

Szacowany strumień niezbędnych nakładów na odnowy poboczy nieutwardzonych oraz elementów systemu odwodnienia na sieci dróg krajowych zamyka się kwotą 600 mln zł.

Ponadto, w podanych kwotach nie uwzględniono potrzeby przebudowy około 250 km dróg krajowych, których szerokość wynosi poniżej 6 m, remontów chodników i ścieżek rowerowych.

Jednym z możliwych czynników opóźnienia degradacji nawierzchni dróg krajowych, może być wykonanie niezbędnych prac remontowych dotyczących poboczy i elementów systemu odwodnienia, których stan w istotny sposób wpływa na postęp degradacji nawierzchni jezdni. W pierwszej kolejności należałoby rozważyć remonty tych elementów na odcinkach, które nie będą w najbliższym czasie poddane przebudowom i remontom, a ich stan techniczny jest obecnie na granicy stanu dobrego i niezadowalającego.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski oraz fakt, że nowe inwestycje drogowe to w większości odcinki dróg klasy A i S, których koszty utrzymania są znacznie wyższe (kilkukrotnie) niż dróg klasy G lub GP, należy dążyć m.in. do zrównoważe-

nia wydatków na inwestycje oraz utrzymanie dróg. Trzeba pamiętać, że głównym zadaniem każdego zarządcy (w tym GDDKiA) jest utrzymanie administrowanego majątku w jak najlepszym stanie.

#### Bibliografia

- [1] „System Oceny Stanu Nawierzchni /SOSN/; Wytoczne stosowania”, opracowano w Biurze Studiów Sieci Drogowej Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych /BSSD GDDP/, Warszawa, luty 2002
- [2] „System Oceny Stanu Nawierzchni Betonowych /SOSN-B/; Wytoczne stosowania”, opracowano w Biurze Studiów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Warszawa, styczeń 2007
- [3] „Wytoczne stosowania Systemu Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg” opracowano w Biurze Studiów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Warszawa, styczeń 2008
- [4] „Raport o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2010 r.”, GDDKiA DS, Warszawa, styczeń 2011
- [5] „Informacja o stanie technicznym poboczy nieutwardzonych i elementów odwodnienia dróg /stan na koniec 2011 r./”, GDDKiA DS, Warszawa, luty 2012
- [6] Raport o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2011 r.”, GDDKiA DS, Warszawa, marzec 2012 ■



MARIAN TRACZ

Politechnika Krakowska  
mtracz@pk.edu.pl



ANDRZEJ KOLLEBK

GDDKiA Oddział Kraków  
akollbek@gddkia.gov.pl

## Ocena konsultacji społecznych w realizacji inwestycji drogowych na przykładzie doświadczeń Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA)

Wymaganie organizowania konsultacji społecznych w procesie przygotowania inwestycji drogowych związane jest z jednej strony z wprowadzeniem procesu ocen oddziaływania inwestycji na środowisko, a z drugiej z wymogami związanymi z korzystaniem przez nasz kraj ze środków Unii Europejskiej. Konsultacje społeczne są w naszym drogownictwie procesem nowym, pomimo blisko 10-letnich (a w sprawach środowiskowych dłuższych) doświadczeń. To stwierdzenie dotyczy szczególnie mieszkańców, ale jest także adekwatne w stosunku do administracji drogowej i samorządowej. Bogatsze doświadczenie mają w tym zakresie środowiska ekologiczne.

Bogate doświadczenia w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych są zbierane zwłaszcza przy realizacji obwodnic, których trasy znajdują się w bliskim sąsiedztwie zabudowy, a także w pobliżu terenów cennych pod względem ekologicznym. Opisujemy „Ocena konsultacji społecznych...”

jest częścią jednego z zadań badawczych realizowanych w ramach badawczego projektu rozwojowego pt. „Narzędzia wspomagające decyzje przy projektowaniu obwodnic i przebudowie przejść drogowych przez miejscowości” [1]. Równolegle w projekcie są prowadzone prace nad aspektami metodologicznymi oceny skutków społecznych budowy obwodnic w ocenie lokalnych społeczności i uczestników ruchu tranzytowego metodą ankietowania.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych elementów oceny konsultacji społecznych w realizacji inwestycji drogowych wg doświadczeń GDDKiA, w szczególności związanych z budową obwodnic i innych nowych odcinków dróg. Ujmuje on zatem opinie i uwagi drogowców zaangażowanych w realizację inwestycji drogowych (administracji, projektantów). Do otrzymania pełnego obrazu konieczne jest uzyskanie opinii mieszkańców (zwłaszcza zainteresowanych), samorządów i organizacji społecznych (zwłaszcza ekologicznych).

Nowe inwestycje drogowe, które dają wiele korzyści ekonomicznych i środowiskowych, powodują jednak pewne straty materialne, kłopoty i uciążliwości, a nawet problemy życiowe części mieszkańców, zwłaszcza tych, których pose-

sje są położone na trasie pasa drogowego (korytarza) np. obwodnicy. Większość z tych problemów jest objęta procesem konsultacji społecznych. W projekcie badawczym, w badaniach ankietowych autorzy starają się dotrzeć także do lokalnych i zewnętrznych beneficjentów inwestycji drogowych, co jest o tyle istotne, że w typowych konsultacjach społecznych na ogół nie uczestniczą beneficjenci, tylko poszkodowani w wyniku realizacji inwestycji drogowej.

## Synteza działań w poszczególnych fazach procesu planowania i projektowania inwestycji

Działania i konsultacje społeczne realizowane w poszczególnych fazach procesu projektowania i wykonywania inwestycji drogowych można przedstawić syntetycznie następująco:

- **Faza I** – wstępna, kiedy znany jest zakres zadania, ale nie ma jeszcze wypracowanych propozycji rozwiązań.
- **Faza II** – właściwa, kiedy inwestor posiada już własne wielowariantowe propozycje rozwiązań.
- **Faza III** – zapoznanie władz samorządowych i mieszkańców z wynikami wyboru wariantów, kiedy wewnętrzne procedury GDDKiA kończą się zatwierdzeniem materiałów i wyborem wariantu preferowanego.
- **Faza IV** – procedura administracyjna w ramach postępowania o uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych prowadzona przez odpowiednią rejonową dyrekcję ochrony środowiska – kiedy dyrekcja prowadzi z urzędu obowiązkowe konsultacje (co najmniej 21 dni) zakończone wydaniem decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych.
- **Faza V** – przedstawienie mieszkańcom i władzom samorządowym rozwiązań projektowych, obsługi terenów, zajętości gruntów, zabezpieczeń środowiskowych oraz zapoznanie mieszkańców z procedurą wykupu gruntów przy wybranym wariantcie w decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych.
- **Faza VI** – procedura administracyjna prowadzona przez urząd wojewódzki wspólnie z regionalną dyrekcją, po złożeniu wniosku o zgodę na realizację inwestycji drogowej, w ramach której prowadzone są obowiązkowe konsultacje (min. 21 dni). Wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji kończy proces przygotowania inwestycji.
- **Faza VII** – Zbieranie opinii po wybudowaniu inwestycji. GDDKiA w ramach podsumowania inwestycji wykonuje analizy porealizacyjne. Są one wykonywane po okresie roku od oddania inwestycji do realizacji przez biura projektów lub Departament Studiów GDDKiA.

## Podstawy merytoryczne faz projektowych i konsultacji

Fazy II, III, V, VII są realizowane przez GDDKiA w ramach wewnętrznych zarządzeń opisanych w instrukcjach:

- a) „Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań” [2],
- b) „Podręcznik dobrych praktyk wykonywania opracowań środowiskowych dla dróg krajowych” [3] Zał. 1 *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, powstawaniu sytuacji konfliktowych i konsultacje społeczne.*

*Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, powstawaniu sytuacji konfliktowych i konsultacje społeczne.*

Konsultacje społeczne w ramach ww. wewnętrznych zarządzeń GDDKiA nie mają podstawy prawnej w uregulowaniach ustawowych i dla odróżnienia ich od konsultacji ustawowych w ramach procedur administracyjnych decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych i decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji powinny być określane, jako informowanie społeczeństwa o zamiarach inwestora i zbieraniu informacji do projektowania. Tym niemniej to faza przygotowywania projektu i wprowadzanie uwag społeczeństwa stanowią w tym procesie faktyczne konsultacje, w których istnieje bezpośrednie sprzężenie zwrotne i wpływ zainteresowanych na optymalne rozstrzygnięcia. Postępowania administracyjne, mimo że obowiązkowe i zgodne z prawem, nie dają takich możliwości wpływania na rozwiązania projektowe, a jedynie umożliwiają konsultowanie projektu decyzji z gotowymi rozwiązaniami.

Konsultacje społeczne w ramach procedur administracyjnych z fazy IV i VI są prawnie nakazane w ustawie „O udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko” [4] oraz w ustawie „Prawo Ochrony Środowiska” [5], ustawie „O dostępie do informacji publicznej” [6] oraz w Konstytucji RP. Procedura zezwolenia na realizację inwestycji w ramach specustawy drogowej – czyli ustawy „O szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych” [7], która wymaga opinii RDOŚ, szczególnie w tzw. drugim raporcie środowiskowym, do rozwiązań projektowych i na gruncie prawa są wystarczające.

## Prowadzenie konsultacji przez GDDKiA

GDDKiA prowadzi w praktyce ww. konsultacje społeczne w poszczególnych fazach, z wyjątkiem fazy I. Faza ta nie znajduje zrozumienia wśród lokalnej społeczności i nie daje żadnych materiałów do projektowania lub studiowania przyszłych rozwiązań. Spośród mieszkańców aktywne są te grupy ludności, które mogą ponieść istotne straty. Ta część społeczności lokalnej nierzadko zarzuca inwestorowi, że nie ma nic do zaoferowania, że tracą czas i nie do nich należy przedstawianie propozycji oraz identyfikacja problemów. Są przy tym bardzo aroganccy i nastawieni wrogo. Ci mieszkańcy, którzy mogą czuć się zagrożeni potencjalnymi zmianami w swoim otoczeniu, chcą zastraszyć inwestora, doprowadzić do zatrzymania inwestycji bądź opóźnić proces przygotowania inwestycji. Bywa, że nieliczni uczestnicy spotkań, którzy widzą sens współpracy z inwestorem, są zakrzyczani przez pozostałych zebranych. W przypadku obwodnic – pierwsza grupa to mieszkańcy terenów, przez które ma przebiegać obwodnica, a druga to mieszkańcy otoczenia istniejącego przejścia drogowego i drugiej strony miasta. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku obwodnic zawsze występuje grupa potencjalnych i rzeczywiście poszkodowanych.

Można zatem oczekiwać, że w tej fazie właściwymi adresatami, w obecnych realiach naszego kraju, będą organizacje pozarządowe, urzędy szczebla lokalnego bądź wojewódzkiego, oraz zainteresowane instytucje. Faza ta powinna

umożliwić wczesne zidentyfikowanie potencjalnych konfliktów społecznych i ich zdiagnozowanie.

W fazach II i III GDDKiA organizuje spotkania z mieszkańcami oraz zainteresowanymi podmiotami z udziałem przedstawicieli miejscowego samorządu. Spotkania te zawsze odbywają się na terenie gminy, zapewniając mieszkańcom łatwy dostęp do miejsca spotkania. W trakcie spotkania prezentowane są wszystkie warianty oraz omawiane są m.in. następujące uwarunkowania:

- rodzaj inwestycji, funkcja i klasa techniczna drogi,
- zajęcia terenu pod inwestycję i zasady wycen wartości nieruchomości,
- procedury stosowane przy przygotowaniu i realizacji inwestycji,
- liczba wyburzeń,
- koszty inwestycji,
- lata realizacji,
- prognozy ruchu,
- uwarunkowania środowiskowe,
- zasady ochrony przed hałasem i zanieczyszczeniami powietrza, wód i innymi oddziaływaniami,
- lokalizacje węzłów i skrzyżowań,
- obsługa komunikacyjna ruchu lokalnego,
- zalety i wady poszczególnych wariantów.

Zainteresowani mają w trakcie spotkania możliwość zgłoszenia swoich postulatów, uwag, propozycji, pytań i protestów. Również w trakcie spotkania mogą wypełnić przygotowaną przez inwestora ankietę. Uwagi i wnioski interesariusze mogą składać również po spotkaniu w formie pisemnej i e-mailowej, mając możliwość wglądu do dokumentacji w wersji elektronicznej umieszczonej na stronie internetowej GDDKiA oraz biura projektowego. Należy zwrócić uwagę, że dla większości mieszkańców korzystanie z tej formy dostępu do materiałów nie jest łatwe, gdyż są to osoby najczęściej nieumiejące czytać dokumentacji technicznej.

Faza III konsultacji umożliwia zapoznanie się z wybranymi i dopracowanymi wariantami przebiegu drogi, które uwzględniają (w miarę możliwości) postulaty mieszkańców i organizacji ekologicznych. W tej fazie konsultacji nie ma już wariantów odrzuconych, jako najgorsze. Zostają tylko warianty będące przedmiotem wniosku do decyzji środowiskowej – na ogół dwa lub trzy. Zostaje też wskazany wariant preferowany. Mieszkańcy mogą więc zobaczyć wpływ konsultacji z fazy II na przyjęte rozwiązania i uszczegółowić wiedzę, co do zakresu zajętości terenu pod inwestycję – już na podkładach geodezyjnych. Umożliwia to sprawdzenie, które konkretnie działki i zabudowania wchodzą w zakres terenu objętego inwestycją oraz jaka będzie dostępność do posesji i działek.

W fazie V konsultacje społeczne organizują organy wydające decyzje o uwarunkowaniach środowiskowych.

Po otrzymaniu decyzji środowiskowej GDDKiA dysponuje wybranym wariantem i do niego przygotowuje projekt budowlany. Rozwiązania projektu budowlanego są przedmiotem kolejnego spotkania z mieszkańcami i prezentowania wszystkich aspektów realizacji inwestycji. Jest to faza V konsultacji społecznych. Spotkania odbywają się w miejscach, które są najbardziej narażone na skutki realizacji inwestycji. W tej fazie przedmiotem konsultacji są elementy ochrony środowiska (hałas, drgania, zanieczyszczenia wód) i szczegóły dostępności.

Faza VII na etapie wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji dotyczy analizy ekonomicznej i finansowej, wykonywanej głównie dla projektów współfinansowanych przez Unię Europejską. W ramach tych analiz mogą występować badania opinii publicznej oceniającej korzyści i efekty społeczne ze zrealizowanej inwestycji. W dotychczasowej praktyce badania takie są bardzo rzadkie.

## Metodyka oceny procesu konsultacji społecznych

W ocenie procesu konsultacji społecznych autorzy zastosowali metodykę obejmującą następujące kroki:

- opracowanie wstępnej oceny konsultacji społecznych na podstawie doświadczeń GDDKiA Oddziału w Krakowie (opracował A. Kollbek, zastępca dyrektora oddziału) przy współpracy z autorami projektu badawczego z Politechniki Krakowskiej,
- z ww. opracowania (oceny) została wyodrębniona jedna część i na jej podstawie opracowano ankietę obejmującą następujące zagadnienia i formy wypełnienia:
  - 1) *uwagi dotyczące konsultacji – z prośbą o oceny, czy wg doświadczeń ankietowanych określone uwagi występują, nie występują, brak stanowiska;*
  - 2) *listę problemów najczęściej zgłaszanych w ramach prowadzonych konsultacji wg doświadczeń ankietowanego oddziału GDDKiA – z prośbą o określenie ich wagi (1–5) i ewentualne uzupełnienie listy;*
  - 3) *listę potencjalnych korzyści administracji drogowej z prowadzonych konsultacji z prośbą o określenie wagi (0–5) i ewentualne uzupełnienie podanej w ankiecie listy;*
  - 4) *wnioski z konsultacji – z prośbą o podanie, czy ankietowani z wnioskami się zgadzają, nie zgadzają, nie mają stanowiska i prośbą o uzupełnienie wniosków.*

Te cztery elementy ankiety, wykorzystane w następnym kroku do oceny konsultacji społecznych w realizacji inwestycji drogowych, są wynikiem syntezy dotychczasowych doświadczeń GDDKiA. Ankieta została wykorzystana w pięciu oddziałach GDDKiA (dwa oddziały przesłały ankiety sporządzone do dwóch bardzo różniących się przypadków) i jednym z krakowskich biur projektowych, mających duże doświadczenia w zakresie konsultacji społecznych w Małopolsce. W sumie analizowano dziewięć zestawów ankiet.

Druga część opracowania była poddana dyskusji w zespole badawczym i po niej opracowano ostateczną redakcję drugiej części zagadnień.

## Ocena konsultacji społecznych wg badania ankietowego

Analizę uwag dotyczących konsultacji przedstawiono w tabeli 1, listy zgłaszanych najczęściej problemów w tabeli 2, listy korzyści administracji drogowej w tabeli 3 i wniosków z konsultacji w tabeli 4.

Uwagi dotyczące przeprowadzania konsultacji oceniano pod kątem występowania podanych lub podobnych uwag (występują – tak, nie występują – nie, lub brak stanowiska) według doświadczeń ankietowanych.

Tabela 1. Ocena występowania uwag dotyczących przeprowadzanych konsultacji wg doświadczeń ankietowanych

Lp.	Uwagi (kursywą podano dodatkowe komentarze i wyjaśnienia)	Odpowiedzi			
		TAK	NIE	RACZEJ NIE	NIE WIEM
1	Konsultacje w ramach GDDKiA najczęściej nie są prowadzone przez „zawodowych” niezależnych moderatorów (powinno to być obowiązującą zasadą).	6	3	0	0
2	Pomieszczenia, w których odbywają się konsultacje nie są odpowiednio duże, aby pomieścić wszystkich zainteresowanych i nie posiadają nagłośnienia (prezentacje powinny być przedstawiane tak, aby wszyscy mieli dobrą widoczność i słyszalność).	4	1	4	0
3	Prezentacje są przedstawiane przez projektantów językiem technicznym i niezbyt zwięźle, nie pozostawia się dostatecznej ilości czasu na zadawanie pytań i odpowiedzi (audytorium jest „zagadywane”).	2	6	1	0
4	Władze samorządowe nie zawsze chcą w pełni współpracować z administracją drogową (ich udział i współpraca są szczególnie wskazane, gdy celowe jest wprowadzenie pewnych zmian w projekcie wymagających pozyskania terenów).	8	1	0	0
5	W ramach własnych interesów władze samorządowe czasem „podgrzewają” i wzmacniają występujące konflikty, nie pomagając administracji drogowej. (Często są to zadawnione konflikty, które ożywają przy okazji nowej inwestycji i administracja drogową GDDKiA jest „ofiara” złośliwości jednej z grup konfliktu. Istotny wpływ ma w tym przypadku funkcja inwestycji drogowej i to, w jakim stopniu inwestycja ma służyć lokalnej społeczności, a w jakim realizować cele ogólnospołeczne (np. w przypadku obwodnicy poprawa warunków na dotychczasowym przejściu przez miejscowość versus skrócenie czasów jazdy daną trasą, poprawa jej przepustowości).	8	1	0	0
6	Wśród „aktywnej” w konsultacjach części społeczności lokalnych przeważa pogląd, że nic dobrego z danej inwestycji dla nich nie wynika, nawet jeśli zdecydowana większość zgadza się co do pomysłu. (Wynika to na ogół z faktu uczestnictwa w konsultacjach prawie wyłącznie osób, które tracą lub mogą stracić na realizacji inwestycji (np. obwodnicy).	9	0	0	0
7	Podczas konsultacji społecznych dominuje pytanie: „Czy moja własność jest w korytarzu przewidzianym pod inwestycję lub znajduje się w strefie jej oddziaływania? Czy nie wystąpią tzw. resztki?” (Inne osoby z danej miejscowości są na ogół nieobecne).	9	0	0	0
8	Dobrze i cierpliwie prowadzone konsultacje są w stanie zmienić ogólne nastawienie do tematu, ale nie są w stanie zmienić negatywnego nastawienia osób najbardziej poszkodowanych (utrata domu rodzinnego, utrata prowadzonej działalności gospodarczej, miejsca pracy, utrata wartości działek, pozbawienie korzystnego podłączenia do drogi, utrata klientów przez zmianę dojazdu do restauracji czy warsztatu samochodowego).	9	0	0	0
9	Osoby zgłaszające uwagi uważają, że inwestor ma obowiązek je uwzględnić w całości i brak uwzględnienia lub częściowe uwzględnienie jest podstawą do roszczeń i prób blokowania inwestycji.	8	0	0	1
10	Osoby biorące udział w konsultacjach w zdecydowanej większości nie znają procedur i przepisów prawnych i niejednokrotnie w czasie konsultacji społecznych należy je wyjaśniać. (Wiele osób stara się zapewnić udział fachowców w ich imieniu).	9	0	0	0
11	Dość dobrze są przygotowane organizacje ekologiczne. (Ekolodzy jednak nierzadko „wchodzą” do konsultacji zbyt późno i zazwyczaj w formie interwencyjnej).	4	3	0	2
12	Po akceptacji realnych i uzasadnionych wniosków z konsultacji, projekty wzbogacone o nowe rozwiązania stają się projektami w większym stopniu popieranymi przez coraz większą część społeczności lokalnych. (Proces ten jest wzajemnie sprzężony i wymaga czasu oraz cierpliwości).	8	1	0	0

Lp.	Uwagi (kursywą podano dodatkowe komentarze i wyjaśnienia)	Odpowiedzi
13	Obecny system przetargów sztywno określa termin wykonania projektu i nieprzewidziane przedłużenie konsultacji powoduje napięcia na linii inwestor – wykonawca oraz wykonawca – społeczeństwo, a także inwestor/wykonawca – ekolodzy.	<p>TAK NIE RACZEJ NIE WIEM</p> <p>8 1 0 0</p>
14	W Polsce brak jest jeszcze powszechnego zaufania społecznego do instytucji samorządowych i państwowych. (Poziom aktywności obywatelskiej jest na tle innych krajów europejskich stosunkowo niski).	<p>TAK NIE RACZEJ NIE WIEM</p> <p>9 0 0 0</p>
15	W przypadku projektowania obwodnic miejscowości zdecydowana większość społeczeństwa lokalnego jest zainteresowana realizacją inwestycji i dla tych inwestycji poparcie władz i mieszkańców jest największe. (Problemy dotyczą tylko osób, których posiadłości kolidują z pasem drogowym i w jego otoczeniu).	<p>TAK NIE RACZEJ NIE WIEM</p> <p>9 0 0 0</p>
16	W grupie przeciwników są różne grupy, a w tym: a. mieszkańcy, którym nowa trasa pojawi się „przed ich oknami”, b. przedsiębiorcy, którzy zanotują spadek obrotów, c. rolnicy, którym podzielone zostaną działki, d. ekolodzy, gdy nowa trasa narusza tereny cenne przyrodniczo e. inni (wpisz)..... Zaznacz grupę (y) najbardziej aktywne.	<p>MIESZKAŃCY PRZEDSIĘBIORCY ROLNICY EKOLODZY INNI</p> <p>9 1 1 2 1</p>
17	Są także inne grupy mieszkańców i podmiotów gospodarczych, które mogą stracić na budowie obwodnicy. (Niektórzy tracą miejsca pracy lub tracą finansowo (np. bary, sklepy). Aktywność tych grup jest mała).	<p>TAK NIE RACZEJ NIE WIEM</p> <p>6 2 0 0</p>
18	W konsultacjach zbyt małą rolę odgrywają lokalni liderzy i autorytety.	<p>TAK NIE RACZEJ NIE WIEM</p> <p>6 3 0 0</p>
19	Czy materiały informacyjne i formy przekazywania informacji przed spotkaniami konsultacyjnymi są wystarczające i profesjonalnie opracowane? Nowoczesne formy informacji nie są czytelne dla osób starszej generacji	<p>TAK NIE RACZEJ NIE WIEM</p> <p>6 3 0 0</p>
20	Czy istnieje możliwość większej profesjonalizacji konsultacji? W jakim kierunku powinna ona iść? Materiały informacyjne w formie folderów oraz artykułów opisujących inwestycje w lokalnej prasie. Listy od inwestora oraz władz samorządowych o konieczności poprowadzenia inwestycji i jej uwarunkowań oraz korzyści dla społeczności lokalnych.	<p>TAK NIE RACZEJ NIE WIEM</p> <p>8 0 0 1</p>

Listę problemów najczęściej zgłaszanych w ramach prowadzonych konsultacji zaproponowaną w ankiecie oceniano wg doświadczeń ankietowanych oddziałów GDDKiA, nadając im wagi w zakresie 1–5. Wyniki przedstawiono w tabeli 2.

Ranking potencjalnych korzyści administracji drogowej z prowadzonych konsultacji sporządzono na podstawie sumy wag określanych w zakresie (0–5) do sugerowanych w ankiecie korzyści (z ewentualnym uzupełnieniem podanej w ankiecie listy – tabela 3).

Wnioski dotyczące prowadzonych konsultacji oceniano pod kątem ich słuszności (tak, nie, nie mam zdania) według doświadczeń ankietowanych i przedstawiono w tabeli 4. Ankietowanych proszono także o uzupełnienie wniosków.

## Pozostała ocena konsultacji społecznych

Dotychczasowa, krótka praktyka wskazuje, że konsultacje urzędowe są niewystarczające. Są one rozpoczynane za późno, kiedy inwestor już rozstrzygnął wiele kwestii we wła-

snym zakresie i zawęził możliwość dywagacji do ograniczonej liczby wariantów – na ogół do dwóch. Konsultacje urzędowe sprowadzają się do ogłoszenia w mediach i urzędach o możliwości zapoznania się z materiałami przygotowanymi przez inwestora i złożenia na piśmie swoich wniosków. W ramach tych konsultacji odbywa się tzw. rozprawa administracyjna (w wyznaczonym dniu i w wyznaczonych godzinach na terenie właściwego urzędu), w trakcie której strony mogą uzyskać informacje i wyjaśnienia bezpośrednio od urzędników oraz projektanta i inwestora.

Regionalna dyrekcja ochrony środowiska najpierw rozstrzyga, który z przedstawionych wariantów jest korzystniejszy, a urząd wojewódzki stwierdza czy wniosek o zezwolenie na realizację inwestycji spełnia warunki decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, przepisy techniczne, własnościowe, geodezyjne itp. Ta procedura prowadzona przez urzędy nie daje możliwości wprowadzenia zmian postulowanych przez strony. Zgłaszane uwagi i zastrzeżenia mogą być rozpatrzone jedynie pod względem:

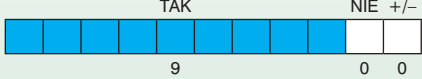
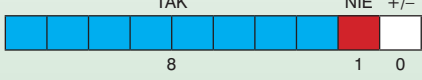
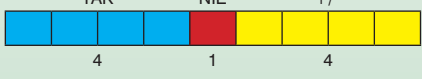
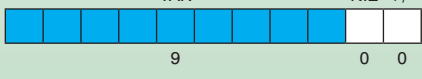
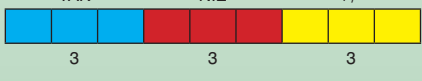

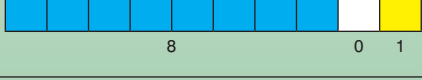
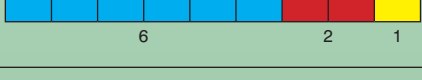

Tabela 2. Ocena punktowa problemów najczęściej zgłaszanych w procesie konsultacji

Nr pytania wg ważności	Nr pytania w ankiecie	Treść pytania	Sumy punktów
1	16	Inwestor i przepisy wyżej cenią elementy przyrodnicze (siedliska fauny i flory, obszary lęgowe ptaków, żab, motyli, rzadkich gatunków fauny i flory) niż życie i warunki życia ludzi. Oczekują, że problemy ludzi będą traktowane wyżej albo na równi z chronionymi gatunkami zwierząt i roślin.	49
2	17	Po wydaniu decyzji ZRID, własność gruntów i zabudowy znajdującej się na terenie inwestycji przechodzi na rzecz Skarbu Państwa. Przepisy przewidują jedynie trzy miesiące na wyprowadzenie się. Jak to zrobić, aby z otrzymanych pieniędzy uzyskać PnB, wybudować dom i przeprowadzić się w tak krótkim czasie w sytuacji, gdy Ci ludzie są pozostawieni samym sobie?	47
3	8	Pozbawienie bezpośredniego wjazdu na drogę krajową.	46
4	7	Brak właściwej obsługi komunikacyjnej (czyli tzw. dostępności lub jej znaczne pogorszenie; np. odcięcie posesji, wydłużenie drogi do miejsca pracy, urzędu, kościoła oraz rozdzielenie wspólnot (odcięcie od dotychczasowych sąsiadów i posiadłości).	44
5	1	Istotne obniżenie wartości działek wokół inwestycji.	43
6	10	Brak poprawnego zabezpieczenia przed hałasem (ekrany, wjazdy do posesji), drganiem (bo tego we wczesnych stadiach mieszkańcy nie mogą się dowiedzieć).	43
7	5	Brak wyceny utraconych korzyści – dla podmiotów gospodarczych.	40
8	3	Brak możliwości wykupu całości działki, tj. problem tzw. resztówek.	39
9	6	Przy wykupie domów, w których mieszkają starsi ludzie, brak regulacji prawnych zabezpieczających ich los (są bezradni i sami nie są w stanie rozwiązać swoich problemów, np. zadbać o zakup mieszkania, innego domu, o swoją przeprowadzkę, nie mówiąc już o budowie domu w innym miejscu).	39
10	11	Niezadowolenie z powodu braku ekranów.	38
11	2	Zbyt niska wycena gruntów i majątku.	37
12	14	Zniszczenia od drgań budynków w trakcie realizacji inwestycji.	34
13	4	Utrata dorobku, środków do życia, miejsc pracy np. przez właścicieli zakładów gospodarczych.	33
14	12	Niezadowolenie z powodu zbudowania (zaprojektowania) ekranów.	33
15	9	Brak przejść dla pieszych, chodników i oświetlenia.	28
16	18	Konsultacje zostały zdominowane przez ekologów.	24
17	13	Możliwość utraty lub pogorszenia jakości wody w studniach.	23
18	15	Pozbawienie unijnej dopłaty dla rolników, którzy po wykupie części działki tracą do niej prawo z powodu zbyt małej powierzchni.	19

Tabela 3. Ocena punktowa potencjalnych korzyści administracji drogowej z prowadzonych konsultacji

Nr pytania wg ważności	Nr pytania w ankiecie	Treść pytania	Sumy punktów
1	2	Możliwość uwzględnienia zgłaszanych postulatów na etapie, kiedy wiele opcji realizacji inwestycji jest jeszcze dostępnych, dzięki czemu można uniknąć blokowania inwestycji w późniejszych etapach rozwiązań projektowych.	50
2	6	Spełnienie wymogów prawa krajowego i wspólnotowego UE, co umożliwi staranie się o dofinansowanie ze środków programów operacyjnych UE.	48
3	3	Identyfikacja przez inwestora potencjalnych zagrożeń dla realizacji inwestycji i zebranie dodatkowych informacji o specyfice terenu.	47
4	7	Ulepszenie projektu dzięki rozpatrzeniu uwag zainteresowanych społeczności.	45
5	1	Umożliwienie zainteresowanym społecznościom wpływu na kształt inwestycji, co wzbudza nieufność i pewne identyfikowanie się z przyjętymi rozwiązaniami.	42
6	4	Zapobieżenie wzrostowi negatywnych emocji, uniknięcie nieporozumień.	41
7	5	Lepsze i pełniejsze zinventaryzowanie terenu oraz wypracowanie tzw. wariantów społecznych lub ekologicznych, które mogą się okazać korzystne także pod względem ekonomicznym.	39
8	8	Zmniejszenie groźby odwołań od decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych DUŚ i zgody na realizację inwestycji drogowej ZRID poprzez możliwość podjęcia lepszej („lepiej poinformowanej”) decyzji.	31
9	9	Realizacja inwestycji w zakładanym harmonogramie, gdyż wszystkie potencjalne konflikty zostały zidentyfikowane i uwzględnione w projekcie i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia SIWZ.	27

Tabela 4. Ocena wniosków z konsultacji

Lp.	Wnioski ( <i>kursywą podano dodatkowe komentarze i wyjaśnienia</i> )	Odpowiedzi
1	Niezbędne jest przygotowanie konsultacji w oparciu o opracowane zasady dobrych praktyk.	TAK NIE +/-  9 0 0
2	Spotkania konsultacyjne powinien prowadzić niezależny, dobrze przygotowany moderator.	TAK NIE +/-  8 1 0
3	Czy administracja drogowa (GDDKiA, konwenty) powinny dbać o stworzenie kursów dla takiej grupy (socjologów, psychologów, dziennikarzy)?	TAK NIE +/-  4 1 4
4	Czy zjawisko NIMBY ma istotne znaczenie w konfliktach społecznych w ramach konsultacji? <i>Zjawisko NIMBY jest dość trudne do przewyciężenia. Zagadnienie to łączy się z tworzeniem MPZP, a opozycjoniści w takich przypadkach dość często się jednoczą. Dotychczasowe badania świadczą o tym, że zagadnienie jest dużo trudniejsze w obszarach o dużym rozdrobieniu własności i atrakcyjnym pod względem ceny oraz miejsca. W przypadku obwodnicy może mieć to reperkusje w postaci wydłużenia obwodnicy i jej oddalenia od „starej trasy”.</i>	TAK NIE +/-  9 0 0
5.	Czy istnienie obowiązujących MPZP stanowi ułatwienie w procesie konsultacji? Plany zagospodarowania przestrzennego (aktualne) MPZP, mające korytarze zarezerwowane pod drogi, często nie są dla lokalnej społeczności argumentem wystarczającym dla takiego przebiegu inwestycji.	TAK NIE +/-  3 3 3
6	Czy w procesie konsultacji przedstawianie wariantowych przebiegów nie jest zbyt „stresujące” dla wszystkich potencjalnych właścicieli terenów planowanych do zajęcia pod inwestycję, a długi i przewlekły proces wydawania decyzji DUŚ nie zwiększa liczby odwołań? Zbyt duża liczba wariantów pogłębia ten proces.	TAK NIE +/-  6 3 0
7	Wszyscy beneficjenci nowych rozwiązań drogowych na ogół zadowolają się pozyskaniem informacji i nie angażują się w dalszy proces, nie dając tym samym przeciwwagi przeciwnikom inwestycji. Wskazane jest zaktywizowanie tej grupy pod kierunkiem władz samorządowych.	TAK NIE +/-  8 0 1
8	Należałoby wprowadzić zmiany w przepisach tak, aby proces konsultacji społecznych był ujednoczony i sformalizowany jeszcze przed złożeniem wniosku o DUS, ale też zawierał wskazanie instytucji, która może być arbitrem i rozstrzygać przedmiot sporu oraz umożliwić realizację projektu w rozsądnym, przewidywalnym czasie.	TAK NIE +/-  6 2 1
9	Kadrę, która przygotowuje inwestycje i bierze udział w konsultacjach społecznych należy szkolić oraz wprowadzić wewnętrzne (w ramach GDDKiA) procedury postępowania.	TAK NIE +/-  9 0 0

- odrzucenia – z różnych uzasadnionych i umotywowanych przyczyn, a wtedy procedura wydania decyzji może toczyć się dalej;
- przyjęcia wniosku – co w praktyce musi prowadzić do przerwania toczącego się postępowania i wprowadzenia przez inwestora zmian w projekcie. Po dokonanych zmianach toczące się postępowanie można wznowić;
- przyjęcia wniosku o zakresie wymagającym radykalnej zmiany lub nawet nie do zaakceptowania przez inwestora, co oznacza odmowę wydania pozytywnej decyzji administracyjnej o uwarunkowaniach środowiskowych.

### Syndromy NIMBY, LULU i BANANA

W praktyce konsultacji społecznych występują syndromy:

- **NIMBY** (*ang. not in my backyard* – nie na moim podwórku) – konflikt indywidualny, lokalna inwestycja potrzebna, ale nie w moim sąsiedztwie, bo zniszczy mój spokój i obniży wartość mojego majątku.

- **LULU** (*ang. locally unacceptable land use* – lokalnie nieakceptowane zagospodarowanie terenu) – konflikt społeczny – niechciane przez społeczność zagospodarowanie terenu.
- **BANANA** (*ang. build absolutely nothing, anywhere near anything* – nie buduj absolutnie nic, nigdzie koło czegośkolwiek) – konflikt ideologiczny – nie wolno budować nic, nigdzie i nie w pobliżu jakiegokolwiek z obiektów.

Problemy ze zjawiskami znanymi jako syndromy (efekty) **NIMBY**, **LULU** i **BANANA** najczęściej ujawniają się w fazach II, III, IV konsultacji społecznych. Wtedy inwestor przedstawia do wyboru propozycje wariantów, a zainteresowane grupy mieszkańców i przedsiębiorców bez względu na obiektywne okoliczności zwalczają wariant, który znajduje się w kolizji z ich własnością lub koliduje z ich interesem. Żadne argumenty techniczne, ekologiczne ani ekonomiczne nie są dla tych grup przekonujące, co częściowo może być zrozumiałe. Grupy te posuwają się do stwierdzeń, że „choćby po ich trupie” inwestycji nie pozwolą zrealizować

i użyją wszelkich metod, aby zablokować jej realizację. I rzeczywiście przedstawiciele tych grup, w przypadku niepomyślnych dla nich decyzji, na każdym etapie postępowania zgłaszają protesty, potem odwołania i zaskarżenia. Może to wstrzymać ostateczność decyzji na kilka lat, a nawet doprowadzić do jej unieważnienia.

Mieszkańcy na ogół „walczą” z inwestorem indywidualnie, pisząc kolejne wnioski i pisma do różnych instytucji licząc, że z ich strony będą mieli wsparcie lub pomoc. Coraz częściej społeczności lokalne organizują się wokół lokalnego lidera i występują zbiorowo. Nierzadko są to grupy liczące setki osób. Z jednej strony pomagają to w negocjacjach, gdyż postulaty są zgrupowane i do rozmów są delegowani przedstawiciele, lecz z drugiej strony zorganizowana grupa jest bardziej radykalna i mniej skora do ustępstw.

### **Grupy społeczne stwarzające najwięcej problemów w procesie konsultacji**

W trakcie konsultacji występują dwie główne grupy roszczeniowe, niedające się przekonać lub mające najbardziej zachowawcze podejście do inwestycji. Są to właściciele gruntów i zabudowań, które mają być przeznaczone pod inwestycję oraz organizacje ekologiczne.

W pierwszej grupie właściciele zabudowań są indywidualni właściciele i przedsiębiorcy. Mieszkańcy stosunkowo rzadko (jeszcze) organizują się w stowarzyszenia lub grupy interesu. Jak do tej pory grupy przedsiębiorców (kupcy, rolnicy, właściciele warsztatów, restauratorzy) organizują się sporadycznie i tylko w małych grupach interesu. Sytuacja w tej grupie wygląda inaczej w krajach „starej UE”.

Istnieje też grupa tzw. społeczników, którzy mają recepty na wszystko i „bezinteresownie” uruchamiają wszystkie możliwe instytucje, senatorów, posłów, radnych, urzędy centralne i wojewódzkie oraz instytucje kontrolne typu ABW, CBS, NIK oraz Prokuraturę, aby zmusić inwestora do wprowadzenia do projektu wymyślonych przez siebie rozwiązań, które na ogół nie mają oparcia w obowiązujących przepisach, są ekonomicznie niewykonalne lub jednostronnie „załatwiają” jeden problem kosztem innych.

Osobną grupą mającą znaczący wpływ na skalę, ilość i jakość zgłaszanych postulatów i roszczeń są organizacje ekologiczne. Przedstawiciele tej grupy interesariuszy są bardzo dobrze przygotowani do konsultacji, znają doskonale procedury i mają w swoich dziedzinach wiedzę o wiele szerszą niż inwestor. Grupy te są świetnie zorganizowane i wzajemnie się informują, rozszerzając skalę zainteresowania o kolejne specjalności przyrodnicze.

Należy wyraźnie podkreślić, że nie ma szerszej tradycji organizowania się grup interesariuszy popierających inwestycje. Najczęściej inwestor otrzymuje jedynie wsparcie ze strony lokalnego samorządu, który w imię dobra całej gminy jest zainteresowany szybkim realizowaniem inwestycji. Oczywiście władze gminy czy miasta popierają wniosek tylko wtedy, gdy społeczeństwo danego terenu w większości jest zainteresowane powstaniem np. obwodnicy. Niestety, ale ta grupa społeczności lokalnej nie wyraża swojego poparcia tak licznie jak przeciwnicy, co w trakcie konsultacji stwarza wrażenie, że zwolennicy są w wyraźnej mniejszości.

### **Forma materiałów informacyjnych używanych w konsultacjach**

GDDKiA przygotowuje w ramach materiałów do konsultacji kompletny projekt w formie papierowej, który przekazuje władzom gminy do opiniowania oraz zapoznania się przez wszystkich zainteresowanych. Równocześnie zeskanowana wersja projektu znajduje się na stronie internetowej GDDKiA oraz biura projektów. Następnie pracownicy biura w porozumieniu z władzami gminy dyżurują przez kilka dni w siedzibie urzędu i udzielają indywidualnych wyjaśnień wszystkim zainteresowanym, którzy zgłoszą się z pytaniami lub chcą się jedynie zapoznać z dokumentacją.

Po tym okresie ogłaszany jest w prasie lokalnej, ogólnopolskiej oraz na tablicach ogłoszeń na terenie gminy i sołectw termin prezentacji projektu, w której uczestniczą władze gminy, inwestor, biuro projektów, społeczność lokalna, przedsiębiorcy, organizacje ekologiczne oraz media. Często do informacji o spotkaniu dołączany jest artykuł z informacjami o inwestycji.

W sali, w której prowadzi się konsultacje są rozwieszone mapy sytuacyjne, na których zainteresowani mogą zlokalizować swoją nieruchomość i ocenić czy inwestycja jest dla nich „zagrożeniem”. Jeżeli w trakcie konsultacji strona wyrazi zainteresowanie fragmentem projektu z zagospodarowaniem okolic posiadanej nieruchomości, inwestor przekazuje taki dokument w formie papierowej.

### **Możliwość większej profesjonalizacji konsultacji**

Dotychczasowe doświadczenia GDDKiA w zakresie informowania zainteresowanych nie są w pełni zadawalające. Ilość i jakość przekazywanych informacji jest dość uboga i chociaż w trakcie spotkań konsultacyjnych wszystkie tematy są wyjaśniane wyczerpująco, to w spotkaniach nie uczestniczą wszyscy potencjalni beneficjenci i poszkodowani. Obecnie konsultacje są prowadzone w ramach realizacji projektu przez biuro projektowe, które w tym zakresie na ogół nie ma własnej wyszkolonej kadry, doświadczenia i wiedzy.

W celu dotarcia z informacjami do wszystkich potencjalnych osób, których inwestycja mogłaby dotyczyć powinno się:

- przygotować plan konsultacji społecznych z uwzględnieniem odpowiedniej kadry, środków finansowych, czasu i określeniu celów;
- zlecać działania wyspecjalizowanym firmom lub zatrudniać odpowiednie osoby w GDDKiA w ramach stanowiska ds. komunikacji społecznej;
- prowadzić kampanię informacyjną, poprzez współpracę z mediami, ulotki informacyjne, konferencje prasowe, listy do mieszkańców z folderami informacyjnymi.

Najtrudniejsze są bezpośrednie spotkania z mieszkańcami, ekologami i przedsiębiorstwami. Do tej pory spotkania informacyjne z mieszkańcami były prowadzone przez zastępcę dyrektora ds. przygotowania Inwestycji lub dyrektora biura projektów, którzy z dużym zaangażowaniem starali się sprostać wymaganiom i profesjonalnie prowadzić konsultacje, ale przez społeczność lokalną zawsze byli postrzegani, jako „strona przeciwna” nie dająca pewności, co do bezstronności przy ocenie postulatów mieszkańców i ekologów.



Spotkania te powinny być prowadzone przez niezależnych moderatorów, a w przypadku poważnych rozbieżności i potencjalnego konfliktu, do wypracowania rozwiązania kompromisowego należy również zatrudnić zawodowego mediatora. Taką rolę może spełnić tylko ktoś niezależny, a w każdym razie osoba tak postrzegana – czyli nie będąca pracownikiem GDDKiA lub firmy realizującej projekt.

### **Szkolenia/seminaria w GDDKiA w celu omówienia doświadczeń z konsultacji społecznych, staże zagraniczne**

W celu podniesienia kwalifikacji kadry biorącej udział w konsultacjach społecznych są organizowane kursy i szkolenia, w których uczestniczą pracownicy głównie działów dokumentacji. Kursy te są często dofinansowane ze środków Unii Europejskiej i nie wymagają ze strony uczestników wkładu finansowego.

Przykładem jest program prowadzony przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – „Nowe drogi rozwoju, człowiek, natura, infrastruktura”, w którym blok „Komunikacja społeczna i rozwiązywanie konfliktów” był cyklem czterech spotkań, w tym jedno spotkanie odbyło się poza granicami kraju. Szkolenia najczęściej są dostępne w instytucjach zewnętrznych.

W celu wymiany doświadczeń, usystematyzowania wiedzy, a także wypracowania procedur postępowania w ramach GDDKiA wskazane jest przeprowadzenie szkolenia wraz z omówieniem wytycznych do konsultacji społecznych np. w zakresie zatrudnienia moderatora, mediatora czy zakresu i jakości wydawnictw promocyjnych. „Podręcznik dobrych praktyk... „ [3] w tym zakresie jest niewystarczający.

### **Specyfika obwodnic w procesie konsultacji społecznych**

Obwodnice są inwestycjami, na które lokalna społeczność czeka na ogół wiele lat i potrzeba ich realizacji, co do zasady nie budzi wątpliwości.

Problemy pojawiają się przy prezentacji proponowanych przebiegów nowej trasy drogowej. Wtedy ujawniają się konflikty przyrodnicze z jednej strony trasy obwodnicy – na ogół zewnętrznej w stosunku do miejscowości oraz syndrom *NIMBY*, zaś z drugiej strony dotyczące mieszkańców i właścicieli posesji (co jest związane z osobami bezpośrednio „pokrzywdzonymi” przez wytyczony przebieg trasy inwestycji).

Ogólne nastawienie i determinacja lokalnych samorządów oraz zdecydowanej większości społeczności lokalnej, czyli beneficjentów, wyraźnie przeważa na rzecz budowy obwodnicy i dla tych inwestycji poparcie władz oraz mieszkańców jest największe. Niekoniecznie dotyczy to wyboru konkretnego wariantu, zwłaszcza jeśli warianty są zbliżone co do zalet i wad. Występują tu dwie główne grupy, tj. beneficjenci (na ogół mieszkańcy w otoczeniu „starej trasy”) oraz grupa tych, co tracą. W grupie przeciwników mogą być mieszkańcy, którym nowa trasa pojawi się „przed ich oknami”, przedsiębiorcy, którzy zanotują spadek obrotów, rolnicy, którym podzielone zostaną działki oraz ekolodzy, gdy nowa trasa narusza tereny cenne przyrodniczo.

Korzystne jest, gdy gminy mają aktualne plany zagospodarowania przestrzennego, a w nim korytarz przewidziany pod obwodnicę. To likwiduje częściowo problemy syndromu *NIMBY*. Lokalizowanie obwodnicy w korytarzu przewidzianym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapobiega około osiemdziesięciu procentom ewentualnych konfliktów.

Niestety, obecne przepisy w zakresie obowiązków inwestora przy przygotowaniu dokumentacji do decyzji o warunkowaniach środowiskowych wymagają wykonania minimum dwóch różniących się istotnie wariantów. Oba warianty muszą być analizowane na tym samym stopniu szczegółowości i oba muszą być realne do wykonania. Przygotowywanie dwóch wariantów oznacza, że jeden z nich nie będzie planowany po trasie zarezerwowanej przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i już z tego powodu jest potencjalnie konfliktowy, gdyż mieszkańcy nie mogli się spodziewać, że jakkolwiek inwestycja drogowa pojawi się w ich otoczeniu, nie wspominając już o potencjalnej konieczności opuszczenia swojego dotychczasowego miejsca zamieszkania.

W sytuacji dwóch wariantów pojawia się też możliwość, że wariant alternatywny jest korzystniejszy pod względem środowiskowym i właśnie on będzie preferowany przez środowiska ekologiczne wbrew stanowisku mieszkańców. Dotyczy to sytuacji, kiedy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego był tworzony dość dawno.

Potencjalnym zarzewiem konfliktu przy analizie wariantu jest brak bezpośredniego dostępu z działek sąsiadujących do nowej drogi, rozcięcia dróg istniejących oraz zbyt mała liczba skrzyżowań wynikająca z kryterium dostępności i klasy technicznej obwodnicy.

W celu zmniejszenia oddziaływania hałasu na zabudowę znajdującą się w obszarze oddziaływania inwestycji, konieczna jest budowa ekranów akustycznych. Część gmin oczekuje budowy tych ekranów tam, gdzie nie ma jeszcze zabudowy, ale zapisy planów zagospodarowania przestrzennego wskazują te tereny, jako budowlane.

Bardzo ważnym zagadnieniem techniczno-ekonomicznym jest rozwiązanie skrzyżowań nowej trasy z wjazdami do miejscowości. Najczęstszym miejscem skrzyżowania jest wykorzystanie starego przebiegu drogi krajowej w miejscu jej rozwidlenia z nowym przebiegiem po obwodnicy. Skrzyżowania te w zależności od natężeń ruchu mają różną formę – od skrzyżowania skanalizowanego bez sygnalizacji poprzez skrzyżowanie z sygnalizacją, rondo, aż do węzła.

Struktura własności „starej” drogi krajowej, która po wybudowaniu obwodnicy staje się drogą gminną powoduje, że wlot do skrzyżowania z obwodnicą od strony miasta zagospodarowuje się komercyjnie i stanowi poważne źródło ruchotwórcze, praktycznie w obrębie skrzyżowania. Może to spowodować, że zmieni się zasadniczo i wielkość natężeń i ich struktura kierunkowa, a zbudowane skrzyżowanie/węzeł staną się nieefektywne. Grozi to poważnymi utrudnieniami w przypadku koniecznej przebudowy skrzyżowania oraz poważnie zmniejsza poziom bezpieczeństwa ruchu w tej newralgicznej strefie. Ten problem nie jest przedmiotem konsultacji społecznych przy budowie obwodnicy, podobnie jak ewentualna przebudowa, zmiana funkcji „starej drogi”(znakami).

## Wnioski

Należy zwrócić uwagę na to, że konsultacje społeczne, które obligatoryjnie są prowadzone od czasu rozpoczęcia korzystania przez Polskę ze środków UE są stosunkowo „młoda” formą i standardem kontaktów strony drogowej (administracja drogowa, projektanci, wykonawcy) ze społeczeństwem w procesie realizacji inwestycji drogowych. Konsultacje należało wprowadzić w okresie najbardziej intensywnych prac projektowych i innych przygotowawczych do realizacji inwestycji drogowych w niespotykanym dotychczas zakresie. Namiastki konsultacji były prowadzone wcześniej od czasu reformy samorządowej, a jeszcze wcześniej w konsultacjach takich uczestniczyli wyłącznie eksperci. Form prowadzenia i uczestnictwa w tym procesie musi się uczyć społeczeństwo, organizacje społeczne (w tym ekologiczne) oraz administracje: drogowa środowiskowa i samorządowa. Niniejsza ocena wskazuje na to, że bardzo wiele już zrobiono w zakresie przepisów i szkolenia kadr, oraz zbierania doświadczeń, które będą procentować przy kolejnych inwestycjach z wykorzystaniem środków z UE. Wiele pozostaje jednak do zrobienia w stosunku do tych co tracą, a zwłaszcza tych, którzy nawet przy rynkowych odszkodowaniach nie potrafią sobie poradzić w zaistniałej sytuacji. Ta część problemów powinna być zbadana przez socjologów.

Wykonane w ramach projektu [1] badania i analizy pozwalają na sformułowanie także innych wniosków (poza ujętymi w tabelach 1-4):

1. Analizując konsultacje społeczne od strony mieszkańców i instytucji, których życie, pracę i interesy może w różnym stopniu zmienić inwestycja drogowa należy stwierdzić, że istotne zastrzeżenia można mieć do form i czasu przekazywania informacji ludziom, którzy z problemem mają do czynienia pierwszy raz w życiu i nie są do niego przygotowani pod wieloma względami. Sposób ich traktowania nie może wynikać z ogromnych korzyści społecznych inwestycji nieporównywalnych do dobytku jednostek. Należałoby rozważyć wprowadzenie środków łagodzących możliwe trudne sytuacje. Warto rozważyć wprowadzenie obowiązku wykonywania analiz w określonym czasie po zakończeniu inwestycji pod kątem korzyści i strat dla lokalnej społeczności oraz wniosków dla inwestora do kolejnych przedsięwzięć.
2. Wskazane jest sprecyzowanie i uregulowanie prawnych skutków dla procesu konsultacyjno-informacyjnego wprowadzonego w strukturach GDDKiA zarządzeniem dyrektora generalnego oraz wskazania procedury rozstrzygnięcia konfliktów – rozbieżności interesów inwestora i podmiotów uczestniczących w spotkaniach konsultacyjno-informacyjnych.
3. Spotkania informacyjno-konsultacyjne oraz dyskusja w ramach spotkania powinny być prowadzone przez niezwiązanego z GDDKiA moderatora mającego doświadczenie w prowadzeniu dyskusji z dużymi grupami ludności. Wskazane jest uzyskanie poparcia lokalnych liderów i znanych postaci.
4. W miarę zdobywania doświadczeń i wiedzy w zakresie mechanizmów powstawania i rozwiązywania (lub łago-

dzenia) konfliktów, proces konsultacji społecznych w działaniach administracji drogowej staje się coraz mniej stresogenny i lepiej przygotowany. Pozwala to na jego przeprowadzanie w sposób mniej konfliktowy, a znajomość powtarzalnych zachowań zainteresowanych umożliwi wyprzedzające przygotowanie materiałów i argumentów do dyskusji jeszcze zanim takie zainteresowanie zostanie wyrażone na spotkaniu konsultacyjnym.

5. Oddziały GDDKiA powinny mieć przewidziany w harmonogramach przygotowania inwestycji odpowiednio dobrany czas na spotkania informacyjno-konsultacyjne oraz rezerwę finansową na ewentualne dodatkowe ekspertyzy, analizy oraz opracowania zamienne, których konieczność wyniknie z konkluzji z odbywanych spotkań.
6. Należy uwzględnić zwiększenie roli kampanii informacyjnych w miejscowych mediach, na stronach WWW administracji drogowej lub samorządowej oraz w indywidualnych środkach przekazu, np. foldery informacyjne, ulotki czy listy w postaci druków bezadresowych.
7. Dużą pomocą w wygaszaniu konfliktów społecznych jest przyjęcie rozwiązań prawnych umożliwiających wypłatę odszkodowań nie tylko za składniki majątku trwałego, ale też za likwidowane miejsca pracy, zmniejszenie wartości gruntów wokół inwestycji, likwidację lub ograniczenie działalności gospodarczej w wyniku realizacji inwestycji.
8. Konieczne jest rozróżnienie nazewnictwa procedur konsultacji społecznych prowadzonych z „urzędu” przez RDOŚ i GDOŚ od procesu projektowania, w ramach którego odbywają się spotkania konsultacyjno-informacyjne, prowadzone na podstawie wewnętrznego zarządzenia Generalnego Dyrektora GDDKiA. Obecna nazwa „Konsultacje społeczne” jest używana w obu przypadkach, chociaż ww. procedury mają zupełnie odmienne znaczenie proceduralne i prawne. Są w potocznym odbiorze i świadomości tożsame, natomiast nie mają takich samych skutków administracyjnych.

## Bibliografia

- [1] M. Tracz i inni: *Narzędzia wspomagające decyzje przy projektowaniu obwodnic i przebudowie przejść drogowych przez miejscowości*, Politechnika Krakowska, Projekt badawczy rozwojowy Narodowego Centrum Badań i Rozwoju Warszawa, nr R10-0067-10/2010 2010-2013.
- [2] *Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań*, Zarządzenie Generalnego Dyrektora GDDKiA Nr 17 z dn. 11.05.2009 r.
- [3] *Podręcznik dobrych praktyk wykonywania opracowań środowiskowych dla dróg krajowych Zał.1 Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, powstawaniu sytuacji konfliktowych i konsultacje społeczne*, Opracowanie EKKOM Kraków, Sp. z o.o., 2008 r.
- [4] *Ustawa O udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Dz. U. 2008 nr 199 poz. 1227, z dn. 3.10.2008 r.
- [5] *Ustawa Prawo ochrony środowiska* z dnia 27 kwietnia 2001 r. Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627.
- [6] *Ustawa O dostępie do informacji publicznej* z dnia 6 września 2001 r. Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198.
- [7] *Ustawa O szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* z dnia 10 kwietnia 2003 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2008r Nr 193, poz. 1194 ze zm.). ■