wspólnemu zagrożeniu, zauważali liderzy protestu.

„Mieszkańców D. łączy silne więzi sąsiedzkie. Ludzie się tu znają i pomagają sobie nawzajem (...). Przez protest jeszcze bardziej zacieśniła się więź sąsiedzka i pobudziła chęć wspólnego działania w obronie swojego miejsca zamieszkania” (lider protestu, gmina D).

Wpływ na lokalną politykę i inne następstwa konfliktu

Sprawa lokalizacji niechcianego obiektu wpływa również na lokalną politykę. Konflikt wokół inwestycji może być wykorzystywany przez część liderów do krytykowania władzy lokalnej i gromadzenia własnego kapitału politycznego. W jednej z gmin podjęto nawet próbę zorganizowania referendum w celu odwołania wójta. Konflikt wokół inwestycji był więc bodźcem do kształtowania się opozycji politycznej wobec władz gminy, przyczynił się do ożywienia lokalnego życia politycznego. Konflikty kreowały lokalnych liderów: osoby kierujące protestami przeciwko inwestycjom kandydowały potem w wyborach samorządowych i najczęściej uzyskiwały mandaty radnego. W przypadku gminy D, aktywny członek grupy protestu został wójtem. W gminie F urzędujący wójt w wyborach w 2014 r. stracił poparcie głównie dlatego, że mieszkańcy byli niezadowoleni z jego postępowania w sprawach lokalizowania ferm.

„Ten [nowy – przyp. red.] wójt wygrał wybory na podstawie tego, że tamten chciał budować fermę. I przegrał. Dlatego przegrał. Jak [obecny wójt – przyp. red.] wyda decyzje [pozytywne dla inwestorów – przyp. red.], następnej kadencji nie doczeka” (lider protestu, gmina F).

W jednej z miejscowości stowarzyszenie powołane w celu przeciwdziałania lokalizacji inwestycji zaczęło prowadzić szerszą działalność, informując mieszkańców o zebraniach wiejskich i sprawach bieżących. W innej władze lokalne zaobserwowały wzrost aktywności stowarzyszeniowej mieszkańców, zainicjowany przez działalność stowarzyszenia oprotestowującego wiatraki. Możemy więc mówić o konkretnych następstwach konfliktu NIMBY, które wykraczają poza okres trwania tego konfliktu oraz o jego zdolności do zainicjowania trwalszych zmian.

„Zaraz po powstaniu Stowarzyszenia (...), powstało nowe stowarzyszenie na rzecz rozwoju gminy. Czyli było ono jakby przeciwwagą i ono upatrywało nie tylko w tym [w wiatrakach – przyp. red.], ale w każdym innym rozwoju (...). Zaraz niedługo po tym powstało Stowarzyszenie Aktywnych Kobiet. Później kolejne powstało w (...), na bazie Koła Gospodyń Wiejskich” (wójt gminy E).

Zidentyfikowano również rolę miejscowości „protestujących” jako przykład dla organizowania kolejnych zbiorowych akcji, np. w miejscowościach sąsiednich. Bunt społeczny wobec spalarni stał się wzorem do naśladowania dla mieszkańców innej wsi w gminie S, którzy szybko i masowo się zmobilizowali, aby przeciwdziałać kolejnemu niechcianemu obiektowi. W gminie B, po sukcesie w walce z biogazownią, mieszkańcy podjęli zorganizowaną akcję przeciwdziałania lokalizacji wiatraków. „Pączkowanie” protestów przeciwko wiatrakom miało miejsce w gminie W: sprzeciw wobec elektrowni wiatrowej w gminie W wpłynął na zmiany postaw mieszkańców pozostałych wsi w gminie, gdzie ich lokalizacja była rozważana, a którzy wcześniej nie zgłaszali sprzeciwu.

Wpływ konfliktu typu NIMBY na lokalizację inwestycji i działania władz gminy

W powyższej części pokazano, jak planowana niechciana inwestycja wpływa na społeczność lokalną, jak pobudza ją do aktywności w sferze publicznej. Warto więc teraz sprawdzić, jakie są konsekwencje tej społecznej partycypacji: czy niechciana inwestycja powstaje i jaki jest realny udział protestujących w decyzjach odnośnie inwestycji, a więc pośrednio – w kształtowaniu przestrzeni w swoim miejscu zamieszkania. W tabeli 1 opisano wynik konfliktu dla inwestycji będących przedmiotem badań.

W badanych konfliktach bardzo różnie kształtował się wpływ protestujących na ostateczne losy inwestycji. Tam, gdzie realizowano inwestycję celu publicznego, wpływ ten był najmniejszy, a o nieuwzględnieniu przez inwestora postulatów mieszkańców decydowały względy ekonomiczne i uwarunkowania zewnętrzne. W miejscowości D wariant drogi zaproponowany przez mieszkańców nie mógł być zaakceptowany przez GDDKiA, gdyż przebiegał przez nowo utworzony obszar Natura 2000. Władze gminy prowadziły aktywną politykę wspierania swojego sołectwa w dialogu z inwestorem, m.in. negując zasadność utworzenia tegoż obszaru chronionego. Nie miało to jednak wpływu na decyzje inwestora. W gminie O postulaty korekty przebiegu planowanej drogi wysunięte przez mieszkańców były zbyt kosztowne dla inwestora. Inwestycją celu publicznego jest również maszt telefonii komórkowej. W miejscowości M, w której istniały już dwa maszty, w uchwalanym planie miejscowym wprowadzono zapis zakazujący budowy kolejnych obiektów, którym sprzeciwiali się mieszkańcy wsi. Władze gminy zostały pouczone, że takie zapisy należy usuwać, nie miały więc możliwości skutecznie zablokować realizacji inwestycji.

W przypadku inwestycji mających lokalne znaczenie i niebędących inwestycjami celu publicznego, protestujący mieli znacznie większy wpływ na decyzje o zagospodarowaniu spornego terenu. Mimo iż generalnie celem polityki władz lokalnych badanych gmin było przyciąganie inwestorów, to w przypadku kontrowersyjnych inwestycji polityka polegała raczej na uleganiu wpływowi protestujących. Władze badanych gmin nie chciały postępować wbrew zorganizowanej grupie niezadowolonych mieszkańców i tracić społecznego poparcia, godząc się tym samym na utratę potencjalnych wpływów do budżetu z inwestycji.

Tabela 1. Wynik konfliktu o lokalizację inwestycji i jego uwarunkowania

Przedmiot konfliktu	Wynik konfliktu	Uwarunkowania	Wpływ protestujących na wynik konfliktu
Droga krajowa w „O”	Inwestycja powstanie zgodnie z planem inwestora	W wyniku protestów społecznych wobec planów przebiegu drogi przez miejscowość inwestor zaproponował wariant alternatywny. Ten spotkał się również z dużym oporem społecznym i część mieszkańców zaczęła opowiadać się za wariantem pierwotnie zaproponowanym. Był on najkorzystniejszy z punktu widzenia inwestora, więc został ostatecznie wybrany. Uzyskano dla niego decyzję środowiskową.	Mały
Droga krajowa w „D”		Wybrano najkorzystniejszy z punktu widzenia inwestora wariant, dokonano niewielkich korekt przebiegu trasy wynikających z postulatów społeczności lokalnej, ale zasadnicza zmiana przebiegu trasy, której domagali się mieszkańcy, nie została dokonana.	Mały
Spalarnia odpadów w „S”		Lokalizacja spalarni została uznana przez inwestora za najkorzystniejszą w wyniku analizy wielokryterialnej. Skarga protestujących na decyzję środowiskową została uznana przez sąd administracyjny za bezpodstawną. Szeroko zakrojone działania protestujących nie zmieniły planów inwestora.	Bardzo mały
Maszty telefonii komórkowej w „M”		Władze gminy pod wpływem protestujących wydały odmowną decyzję lokalizacyjną inwestorowi. W wyniku skutecznego odwołania inwestora kolejna decyzja była pozytywna. Inwestor nie wybudował, jak planował pierwotnie, nowego masztu, lecz dobudował kondygnację na istniejącym maszcie.	Mały
Elektrownia wiatrowa w „E”	Inwestycja powstanie w mniejszej skali	Inwestorzy planowali posadzenie około 50 turbin na terenie gminy. Po licznych protestach i negocjacjach z mieszkańcami, dokonano zmniejszenia (o około połowę) planowanej liczby turbin i zrezygnowano z budzących istotny sprzeciw lokalizacji. W wyniku sprzeciwu mieszkańców odstąpiono od uchwalenia planu miejscowego pod kątem elektrowni wiatrowej w jednej miejscowości. W innej, gdzie sprzeciw był mały, plan uchwalono.	Duży
Elektrownia wiatrowa w „W”	Inwestycja nie powstanie	Na zebraniu wiejskim uchwalono sprzeciw wobec lokalizacji elektrowni wiatrowej. Rada gminy odstąpiła od uchwalenia zmiany suikzp gminy umożliwiającej lokalizację inwestycji pod wpływem społecznego protestu.	Decydujący
Ferma hodowlana w „F”		Mimo pozytywnych uzgodnień środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji, władze gminy pod wpływem sprzeciwu społecznego nie wydały inwestorowi decyzji środowiskowej, co zostało zakwestionowane przez SKO. Kolejna decyzja wójta była również odmowna. Inwestor zrezygnował z kolejnego odwołania.	Duży
Biogazownia w „B”		Po kilkukrotnych odwołaniach od decyzji środowiskowej, organizacja działająca w imieniu protestujących złożyła skargę na pozytywną dla inwestora decyzję SKO do sądu administracyjnego, który uchylił tę decyzję. Inwestor zaniechał składania kolejnego wniosku do gminy.	Duży

Objaśnienie: pominięto studium przypadku konfliktu w gminie Ż, gdyż konflikt nie był jeszcze rozstrzygnięty w czasie przygotowywania artykułu.

W badanych konfliktach władze gminy różnie, w zależności od sytuacji, realizowały politykę uwzględniania sprzeciwu społecznego wobec inwestycji, w tym poprzez:

- 1) modyfikację dokumentów planistycznych, regulujących (w tym ograniczających) lokalizację określonych inwestycji, pod wpływem uwag mieszkańców (np. gmina E

- plany lokalizacji wiatraków, gmina F – lokalizacja ferm, gmina S – lokalizacja masztu telefonii);
- 2) rezygnację, pod wpływem sprzeciwu mieszkańców, z uchwalenia zmian w dokumentach planistycznych, które miały umożliwić lokalizację inwestycji, nawet na zaawansowanym etapie prac planistycznych (gmina W – lokalizacja wiatraków),
 - 3) przystępowanie do uchwalenia planu miejscowego po złożeniu przez inwestora wniosku o ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji (gmina F – lokalizacja ferm),
 - 4) wydawanie odmownych decyzji (środowiskowych lub lokalizacyjnych) bez wystarczających przesłanek prawnych, np. niezgodnie z wiążącymi uzgodnieniami (gmina F – lokalizacja ferm, gmina B – lokalizacja biogazowi, gmina S – lokalizacja masztu telefonii).

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z realizacją prawnie zagwarantowanego udziału społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym. Dobrym przykładem jest tu jedna z gmin, w której pod wpływem masowego napływu wniosków o lokalizację ferm, przy braku akceptacji dużej części społeczeństwa dla tego rodzaju obiektów, podjęto prace nad zmianami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dokument miałby regulować możliwości i zasady lokalizacji ferm obowiązujące w całej gminie, być swego rodzaju kompromisem pomiędzy stanowiskiem przeciwników i zwolenników tego kierunku rozwoju gminy i przyczynić się do ograniczenia konfliktów w przyszłości.

Szczególnie kontrowersyjna wydaje się ostatnia z opisanych sytuacji. Takie postępowanie władz gminy skutkuje ciągiem odwołań i skarg, inicjowanym przez inwestora. Rozstrzygnięcie sporu trwa nawet do kilku lat i jest kosztowne dla stron. W dwóch badanych konfliktach odwołania i skargi mieszkańców doprowadziły do rezygnacji inwestorów z dalszych starań. Na pewno należałoby zbadać, jak powszechne, w jakim stopniu uzasadnione jest takie postępowanie władz gminy i czy wynika ono z wadliwości przepisów regulujących ocenę oddziaływania na środowisko przedsięwzięć i lokalizację inwestycji.

Kontrowersyjne jest również postępowanie w sytuacji trzeciej, gdzie plan miejscowy staje się de facto doraźnym narzędziem reagowania na zagrożenie niechcianą inwestycją. W ten sposób na obszarach bez istniejącego wcześniej planu samorząd gminy „ratuje” swoich mieszkańców przed nieakceptowanymi rozmiarami inwestycji. Tak samorząd lokalny realizuje swoje władztwo planistyczne w sytuacji, gdy uchwalenie planu miejscowego dla całej gminy jest praktycznie nierealne. Uzgodniony społecznie plan miejscowy dla całej gminy pełniłby funkcję prewencyjną, zabezpieczającą przed zalewem niechcianych inwestycji. W sytuacji jego braku władze gminy muszą stosować strategię doraźnej obrony fragmentarycznym planem w sytuacji „ataku” inwestorów.

„Rada w międzyczasie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowych planów w miejscach, dla których wpłynęły wnioski inwestorów. (...) Bo np. jak ktoś chce się budować, a niedaleko ktoś planuje budować 15 kurników wielkich, to podejmujemy w międzyczasie uchwałę, że chcemy tam plan zrobić na ten teren. I ten plan ma docelowo ograniczyć możliwość budowy wielkich obiektów (...).Jeśli to [zmiany w studium i plany miejscowe – przyp. red.] wejdzie w życie, to ograniczymy skalę tego zjawiska [rozwoju dużych ferm – przyp. red.], bo nie jest powiedziane, że wnioski, które tu mamy, to jest koniec. To może się rozrastać do rozmiarów, nad którymi nikt nie będzie panował” (osoba odpowiedzialna za gospodarkę przestrzenną w UG, gmina F).

W badanej gminie sprzeciw społeczny wobec wielkich ferm stał się dla władz gminy również motywacją do krytycznej analizy przyczyn i poszukiwania rozwiązań tego problemu. Samorząd podjął na forum ponadlokalnym dialog z różnymi instytucjami na temat patologii funkcjonowania przepisów decydujących o lokalizacji ferm, w tym kwestii sporządzania raportów na zlecenie inwestora, podstaw i zasad formułowania uzgodnień decyzji środowiskowej, poziomu skomplikowania procedur, które są niezrozumiałe dla radnych, fikcji funkcjonowania obszaru chronionego krajobrazu, egzekwowania realizacji przez inwestora ustaleń decyzji administracyjnych. Samorząd lokalny nawiązał współpracę w sąsiednimi samorządami oraz radą powiatu i wspólnie wystosowano apel do parlamentarzystów w tej sprawie. Podjęto więc interwencję mającą na celu wpływ na politykę na szczeblu ogólnokrajowym. Można powiedzieć, że konflikt ten pobudził podmiotowość samorządu lokalnego.

Analiza tych kilku konfliktów pokazała obraz władz lokalnych liczących się z głosem przeciwników niechcianych inwestycji, ulegających protestującym. Trudna jest interpretacja takich postaw władz lokalnych: w jakim stopniu wynika ona z chęci pozyskania poparcia elektoratu, a w jakim z dbałości o dobro gminy i jej mieszkańców. Inspiruje to do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy jest to typowa postawa władz lokalnych w konfliktach typu NIMBY? Czy uogólniając, można mówić o dużym wpływie nimbistów na decyzje władz lokalnych odnośnie lokalizacji kontrowersyjnych inwestycji?

W dalszej kolejności można zastanowić się, jakie są pośrednie konsekwencje sprzeciwu społecznego wobec inwestycji. Decyzje odnośnie przestrzeni przekładają się w sposób oczywisty na kierunki rozwoju poszczególnych terenów, na gospodarkę lokalną. W gminie E inwestorzy czynili starania w kierunku posadowienia dużej liczby wiatraków rozlokowanych w różnych częściach gminy. W wyniku dialogu pomiędzy władzami gminy, inwestorami i mieszkańcami poszczególnych wsi, zdecydowano o rezygnacji z elektrowni wiatrowej w części gminy sąsiadującej z dużym miastem, w której inwestycja taka blokowałaby rozwój strefy podmiejskiej. Również w gminie W mieszkańcy nie zgodzili się na lokalizację wiatraków na obszarze pomiędzy swoimi wsiami a sąsiednim miastem powiatowym, opowiadając się za rozwojem zabudowy mieszkaniowej, mającym zbliżyć do siebie wieś i miasto. Postawy NIMBY sprzyjały więc rozwojowi funkcji osadniczej.

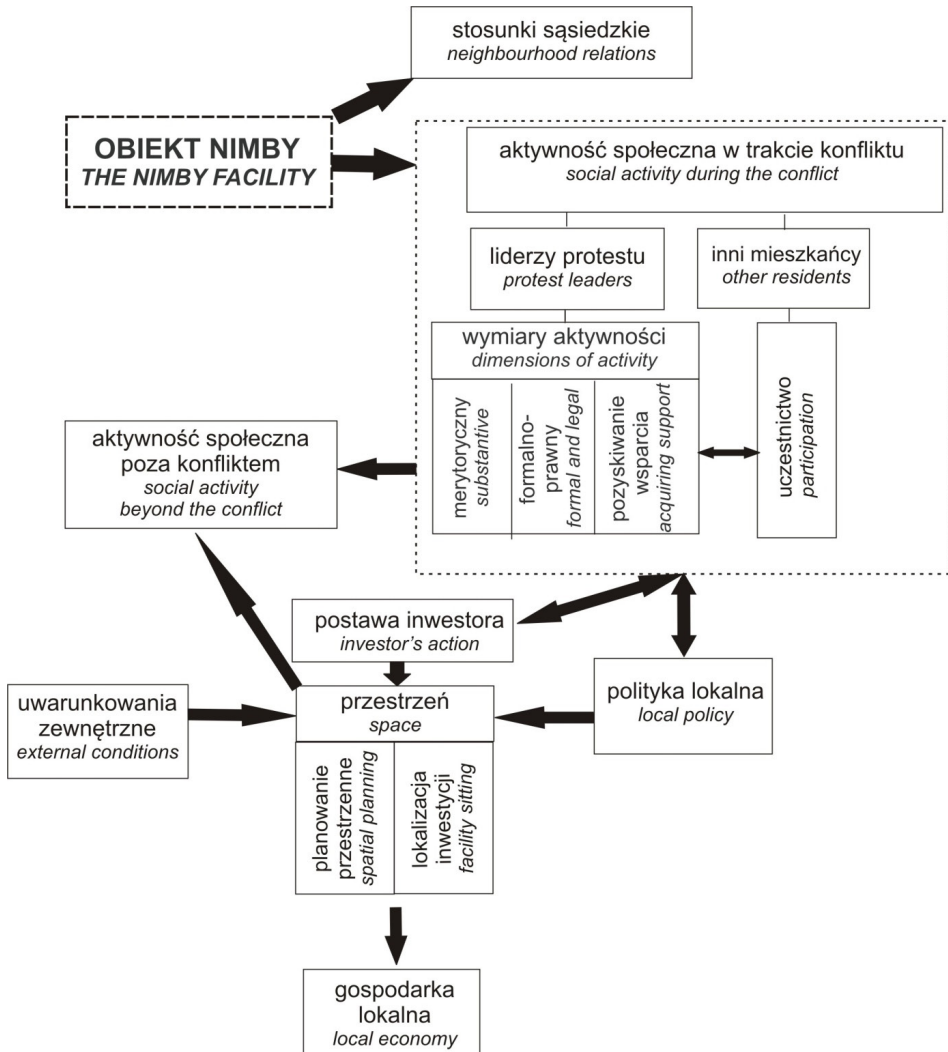
Z drugiej strony zaniechanie lokalizacji określonych obiektów oznacza utracone potencjalne wpływy do budżetu gmin, co przekłada się na możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych, zwłaszcza w gminach rolniczych, peryferyjnych, których kondycja finansowa jest słaba. Może też wpływać na wizerunek gminy nieprzyjaznej inwestorom:

„Na dzień dzisiejszy przyczyny tych protestów spowodowały, że inwestorzy boją się z czymkolwiek zacząć, bo zaraz będzie jakiś protest” (sołtys, gmina E).

Podsumowanie

Pojawienie się planów realizacji kontrowersyjnej inwestycji jest wydarzeniem wywierającym wpływ na lokalne życie społeczne i mającym konsekwencje dla przestrzeni, miejscowej polityki i gospodarki, co zilustrowano na schemacie (ryc. 1). Siła powiązań pomiędzy poszczególnymi elementami tego schematu może być różna w zależności od konfliktu: w jednym przypadku konsekwencje przestrzenne konfliktu mogą w większym stopniu wy-

nikać z zaangażowania społeczności lokalnej, w innym – z uwarunkowań zewnętrznych; partycypacja społeczna związana z planowaną inwestycją może słabiej lub silniej wpływać na lokalną politykę (życie polityczne i działania władz); konflikt może w mniejszym lub większym stopniu wpłynąć na przyszłą aktywność obywatelską mieszkańców itd.



Ryc. 1. Wpływ konfliktu typu NIMBY na społeczność lokalną – ujęcie schematyczne
Conceptualization of the NIMBY conflict impact on local communities

We współczesnej debacie na temat obszarów wiejskich szeroko komentuje się wpływ różnego typu inicjatyw finansowanych przez Unię Europejską na aktywność społeczną mieszkańców wsi, np. w postaci funkcjonowania lokalnych grup działania, programów odnowy wsi. Możliwość sięgnięcia po środki unijne staje się szansą – tym pozytywnym bodźcem społecznej partycypacji. W przypadku syndromu NIMBY plany inwestycji fi-

nansowanych w dużej mierze również ze środków unijnych są zagrożeniem, a więc tym bodźcem negatywnym, który prowadzi do wzmożonego zaangażowania w życie publiczne. Badane przypadki konfliktów pokazały, jak zagrożenie niepożądaną inwestycją pobudza społeczną aktywność, inicjuje budowanie rozległych, wielokierunkowych sieci kontaktów i współpracy oraz społeczną debatę, jak staje się bodźcem nabywania i wykorzystywania kompetencji obywatelskich. Oddolnie zorganizowany zespół liderów protestu oddziałuje na pozostałą część społeczności, motywując ją do zainteresowania się sprawą lokalizacji inwestycji. Pozytywne funkcje konfliktu, o których pisał L. Coser, jako bodźca aktywności społecznej, zmian w życiu społeczno-politycznym, zostały zatem zidentyfikowane w badanych przypadkach.

Lokalizacja kontrowersyjnych inwestycji jest dla władz lokalnych lekcją responsywności, rozumianej jako umiejętność podejmowania dialogu ze społecznością lokalną prowadzącego do uwzględniania jej opinii i potrzeb w decyzjach (por. Herbst 2008). Konflikty ujawniają ułomności funkcjonalno-technicznego wymiaru responsywności (w rozumieniu J. Hausnera, Herbst 2008), a więc jakości i efektywności narzędzi udziału obywateli w decyzjach ich dotyczących. Konflikty mogą demaskować patologie w sferze planowania przestrzennego i lokalizacji inwestycji, a ich rzetelna analiza powinna przyczynić się do udoskonalania prawa w tej dziedzinie.

Badania przeprowadzone w kilku gminach nie mogą być podstawą do formułowania uogólnień odnoszących się do wszystkich konfliktów typu NIMBY w Polsce. To wymagałoby szeroko zakrojonych badań. Badania te pokazały natomiast pewne mechanizmy funkcjonowania konfliktu oraz uprawniają do postawienia co najmniej kilku hipotez, które należałoby przetestować w badaniach reprezentatywnych. Są to następujące hipotezy:

Aktywność obywatelska mająca na celu przeciwdziałanie niechcianym inwestycjom przyjmuje bardziej zaawansowane i różnorodne formy na obszarach podmiejskich niż na innych obszarach wiejskich.

W przypadku, gdy obiekt NIMBY nie jest inwestycją celu publicznego, skala działań podejmowanych przez protestujących ma duży wpływ na decyzje dotyczące lokalizacji takich obiektów, politykę przestrzenną gminy i na postawy inwestorów.

Przeegrany przez społeczność lokalną konflikt o lokalizację inwestycji wpływa na spadek poczucia podmiotowości i sprawczości.

Sprzeczność interesów w obrębie społeczności lokalnej, wynikająca z planów lokalizacji inwestycji, ma negatywny wpływ na stosunki sąsiedzkie w tej społeczności.

Niepomyślny dla protestujących przebieg konfliktu jest czynnikiem kształtowania opozycji politycznej wobec władzy lokalnej.

* * *

Artykuł prezentuje badania realizowane w ramach projektu *Zastosowanie koncepcji sensu miejsca i kapitału społecznego do analizy konfliktów przestrzennych typu NIMBY na obszarach wiejskich w Polsce*. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/B/HS4/02938.

Składam podziękowania osobom, które istotnie przyczyniły się do powstania tego artykułu: Michałowi Konopskiemu (IGiPZ PAN), Justynie Śnieg (UŁ), Annie Traczyk (UŁ) oraz Danucie Walkiewicz (UŁ), którzy zrealizowali większość wywiadów pogłębionych z aktorami konfliktów w badanych gminach.

Literatura

- Coser L.**, 2009, *Funkcje konfliktu społecznego*, Wydawnictwo Nomos, Kraków.
- Dear M.**, 1992, *Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome*, Journal of the American Planning Association, 58, 3 s. 288–300.
- Dekker K.**, 2007, *Social Capital, Neighbourhood Attachment and Participation in Distressed Urban Areas. A Case Study in The Hague and Utrecht, the Netherlands*, Housing Studies, 22, 3, s.355–379.
- Dmochowska-Dudek K.**, 2008, *Usługowe obiekty NIMBY w oczach mieszkańców Łodzi*, [w:] A. Rochmińska (red.), *Theoretical and Empirical Researches on Services during Socio-Economic Changes*, Space-Society-Economy, 8, s. 189–196.
- Dmochowska-Dudek K.**, 2010, *Konflikty społeczne wokół inwestycji w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym*, [w:] A. Suliborski, Z. Przygodzki (red.), *Łódzka Metropolia. Problemy integracji społecznej i przestrzennej*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź, s. 51–68.
- Dmochowska-Dudek K.**, 2011, *Obiekty NIMBY jako przykład konfliktowych inwestycji na terenach mieszkaniowych – teoretyczny zarys problemu*, Space, Society, Economy, 10, s. 29–56.
- Dutkowski M.**, 1996a, *Konflikty środowiskowe w ujęciu wielodyscyplinarnym*, [w:] R. Domański (red.), *Nowa generacja w badaniach przestrzennych*, Biuletyn KPZK PAN, 174, s. 29–47.
- Dutkowski M.**, 1996b, *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Herbst J.**, 2008, *O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce*, Zarządzanie Publiczne, 4 (6), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków, s. 91–106.
- van den Hove S.**, 2006, *Between consensus and compromise: acknowledging the negotiation dimension in participatory approaches*, Land Use Policy, 23, s. 10–17.
- Kalisiak-Mędeńska M.**, 2011, *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 241, s. 262–276.
- Kołodziejski J.**, 1982, *Geneza, funkcjonowanie oraz ocena sytuacji konfliktowych w gospodarce przestrzennej Polski*, [w:] A. Kukliński (red.), *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski*, Biuletyn KPZK PAN, 123, s. 134–148.
- Kołodziejski J.**, 1988, *Identyfikacja i rozwiązywanie sytuacji konfliktowych występujących między środowiskiem przyrodniczym a zagospodarowaniem przestrzennym*, Zeszyt 1, CPBP, Politechnika Gdańska, Gdańsk, s. 122–151.
- Lidskog R.**, 1997, *From Conflict to Communication? Public Participation and Critical Communication as a Solution to Siting Conflict in Planning for Hazardous Waste*, Planning Practice and Research, 12, 3, s. 239–249.
- Matczak P.**, 1996, *Společne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, [w:] R. Cichocki (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych*, pobrano: 25.08.2014, <http://www.staff.amu.edu.pl>.
- Matczak P.**, 2000, *Protest lokalny w Polsce*, Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny, LXII, 3, s. 151–160.
- Matczak P.**, 2004, *Lokalne protesty na tle ochrony środowiska*, [w:] P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań, s. 59–65.
- Michałowska E.**, 2008a, *Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym*, Studia Regionalne i Lokalne, 31, 1, s. 60–80.
- Michałowska E.**, 2008b, *Wiejskie społeczności lokalne wobec konfliktów typu NIMBY*, Wieś i Rolnictwo, 1, 138, s. 140–155.

- Mucha J.**, 2014, *Socjoterapeutyczne aspekty zarządzania sytuacją konfliktową w wymiarze jednostkowym i społecznym. Kilka uwag wprowadzających* [w:] M. Plucińska (red.), *Rozwiązywanie sytuacji konfliktowych w wymiarze jednostkowym i społecznym*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, Poznań, s. 11–20.
- Nowak M.**, 2004, *Protesty lokalizacyjne jako egzemplifikacja zmiany systemowej połowy lat dziewięćdziesiątych*, [w:] P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań, s. 67–79.
- Patel M., Kok K., Rothman D.**, 2007, *Participatory scenario construction in land use analysis: An insight into the experiences created by stakeholder involvement in the Northern Mediterranean*, *Land Use Policy*, 24, s. 546–561.
- Renn O.**, 2006, *Participatory processes for designing environmental policy*, *Land Use Policy* 23, s. 34–43.
- Sevenant M., Antrop M.**, 2010, *Transdisciplinary landscape planning: Does the public have aspirations? Experiences from a case study in Ghent (Flanders, Belgium)*, *Land Use Policy*, 27, s. 373–386.
- Siemiński W.**, 2007, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, *Człowiek i Środowisko*, 31 (1–2), s. 37–59.
- Simmel G.**, 2006, *Socjologia*, PWN, Warszawa (wydanie oryginalne 1908).
- Skrzypiec R.**, 2011, *Konflikt lokalny motorem partycypacji społecznej i skutkiem zmiany – analiza wybranych przypadków: Oświęcim, Bieruń, Las i Kobiór* [w:] B. Lewenstein, J. Schindler i R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja obywatelska i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*, WUW, Warszawa, s. 126–142.
- White S.**, 2001, *Public participation and organizational change in Wisconsin land use management*, *Land Use Policy*, 18, s. 341–350.

Summary

The EU funds were an important factor for intensification of investment processes. The plans of new developments have commonly been opposed by local people. The subject of study comprises nine cases of NIMBY conflicts related to controversial investments' sitting, which took place in rural areas. The goal of the study is assessment of consequences resulting from NIMBY syndrome occurrence in the analyzed local societies. The main method of data gathering were in-depth interviews conducted with protest leaders, village leaders, municipalities' authorities and others, documents and other materials published by the conflict actors. The research shows how the planned sitting of controversial investment has become a catalyst of social participation and how the social participation influenced the investment sitting process. A scheme illustrating impact of NIMBY conflict on local society was created.

