

Zanim
wybuczenie
Idea i metody partycypacji
społecznej w ochronie
krajobrazu i kształtowaniu
przestrzeni
konflikt

tom A

DLACZEGO?

**Praca zbiorowa
pod red. Krystyny Pawłowskiej**

Książka napisana i wydana wraz z płytą multimedialną w ramach projektu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, NR 16 0003 04/2008
pt. *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu metodami partycypacji społecznej - badania percepcji, badania potrzeb, korzystanie ze społecznych źródeł inspiracji, organizowanie negocjacji, warsztatów i dyskusji publicznych.*

Opracowano w:

Pracowni Podstaw Kulturowych Architektury Krajobrazu
Instytutu Architektury Krajobrazu Politechniki Krakowskiej
Adres: ul. Warszawska 24, 31-155 Kraków
tel: 12 628-24-91, e-mail: partycypacja@gmail.com

Książka składa się z tomów A i B. Towarzyszy jej płyta multimedialna.

Zespół autorski:

Krystyna Pawłowska – redakcja i rozdziały tomu A i B
Anna Staniewska – rozdział tomu A, płyta multimedialna
Jacek Konopacki – rozdział tomu A, płyta multimedialna
Jan Franciszek Jacko – rozdział tomu A
Anna Fogel – rozdział tomu A
Błażej Płaczynta-Brudnik – płyta multimedialna
Mateusz Walaszczyk – płyta multimedialna

Recenzent: Krystyna Dąbrowska-Budziło

Skład, opracowanie graficzne i projekt okładki: Mariusz Front

Korekta książki: Adam Jarzębski

Na okładkach i stronach tytułowych wykorzystano zdjęcia:

Krystyny Pawłowskiej i Filipa Kujawskiego (rozd. A.8.)

Copyright by Krystyna Pawłowska, Anna Staniewska, Jacek Konopacki, 2010

ISBN: 978-83-61733-02-7

Fundacja Partnerstwo dla Środowiska

FUNDACJA



PARTNERSTWO
DLA ŚRODOWISKA

Kraków 2010

Spis treści

A.1. Wprowadzenie	7
A.2. Różnorodność opinii i postaw wobec krajobrazu i sposobów zagospodarowania przestrzeni	13
A.2.1. Percepcja	16
A.2.2. Skazani na percepcję	18
A.2.3. Badania percepcji krajobrazu	19
A.2.4. Różnorodności postaw	20
A.3. Gra o przestrzeń	31
A.3.1. Gracze	34
A.3.2. Gra trudna i nie zawsze uczciwa	41
A.4. Konflikty i ich rozwiązywanie	45
A.4.1. Złe i dobre strony konfliktu	47
A.4.2. Zarządzanie konfliktami	49
A.4.3. Konflikt w gospodarce przestrzennej	53
A.5. Idea partycypacji społecznej	57
A.5.1. Dlaczego i w jakich przypadkach należy stosować partycypację?	61
A.5.2. Uczestnicy partycypacji	65
A.5.3. Zakres, logika i program partycypacji	67
A.5.4. Korzyści z partycypacji	70
A.6. Etyczne tło partycypacji społecznej	73
A.6.1. Uzasadnianie partycypacji społecznej na gruncie etyki	76
A.6.1.1. Uzasadnienie legalistyczne - Co jest zgodne z prawem?	77
A.6.1.2. Uzasadnienie konsensualistyczne - Czego chce społeczeństwo?	78

A.6.1.3. Uzasadnienie utylitarystyczne - Co jest pożyteczne?	79
A.6.1.4. Uzasadnienia antropologiczne - Co jest zgodne z naturą ludzi?	80
A.6.1.5. Uzasadnienie aksjologiczne - Co jest wartościowe?	81
A.6.1.6. Uzasadnienie antropologiczno-aksjologiczne - Co jest wartościowe, bo zgodne z naturą człowieka?	82
A.6.2. Partycypacja społeczna w kontekście Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka	83
A.6.2.1. Zasada równości	83
A.6.2.2. Ochrona wolności człowieka	84
A.6.2.3. Prawo do wiedzy	84
A.6.2.4. Ochrona życia i zdrowia	85
A.6.3. Logiczne granice partycypacji społecznej	86
A.6.3.1. Warunek reprezentatywności a argument z niereprezentatywnego konsensusu	86
A.6.3.2. Warunek autentyzmu a argument z pozornego (nieautentycznego) konsensusu	87
A.6.3.3. Warunek obiektywizmu a argument z wadliwie stwierdzonego konsensusu	87
A.6.3.4. Warunek kompetencji a argument z pozornej ekspertyzy	88
A.6.4. Podsumowanie	88
A.7. Podstawy prawne partycypacji społecznej	91
A.7.1. Dostęp do informacji	93
A.7.1.1. Znaczenie prawa dostępu do informacji	93
A.7.1.2. Prawo dostępu do informacji publicznej	95
A.7.1.3. Dostęp do informacji o środowisku	97
A.7.1.4. Pozostałe regulacje prawne	100
A.7.2. Udział społeczeństwa w postępowaniach dotyczących ochrony krajobrazu i zagospodarowania przestrzennego	101
A.7.2.1. Podstawy prawne udziału społeczeństwa	101
A.7.2.2. Partycypacja społeczna w postępowaniach administracyjnych, do których stosuje się kodeks postępowania administracyjnego	102
A.7.2.3. Partycypacja społeczna w postępowaniach związanych z ochroną środowiska	105
A.7.2.4. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym	108
A.7.3. Prawo własności a interes publiczny	110



Etyczne tło partycypacji społecznej

A.6.

Jan Franciszek Jacko

A.6.3. Logiczne granice partycypacji społecznej

Powoływanie się na normę partycypacji społecznej może stać się demagogicznym sofizmatem, jeśli partycypacja nie spełni określonych warunków. O niektórych z nich była mowa. Wskazano m.in. potrzebę ograniczenia partycypacji w sytuacji niesprawiedliwego konsensusu, lub gdy zachodzi ryzyko, że spowolni ona procesy decyzyjne w sposób narażający społeczeństwo na poważne niebezpieczeństwo. Niżej omówione zostaną niektóre ograniczenia partycypacji związane z konsensem, którego powinna być ona wyrazem.

A.6.3.1. Warunek reprezentatywności a argument z niereprezentatywnego konsensusu

Warunek reprezentatywności jest spełniony, gdy partycypacja jest wynikiem takiego konsensusu, który w miarę możliwości uwzględni wolę wszystkich osób, których dana decyzja dotyczy⁵⁷. Niespełnienie tego warunku może polegać na pominięciu lub marginalizowaniu opinii interesariuszy. Na przykład, jeśli w drodze partycypacji dąży się do zaspokajania potrzeb „przeciętnego każdego” w sprawie, która dotyczy niektórych ludzi, to jej rozwiązania mogą okazać się niezgodne z wolą zainteresowanych osób. Podobnie nie spełnia warunku reprezentatywności wnioskowanie o woli społeczeństwa z konsensusu grupy, której preferencje znacznie odbiegają od tego, co jest wolą pozostałych jego członków. Takie rozumowanie jest błędem określanym przez starożytną logikę słowami *pars pro toto* (gr. część za całość). Polega on na potraktowaniu części danego zjawiska tak, jakby była jego całością. Błąd bywa wykorzystywany do manipulacji np. wynikami sondaży, gdy powołując się na niereprezentatywny konsensus ktoś uzasadnia twierdzenie o tym, jaka jest wola całego społeczeństwa w danej sprawie.

Manipulacja, o której tu mowa nie musi polegać na bezpośrednim doborze osób, tworzących konsensus. Czasem wystarczy, że się odpowiednio zniechęca niektóre grupy do partycypacji społecznej, na przykład podając informację o miejscu dyskusji lub głosowania w mało czytelny lub niezrozumiały sposób.

⁵⁷ P. Healey, *Collaborative Planning – Shaping Places In Fragmented Societies*, Macmillan Press, London 1997, Z. Ziobrowski, *Zmiany jakości przestrzeni dużych miast w Polsce. Mierniki i metoda oceny*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 1996

⁵⁸ T. L. Young, *Skuteczne zarządzanie projektami*, Wyd. One Press, Warszawa 2006, J.A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Jr Gilbert, *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999

miały dla nich sposób (przykładowo informacja jest napisana małym drukiem na plakacie informującym lub sformułowana specjalistycznym żargonem), w miejscach mało dostępnych dla niektórych grup lub przez taki dobór miejsca lub godziny spotkania, o jakich wiadomo, że nie będą odpowiadały niektórym grupom, bo na przykład kolidują z ich obowiązkami lub harmonogramem dnia.

Niereprezentatywnym konsensusem mogą być, choć nie muszą, zainteresowane osoby lub ugrupowania mające tzw. „twardy elektorat”, i celowo zniechęcać społeczeństwo do partycypacji społecznej pokazując mu np. przez massmedia, że ma ono znikomą wpływ na swoje losy, sugerując, że również złe są wszystkie opcje wyboru itp.

Ryzyko niereprezentatywnego konsensusu jest szczególnie duże w młodych demokracjach, gdzie społeczeństwo nie jest nawykłe do decydowania o swoich losach, a jego członkowie czasem nie mają poczucia wpływu na los wspólnoty, do której należą. W tego rodzaju okolicznościach warunek reprezentatywności wymaga promowania idei partycypacji społecznej w różnych dziedzinach życia społecznego. Środki masowego przekazu mogą tu pełnić kluczową rolę. Niektóre obyczaje rodzą się przez kilka pokoleń. Jak się zdaje, należy do nich też obyczaj partycypacji społecznej.

A.6.3.2. Warunek autentyzmu a argument z pozornego (nieautentycznego) konsensusu

Warunek autentyzmu konsensusu jest spełniony, gdy jest on wyrazem woli członków danego społeczeństwa. W innym razie mamy do czynienia z pozornym konsensusem, na przykład gdy ludzie głosują pod wpływem represji, zastraszenia, szantażu, ignorancji, manipulacji itp. W nowoczesnych demokracjach represje, zastraszenie i szantaż zdarzają się coraz rzadziej. Częściej wchodzi w grę sytuacja, w której członkowie społeczeństwa mają utrudniony dostęp do informacji lub otrzymują informację niepełną i zawierającą mylące sugestie. Takie praktyki zwykle wykorzystują luki prawne i dlatego są stosunkowo trudne do rozpoznania metodą legalistyczną, mimo że nie są zgodne z podstawowym prawem człowieka do informacji, o którym poprzednio była mowa.

A.6.3.3. Warunek obiektywizmu a argument z wadliwie stwierdzonego konsensusu

Przyczyną pozornej partycypacji mogą być też wadliwe procedury ustalania konsensusu, na przykład niezrozumiałe lub tendencyjnie sformułowane pytania, na które społeczeństwo ma odpowiedzieć tworząc konsensus, lub przyjęcie takich metod interpretowania odpowiedzi, które dopuszczają ich dowolną interpretację lub fałszerstwa. Warunek obiektywizmu jest spełniony, gdy procedury stwierdzania i interpretowania konsensusu są tak pomyślane, by w miarę możliwości wykluczały możliwość wskazanych tu zagrożeń.

A.6.3.4. Warunek kompetencji a argument z pozornej ekspertyzy

Warunek kompetencji jest spełniony, gdy osoby tworzące konsensus znają i rozumieją sprawę, której on dotyczy. Argument z pozornej ekspertyzy polega na powołaniu się w jakiejś sprawie na opinię osób, które jej nie znają lub nie rozumieją. W uzasadnianiu partycypacji społecznej należy go zaliczyć do błędów zwanych przez starożytnych logików *ignoratio elenchi* (łac. niezajomości dowodzonej tezy), gdyż rozumowanie z pozornej ekspertyzy nie świadczy o woli osób, które wyrażają swoje opinie. Jak już pisałem, warunkiem świadomej decyzji jest rozumienie alternatyw wyboru.

Warunek kompetencji wymaga zaniechania partycypacji w sprawach, co do których społeczeństwo nie jest kompetentne, do czasu gdy zdobędzie ono potrzebną wiedzę. Na przykład trudno metodami partycypacji społecznej rozstrzygać jaką wytrzymałość powinny mieć filary mostu, gdyż to wymaga specjalistycznej wiedzy. Dobro społeczne wymaga tego, by w dotyczące tej sprawy procesy decyzyjne zaangażować ludzi, którzy znają temat. Nie znaczy to, że wszystkie decyzje dotyczące np. budowy mostu muszą dokonywać się bez partycypacji społecznej. W omawianym tu przypadku wspólnota powinna mieć możliwość decydowania o tym, czy i gdzie potrzebuje mostu, jakie środki może przeznaczyć na most, jak ma ten most wyglądać itp. W takich przypadkach warunkiem partycypacji powinna być komunikacja między ekspertami i społeczeństwem, która z jednej strony pozwoliłaby ekspertom poznać potrzeby ludzi, a z drugiej – pozwoliłaby laikom zrozumieć naturę spraw, w jakich zapadają decyzje. Proces ten może przyjąć postać negocjacji, w których eksperci mają kompetencje decyzyjne w kwestiach technicznych, dotyczących warunków i sposobu realizacji celów, a społeczeństwo ma decydujący wpływ na ich wyznaczenie.

Polecana literatura

1. Adelt J., *Fokusy*, Impact. Magazyn przemysłu reklamowego, nr 4(14)/1999.
2. Arnstein S. R., *A ladder of citizen participation*, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, Jul. 1969.
3. Aureli F., de Waal F. B. M., *Natural conflict resolution*, University of California Press, California 2000.
4. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa 2006.
5. de Barbaro N., *Dojść do głosu. Radykalnie praktyczny przewodnik po kampanii wyborczej*, Wyd. Znak 2005.
6. Benien K., *Jak prowadzić trudne rozmowy*, Wyd. WAM, Kraków 2005.
7. Bryson J., Crosby B., *Leadership for the common good; Tackling public problems in a shared-power world*, Jossey-Bass, San Francisco 1992.
8. Brzeziński J., *Metodologia badań psychologicznych*, PWM, Warszawa 1999.
9. Chełpa S., Witkowski T., *Psychologia konfliktów. Praktyka radzenia sobie ze sporami*, Wyd. UNUS, Wrocław 1999.
10. Cialdini R., *Wywieranie wpływu na ludzi*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
11. Creighton J. L., *The public participation handbook*, Jossey-Bass, San Francisco 2005.
12. Daniłowicz P., Lisek-Michalska J., *Focus - zogniskowany wywiad grupowy. Zarys metody*, Kultura i Społeczeństwo, nr 1/2000.
13. Pruitt D., *Negotiation behavior*, Academic Press Inc., New York 1981.
14. Deutsch M., *The resolution of conflict; Constructive and destructive processes*, Yale University Press, New Haven 1973.
15. Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie publiczne i polityczne*, PWN, Warszawa 2007.
16. Domachowski W., *Przewodnik po psychologii społecznej*, PWN, Warszawa 1998.

17. Ferguson G., Takane Y., *Analiza statystyczna w psychologii i pedagogice*, PWN, Warszawa 2009.
18. Fisher R., Ury W., *Dochodząc do TAK*, PWE, Warszawa 2003.
19. Frańs I., Gołębiowski M., Bielawa A., Szczeciński U., *Podstawy zarządzania jakością w przedsiębiorstwie*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.
20. Fromm E., *O sztuce słuchania*, PWN, Warszawa 2006.
21. Gibbons B., *Przemawianie; Jak zostać mówcą doskonałym*, Wyd. REBIS, Poznań 2007.
22. Goleman D., *Inteligencja emocjonalna*, Wyd. Media Rodzina, Poznań 1997.
23. Gould P. R., White R., *Mental maps*, Penguin, Harmondsworth 1974.
24. Gut J., Haman W., *Docenić konflikt*, Kontrakt, Warszawa 2001.
25. Haeske U., *Konflikty w życiu zawodowym, Mediacja i trening w rozwiązywaniu problemów*, Jedność, Kielce 2005.
26. Hall E. T., *Bezgłośny język*, PIW, Warszawa 1987.
27. Healey P., *Collaborative planning – shaping places in fragmented societies*, Macmillan Press, London 1997.
28. *Jak przetworzyć Miejsce; Podręcznik kreowania udanych przestrzeni publicznych*, Project for Public Space Inc., Wyd. Polskiej Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2009.
29. Jacko J. F., *Języki demokracji; O uzasadnianiu przez konsensus w etyce biznesu i etyce polityki. [w:] Komunikacja marketingowa – kształtowanie społeczeństwa konsumpcyjnego?*, praca zbiorowa pod red. T. Goban-Klas, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2006.
30. Konecki K., *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, PWN, Warszawa 2000.
31. Krueger R. A., *Focus groups. A practical guide for applied research*, Newbury Park CA: SAGE 1988.
32. Lennertz B., Lutzenhiser A., *The Charrette handbook*, National Charrette Institute, Portland 2006.
33. Lewicka M., *Architektura społeczeństwa obywatelskiego; O roli miejsca zamieszkania w budowaniu tożsamości lokalnej. [w:] Demokracja w Polsce; Doświadczenie zmiany*, praca zbiorowa pod red. U. Jakubowskiej, K. Skarżyńskiej, Wydawnictwa Instytutu Psychologii PAN, Warszawa 2005.
34. Lewicki R. J., Saunders D. M., Barry B., Minton J. W., *Zasady negocjacji; Kompendium wiedzy dla trenerów i menedżerów*, Wyd. REBIS, Poznań 2005.
35. Lynch K., *The image of the city*, Mass: MIT Press, Cambridge 1960.
36. McKay M., Davis M., Fanning P., *Sztuka skutecznego porozumiewania się*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
37. Mikułowski-Pomorski J., *Kraków w świadomości jego mieszkańców*. Pamiętnikarstwo Polskie, nr 3/ 1972.
38. Morreale S. P., Spitzberg B. H., Barge J. K., *Komunikacja między ludźmi*, PWN, Warszawa 2007.

39. Nęcki Z., *Negocjacje w biznesie*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1994.
40. Nęcki Z., *Komunikacja międzyludzka*, Antykwa, Kraków 2000.
41. Nikodemski-Wołowik M., *Jakościowe badania marketingowe*, Wyd. PWE, Warszawa 1999.
42. Oczkoś M., *Abecadło mówienia*, Wyd. UNUS, Wrocław 2000.
43. Oppenheim N., *Kwestionariusz, wywiady, pomiary postaw*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2004.
44. *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej; Stan, bariery, rekomendacje*, praca zbiorowa pod red. G. Prawelskiej-Skrzypek, Wyd. Fundacji Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996.
45. *Participatory governance*, praca zbiorowa pod red. W. R. Lovan, M. Murray, R. Shaffer, Ashgate, Burlington 2005.
46. Pawłowska K., Swaryczewska M., *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
47. Pawłowska K., *Idea swojskości miasta*, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2001.
48. Pawłowska K., *Ochrona zabytków - przed ludźmi czy dla ludzi, [w:] Spotkania w Willi Struwego 2001-2003; Wykłady o dziedzictwie kultury*, Wyd. Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, Warszawa 2004.
49. Pawłowska K., *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu; Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008.
50. Pease A. i B., *Mowa ciała*, Wyd. REBIS, Poznań 2007.
51. Podgórski J., *Statystyka dla studiów licencjackich*, PWE, Warszawa 2001.
52. Proctor T., *Twórcze rozwiązywanie problemów; Podręcznik menedżera*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2002.
53. Pruitt D., *Negotiation behavior*, Academic Press Inc., New York 1981.
54. *Psychologia spostrzegania społecznego*, praca zbiorowa pod red. J. Trzebińskiego i M. Lewickiej, Książka i Wiedza, Warszawa 1985.
55. Quebin N., *Jak być przekonującym*, Amber, Warszawa 1999.
56. *Rozwiązywanie konfliktów. Teoria i praktyka*, praca zbiorowa pod red. M. Deutscha i P. T. Colemana, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.
57. Rószkiewicz M., *Metody ilościowe w badaniach marketingowych*, PWN, Warszawa 2002.
58. Rusinek M., Załazińska A., *Retoryka podręczna, czyli jak wnikliwie słuchać i przekonująco mówić*, Wyd. Znak, Kraków 2005.
59. Sagan A., *Badania marketingowe*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Kraków 1998.
60. Siemiński W., Topczewska T., *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004 – 2008*, Difin, Warszawa 2009.

61. Sikorski W., *Gesty zamiast słów; Psychologia i trening komunikacji niewerbalnej*, Wyd. IMPULS, Kraków 2005.
62. Skalski K., *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich*, Wyd. Krakowskiego Instytutu Nieruchomości, Kraków 1999.
63. Skalski K., *Szanse i zagrożenia programów rewitalizacji [w:] Wykluczenie – Rewitalizacja – Spójność społeczna*, praca zbiorowa pod red. L. Frąckiewicz, Stowarzyszenie Forum rewitalizacji, Katowice-Warszawa 2004.
64. Starzyńska W., *Statystyka praktyczna*, PWN, Warszawa 2005.
65. Stewart D. W., Shamdasani P. W., *Focus groups. Theory and practice*, Sage Publications, London, New Delhi 1999.
66. Szczepańska K., *Techniki menedżerskie w TQM*, Wydawnictwo Normalizacyjne ALFA-WERO, Warszawa 1999.
67. Tokarz M., *Argumentacja, perswazja manipulacja; Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006.
68. Ury, W. *Odchodząc od NIE*, PWE, Warszawa 2007.
69. *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie*, praca zbiorowa pod red. J. Łańcuckiego, TNOiK, OPO, Bydgoszcz 1997.
70. Witkowski T., *Psychomanipulacje; Jak je rozpoznawać i jak sobie z nimi radzić*, Wyd. UNUS, Wrocław 2004.
71. Zieliński T., *Jak pokochać statystykę czyli STATISTICA do poduszki*, StatSoft, Kraków 1999.