

Partycypacja społeczna w ochronie dziedzictwa kulturowego

Krystyna Pawłowska

Public
Participation in
Cultural Heritage
Preservation

Idea partycypacji na świecie i w Polsce

The idea in the word and
in Poland

Partycypacja społeczna w gospodarowaniu przestrzenią, a w tym w ochronie dziedzictwa kulturowego jest realizacją jednej z fundamentalnych zasad demokracji – „nic o nas bez nas”. Poziom realizacji idei partycypacji jest swoistą miarą rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Idea ta dotyczyć powinna wielu dziedzin życia, w których decyzje podjęte przez władze publiczne mają znaczący wpływ na życie obywateli. Obowiązek organizowania partycypacji spoczywa właśnie na władzach publicznych, choć wobec niedostatku aktywności z tej strony, z inicjatywą taką występują często sami obywatele albo profesjonalści w tych dziedzinach, których w danym przypadku partycypacja dotyczy.

W Polsce partycypacja społeczna jest ideą coraz lepiej znaną i coraz częściej stosowaną, ale wciąż jest to poziom charakterystyczny dla kraju postkomunistycznego, dojrzewającego do demokracji, lecz nie w pełni demokratycznego. Dotyczy to zarówno prawa, jak i mentalności i obyczaju społecznego. Ponadto generalnie brakuje nam tradycji i profesjonalnych umiejętności w dziedzinie komunikacji społecznej.

Przepisy prawne zobowiązujące do pewnych ograniczonych form partycypacji znajdują się w kilku aktualnych ustawach i przyjętych przez Polskę konwencjach międzynarodowych¹. Fakt ten należy traktować jako postęp, ponieważ poprzednie wersje odpowiednich ustaw były pod tym względem uboższe. Nadal jednak zakres partycypacji wymagany przez prawo jest niewielki. Niezależnie od naszego ustawodawstwa, pewien wpływ na rozwój partycypacji ma nacisk ze strony Unii Europejskiej, która przyjęła zasadę preferencji w finansowaniu dla tych projektów, które ją uwzględniają. Inną przyczyną braku popularności idei partycypacji jest niechęć w niektórych środowiskach profesjonalnych i wśród przedstawicieli władz publicznych. Niechęć ta jest połączona z niskim poziomem umiejętności w zakresie organizowania partycypacji. Co gorsza, jest to zwykle niedostatek nieuświadomiony. Praktyka wskazuje, że wśród profesjonalistów zajmujących się ochroną dziedzictwa kulturowego jest więcej przeciwników niż zwolenników partycypacji. Niemniej zdecydowanie największą grupę stanowią ci, którzy teoretycznie dają jej przyzwolenie, ale jednocześnie uważają, że w Polsce partycypacja nie może się udać, ponieważ polskie społeczeństwo się do tego nie nadaje – nie ceni zabytków, jest wyjątkowo kłótniwe, a współdziałanie udaje mu się lepiej w walce i proteście niż w twórczości. Dlatego, zdaniem sceptyków, trzeba

poczekać, aż polskie społeczeństwo dojrzeje. Niezależnie jednak od tego czy owa diagnoza jest słuszna czy nie, w kraju demokratycznym i informatycznym bez partycypacji na dłuższą metę obyć się nie da. W tym zakresie nastąpiła bowiem zasadnicza zmiana ilościowa i jakościowa. Ukrywanie przed społeczeństwem procesów decyzyjnych w warunkach powszechnego dostępu do Internetu jest znacznie trudniejsze niż było wówczas, gdy społeczeństwo nie dysponowało tym niebywale sprawnym narzędziem komunikacji. Sieć internetowa ponadto wybitnie ułatwia oddolną samoorganizację społeczeństwa i wszelkie formy demokracji bezpośredniej.

Bariery, utrudniające wprowadzenie w Polsce partycypacji społecznej, w tym szczególnie brak zaufania między władzą publiczną a społeczeństwem mają ogólnie znane historyczne powody, co nie znaczy, że nie istnieje możliwość zmiany na lepsze. Drogą do tego celu nie może być jednak bierne czekanie. Nie wystarczy też sposób zalecany przez wielu planistów czy konserwatorów, polegający na powszechnej edukacji społeczeństwa w zakresie gospodarki przestrzennej czy wartości dziedzictwa. Edukacja taka jest od lat postulowana, a skutek wciąż jest niewielki. Znacznie większe nadzieje budzi edukacje władz publicznych, planistów, urbanistów i konserwatorów w zakresie komunikacji społecznej. Jest to przecież

grupa lepiej wykształcona i mniejsza niż całe społeczeństwo.

Partycypacja społeczna jako metoda przeciwdziałania konfliktom

Public participation as a way of opposing conflicts

Można wymienić wiele różnorodnych pożytków wynikających z dobrze przeprowadzonej partycypacji, ale praktyka dowodzi, że sceptyków najbardziej przekonuje argument o możliwości przeciwdziałania konfliktom. Wszyscy zmęczeni jesteśmy konfliktami między władzą a społeczeństwem paraliżującymi wiele dziedzin rozwoju przestrzennego.

W życiu społecznym konflikty są zjawiskiem naturalnym. Mają wiele złych stron, lecz wbrew pozorom mogą mieć także strony dobre. Wykorzystanie tych ostatnich jest możliwe, gdy nie zostawia się konfliktów własnemu losowi, lecz podejmuje próbę racjonalnego zarządzania nimi². Konflikty bowiem, mają naturalną tendencję do eskalacji. W trakcie ich trwania na przyczyny merytoryczne, nakładają się przyczyny emocjonalne podwyższające coraz to bardziej temperaturę sporu. Bywa nawet tak, że merytoryczna sprzeczność od początku jest bardzo mała lub wręcz pozorna, natomiast dynamika

konfliktu napędzana jest wyłącznie motywami psychologicznymi.

Naukowa analiza natury konfliktów pozwala wysnuć generalne wnioski co do przyczyn sukcesu lub klęski w ich rozwiązywaniu. Na podstawie analizy rzeczywistych konfliktów toczących się w Polsce wokół spraw przestrzennych³ można przedstawić pięć najważniejszych przyczyn trudności w ich rozwiązywaniu:

- Próby rozwiązania podejmowane są za późno.

Jest to swego rodzaju grzech pierworodny – przyczyna, która pociąga za sobą następne trudności. Nadzieje na rozwiązanie konfliktu wybuchającego w ostatniej fazie zamierzenia, gdy rozpoczynamy już jego realizację, 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 i harmonijnej, współpracy stron nad dobrym rozwiązaniem. 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. W tych okolicznościach często w stosunku do protestujących formułowany jest zarzut, że wszystko, co potrafią to protestowanie. Z zarzutem tym jednak trudno się zgodzić, bo w tym

momencie, interesariusze⁴ nie mają już żadnego innego sposobu dochodzenia swoich racji, jak właśnie protestowanie.

- 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. Oznacza to z reguły swoiste polowanie na winnego, więc nie ma mowy o szukaniu merytorycznych rozwiązań. W takiej rozgrywce nawet drobne prawne uchybienie może zadecydować o wygranej strony, która ani merytorycznie ani społecznie nie ma racji. Odnosi się wrażenie, jakoby ważne było jedynie to, czy przedsięwzięcie jest legalne czy nie, a przecież nie wystarczy, że rozwiązanie jest legalne – powinno być dobre. Twórcza współpraca, merytoryczna dyskusja, czy negocjacje 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 wy-

starczająca forma porozumiewania się ze społeczeństwem.

Oczywistą reakcją władz na protest społeczny jest próba jego zażegnania. W takich okolicznościach bardzo 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 interesariuszy. Niekiedy protestujący są rzeczywiście 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 samowwarczo osoby szczególnie awanturnicze, choć bez legitymacji do zabierania głosu. To są najtrudniejsi partnerzy do rozmów. Należy więc sprawdzić legitymację protestujących i jeśli jest wątpliwa zadbać o partycypację autentycznych interesariuszy. Jest szansa, że wśród nich znajdą się lepsi partnerzy do rozmów. Być może także, w tej milczącej dotychczas grupie znajdują się osoby mające całkiem inne zdanie niż protestujący.

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

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 i utrudniają pokojowe załatwianie tej i kolejnych spraw. Znacznie większe szanse rozwiązania trudnych spraw miałyby władze, gdyby podejmowały inicjatywę we właściwym czasie i z góry same zaplanowały racjonalny proces partycypacji.

- Brak umiejętności zarządzania konfliktem

Przeciwdziałanie konfliktom i ich rozwiązywanie wymaga umiejętności w zakresie komunikacji społecznej. Bez tych umiejętności inicjatywa partycypacji nawet, jeśli podjęta jest we właściwym czasie może nie przynieść oczekiwanych rezultatów lub nawet może przyczynić się do wybuchu lub pogłębienia konfliktów. Złe doświadczenia w tej dziedzinie są jedną z przyczyn unikania partycypacji. Dlatego kształcenie przedstawicieli władz i projektantów w tej dziedzinie, podobnie jak kształcenie badaczy, moderatorów, negocjatorów i mediatorów w zakresie problematyki przestrzennej jest konieczne.

Ryc. 1. Sylweta Wzgórza Zamkowego w Będzinie eksponowana na dachu „blokowiska” (fot. M. Bogdanowicz)

Fig. 1. The silhouettes of Będzin Castle Hill exposed on the housing development roof (photo by M. Bogdanowicz)



Różnice w postrzeganiu wartości zabytków jako źródło konfliktów

Differences in the perception of value as a source of conflicts

Aby skutecznie zarządzać konfliktami dobrze jest znać nie tylko naturę konfliktu jako takiego, lecz również rozumieć merytoryczne podstawy sporów. Warto więc przeanalizować różnice między ludźmi w zakresie percepcji dziedzictwa i w konsekwencji zróżnicowanie postaw wobec jego ochrony. Można to zrobić rozważając poszczególne aspekty wartości dziedzictwa. Oto jeden ze sposobów porządkowania wiedzy o tego rodzaju wartościach⁵.

2a. Krajobrazowa wartość zabytku

Obiekt zabytkowy zyskuje lub traci na wartości poprzez krajobrazowy kontekst, w jakim jest eksponowany. Np. W Będzinie – mieście nie słynącym z urody, istnieje fragment krajobrazu pozwalający zapamiętać to miejsce jako piękne i ważne. Jest to Wzgórze Zamkowe, porośnięte bujną zielenią i zwieńczone wieżami Zamku i Kościoła. Sylwetę tego wzgórza

wartości, jaką może reprezentować zabytek, jako składnik krajobrazu kulturowego. Przez budowę osiedla w najmniejszym stopniu nie ucierpiała substancja zamku ani innych elementów wzgórza, ale jego ogólna wartość została uszczuplona.

2b. Wyjątkowość, odrębność, tożsamość

Aby zrozumieć do końca sens zabytku potrzebna jest świadomość kontekstu, pojmowanego nie tylko w sensie wizualnym. Gdy patrzymy na dwie wiejskie świątynie, np. drewnianą cerkiew w Owczarach w Beskidzie Niskim (ryc. 2) i neogotycki kościółek w Osieku na Kociewiu (ryc. 3) i nie wiemy nic ani o odrębności tych regionów, ani o naturze zjawiska odrębności w architekturze, widzimy tylko dwa różne obiekty. Możemy, zatem nie doceniać, że są to typowe przykłady architektury tych regionów i ta rola przydaje im wartości. W Beskidzie Niskim nie ma już Łemków. Niewiele jest śladów po łemkowszczyźnie. Może z czasem zabytkowe cerkwie staną się ostatnim świadectwem tożsamości i świetno-

Aspekty wartości zabytków

Aspects of the monument values

1.	2.
a. Dawność	a. Rola w krajobrazie
b. Wartość historyczna	b. Wyjątkowość, odrębność, tożsamość
c. Piękno	c. Treść – informacja i symbol
d. Autentyzm substancji	d. Wartość emocjonalna
e. Wartość użytkowa i ekonomiczna	e. Rola integracyjna

Wartości wymienione w pierwszej kolumnie są dość powszechnie rozumiane i akceptowane. Trudności i rozbieżności opinii dotyczą szczególnie tych wartości w kolumnie 2. Oto krótkie komentarze i przykłady na ich temat.

można obserwować ze stoku góry na drugim brzegu Przemszy. Niestety widok ten „eksponowany” jest „na dachach” blokowiska (ryc. 1). Projektanci, którzy zapewne nieświadomie zaaranżowali tę niefortuną ekspozycję, najwyraźniej nie rozumieli

Ryc. 2. Cerkiew w Owczarach w Beskidzie Niskim (fot. K. Pawłowska)

Fig. 2. The orthodox church in Owczary (Beskid Niski region) (photo by K. Pawłowska)



ści tej kultury. Wiedza, iż podobnych jak w Osieku kościółków z cegły i gładzów narzutowych na Kociewiu jest wiele, pozwala identyfikować ten region kulturowy i odróżnić go od innych.

2c. Treść zabytków – informacja i symbol⁶

Widząc krajobrazy historycznych miast i tradycyjnych wsi mamy dużą szansę rozpoznać bez żadnej

Ryc. 3. Kościół w Osieku na Kociewiu (fot. K. Pawłowska)

Fig. 3. The church in Osiek (Kociwie region) (photo by K. Pawłowska)



dotkowej informacji, gdzie jesteśmy (ryc. 4 i 5). Nasze rozpoznanie będzie pewnie ogólne, ale różnica klimatu i stylu architektury jest wyraźnie czytelna. Krajobraz kulturowy jako całość jest bogatą informacją, czego na ogół nie doceniamy, choć korzystamy z niej na co dzień. Nośnikiem informacji o miejscu są szczególnie obiekty zabytkowe, gdyż one właśnie zachowują cechy lokalnych i regionalnych od-

rębności. Zabytki bywają zresztą dobrą informacją nie tylko o miejscu, lecz także funkcji budynku, historii miejsca i wielu innych sprawach. Niekiedy zabytek jest nie tylko informacją, lecz także symbolem, jak np. Wawel – symbolem polskości, czy Kreml symbolem specyficznego stylu władzy carskiej, potem radzieckiej.

2d. Wartość emocjonalna zabytków

Niekiedy istota wartości zabytku tkwi w emocjach, jakie ów zabytek wywołuje. Taki walor mają także zabytki o niezbyt wielkich wartościach innego rodzaju. Nie jest nawet konieczne, aby obiekt był szczególnie piękny, mimo wszystko może budzić silne uczucia, jeśli kochamy go, jako miejsce życia ulubionego bohatera czy doniosłego wydarzenia. Miejsca krwawych bitew, nawet jeśli pozbawione są materialnych pamiątek, skupiają emocje kombatantów, ich rodzin przez wiele następnych pokoleń i wreszcie całych narodów. Każdy turysta podziwiał malowniczość Kamieńca Podolskiego, ale dla wielu Polaków



Ryc. 4. Krajobraz nośnikiem informacji – jesteśmy w Japonii (fot. K. Pawłowska)

Fig. 4. Landscape as a information Cartier – we are in Japan (photo by K. Pawłowska)



Ryc. 5. Krajobraz nośnikiem informacji – jesteśmy we Włoszech (fot. K. Pawłowska)

Fig. 5. Landscape as a information Cartier – we are in Italy (photo by K. Pawłowska)

jest to ponadto miejsce bohaterskiej śmierci sienkiewiczowskiego małego rycerza – Michała Wołodyjowskiego i to właśnie przydaje mu wartości.

2e. Rola integracyjna zabytków

Niedoceniana też bywa rola zabytków w budowaniu więzi integrujących społeczności ludzkie. Jesteśmy Polakami między innymi dlatego, że nasz wspólny jest Wawel, Żelazowa Wola, Kolumna Zygmunta, Błonia Krakowskie itd. Nie wystarczy wspólny język czy historyczna przeszłość, trzeba mieć materialne obiekty ześrodkowujące wspólne emocje. Dotyczy to także społeczności mniejszych. Wójt czy burmistrz niedoceniający zabytków i traktujący je jako kłopot, marnuje okazję, aby wokół nich zbudować dumę mieszkańców ze swojej jedynej w swym rodzaju, niepowtarzalnej gminy.

Argumentacja związana z powyższymi wartościami stosowana przez znawców i miłośników dziedzictwa kulturowego, nie zawsze przekonuje ludzi akceptujących tylko dawny sposób pojmowania zabytków. Ta rozbieżność poglądów ujawnia się szczególnie wtedy, gdy ich ochrona wymaga rezygnacji z zaspokajanie innego rodzaju potrzeb, np. potrzeb ekonomicznych i praw jak np. prawo swobodnego dysponowania prywatną własnością. W tych okolicznościach o postawie wobec zabytku decyduje nie tylko sposób jego postrzegania, ale także rodzaj związku, jaki łączy zainteresowanego z chronionymi warto-

ściami (właściciel, turysta, miłośnik, mieszkaniec). Przystępując do rozwiązywania sporów warto zdać sobie sprawę, że różnice podejścia nie są tylko efektem braku wykształcenia czy skutkiem nadmiernej kłótniwości, ale bywają usprawiedliwione i dlatego winny być brane pod uwagę zanim ujawnią się same w postaci ostrego konfliktu.

Program partycypacji społecznej

The programme of public participation

Partycypacja społeczna w przedsięwzięciach przestrzennych może być sposobem na przeciwdziałanie

konfliktom⁷, jeżeli wprowadzona jest w proces realizacji określonego zamierzenia we właściwy sposób i we właściwym czasie. Umożliwiająca sukces związki logiczne między etapami przedsięwzięcia a fazami i formami partycypacji są niezależne od rodzaju przedsięwzięcia. Dotyczą zarówno planowania przestrzennego, jak i realizacji inwestycji, zarówno ochrony wartości zastanych, jak i wprowadzania nowych form w organizacji przestrzeni. Dotyczą więc także różnych form ochrony dziedzictwa kulturowego. Gdy zatem będzie tu mowa o projekcie czy przedsięwzięciu, należy rozumieć, że idzie tu także o przedsięwzięcia rewitalizacyjne, projekt objęcia ochroną konserwatorską itp.

Program partycypacji i jego związek z etapami przedsięwzięcia

Participation program and its relationship with the stages of the enterprise

L.p.	Etapy przedsięwzięcia	Fazy partycypacji	L.p.
I	Programowanie	Informowanie interesariuszy	1
		Badanie potrzeb	2
II	Projektowanie	Prezentacje i wyjaśniania projektu	3
		Dyskusja nad projektem	4
		Negocjacje kwestii spornych	5
		Jeśli potrzeba, powtórzenie etapów	3a, 4a (5a)
Ila	Wprowadzenie do projektu zmian wynikających z dyskusji i negocjacji kwestii spornych		
III	Podejmowanie decyzji		
IV	Realizacja	Możliwość uczestnictwa w realizacji	6

Przedsięwzięcie podzielono tu na 4 główne etapy: I. Programowanie, II. Projektowanie, III. Podejmowanie decyzji, IV. Realizacja. Odpowiednio do tego zaplanowano 6 faz partycypacji, zazębiających się lub wspólnych z etapami przedsięwzięcia. W związku z wynikami partycypacji może powstać potrzeba powrotu do etapu projektowania (IIa) i powtórzenia następujących po nim faz partycypacji (3a, 4a, 5a).

Pierwsza faza partycypacji to skuteczne informowanie interesariuszy o zamierzeniu, poprzedzone sporządzeniem ich listy (1). Jest to zadanie władzy publicznej. Druga to rozpoznanie potrzeb społecznych, jakie mają być zaspakajane dzięki realizacji zamierzenia, poprzez przeprowadzenie badań społecznych (2). Te dwa etapy winny być zrealizowane przed przystąpieniem do sporządzania projektu. Na etapie projektowania trzeba rozpatrzyć możliwość opracowania więcej niż jednej wersji projektu, bo alternatywne rozwiązania zwykle ułatwiają prowadzenie następnych faz partycypacji. Kolejne fazy, to prezentacja projektu interesariuszom połączona z wyjaśnieniem ze strony projektantów tak, aby ów projekt został dobrze zrozumiany przez nieprofesjonalistów (3). Następnie winna być przeprowadzona dyskusja nad projektem (4) między projektantami i władzami a interesariuszami. Taka dyskusja może doprowadzić do akceptacji projektu lub wybranej jego wersji, co pozwala na przejście do etapu

podejmowania decyzji, a następnie do realizacji zamierzenia – w niektórych przypadkach z bezpośrednim udziałem interesariuszy (6).

Jeśli jednak dyskusja nie skończy się akceptacją, powinna doprowadzić do sporządzenia listy kwestii spornych. W kolejnym etapie (5) kwestie te winny być negocjowane aż do podpisania porozumienia między władzami, projektantami i interesariuszami. Jeżeli porozumienie to polega na pełnej akceptacji projektu lub na nieistotnych zmianach nie zmuszających do przebudowania koncepcji projektowej, po negocjacjach może być podjęta decyzja pozwalająca na realizację (6). Jeśli natomiast treść porozumienia zmusza do zmiany koncepcji, projektowanie (IIa) i partycypacja (3a, 4a i jeśli trzeba także 5a) winny być powtórzone, aby na koniec doprowadzić do ostatecznych rozstrzygnięć. Oczywiście najlepiej jest, jeśli ostateczne rozstrzygnięcie jest przypieczętowaniem pełnego porozumienia i akceptacji, ale mimo starań nie zawsze udaje się doprowadzić do takiego finału. Jeśli nie ma zgody, decyzję podejmuje ten, kto za nią potem odpowiada, czyli władze publiczne. Podejmując ją powinny jednak wziąć pod uwagę dalekosiężne, społeczne koszty decydowania bez zgody społecznej. Czasem opłaca się je ponieść, kiedy np. poziom sprzeciwu jest niski, a czasem nie.

W przedstawionym programie przeciwdziałanie konfliktom trwa od początku do końca procesu. W fa-

zie badań⁸ następuje identyfikacja sprzeczności interesów i zamierzeń różnych uczestników przedsięwzięcia. Umożliwia to zażegnanie konfliktów w zarodku. Możliwości przeciwdziałania kryją się też we wszystkich innych fazach, ale szczególnie ważna jest faza negocjacji⁹. W ich trakcie podejmuje się próbę rozwiązania konfliktów, których nie udało się poprzednio zlikwidować. Ramy tej publikacji nie pozwalają zaprezentować praktycznych metod i narzędzi partycypacji. Tematykę tę i to w sposób odpowiadający polskim uwarunkowaniom społeczno-prawnych przedstawia publikacja pt. *Zanim wybuchnie konflikt; Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*¹⁰.

Przykłady dobrej praktyki w zakresie partycypacji społecznej w ochronie dziedzictwa kulturowego

Examples of good practice of public participation in cultural heritage preservation

Obecnie w Polsce oddolna działalność społeczna przybiera znacznie częściej formę protestu niż aktywnego uczestnictwa w realizacji zamierzeń. Niemniej nie tylko ochrona środowiska, ale także

ochrona dziedzictwa kulturowego może liczyć na rosnącą aktywność społeczną. Stowarzyszenia i fundacje zakładane przez miłośników różnych kategorii zabytków rozwijają się w sensie ilościowym i jakościowym. Słabe jest jednak wciąż wykorzystanie tego potencjału społecznego. „Szlana góra”, z której zarządzają zabytkami niektórzy urzędowni konserwatorzy zniechęca nie tylko tych, którzy protestują, lecz także tych, którzy chcieliby współdziałać. Taki stosunek do społeczeństwa niektórych urzędników wynika między innymi z braku umiejętności w zakresie komunikacji społecznej, którego skutkiem jest obawa przed podejmowaniem dialogu.

Syndrom unikania trudnego dialogu ujawnia się między innymi w procedurach powoływania obszarowych form ochrony dziedzictwa, takich jak parki narodowe, parki krajobrazowe, parki kulturowe itp. Wokół zagadnień ochrony tego rodzaju obszarów toczy się wiele ostrych i przewlekłych konfliktów.

Niestety zbyt często zapomina się, że formy prawnej ochrony dziedzictwa powoływane są przez władze w interesie i w imieniu narodu lub co najmniej znacznie większej zbiorowości niż mieszkańcy tych terytoriów. Z parków korzystają bezpośrednio odwiedzający je turyści, a pośrednio, realizowana tam ochrona leży w interesie całej ludzkości. Natomiast ograniczenia i uciążliwości związane z restrykcjami ochronnymi spadają najczęściej na mieszkańców tych obszarów. Tak więc niezależnie od tego czy są wrażliwi czy nie na tego rodzaju wartości, jeśli te obciążenia nie są czymś zrekompensowane, mają powody aby protestować. Istnieją wszakże metody, które pozwalają rozładowywać tego rodzaju napięcia, a nawet tworzyć warunki, w których wartości naturalne i kulturowe są czynnikami rozwoju gospodarczego i w związku z tym są cenione jako wartość ekonomiczna.

Na świecie, partycypacja społeczna w gospodarowaniu przestrze-

nią realizowana jest na wiele sposobów. W poszczególnych krajach obowiązują różne systemy prawne, przewidujące rozmaite obligacje lub zachęty do partycypacji. W związku z tym partycypacja bywa dłuższym procesem lub pojedynczymi działaniami na różnych etapach przedsięwzięć przestrzennych. W krajach rozwiniętej demokracji w ramach administracji rządowej i samorządowej funkcjonują urzędy i instytucje odpowiedzialne za formy partycypacji przewidziane przez prawo oraz inicjujące powstawanie rozmaitych agencji rządowych i organizacji pozarządowych realizujących tę ideę. Instytucje te mają różną genezę, różne cele, struktury i sposoby działania, ale wspólną ich cechą jest fakt, że z reguły ich budżet ma charakter publiczno-prywatny. Powstają z inicjatywy społecznej, a następnie starają się o poparcie i partnerstwo władz publicznych. Bywa też odwrotnie – inicjatywa pochodzi od władz, które szukają partnerów i mobilizują lokalne siły



Ryc. 6. Japoński dom kupiecki machiya (fot. K. Pawłowska)

Fig. 6. Japanese merchant's house – machiya (photo by K. Pawłowska)



Ryc. 7. Machiya – wnętrze (fot. K. Pawłowska)

Fig. 7. Machiya – interior (photo by K. Pawłowska)

Ryc. 8. Styl zabudowy Forest Hills w Nowym Jorku (fot. K. Pawłowska)

Fig. 8. Architectural style of Forest Hills in New York (photo by K. Pawłowska)



społeczne. Instytucje takie działają permanentnie, podejmując określone zadania przez siebie wymyślone lub powierzone im przez władze.

Poniżej przedstawiono 3 przykłady różnych form partycypacji w ochronie dziedzictwa. Zaczepnięto je z Francji i Japonii i Stanów Zjednoczonych, ale w intencji ukazania wzorów, które mogą przydać się w Polsce¹¹.

● ZPPAUP – francuska metoda ustanawiania statutu ochronnego

Strefa Ochrony Dziedzictwa Architektury, Urbanistyki i Krajobrazu (ZPPAUP) to jedna z form obszarowej ochrony dziedzictwa stosowana we Francji¹². Ustanawiana jest dla obszarów reprezentujących określone wartości krajobrazu kulturowego, nie zawsze szczególnie wielkie. Celowi powołania strefy służy specjalny program operacyjny, który realizuje zamierzenia od pierwszego pomysłu do uruchomienia całości jako zwartego systemu organizacyjnego. Niezależ-

nie od tego, kto jest inicjatorem tworzenia strefy, decyzję o przystąpieniu do operacji podejmuje gmina.

Następny krok to powołanie grupy roboczej składającej się z radnych, przedstawicieli administracji i profesjonalistów różnych dziedzin. Grupa działa pod nadzorem mera i państwowego konserwatora zabytków, a jej głównym celem jest przygotowanie raportu określającego walory i stan obszaru oraz uzasadniającego potrzebę utworzenia strefy. W grupie roboczej zadania są podzielone – profesjonaliści przedstawiają argumenty i koncepcje, przedstawiciele samorządu podejmują decyzje. Szczególnie interesujący, bo różny od polskiego sposobu działania jest fakt, że waloryzacja zasobów, a także zakresy i sposoby ochrony są, w sensie decyzyjnym, dziełem samorządu. Prace studialne organizują profesjonaliści, ale do prac nad inwentaryzacją zasobów zaangażowani są także nieprofesjonaliści: mieszkań-

Ryc. 9. Przystanek metra Forest Hills (fot. K. Pawłowska)

Fig. 9. Subway station Forest Hills (photo by K. Pawłowska)



cy gminy, dzieci, młodzież. W ten sposób proces tworzenia raportu jest równocześnie procesem edukacyjno-promocyjnym.

Obok raportu, dokumentacja strefy zawiera tzw. księgę nakazów, czyli regulamin obowiązujący w strefie jako całości i w poszczególnych jej częściach. W sensie koncepcyjnym jest przygotowywany przez profesjonalistów, lecz zatwierdzany przez przedstawicieli samorządu.

Bardzo ważną rolę w procesie tworzenia koncepcji strefy odgrywa problematyka ekonomiczna. Wartości krajobrazowe strefy są magnesem dla turystów. Promocja i atrakcyjna forma obsługi ruchu turystycznego może dodatkowo zwiększyć dochody z turystyki. Rzecz w tym, aby forma turystyki nie zagrażała wartościom, a dochody z niej płynące przyczyniały się do ochrony i trafiały do ludzi tam mieszkających.

Trzecia część dokumentacji to tzw. księga zaleceń. Część ta nie

zawiera ścisłych przepisów prawnych, lecz materiał merytoryczny na temat rewaloryzacji strefy. Księga ta adresowana jest do mieszkańców, przedsiębiorców i innych ludzi podejmujących różne działania w obrębie strefy. Jej celem jest nieść pomoc tym, którzy identyfikują się z celami ochronnymi, lecz nie wiedzą jak pogodzić je z własną aktywnością i własnymi potrzebami. Księga ta oferuje bogaty zbiór przykładów rozwiązań, które zostały z powodzeniem wypróbowane w innych miejscach.

Po ukończeniu prac nad dokumentacją projekt podlega procedurze administracyjnej uchwalającej status strefy. Biorą w niej udział władze gminne regionalne i państwowe zajmujące się ochroną dziedzictwa.

Tak więc Strefa Ochrony Dziedzictwa staje się bytem prawnym dopiero wówczas, gdy zrobiono już wszystko co możliwe, aby społeczność lokalna postrzegala ją jako własny pomysł, własny sukces i własny powód do dumy.

- **Kyoto Center for Community Collaboration** – jednostka miejska stanowiąca oparcie dla aktywności społecznej

Kyoto jest gigantycznym miastem i mimo, że słynie jako dawna, pełna zabytków stolica Japonii nie posiada zwartego zabytkowego starego miasta jak np. Kraków lecz raczej pojedyncze zabytkowe założenia. Kyoto nie było zbombardowane podczas II wojny światowej, ale stara drewniana zabudowa nie oparła się trzęsieniom ziemi, pożarom a przede

wszystkim silnym naciskom inwestycyjnym charakterystycznym dla liberalnej polityki przestrzennej przyjętej w Japonii po zakończeniu II wojny¹³.

Tradycyjny wzór japońskiej architektury miejskiej to drewniany dom kupiecki zwany *machiya* (ryc. 6 i 7). W Kyoto mimo wszystko zachowało się wiele takich domów, ale są rozproszone w strukturze miasta. Ruch ratowania domów typu *machiya* powstał w Kyoto oddolnie w opozycji do oficjalnej polityki urbanistycznej skierowanej na szybki, wolnorynkowy rozwój, nowocześnie i korzystanie z obcych wzorów. Ruch ten mający oparcie w wielowiekowej tradycji samoorganizacji społeczności sąsiedzkich, poparło wielu obcokrajowców zafascynowanych odrębnością architektury japońskiej. Działania tego ruchu nie miały jednak dostatecznej skuteczności, aż do momentu, gdy samorząd miasta Kyoto powołał instytucję Kyoto Center for Community Collaboration. Jest to permanentnie działająca placówka, która podjęła wieloletnią akcję obejmującą najpierw inwentaryzację, a następnie rewitalizację obiektów typu *machiya*. Wszystko to odbywa się według metody przedsięwzięć partycypacyjnych. We wszystkich formach ratowania *machiya* biorą udział wolontariusze, mieszkańcy i właściciele tego rodzaju domów, którzy działają według programu stworzonego przez fachowców odpowiednich dziedzin. Sukcesem programu ratowania *machiya* jest jego wpływ na zapisy planów zago-

spodarowania przestrzennego Kyoto. W warunkach japońskich jest to jeden z ważnych przejawów znamienego odwrótu od urbanistyki zwanej „twardą” zorientowanej na wolny rynek, do urbanistyki „miękkiej” stawiającej na zrównoważony rozwój, z większym niż dotąd uwzględnieniem opinii i interesów społeczności mieszkańców.

- **Forest Hills**

W Nowym Jorku w dzielnicach leżących poza Manhattanem jest wiele osiedli domów jednorodzinnych w ogrodach, które powstawały w różnych okresach rozwoju metropolii. Amerykańska perspektywa historyczna jest, jak wiadomo, znacznie krótsza od europejskiej, więc niektóre z nich, szczególnie te pochodzące z przełomu XIX/XX, cenione są wysoko jako dziedzictwo kulturowe amerykańskiej architektury. Nie wszystkie jednak zachowały ów specyficzny styl i koloryt, bo jako zasób mieszkaniowy miasta stanowią przedmiot normalnej gry rynkowej. Developerzy działający na tym rynku dostrzegając zalety lokalizacji, próbują wprowadzać tam nowe obiekty mieszkalne drogą wymiany substancji lub zagęszczania zabudowy. Efektem tych działań jest utrata klimatu, na rzecz architektury bezstylowej lub kiczowatej.

Forest Hills na Long Island to osiedle, które nie uległo presji zmian i dziś prezentowane jest z dumą jako zabytek (ryc. 8 i 9). Całość tego zespołu to kilkaset domów mieszkalnych w ogrodach, razem z cen-

trum przy stacji metra łączącego go z Manhattanem. Tu zachował się tak ceniony dziś w Ameryce specyficzny klimat z początku XX wieku. Nie znaczy to, że jest to zupełny rezerwat czy skansen. Wszystko jednak, co się tu zmienia zarówno w sensie przestrzennym, jak w obrocie nieruchomości, podporządkowane jest naczelnej zasadzie zachowania stylu i klimatu miejsca. Rezultat funkcjonowania tych zasad można zobaczyć zwiedzając osiedle, co jest jeszcze bardziej uderzające, gdy porównamy je z innymi niegdyś podobnymi miejscami. Ten nadzwyczaj skuteczny status ochronny nie jest narzucony odgórnie przez żadne służby konserwatorskie ani państwowe ani miejskie. Jest to umowa mieszkańców, którzy stowarzyszyli się, aby bronić krajobrazu swego osiedla. Sami narzucili sobie system ograniczeń w sferze przestrzennej i w obrocie nieruchomości.

Jeśli by szukać w Polsce przykładu o podobnym charakterze, zapewne byłoby ich niewiele. Ci którzy wątpią, czy to w ogóle możliwe, powinni pojechać do Chochołowa, wsi – żyjącego skansenu, utrzymywanej w tradycyjnym klimacie od pół wieku za zgodą i z udziałem miejscowej społeczności.

Krystyna Pawłowska

Institut Architektury Krajobrazu
Politechnika Krakowska
Institute of Landscape Architecture
Kraków University of Technology

Przypisy

¹ Np. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 717), *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U 2001 Nr 112, poz.1198 z późn. zm.)

² *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U 2008 Nr 199 poz. 1227).

³ *Rozwiązywanie konfliktów, teoria i praktyka*, 2005, praca zbiorowa pod red. M. Deutscha i P. T. Colemana, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

⁴ Pawłowska K., 2002, *Konflikty wokół ochrony i kształtowania krajobrazu* [w:] *Problemy ochrony i kształtowania krajobrazu Górnego Śląska na tle doświadczeń z innych regionów Polski*, praca zbiorowa pod red. A. Jankowskiego i U. Mygi-Piątek, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Sosnowiec.

⁵ W teorii zarządzania używane jest angielskie określenie *stakeholders*, tłumaczone na język polski jako – interesariusze. Słowo to oznacza wszystkie 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). Innymi słowy interesariusze to ci, którzy mają powód i prawo, aby uczestniczyć w grze o przestrzeń, niezależnie czy w niej aktywnie uczestniczą czy nie. W obrębie zagadnienia partycypacji społecznej, grupą, szczególnie ważną są interesariusze społeczni, czyli mieszkańcy, użytkownicy, bywalcy – zorganizowani lub niezorganizowani. Inni często występujący w grze o przestrzeń interesariusze to inwestorzy, właściciele nieruchomości i projektanci.

⁶ Pawłowska K., 2002, Swaryczewska Magdalena, *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

⁷ Dąbrowska-Budziło K., 2002, *Treść krajobrazu kulturowego w jego kształtowaniu i ochronie*, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków.

⁸ Pawłowska K., 2008, *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu; Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków.

⁹ Earl Babbie, 2005, *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa.

¹⁰ Nęcki Z., 1994, *Negocjacje w biznesie*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków; U. Haeske, 2005, *Konflikty w życiu zawodowym. Mediacja i trening w rozwiązywaniu problemów*, Wyd. Jedność, Kielce.

¹¹ Pawłowska K., Staniewska A., Konopacki J., Jacko J., Fogel A., Płaczynka-Brudnik B., Walaszczyk M., 2010, *Zanim wybuchnie konflikt: Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, T. A, Dlaczego?, T. B, Jak? praca zbiorowa pod red. K. Pawłowskiej, Wyd. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.

¹² Więcej przykładów można znaleźć w Pawłowska K., *Przeciwdziałanie...* op. cit.

¹³ Heczko-Hyłowa E., 1996, *Plany ochrony krajobrazu miejskiego – przykłady francuskie* [w:] *Krajobraz miejski w warunkach demokracji i wolnego rynku*, praca zbiorowa pod red. A. Böhma, Wyd. Ośrodka Ochrony Zabytkowego Krajobrazu, Warszawa, s. 169-202.

¹⁴ Staniewska A., 2010, *Partycypacja społeczna w odnowie dziedzictwa w historycznym mieście japońskim; domy kupieckie machiya w Kioto*, Czasopismo Techniczne, zeszyt specjalny *Krajobraz kulturowy Japonii* pod red. K. Pawłowskiej.