

Siła protestu w grze o przestrzeń. Wpływ społeczności lokalnej na decyzje środowiskowe dla obiektów hodowli i chowu zwierząt

Studia Regionalne i Lokalne

Nr 1(87)/2022

© Authors 2022



ISSN 1509-4995

E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499518705

Maria Bednarek-Szczepańska

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. S. Leszczyckiego

Ul. Twarda 51/55; 00-818 Warszawa

bednarek@twarda.pan.pl; ORCID: 0000-0002-4986-2854

Streszczenie

Planowane wielkoskalowe obiekty hodowli/chowu zwierząt (tzw. farmy) są często przedmiotem protestów społeczności lokalnych ze względu na uciążliwość, które generują. Do aktywnego udziału mieszkańców dochodzi na wczesnym etapie procesu inwestycyjnego, jakim jest postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej, gdy określa się lokalizację i cechy farmy. W artykule poddano analizie 52 przypadki postępowań w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji takich obiektów, w których miały miejsce udokumentowane protesty mieszkańców. Celem artykułu jest ustalenie jak – pod wpływem protestujących mieszkańców – przebiegają postępowania środowiskowe w sprawie obiektów hodowli/chowu zwierząt i czy ostatecznie zostają ustalone środowiskowe uwarunkowania realizacji niechcianych inwestycji. Przedstawiono wypowiedzi protestujących mieszkańców, odwołując się do kategorii wiedzy w procesie decyzyjnym (Glicken 1999, 2000; Edelenbos 2011). Badanie pokazało, że pomimo obowiązującej zasady mówiącej o tym, że sprzeciw społeczny nie może być podstawą odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań, protestujący mieszkańcy pośrednio wpływają na ostateczny, najczęściej negatywny wynik oceny środowiskowej. Blokując realizację niechcianych inwestycji, mają rzeczywisty wpływ na kształtowanie przestrzeni lokalnej.

Słowa kluczowe

decyzja środowiskowa, obiekt hodowli/chowu zwierząt, społeczność lokalna, partycypacja społeczna, wiedza lokalna, Polska

The Power of Protest in the Game for Space: The Impact of a Local Community on Environmental Decisions for Animal Farms

Abstract

Planned large-scale animal farms are often the subject of protests by local communities due to the nuisance they generate. The active participation of local residents occurs at an early stage of the investment process, namely the proceedings for issuing an environmental decision, because it is at this stage that location and characteristics of the facility are determined. The article analyses 52 cases of proceedings to set the environmental conditions for the construction of animal farms in which there were documented protests of local residents. The aim of the paper is to determine the course of environmental proceedings for animal farms under the influence of residents' protests, as well as to determine whether environmental conditions are eventually established. The statements of protesting residents are presented by means of references to the category of knowledge in decision-making (Glicken 1999, 2000; Edelenbos 2011). The study showed that despite the binding rule that public opposition cannot be the basis for refusing to set environmental conditions, the protesting residents indirectly influence the final, usually negative, result of the environmental impact assessment. By blocking the realisation of unwanted investments, they have a real impact on the shaping of the local space.

Keywords

environmental decision, animal farm, local community, social participation, local knowledge, Poland

Wstęp

Planowane obiekty przemysłowej hodowli i chowu zwierząt są przedmiotem protestów społeczności lokalnych z uwagi na różne rodzaje uciążliwości generowanych przez te obiekty. Inwestycje o określonych parametrach (zwłaszcza obsady zwierząt) uznawane są za przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. W takich wypadkach oddziaływanie takie podlega ocenie, która poprzedza wydanie decyzji. Choć ocena dokonywana jest na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego, to określenie warunków środowiskowych ma wiążący i bezpośredni wpływ na dalsze decyzje (warunki zabudowy, pozwolenie na budowę). Na tym etapie określone są już cechy i lokalizacja planowanego obiektu. Dlatego wtedy dochodzi do aktywnego angażowania się mieszkańców.

Procedura oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć i problematyka decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach była opisywana i komentowana w wielu pracach (np. Nowak, 2012; Kreja i Nowak 2012; Gładkowska-Chocian 2016, Trzczińska 2017), dlatego nie będzie tu szczegółowo omawiana. Warto jednak zwrócić uwagę na kilka elementów najistotniejszych z punktu widzenia tego opracowania. Z przepisów tzw. ustawy środowiskowej¹ wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia nie ma charakteru uznaniowego, lecz związany. Oznacza to, że tylko w czterech ściśle określonych przypadkach (m.in. niezgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz brak uzgodnień z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – RDOŚ) nastąpić może odmowa ustalenia środowiskowych uwarunkowań. Jeśli inwestor spełni wymagania określone przepisami ustawy, organ jest zobligowany do wydania pozytywnej decyzji.

Istotnym elementem postępowania środowiskowego jest partycypacja społeczna. Każdy może składać w nim uwagi i wnioski. Wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa są zgodnie z przepisami ustawy brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji środowiskowej przez odpowiedni organ. W orzecznictwie i w literaturze (Goździewicz-Biechońska 2019) przyjęty jest pogląd, że sprzeciw społeczności lokalnej w postaci uwag, wniosków czy w jakiegokolwiek innej formie nie może być przyczyną odmowy ustalenia uwarunkowań środowiskowych. Decyzja środowiskowa nie jest uzależniona od społecznej akceptacji planowanego przedsięwzięcia. Mieszkańcy nie mają prawa odwołać się od decyzji, jeśli nie mają statusu strony postępowania, np. nie utworzyli organizacji pozarządowej lub nie są sąsiadami inwestycji. Nie ma takiego prawa sołtys ani zebranie wiejskie. W przypadku przedsięwzięć, dla których organ nie stwierdził konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, konsultacje społeczne nie są w ogóle prowadzone. Świadczy to o raczej słabej pozycji mieszkańców². Zaskakiwani planowanymi inwestycjami, czują się niedoinformowani i pominięci (Michałowska 2008a, 2008b; Iwińska i Troszyński 2014; Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek 2016). Tym niemniej pozycja organizacji społecznych, zwłaszcza z perspektywy inwestora, wydaje się silna: udział organizacji społecznych w ocenach oddziaływania na środowisko jest czynnikiem utrudniającym realizację inwestycji, przedłużającym postępowania i podnoszącym koszty inwestycyjne (Gładkowska-Chocian 2016).

Na tym tle podjęto w artykule problem postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji obiektów chowu/hodowli zwierząt, którym towarzyszyły protesty społeczności lokalnych. Celem artykułu jest ustalenie, jak – pod wpływem protestujących mieszkańców – przebiegają postępowania środowiskowe w sprawie omawianych obiektów i czy ostatecznie środowiskowe uwarunkowania realizacji niechcianych inwestycji zostają ustalone.

¹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2021, poz. 247).

² W marcu 2021 r. weszła w życie Ustawa o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw. Wprowadziła ona zmiany, które wzmacniają pozycję mieszkańców w zakresie lepszego dostępu do informacji, możliwości wstrzymania wykonania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji środowiskowej czy poszerzenia kręgu stron mogących zaskarżać niektóre decyzje na dalszych etapach procesu inwestycyjnego, np. pozwolenia na budowę.

Podstawy teoretyczne i przegląd literatury

Prawo społeczności lokalnych do zabierania głosu w sprawach przestrzeni, w której funkcjonują, jest powszechnie uznawane. W Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej kwestie te zaczęły być rozwijane już w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. Współcześnie, zarówno w dyskursie politycznym, jak i w literaturze naukowej, temat ten jest bardzo popularny. W ostatniej dekadzie publikuje się liczne prace naukowe o partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji dotyczących przestrzeni. Autorzy odwołują się do różnorodnych koncepcji i wzorców teoretycznych, od drabiny Arnstein począwszy (np. Baker i in. 2010; Bailey i Grossardt 2010; Warren-Kretzschmar i Von Haaren 2014; Eiter i Vik 2015), poprzez koncepcje bazujące na deliberacji i działaniu komunikacyjnym (np. Elbakidze 2015, Eiter i Vik 2015; Gustavsson i Elander 2016; Mostegl i in. 2017), *governance* (Damurski 2012; Soomro i in. 2017; Sarkki i in. 2019), koncepcje władzy (Aitken 2010), sprawiedliwości przestrzennej (Bailey i Grossardt 2010), proceduralnej (Walker i Baxter 2017) czy środowiskowej (Moran i in. 2019), wreszcie koncepcje uczenia społeczno-przestrzennego (Natarajan 2017) i kolaboracyjnego (Elbakidze 2015), po koncepcje związane z psychospołecznym podejściem do miejsca (Gustavsson i Elander 2016; Verbrugge 2019) i wiele innych. Choć w literaturze akcentuje się konieczność uwzględnienia głosu społeczności lokalnej w planowaniu przestrzeni³, co uzasadniają koncepcje teoretyczne i co pokazują różne eksperymenty partycypacyjne, mało uwagi poświęca się wykorzystaniu tego głosu w podejmowaniu konkretnych decyzji dotyczących przestrzeni, także przestrzeni wiejskiej (Bednarek-Szczepańska 2020).

Partycypacja społeczna uznawana jest za jeden z najważniejszych komponentów oceny oddziaływania na środowisko już od początków jej funkcjonowania (Glucker i in. 2013). Uczestnictwo społeczeństwa w dokonywaniu tej oceny pełni ważną rolę w ochronie interesu publicznego (Salomons i Hoberg 2014). Tym niemniej niezwykle złożonym problemem, zarówno w teorii, jak i w praktyce, jest to, jak ta partycypacja powinna być realizowana (Brombal i in. 2017). Mieszkańcy chcą angażować się w postępowanie środowiskowe wtedy, kiedy planowana inwestycja będzie miała na nich bezpośredni wpływ. Najczęstszą treścią aktów partycypacji jest zatem sprzeciw, brak zgody na inwestycję, którą społeczność lokalna uzna za zagrażającą jakości jej życia.

Jak przyjmuje się we współczesnej literaturze, jedną z najważniejszych korzyści, jaką przynosi włączenie społeczności lokalnej w procesy decyzyjne dotyczące przestrzeni, jest dostarczenie wartościowej wiedzy (Frieling i in. 2014, Maynard 2015, Natarajan 2017). Lucy Natarajan (2017) wprowadza pojęcie społeczno-przestrzennego uczenia się – planowanie przestrzeni z uczestnictwem społeczności lokalnej określa jako arenę uczenia się poprzez współpracę. W wyniku zaangażowania społecznego zasoby wiedzy zostają zmodyfikowane. Społeczność lokalna jest szczególnym typem podmiotów współpracujących w procesie kształtowania przestrzeni. Jest interesariuszem o charakterze rozproszonym – składa się z jednostek o zróżnicowanych doświadczeniach przestrzennych. Podejmowane decyzje będą na nią w największym stopniu oddziaływać. Mieszkańcy nie posiadają najczęściej wiedzy profesjonalnej. Posiadają natomiast wiedzę bardzo szczegółową i lokalną, przestrzennie zróżnicowaną, a także wiedzę uzyskiwaną z wielu perspektyw, dotyczącą różnych dziedzin polityki, integrujących się w przestrzeni. Możliwość dostarczenia tej wiedzy wynika z praktyk przestrzennych (*lived space*) w rozumieniu Henriego Lefebvre'a, czyli z tego, w jaki sposób przestrzeń jest użytkowana, wykorzystywana. Mieszkańcy dostarczają wiedzy nie tylko o pojedynczych punktach w przestrzeni, lecz pokazują także wielorakie relacje pomiędzy miejscami (Natarajan 2017).

Jessica Glicken (1999, 2000) wyróżnia trzy rodzaje wiedzy w procesie decyzyjnym. Wiedza kognitywna – obiektywna, profesjonalna, techniczna – jest dostarczana przez naukowców, specjalistów. Bazuje na faktach i danych ilościowych. Wiedza doświadczalna (*experiential knowledge*) jest oparta na zdrowym rozsądku i osobistym doświadczeniu. Jest ona zazwyczaj wnoszona przez indywidualnych mieszkańców i zawiera element emocjonalny, przez co sprzyja konfliktom. Trzecim rodzajem wiedzy jest wiedza społeczna lub polityczna, którą można również nazwać wiedzą opartą na wartościach. Wynika z interesów społecznych i odwołuje się do wartości danej społeczności.

³ Planowanie przestrzeni rozumiane jest w tym artykule nie tylko jako sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego, ale szeroko, jako obejmujące różne formy i etapy. Elementem planowania przestrzeni jest również planowanie inwestycji, które zaczyna się od oceny środowiskowej.

Ten rodzaj wiedzy jest wysoce emocjonalny i postrzegany jako najmniej racjonalny. Wiedza oparta na wartościach jest atrybutem grup i stymuluje zwykle największą liczbę konfliktów. Drugi i trzeci rodzaj wiedzy w praktyce się na siebie nakładają i trudno je jednoznacznie oddzielić.

Inny podział wiedzy w procesie decyzyjnym dotyczącym przestrzeni proponują Jurian Edelenbos i in. (2011). Wyróżniają oni, podobnie jak Glicken, wiedzę naukową (ekspercką, bazująca na metodach naukowych), a poza tym wiedzę biurokratyczną (administracyjną, przynależną decydentom i urzędnikom) oraz wiedzę interesariuszy (lokalną, nieprofesjonalną, bazującą na doświadczeniu, odnoszącą się do konkretnego kontekstu i miejsca). W teoretycznie idealnym modelu te trzy rodzaje wiedzy powinny się uzupełniać i tworzyć zasób umożliwiający podejmowanie właściwych decyzji. Píše o tym Carly M. Maynard (2015), stosując pojęcie koprodukcji wiedzy, polegającej na integracji różnych jej rodzajów, tak aby planowanie przestrzeni było jak najlepiej dopasowane do potrzeb społecznych, środowiskowych, gospodarczych itd.

Jak zauważają m.in. Maija Faehnle i in. (2014), w praktyce planistycznej panuje pogląd, że przede wszystkim wiedza kognitywna (naukowa, obiektywna i precyzyjna) jest uprawniona w procesach decyzyjnych dotyczących przestrzeni. Do takich procesów należy również ocena oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, której wyniki mają decydujący wpływ na sposób zagospodarowania wycinka przestrzeni. Funkcjonująca w polskim systemie prawnym koncepcja oceny oddziaływania na środowisko, jak zauważa Goździewicz-Biechońska (2019), również reprezentuje model racjonalistyczny, charakteryzujący się profesjonalizacją, technicyzacją, obiektywizmem i neutralnością. Zgodnie z przepisami prawa ocena oddziaływania na środowisko powinna bazować tylko na wiedzy kognitywnej, w rozumieniu Glicken (1999, 2000).

Tematyka społecznych aspektów lokalizacji obiektów przemysłowej hodowli/chowu zwierząt jest wąskim wycinkiem zagadnienia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzeni wiejskiej i podejmuje się ją sporadycznie zarówno w literaturze zagranicznej (Mann i Koegl 2003; Mackenzie i Krogman 2006; Kirby 2010; Breeman i in. 2013; Caffyn 2021a i b), jak i krajowej (Hejbudzki 2018; Goździewicz-Biechońska 2019). Warto przy tej okazji wspomnieć o pracach poświęconych oddziaływaniu ferm hodowlanych na środowisko (Kapusta 2007; Augustyńska-Prejsnar i in. 2018).

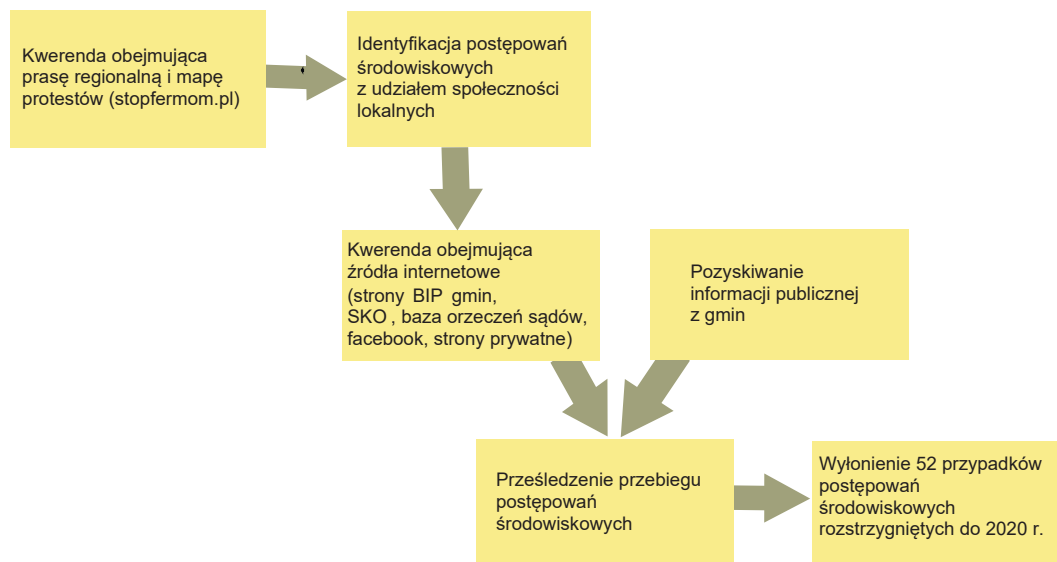
Metody badań. Charakterystyka próby badawczej

Badanie objęło 52 przypadki postępowań w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji polegających na budowie lub rozbudowie obiektów hodowli/chowu zwierząt (drobiu, trzody chlewnej, bydła i norek), które miały miejsce w latach 2014–2020. Warunkiem koniecznym włączenia danego przypadku do próby badawczej było występowanie udokumentowanych protestów społeczności lokalnych przeciwko inwestycji. Informacje o protestach społecznych pozyskiwano z różnych źródeł internetowych, w tym głównie z internetowych wydań prasy regionalnej. Podobną metodykę zastosowano w badaniach konfliktów lokalizacyjnych dotyczących różnych rodzajów inwestycji w Polsce w latach 2007–2014 (Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek 2015; Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek 2016). W celu identyfikacji przypadków korzystano również z mapy protestów społecznych publikowanej przez Koalicję Społeczną „Stop Fermom Przemysłowym”⁴. Niestety o większości protestów społecznych zaznaczonych na tej mapie trudno znaleźć jakiegokolwiek informacje, co ograniczało możliwości stworzenia bazy danych o postępowaniach. Pozyskiwanie informacji publicznej z gmin drogą mailową również nie przynosiło oczekiwanych rezultatów. Stąd niewielka próba badawcza – 52 przypadki (ryc. 1).

Warunkiem koniecznym włączenia przypadku do próby było ostateczne rozstrzygnięcie sprawy. Dla każdego przypadku inwestycji sprawdzono, czy środowiskowe uwarunkowania ostatecznie zostały ustalone: prześledzono przebieg każdej sprawy od momentu złożenia przez inwestora wniosku o wydanie decyzji środowiskowej po rozstrzygnięcie tej sprawy (poprzez uzgodnienia i opinie, decyzję organu pierwszej instancji, odwołania od decyzji i kolejne decyzje w następstwie tych odwołań, a także ewentualne skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego – WSA – i ich następstwa). Zbadanie przebiegu każdej sprawy wymagało gromadzenia dokumentów, w tym

⁴ W 2012 r. zinstytucjonalizował się ruch społeczny o tej nazwie, zrzeszający głównie lokalne organizacje przeciwstawiające się wielkoprzemysłowej hodowli zwierząt.

obwieszczeń wójtów/burmistrzów oraz samorządowych kolegiów odwoławczych (SKO), protokołów z rozpraw administracyjnych, decyzji itd. Dużą część dokumentów niedostępnych online pozyskano od gmin drogą udostępniania informacji publicznej. Nie dla wszystkich decyzji udało się pozyskać treść uzasadnień. Łącznie na potrzeby analiz zgromadzono 41 uzasadnień decyzji organów pierwszej instancji, 18 uzasadnień decyzji SKO, 12 orzeczeń WSA, 17 pisemnych sprzeciwów (w tym petycji) mieszkańców, 14 protokołów z rozpraw administracyjnych i konsultacji społecznych w sprawie inwestycji oraz inne dokumenty (w tym uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, same miejscowe plany).



Ryc. 1. Metoda doboru próby badawczej

Źródło: opracowanie własne.

Następnie stworzono w arkuszu kalkulacyjnym tabelę, zawierającą w wierszach badane przypadki postępowań środowiskowych, a w kolumnach wszystkie dane: lokalizację, przedmiot planowanej inwestycji, planowaną obsadę, czas, który upłynął do ostatecznego rozstrzygnięcia, uzgodnienie i opinię państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (PPIS), decyzję organu I instancji, ewentualne odwołania i ich wynik, ponowne decyzje organu I instancji, skargi do sądu administracyjnego i ich wynik, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ostateczny wynik sprawy. Korzystając z narzędzia sortowania, grupowano przypadki postępowań, co pozwoliło na zaprezentowanie wyników w formie syntetycznej (ryc. 2–5).

Protokoły z rozpraw administracyjnych, pisemne protesty i petycje, wywiady dla mediów oraz cytaty z pisemnych protestów zawarte w uzasadnieniach decyzji organów I instancji poddane zostały analizie. Na podstawie wypowiedzi mieszkańców tworzone kody, które następnie łączono w kategorie w celu identyfikacji argumentów, jakimi posługiwali się mieszkańcy sprzeciwiający się powstaniu ferm. Podobnie dokonano kategoryzacji wiedzy wnoszonej do postępowań przez mieszkańców. Analizie poddano również uzasadnienia decyzji organów I instancji, decyzji SKO i wyroków sądów administracyjnych. Stworzono na jej podstawie kategorie argumentów stosowanych przez poszczególne organy w uzasadnieniach ich decyzji/wyroków.

Badane przypadki pochodziły z jedenastu województw, najwięcej z wielkopolskiego, mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, każdy z innej gminy. W analizowanej próbie nie było gmin z województw: podkarpackiego, małopolskiego, świętokrzyskiego, śląskiego i dolnośląskiego. Jak wynika z bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko (<http://bazaos.gdos.gov.pl>), w tych regionach w latach 2014–2020 było najmniej przypadków ocen ferm hodowlanych, należących do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Jak podają Anna Augustyńska-Prejsnar i in. (2018), województwa: wielkopolskie, mazowieckie, zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie i łódzkie są obszarami największej koncentracji

ferm wielkotowarowych w Polsce. Zdaniem Jarosława Urbańskiego (2019), w latach 2008–2017 wydano łącznie 933 pozwolenia na budowę dla ferm mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, z czego 593 w okresie 2015–2017. W literaturze trudno znaleźć dane dotyczące liczby wszczętych postępowań środowiskowych. Podjęto zatem próbę oszacowania jej na podstawie bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko. Okazało się jednak, że baza nie zawiera pełnych danych. Obejmuje ok. 900 rekordów dla postępowań w sprawie obiektów hodowli/chowu zwierząt mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, wszczętych w latach 2014–2020. Kiedy zestawimy tę liczbę ze skalą wydawanych pozwoleń na budowę, wygląda ona na znacznie zaniżoną.

Koalicja Społeczna „Stop fermom przemysłowym” prowadzi m.in. inwentaryzację protestów społecznych. Opublikowano dane mówiące o łącznej liczbie 540 takich protestów, odnotowanych w przeciągu 6–9 lat (przeciwko fermom nerek w latach 2011–2019 oraz przeciwko fermom innych zwierząt w latach 2014–2019) (Raport... 2021). Można więc oszacować, że przeprowadzona w tym artykule analiza objęła ok. 10% protestów. Należy jednak przypomnieć, że analiza ta dotyczy tylko protestów, które rozpoczęły się już na etapie postępowania środowiskowego oraz że postępowania te zostały rozstrzygnięte w omawianym okresie. W badanej próbie najwięcej przypadków dotyczyło obiektów hodowli/chowu drobiu oraz trzody chlewnej, sporadycznie była lub nerek. Oprotestowywane projektowane inwestycje miały bardzo zróżnicowaną obsadę – od 48 do 6640 DJP (duża jednostka przeliczeniowa inwentarza, odpowiadająca według polskich norm jednej krowie o masie 500 kg). W zdecydowanej większości (46 przypadków) były to przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a więc o obsadzie powyżej 210 DJP. Okres od złożenia wniosku przez inwestora do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy (ostateczna decyzja, wycofanie wniosku przez inwestora lub wyrok sądu) trwał od 2 do 60 miesięcy, średnio 24 miesiące.

Spółeczności lokalne wobec planowanych ferm

Na podstawie analizy protokołów z rozpraw administracyjnych oraz pisemnych protestów można stwierdzić, że mieszkańcy obszarów położonych w sąsiedztwie planowanych ferm obawiają się podobnych uciążliwości, znacząco obniżających jakość życia, bez względu na rodzaj fermy czy obsadę. Odór zawsze postrzegany jest przez społeczności lokalne jako największa uciążliwość. Zanieczyszczenie powietrza, wód powierzchniowych i gruntowych to najczęściej wskazywane zagrożenie dla zdrowia. Mieszkańcy obawiają się ponadto plag owadów i gryzoni, rozprzestrzeniania się chorób zwierząt, hałasu, uszkodzenia dróg oraz zmniejszenia zasobów wód. Bardzo często zwracają uwagę na obniżenie wartości gruntów i spadek atrakcyjności miejscowości dla osiedlania się, turystyki i rozwoju gospodarczego. Rzadziej w wypowiedziach mieszkańców pojawiają się inne potencjalne konsekwencje, jak negatywny wpływ na zdrowie psychiczne, wykluczenie społeczne mieszkańców, wyludnienie wsi, zaburzenie szlaków migracji zwierząt, obniżenie wartości kulturowo-historycznych miejsc, negatywny wpływ na pasiekę czy hodowlę indyków.

Wypowiedzi mieszkańców, zanotowane w protokołach lub ujęte w formie pisemnych protestów, dostarczają przede wszystkim wiedzy opartej na wartościach, a więc trzeciego rodzaju wiedzy wyróżnionego przez Glicken (1999, 2000). Dotyczą one wspólnych wartości mieszkańców sprzeciwiających się budowie ferm takich jak: zdrowe, bezpieczne środowisko życia, tradycyjna, „sielankowa” wiejskość. Protestujący tworzą swego rodzaju wspólnotę miejsca, podkreślają swoją podmiotowość, uważają się za gospodarzy wsi i przypisują sobie prawo do decydowania o kierunkach jej rozwoju. Protestujący najczęściej widzą swoją wieś jako miejsce rozwoju turystyki, zwłaszcza agroturystyki, rodzinnych oraz ekologicznych gospodarstw rolnych, a przede wszystkim miejsce o funkcji mieszkaniowej, gdzie będą się osiedlać kolejne pokolenia obecnych mieszkańców. Ziemia rolna traktowana jest też jako potencjalny zasób działek na sprzedaż pod budownictwo mieszkaniowe.

My się tu urodziliśmy, my tu żyjemy. Nasze dzieci będą tu żyły, wnuki i dlatego mamy się godzić na taką fermę nerek, dlaczego my mamy się z tym godzić? (mieszkaniec, protokół z rozprawy administracyjnej, Dobrzany).

Jako obywatele mamy prawo domagać się, aby nasz głos nie został zignorowany w procesach decyzyjnych, które będą stanowić o jakości naszego życia i środowiska (...). To mieszkańcy będą decydować, co ma tu powstać, nikt nie będzie manipulował zdrowiem mieszkańców. Zgody na powstanie tej inwestycji nie ma i nie będzie, żadne argumenty inwestora nie będą brane pod uwagę (pismo do inwestora, protokół z konsultacji społecznych, Duszniki, 2019).

Kupując grunty na naszym terenie, należy zapytać mieszkańców, czy wyrażają zgodę na powstanie fermy w ich okolicy (mieszkaniec, protokół z rozprawy administracyjnej, Ceków-Kolonia).

Nikt nie będzie chciał kupić naszych działek ze względu na bliskość fermy, a jeśli już, to za śmieszne pieniądze (mieszkaniec, pismo protestacyjne, Komarów-Osada).

W obronie swojego miejsca zamieszkania protestujący podkreślają jego wartości ponadlokalne, w tym historyczne i przyrodnicze.

Nasza miejscowość jest bardzo ważna pod względem historycznym. Na polach, gdzie planowana jest inwestycja, poległo wielu rannych. Jako mieszkaniec jestem zaniepokojony budową chlewni na polu bitwy, gdzie co roku czcimy pamięć tam poległych osób (mieszkaniec, pismo protestacyjne, Komarów-Osada).

Powstanie przemysłowej chlewni byłoby w całkowitej sprzeczności z założeniami ochrony tego cennego przyrodniczo obszaru. Jako Mieszkańcy Gminy czujemy się odpowiedzialni za ochronę tego obszaru, którego znaczenie ma charakter nie tylko lokalny, ale stanowi światowe dziedzictwo przyrodnicze. Naszym zadaniem jest utrzymanie i przekazanie tego dziedzictwa przyszłym pokoleniom (mieszkańcy, pismo protestacyjne, Jeżewo).

Mieszkańcy nie oczekują przedstawienia innego wariantu czy zastosowania rozwiązań redukujących uciążliwość. Inwestorzy proponują czasem zmniejszenie obsady lub niewielką zmianę lokalizacji w obrębie terenu inwestycji. Mieszkańcy odrzucają takie propozycje i dążą do zablokowania przedsięwzięcia. Ich radykalna postawa to efekt braku zaufania do inwestora oraz konsekwencja przekonania o nieskuteczności prawa w ochronie jakości życia wokół uciążliwych inwestycji. Ten brak zaufania wynika z bezpośredniej obserwacji otaczającej rzeczywistości, co ilustrują wypowiedzi:

Nam mówiono, jak w Wawrzynku wysypisko śmieci robiono, będzie wszystko pięknie, elegancko. A jak zaczęły folie fruwać, to dzisiaj, gdy wiatr zawieje albo ogień, bo tam się pali co jakiś czas. Wie Pan, to wszystko jest pięknie, tak jak Wy teraz chcecie zrobić, na papierze pięknie, a życie robi swoje. I wysypisko, mówili, nie będzie śmierdzieć, a śmierdzi czasami, że nie idzie [wytrzymać – przyp. red.] (mieszkaniec, protokół z rozprawy administracyjnej, Łabiszyn).

Ferma trzody w Pólkach również jest sprawdzana, są przeprowadzane kontrole, a padłe prosiaki i tak są wyrzucane do lasu. Są tu na sali ludzie, którzy to widzieli (mieszkaniec, protokół z rozprawy administracyjnej, Jeżewo).

Inwestorzy teraz pięknie mówią, a w rzeczywistości będzie smród, hałas, ścieki do rowu, obornik pod dom (mieszkaniec, protokół z rozprawy administracyjnej, Ceków-Kolonia).

Społeczności lokalne nie mają zaufania do procedury prowadzącej do decyzji środowiskowej. Dokumenty urzędowe – tak jak raporty oddziaływania inwestycji, postanowienia RDOŚ czy opinie państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (PPIS) – są tworzone według uniwersalnego schematu i cechują się powtarzalnością formuł. We wszystkich raportach znaleźć można zapis o tym, że oddziaływanie inwestycji nie będzie wykraczało poza obszar działki inwestora. Jest to zapis wymagany do uzyskania aprobaty instytucji opiniujących i uzgadniających inwestycję, ale w opinii społecznej oderwany od rzeczywistości. Dobrze ilustruje to wypowiedź jednego z mieszkańców⁵: „Zna Pani bramę, która smród zastawi?” Dlatego raporty oddziaływania na środowisko są krytykowane przez społeczności lokalne. Powstają one najczęściej w momencie, kiedy mieszkańcy nie wiedzą jeszcze o planowanej inwestycji, stąd ich autorzy nie uwzględniają konfliktów społecznych, do których dochodzi w trakcie jej realizacji. Z kolei inwestorzy, w dyskusjach z mieszkańcami, posługują się argumentami bazującymi na wiedzy biurokratycznej, odnosząc się do prawa i norm:

⁵ Wypowiedź zaczerpnięta z wywiadu z mieszkańcem gminy Zielona, przeprowadzonego w ramach poprzednich badań (Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek 2016).

Raport oddziaływania przedsięwzięcia zakłada takie rozwiązania w zakresie ochrony środowiska, aby ferma spełniała wszelkie normy wymagane prawem (...). Wybuduję fermę według obowiązujących standardów i zgodnie z obowiązującymi przepisami i nie będzie uciążliwa dla mieszkańców (Inwestor, protokół z rozprawy administracyjnej, Ceków-Kolonia).

Tab. 1. Przykłady wypowiedzi protestujących mieszkańców ilustrujące wiedzę z doświadczenia

Tematyka wypowiedzi	Wiedza z doświadczenia (experiential knowledge)
Uciążliwości	<p>W ubiegłym roku wywiózł Pan [inwestor – przyp. red.] dwie przyzmy obornika na działkę, z którą ja sąsiaduję. Mamy teraz taką zimę, gdzie są dodatnie temperatury, nie mogliśmy otworzyć okna, bo wydzielał się taki smród z tego, nie mówiąc już o wywieszeniu prania czy pościeli (mieszkaniec, protokół*, Ceków-Kolonia).</p> <p>Państwa kurniki były niedawno rozbudowane, a smród jest bardzo uciążliwy, mimo że jest to nowa technologia. Czasami latem wieczorem przychodzi taki moment, że nie można wyjść na powietrze, nie można oddychać (mieszkaniec, protokół, Ceków-Kolonia).</p> <p>Na spotkaniu mieszkańcy Woroszył i Sochoń zarzucili inwestorowi niedopełnienie wymogów właściwego, zgodnego z prawem zagospodarowania padłych kurczaków. Potwierdzono znajdowanie martwych sztuk kurczaków na polach i drogach wokół planowanej i już istniejącej inwestycji oraz żerowanie na uwidocznionej na fotografii przyzmy nawozu m.in. bobrów, dzikich ptaków czy bezpańskich psów (Stowarzyszenie Dolina Czarnej, list protestacyjny, Wasilków).</p> <p>Ja mieszkam blisko i Pan opowiada takie głupoty. Te wentylatory tak głośno działają, że jak usiądę na ławce przed domem, to jest taki odgłos, jakby nie wiadomo ile samolotów leciało (mieszkaniec, protokół, Susz).</p> <p>Wierchowiska leżą w kotlinie i klimat jest tu zupełnie inny. Cyrkulacja powietrza jest tu nieznaczna i ewentualne odory oraz związki chemiczne będą się tu kumulować (mieszkaniec, protokół, Stare Wierchowiska, 2015).</p>
Wpływ inwestycji na wody, drogi	<p>Co Pan [pytanie do inwestora – przyp. red.] myśli z tą wodą z dachów, jak będzie miał Pan teren utwardzony, gdzie to odpłynie? Rowu nie ma. Rów jest przeze mnie wykopany i jest na moim gruncie prywatnym. Tak jak dzisiaj w nocy popadało, to się wypełni i odpłynie, ale jak taka powierzchnia będzie wybetonowana i z dachów, będzie ogromna ilość wody i gdzie to pójdzie? Bo jak 2–3 dni pada, już mi się posadzka naciąga. Tu jest na spodzie kurczawka i woda nawet z dołu najdzie, ona nie wchłonie. Grunt jest ruchomy (mieszkaniec, protokół, Łabiszyn).</p> <p>Planowana inwestycja będzie korzystać z ujęcia wody, które zasila całą gminę i w porze letniej będzie skutkować zanikiem ciśnienia i brakiem wody. W ubiegłych latach był niedobór wody (pismo protestacyjne mieszkańców, Pokrzywnica).</p> <p>Od chwili funkcjonowania gospodarstwa Pana (...) stan drogi gminnej pogarsza się (mieszkaniec, protokół, Pieniężno).</p>
Kumulacja wpływu kilku obiektów	<p>My mieszkamy w samym centrum Cekowa, mamy już kurnik i wiemy, co to znaczy. Naprawdę jesteście zbulwersowani, mamy już na terenie gminy wysypisko śmieci i kurniki (mieszkaniec, protokół, Ceków-Kolonia).</p> <p>W Brzeźnie istnieje już oczyszczalnia ścieków i będzie budowana sortownia. Jeżeli w dwóch miejscach będą wielkie kurniki, to będzie śmierdziało z każdej strony (mieszkaniec, protokół, Czarnków).</p>
Konflikt funkcji	<p>Przed laty pozwolono nam na budowę domów, na wybudowanie osiedla. Drogą dojazdową do rzekomej fermy ma być ulica Szkolna, którą dzieci docierają do szkoły i jest chodnik tylko po jednej stronie (mieszkaniec, wypowiedź dla prasy lokalnej, Czarnków).</p> <p>Tereny, na których planowana jest wskazana inwestycja, to tereny rekreacyjne, gdzie część mieszkańców miasta Kalisza osiedliła się. Budowa tak dużej fermy w tym miejscu, uczyni te tereny mniej atrakcyjne, a mieszkańcom utrudni życie (mieszkaniec, protokół, Ceków-Kolonia).</p> <p>W tej okolicy wybudowałem nowy obiekt, dostałem zgodę gminy (...). Nikt nie będzie chciał korzystać z mojego obiektu, gdzie wokół będą unosily się nieprzyjemne zapachy. W tym miejscu są gospodarstwa agroturystyczne, które stracą swoich klientów (mieszkaniec, protokół, Ceków-Kolonia).</p>

* Protokół z rozprawy administracyjnej w ramach postępowania środowiskowego lub z konsultacji społecznych.

Źródło: opracowanie własne.

Codzienne doświadczanie otaczającej rzeczywistości pozwala mieszkańcom gromadzić wiedzę doświadczalną w rozumieniu Glicken (1999, 2000), a więc potoczną, nietechniczną, ale zdroworozsądkową (tab. 1). Jest to wiedza detaliczna i lokalnie specyficzna, której nie posiadają eksperci opisujący w raporcie oddziaływanie inwestycji na środowisko, realizujący standardowy, ustawowy

schemat badania. W analizowanych dokumentach, zawierających wypowiedzi mieszkańców, zidentyfikowano elementy wiedzy na temat mikroklimatu miejscowości, stosunków wodnych, rzeczywistego wpływu istniejących już ferm na warunki życia i środowisko. Mieszkańcy dostrzegają problem kumulacji oddziaływania kilku obiektów uciążliwych czy konflikt funkcji. Nawiązując do Natarajan (2017), można powiedzieć, że mieszkańcy dostarczają wiedzy nie tylko o pojedynczych punktach w przestrzeni, ale pokazują relacje między miejscami. Podczas rozpraw administracyjnych wnoszą wiedzę na temat rzeczywistego, łącznego oddziaływania istniejących już obiektów. Natomiast według procedury rządzącej tymi rozprawami, wiedza ta nie powinna być uwzględniana, gdyż nie dotyczy planowanej inwestycji. Mieszkańcy traktują swoje miejsce zamieszkania całościowo, jako system składający się z powiązanych ze sobą elementów, co nie mieści się w biurokratycznym szablonie oceny środowiskowej konkretnego przedsięwzięcia, który kwestię kumulacji oddziaływań traktuje schematycznie. Widać tu rozdźwięk pomiędzy wiedzą biurokratyczną i wiedzą lokalną.

Przebieg postępowań środowiskowych w sprawie ferm hodowlanych

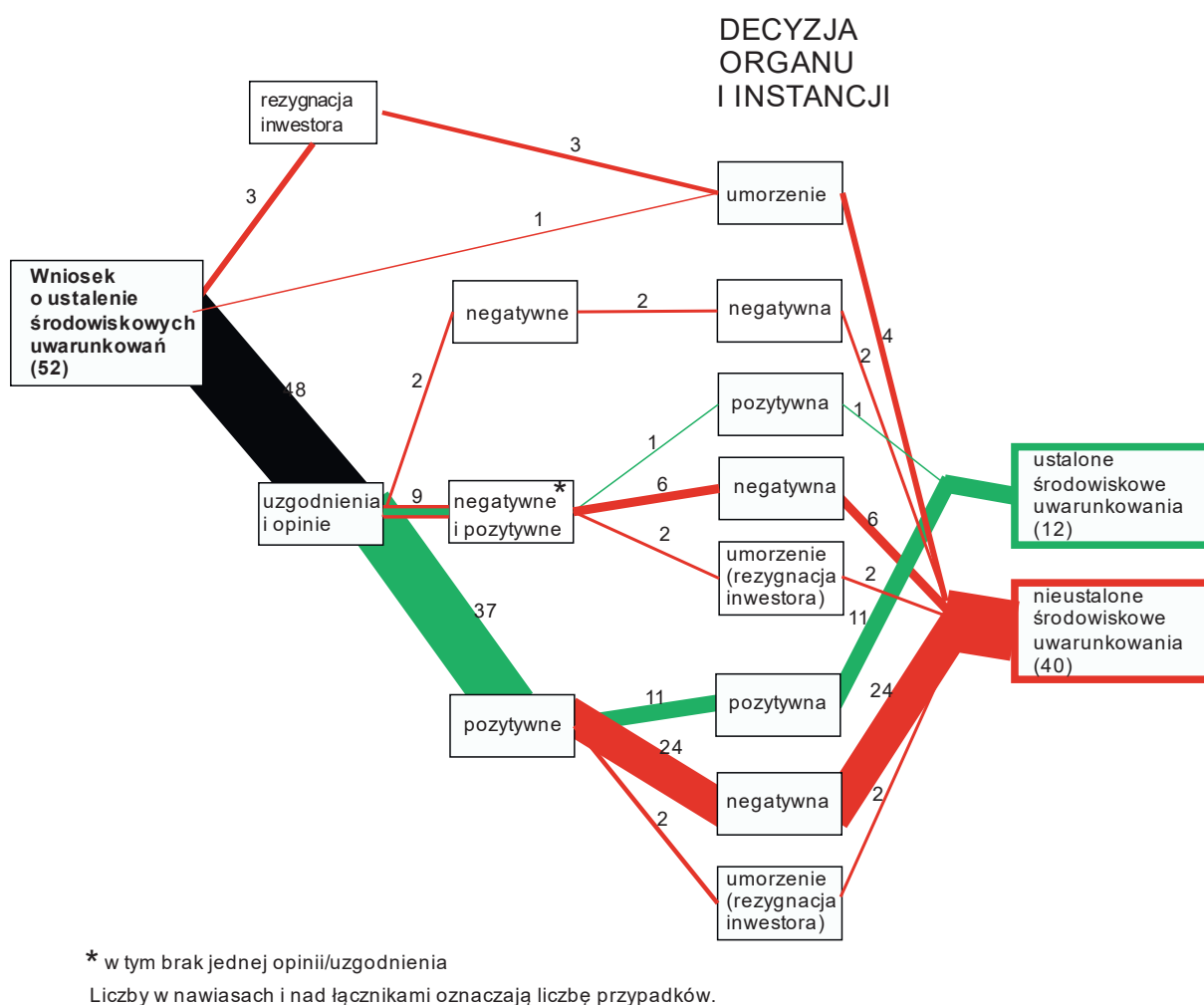
Na 52 przypadki rozpoczętych postępowań w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla ferm zwierząt, w trzech inwestor zrezygnował z inwestycji w wyniku aktywnego sprzeciwu społeczności lokalnej już na początku postępowania, jedno zostało umorzone z innych względów. W pozostałych 48 przypadkach warunki realizacji planowanych inwestycji zostały poddane opiniowaniu i uzgodnieniom. Zdecydowana większość (37) tych inwestycji uzyskała pozytywne opinie i uzgodnienia (ryc. 2). Organy PPIS oraz RDOŚ stwierdzały, że przy zachowaniu określonych warunków planowane inwestycje nie będą znacząco oddziaływać na środowisko i społeczeństwo. Tylko w dwóch przypadkach oba organy jednocześnie wypowiedziały się negatywnie na temat planowanych inwestycji (w pozostałych – opinie i uzgodnienia były różne). Okazuje się więc, że wiedza oparta na wartościach i wiedza z doświadczenia, wnoszona przez protestujące społeczności lokalne, najczęściej nie znajduje aprobaty w stanowisku profesjonalnych instytucji. Sporadycznie, po etapie uzgodnień i opinii (nawet wtedy, gdy były one pozytywne), zdarzało się, że inwestor zrezygnował (tj. wnosił o umorzenie postępowania).

Wójt lub burmistrz zobligowany był, zgodnie z przepisami prawa, do wydania inwestorom decyzji odmownej wtedy, gdy RDOŚ nie uzgodnił warunków realizacji inwestycji. Było sześć takich przypadków na 48 planowanych przedsięwzięć poddanych opiniowaniu i uzgadnianiu. W sytuacji pozytywnych uzgodnień i jednocześnie pozytywnych lub negatywnych opinii władze lokalne najczęściej odmawiały inwestorom ustalenia środowiskowych warunków realizacji inwestycji. Na 48 przypadków, z których tylko sześć nie zostało uzgodnionych przez RDOŚ, organ pierwszej instancji wydał aż 32 decyzje odmowne. Świadczy to o tym, że wójtowie/burmistrzowie uwzględniali w swoich decyzjach głos mieszkańców, ich wiedzę nieprofesjonalną. Warto zatem przeanalizować, jaką argumentację stosuje się w uzasadnieniach decyzji odmownych.

Uzasadniając swe decyzje, organy odnoszą się do zasady przezorności i powołują się na dokumenty Unii Europejskiej, nakazujące traktować prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków jak pewność ich wystąpienia (decyzja burmistrza Kcyni, 2020; decyzja wójta gminy Kawęczyn, 2016). W decyzjach można też znaleźć odwołania do ustawy o samorządzie gminnym, nakładającej na władze gminy obowiązek dbania o zaspokojenie potrzeb mieszkańców, w tym w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia, czemu projektowane fermy mają zagrażać (decyzja wójta gminy Namysłów, 2018).

Pod wpływem protestów mieszkańców wójtowie i burmistrzowie powołują zewnętrznych ekspertów do sporządzenia opinii do raportu oddziaływania na środowisko inwestycji, w tym w zakresie uciążliwości zapachowych. Opinie te stają się dowodami w sprawie (np. decyzja wójta gminy Kawęczyn, 2016; decyzja wójta gminy Sławno, 2017; decyzja wójta gminy Rozprza, 2015, decyzja wójta gminy Sońsk, 2017; decyzja wójta gminy Skoki, 2019). Te opinie stanowią kluczowe argumenty uzasadniające odmowę ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji w przypadku pozytywnych uzgodnień RDOŚ. Są one zamawiane przy pierwszym lub przy ponownym rozpatrywaniu sprawy w wyniku odwołania inwestora od niekorzystnej dla niego decyzji. Kontraporty i zewnętrzne ekspertyzy zamawiane przez władze lokalne są sposobem

uwiarygodnienia głosu protestujących, a więc nadania wiedzy lokalnej, doświadczalnej, profesjonalnego charakteru. Dokumenty te najczęściej potwierdzają możliwe negatywne oddziaływania inwestycji. W badanych postępowaniach trudno zatem mówić o koprodukcji wiedzy w rozumieniu Maynard (2015). Dochodzi raczej do konfrontacji różnych odmian wiedzy: tej reprezentowanej przez inwestora i autorów raportu oraz tej włączanej przez władze pod wpływem głosu społecznego.



Ryc. 2. Schemat przebiegu postępowań w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla analizowanych obiektów hodowli/chowu zwierząt, oprotestowywanych przez mieszkańców

Źródło: opracowanie własne.

Władze gmin, które zgodnie z oczekiwaniem społeczności lokalnej dążą do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań mimo pozytywnych uzgodnień i opinii organów współpracujących, starają się czasem – bez udziału dodatkowych podmiotów – wyszukać słabości raportu oddziaływania inwestycji na środowisko. Jedną z tych słabości jest opis alternatywnego wariantu przedsięwzięcia. Raport, aby odpowiadał prawu, musi zawierać przedstawienie takiego wariantu. Inwestorzy, kierując się efektywnością ekonomiczną, na ogół nie rozważają innych wariantów przedsięwzięcia, zwłaszcza lokalizacyjnych czy mniejszej obsady. Dlatego sporządzający raporty traktują tę kwestię zdawkowo, proponując jako wariant alternatywny np. zmianę konstrukcji budynków czy zmianę sposobu ogrzewania obiektów. Władze gmin wykorzystują tę cechę raportu do uzasadnienia odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań inwestycji. „Wskazany przez inwestora wariant alternatywny jest w istocie inną wersją wariantu inwestorskiego, zaproponowany w tym samym miejscu oraz praktycznie nieróżniący się pod względem technologicznym” (decyzja wójta gminy Strzegowo, 2016). W orzecznictwie ustalony jest pogląd, że bezspornie wariant

racyjny nie może mieć charakteru pozornego, tj. nie może się sprowadzać do zaproponowania realizacji przedsięwzięcia w tej samej lokalizacji przy niewielkich różnicach technologicznych (II OSK 1871/17). Czasem organy stawiają inwestorowi konkretne wymagania dotyczące oczekiwanego wariantu alternatywnego, a nieuwzględnienie ich w raporcie staje się podstawą odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań (decyzja wójta gminy Przelewice, 2019, decyzja wójta gminy Potęgowo, 2019).

Innym sposobem uwzględnienia żądań protestujących jest zgłoszenie wymagania uzupełnienia raportu w zakresie, który stanowi dla inwestora problem lub wręcz uniemożliwia spełnienie tego wymagania. Na przykład w pomorskiej gminie Trąbki Wielkie jako stronę postępowania uznano organizację ekologiczną z Gdańska, która wystąpiła z wnioskiem o przeprowadzenie dowodu w sprawie. Na podstawie tego wniosku wójt wezwał inwestora do przeprowadzenia dodatkowego modelowania rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń i odorów, obszernej inwentaryzacji przyrodniczej roślin, grzybów i zwierząt oraz analiz wyników tej inwentaryzacji, szczegółowej analizy innych wariantów przedsięwzięcia itd. Było to trzecie z kolei wezwanie do uzupełnień (poprzednie były również wynikiem udziału społecznego). Inwestor nie uzyskał wówczas odpowiedniego czasu na dokonanie uzupełnień (wójt nie zawiesił postępowania zgodnie z wnioskiem inwestora, uzasadniając to brakiem zgody stron). Nieuzupełnienie raportu skutkowało odmowną decyzją środowiskową. Potrzeba drobiazgowych uzupełnień raportu jest w decyzji odmownej uzasadniana wymogami prawa administracyjnego, które nakazują podejmować wszelkie czynności w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a zwłaszcza zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy (decyzja wójta gminy Trąbki Wielkie, 2018). Przykład ten pokazuje sygnalizowany przez Beatę Gładkowską-Chocian (2016) potencjał organizacji pozarządowych w blokowaniu inwestycji. Poszukiwanie sojuszników wśród organizacji pozarządowych jest sposobem protestujących mieszkańców na wywarcie skutecznego wpływu na proces decyzyjny.

Odmowne decyzje gmin nie zawsze były uzasadniane dowodami (wiedzą ekspercką) czy nieuzupełnionymi brakami raportów. Niekiedy w uzasadnieniach opisywano potencjalne uciążliwości: problem hałasu, fetor, inne zagrożenia zdrowotne i ekologiczne, obniżenie atrakcyjności terenu oraz wszelkie inne obawy mieszkańców (decyzja wójta gminy Komarówka Podlaska, 2017; decyzja burmistrza Orzysza, 2019; decyzja wójta gminy Radzanów 2019). Są to zatem decyzje bazujące głównie na wiedzy lokalnej – doświadczalnej i opartej na wartościach. Odwołując się, inwestorzy zarzucają potem wójtom i burmistrzom niezgodne z prawem opieranie swoich decyzji na sprzeciwie społecznym. W uzasadnieniach decyzji znajdują się najczęściej obszerne fragmenty opisujące aktywność mieszkańców oraz ich opinie. Poniżej zacytowano fragmenty uzasadnień negatywnych decyzji środowiskowych.

Okoliczni mieszkańcy (...) aktywnie uczestniczą w prowadzonym postępowaniu, są bardzo negatywnie nastawieni do planowanego przedsięwzięcia, gdyż obawiają się uciążliwości zapachowych, których przy tego typu inwestycji nie da się uniknąć, a [które – przyp. red.] pociągają za sobą dodatkowe skutki zdrowotne oraz zmniejszenie atrakcyjności terenów pod zabudowę. Okoliczni mieszkańcy podnoszą uzasadnione obawy o pogorszenie warunków środowiskowych oraz konieczność znoszenia przykrych emisji zapachowych ze strony chlewni w stopniu nawet większym niż inwestor. Mieszkańcy opowiadający się przeciw realizacji wnioskowanej inwestycji są właścicielami sąsiednich posesji, mieszkają w miejscowości Woroniec i Romaszki, gm. Rossosz od wielu już lat i stanowi ona centrum życia ich rodzin (decyzja wójta gminy Komarówka Podlaska, 2017).

Należy mieć na uwadze fakt, że realizacja przedsięwzięcia na tym terenie budzi sprzeciw lokalnej społeczności. Mieszkańcy po zapoznaniu się z przedłożonym w sprawie raportem oddziaływania na środowisko wnieśli sprzeciw wobec planowanej inwestycji, powołując się na skalę przedsięwzięcia, a także umiejscowienie kurników w pobliżu zabudowań, co rodzi obawy związane przede wszystkim z oddziaływaniem odorowym na okoliczne zamieszkałe tereny (...). Osoby podpisane pod protestem są przekonane, że negatywne oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia będzie dotyczyło nie tylko osób z najbliższego otoczenia, ale całej społeczności okolicznych wiosek oraz miasta Orzysz. Zdecydowana większość społeczności opowiedziała się przeciwko planom realizacyjnym inwestora (decyzja burmistrza Orzysza, 2019).

Wskazując na „zdecydowaną większość mieszkańców”, burmistrz odwołuje się do demokracji bezpośredniej – głosu większości. Innym przejawem swego rodzaju demokracji bezpośredniej było przeprowadzanie konsultacji społecznych w formie sondażu. W gminie Przelevice w 2018 r. urząd gminy skierował do mieszkańców ankietę z pytaniem:

Czy wyrażasz zgodę na wydanie pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie fermy hodowli i chowu trzody chlewnej na działce nr 4/22 obręb Myśluborki? Zaznacz wybrany kwadrat.

Sondaże takie mają tylko znaczenie wizerunkowe, pokazują, że władze gminy liczą się z opinią mieszkańców. Nie mogą być podstawą odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla inwestycji. Podobnie uchwały rad gmin sprzeciwiające się realizacji inwestycji, podejmowane pod wpływem protestów społecznych, nie mogą odgrywać istotnej roli w postępowaniach środowiskowych i są jedynie głosem poparcia dla protestujących.

Efektywnym sposobem niedopuszczenia do budowy ferm hodowlanych jest natomiast sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Aż w 21 przypadkach władze lokalne pod wpływem protestujących mieszkańców przystąpiły do sporządzenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla wsi lub fragmentów wsi, gdzie inwestor planował budowę fermy, lub (rzadziej) studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Miało to miejsce w trakcie postępowania środowiskowego, odwoławczego lub po kilku miesiącach od zakończenia postępowań. W dwóch przypadkach uchwalenie planu zagospodarowania nastąpiło po uzyskaniu przez inwestora pozytywnej decyzji środowiskowej, uniemożliwiając kontynuację procesu inwestycyjnego.

Organy I instancji przedłużały postępowania środowiskowe, domagając się od inwestorów wielokrotnych uzupełnień dokumentacji, z czym wiązało się powtarzanie etapu uzgodnień i opinii. Zyskany w ten sposób czas wykorzystywały na procedurę sporządzenia planów zagospodarowania zawierających zakaz lokalizacji ferm powyżej określonej obsady albo ogólnie – inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Tego rodzaju działanie władz gminy wiąże się jednak z ryzykiem unieważnienia planu w przypadku jego zaskarżenia. Taka sytuacja miała miejsce np. w gminie Resko, gdzie po złożeniu przez inwestora wniosku o ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji fermy norek władze przystąpiły do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania dla terenów rolnych o powierzchni 80 ha (w tym 25 ha zakupionych przez inwestora w celu hodowli norek). Plan wprowadził zakaz zabudowy oraz hodowli zwierząt futerkowych na tym terenie. Plan został unieważniony, gdyż sąd uznał za nieracjonalne wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt futerkowych (która jest działalnością rolniczą) na terenie rolnym. Za zasadnością wprowadzenia zakazu przemawiałyby ważny interes publiczny, np. dotyczący ochrony środowiska, lecz w tym przypadku planowana hodowla norek uzyskała aprobatę RDOŚ. Jak podano w uzasadnieniu wyroku sądu, „wprowadzenie zakazów na danym terenie musi być uzasadnione regulacjami wynikającymi z przepisów szczególnych, ochrony dóbr kultury bądź innym ważnym i wyważonym interesem publicznym racjonalnie i konkretnie uzasadnionym przez gminę. Nie mogą tych zakazów uzasadniać protesty społeczne”. W opinii Sądu zakaz zabudowy ogranicza, bez „należytego uzasadnienia prawo własności oraz możliwość prowadzenia szeroko pojętej działalności rolniczej na gruntach do tego celu przeznaczonych”.

W innym przypadku zaskarżenia przez inwestora planu zagospodarowania uniemożliwiającego lokalizację dużych ferm wyrok sądu był korzystny dla gminy. Inwestor, który nabył grunty w celu lokalizacji takich obiektów i uzyskał już decyzję środowiskową, zaskarżył plan zagospodarowania gminy Lipowiec Kościelny, który wprowadzał maksymalną dopuszczalną obsadę zwierząt dla nowo budowanych ferm (210 DJP) i ustalał ich minimalne odległości od innych obiektów hodowlanych i zabudowań mieszkalnych. Sąd uznał, że nie zostało w tym przypadku przekroczone władztwo planistyczne, plan zagospodarowania ma charakter kompromisowy, gdyż nie zakazuje prowadzenia hodowli w ogóle, tylko ogranicza jej skalę.

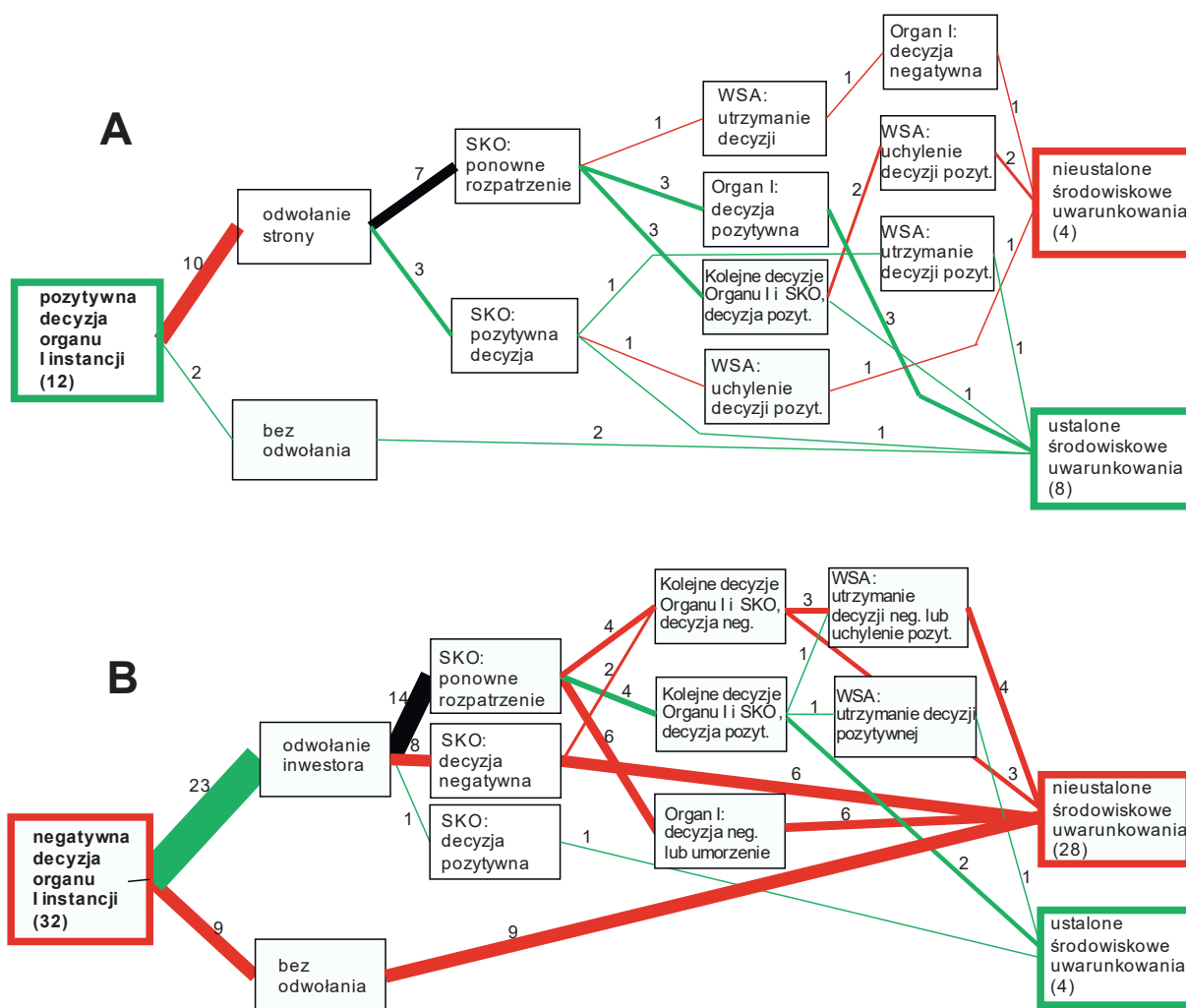
Wprowadzone do planu ograniczenia i wyłączenia podyktowane były konkretnym interesem wspólnoty oraz znajdują oparcie w pozytywnym wyniku tzw. testu proporcjonalności. Główną przyczyną wprowadzenia ograniczeń są uciążliwości powodowane przez obiekty produkcji zwierzęcej, które jakkolwiek nie są standaryzowane w obowiązującym prawie, tym niemniej są

odbierane jako pogarszające warunki życia mieszkańców, o czym świadczą m.in. protesty społeczne (IV SA/Wa 1324/19).

Na zakończenie tego punktu warto pochylić się nad specyfiką podejścia władz lokalnych do tego typu inwestycji. Wielkotowarowe fermy zwierząt często nie są pożądanym przez wójtów i burmistrzów typem inwestycji. Zaliczają się one do działów specjalnych produkcji rolnej, dlatego budynki przeznaczone do prowadzenia takiej działalności są zwolnione z podatku od nieruchomości, zaś stawki podatku rolnego są bardzo niskie. Ponadto fermy hodowlane obniżają atrakcyjność gminy dla mieszkalnictwa i wielu rodzajów inwestycji, wpływają na pogorszenie stanu środowiska i infrastruktury. Dlatego w przypadku tego typu inwestycji władze lokalne sprzyjają protestującym. Takie postawy władz lokalnych zidentyfikowano również w studiach przypadków lokalizacji innych inwestycji prywatnych, np. biogazowni czy elektrowni wiatrowych (Bednarek-Szczepeńska i Dmochowska-Dudek, 2016).

Następstwa decyzji podjętych przez wójtów i burmistrzów

Jak pokazano na rycinie 2, analizowane postępowania środowiskowe dla ferm hodowlanych, przeciwko którym protestowali mieszkańcy, w zdecydowanej większości przypadków kończyły



Liczby w nawiasach oraz nad łącznikami oznaczają liczbę przypadków

Ryc. 3. Następstwa pozytywnych (A) oraz negatywnych (B) decyzji środowiskowych wydanych dla oprotestowywanych obiektów hodowli/chowu zwierząt przez organ I instancji

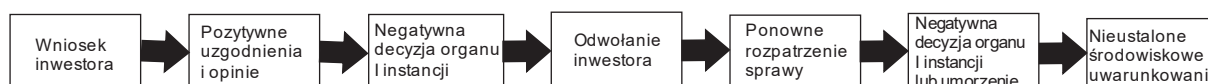
Źródło: opracowanie własne.

się nieustaleniem środowiskowych uwarunkowań przez wójta lub burmistrza gminy (odmowa lub umorzenie). Warto zatem poddać analizie, jakie były dalsze losy tych planów inwestycyjnych. W 25 spośród 32 przypadków odmownych decyzji środowiskowych inwestor złożył odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W wyniku ponownego (czasem dwu- lub trzykrotnego) rozpatrzenia sprawy lub rozstrzygnięcia SKO co do jej istoty (i ewentualnych skarg do WSA) w 19 przypadkach (z 23) środowiskowych uwarunkowań dla inwestycji ostatecznie nie ustalono. Najczęściej odmowna decyzja organu I instancji została zatem utrzymana – w aż 28 spośród 32 przypadków negatywnych decyzji organu pierwszej instancji środowiskowe uwarunkowania nie zostały finalnie ustalone (ryc. 3B). Gdy potraktujemy łącznie wszystkie 40 przypadków nieustalenia środowiskowych uwarunkowań przez organ I instancji (umorzenia i decyzje negatywne), okazuje się, że po wszelkich odwołaniach w 36 przypadkach (niemal 90%) środowiskowe uwarunkowania nie zostały ostatecznie ustalone.

Z kolei w 10 na 12 przypadków pozytywnych decyzji środowiskowych, wydanych przez wójtów lub burmistrzów, doszło do złożenia odwołania przez stronę (sąsiada planowanej inwestycji lub lokalnej organizacji). Ostatecznie w ośmiu przypadkach (z 12) utrzymana została pozytywna decyzja środowiskowa, w czterech zaś, w wyniku odwołań i skarg, środowiskowe uwarunkowania dla inwestycji nie zostały ostatecznie ustalone (ryc. 3A).

Najczęściej w wyniku odwołań od decyzji organu pierwszej instancji (pozytywnej lub negatywnej) samorządowe kolegia odwoławcze przekazywały sprawę do ponownego rozpatrzenia. Znacznie mniej było przypadków utrzymania decyzji w mocy w wyniku pierwszego odwołania. Ryciny 2 i 3 pokazują, jak różnorodny jest przebieg postępowań środowiskowych w sprawie oprotestowywanych ferm hodowlanych, zaś na rycinie 4 zobrazowano najczęściej występujący schemat, który w badanej grupie 52 przypadków powtórzył się sześć razy.

Łącznie w 10 przypadkach (około jednej trzeciej tych, w których miało miejsce odwołanie) decyzja SKO była rozpatrywana przez sąd administracyjny. Były to w równym stopniu skargi inwestora i strony. Co ciekawe, aż w ośmiu przypadkach rozstrzygnięcie sądu administracyjnego było niekorzystne dla inwestora, tzn. utrzymywało w mocy decyzję odmawiającą ustalenia środowiskowych uwarunkowań lub uchylało decyzję ustalającą środowiskowe uwarunkowania.



Ryc. 4. Najczęściej występujący schemat przebiegu postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla obiektów hodowli i chowu zwierząt

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie 18 pozyskanych uzasadnień decyzji SKO wskazać można, jak do wydanych przez władze lokalne decyzji odnosiły się kolegia, sprawdzając ich zgodność z przepisami prawa. Utrzymanie w mocy decyzji negatywnej miało miejsce wtedy, gdy dla obszaru, na którym planowana była inwestycja, uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jak wyżej wspomniano, po wszczęciu postępowania środowiskowego, a więc w sytuacji zagrożenia lokalizacją niechcianej inwestycji władze gmin pod wpływem presji społecznej często przystępują do sporządzenia planu, mającego tę lokalizację uniemożliwić. Temu zabiegowi towarzyszy przesuwanie terminu wydania decyzji środowiskowej, np. poprzez żądania uzupełnienia raportu, dzięki czemu organy gminy zyskują czas na przeprowadzenie procedury planistycznej. W takich sytuacjach inwestorzy czują się niejako pokrzywdzeni, odwołują się zatem od decyzji, zarzucając władzom gminy przewlekłe postępowanie i odwlekanie terminu wydania decyzji do momentu uchwalenia planu. Jednakże samorządowe kolegia odwoławcze utrzymują takie decyzje w mocy, gdyż nie leży w ich kompetencji badanie ewentualnej wadliwości planu miejscowego i procesu jego sporządzania i uchwalania, a jedynie zgodność planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami planu, zaś przewlekłość postępowania nie ma wpływu na wynik sprawy (SKO-4220/21/2018 Bydgoszcz, SKO-OŚ.405.246.2016 Poznań, SKO.460.17.2020 Słupsk). Zatem uchwalenie „blokującego” planu zagospodarowania w następstwie złożonego przez inwestora wniosku o decyzję środowiskową

dla niechcianej inwestycji okazuje się skutecznym sposobem niedopuszczenia do jej realizacji. Jednakże gdy inwestor zaskarży uchwałę rady gminy w sprawie planu miejscowego, rozstrzygnięcia mogą być różne, jak wskazano w poprzedniej części artykułu.

Przekazywanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez SKO w przypadkach negatywnych decyzji organu pierwszej instancji najczęściej uzasadniane jest brakiem dowodów na domniemaną nadmierną uciążliwość planowanej inwestycji. Dostarczana przez mieszkańców wiedza oparta na wartościach i wiedza doświadczalna, która znajduje wyraz w uzasadnieniach negatywnych decyzji władz lokalnych, nie jest dla instytucji odwoławczych wystarczająca. Jeśli wydający decyzję wójt lub burmistrz nie udowodni (wykorzystując wiedzę ekspercką) wad raportu i nie podważy jego treści (oraz jeśli nie zachodzą ustawowe przesłanki odmowy), odmowa jest traktowana jako bezzasadna. W jednym przypadku SKO zauważyło, że wójt gminy, po złożeniu przez inwestora wniosku o ustalenie środowiskowych uwarunkowań, uznał raport za kompletny i przekazał go organom uzgadniającym i opiniującym; potem zaś, odmawiając ustalenia środowiskowych uwarunkowań, uzasadniał to niekompletnymi i niewystarczającymi danymi w raporcie, mimo iż raport ten był uzupełniany zgodnie z wymogami instytucji współdziałających (SKO.60.8.2019 Olsztyn). Świadczy to o kierowaniu się głosem protestujących przy wydawaniu decyzji środowiskowej.

Samorządowe kolegia odwoławcze podkreślają, że sprzeciw mieszkańców, których interes faktyczny przemawia za innym sposobem zagospodarowania, nie może być samoistną przesłanką decyzji odmownej. Wnioski i uwagi wnoszone przez mieszkańców mają służyć określeniu warunków realizacji przedsięwzięcia, tak aby inwestycja w minimalnym stopniu oddziaływała na ich warunki życia (SKO.60.8.2019 Olsztyn; SKO.60.78.2019 Olsztyn). Negatywna opinia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego również nie jest uznawana za wystarczającą przesłankę wydania decyzji odmownej (SKO/II/V/572/2019 Ciechanów).

Jak wyżej wspomniano, pozytywne decyzje środowiskowe organów pierwszej instancji było znacznie mniej. W przypadku pozytywnych decyzji kolegia odwoławcze przekazywały sprawy do ponownego rozpatrzenia z powodu niedostatecznego rozpoznania uciążliwości odorowych, oddziaływania skumulowanego czy niedostatecznego przedstawienia wariantów inwestycji. Kolegia dostrzegały też braki w przedstawieniu zagospodarowania obornika i ochrony wód podziemnych.

Uciążliwość odorowa jest głównym argumentem mieszkańców sprzeciwiających się lokalizacji ferm hodowlanych. W Polsce od lat zwiększa się liczba skarg mieszkańców na oddziaływanie odorów (Kapusta 2007). Natomiast w polskim prawie nie funkcjonują przepisy regulujące ochronę powietrza przed zapachami. Organy odwoławcze w różny sposób interpretują te zagadnienia. Jedno z podejść bazuje na braku norm odorowych i braku możliwości oceny uciążliwości w tym zakresie. Jak wskazano w uzasadnieniu decyzji SKO w Olsztynie (SKO.60.78.2019), wpływ inwestycji na zapachową jakość powietrza można ocenić tylko na podstawie spełnienia norm emisji siarkowodoru i amoniaku (zawartych w rozporządzeniu Ministra Środowiska). Jest to podejście korzystne dla inwestora, gdyż normy emisji amoniaku i siarkowodoru według raportów oceny oddziaływania na środowisko są zawsze dotrzymywane. Jednakże normy emisji tych gazów ustalone są ze względu na potrzebę ochrony zdrowia, natomiast nie uwzględniają uciążliwości złowonnych. By zapewnić ochronę przed uciążliwością zapachową, wartości te powinny być zasadniczo niższe (Hejbudzki 2018). Istnieją też odmienne opinie kolegów odwoławczych, zakładające, że „brak normatywnych podstaw określających parametry stężeń substancji zapachowych w powietrzu nie zwalnia organów z obowiązku analizy w tym zakresie” (SKO.60.91.2016, Olsztyn) czy „nie zwalnia inwestora z przeprowadzenia stosownych symulacji” (SKO-4220A/99/14, Kalisz).

Zróżnicowane jest też podejście sądów administracyjnych do tego zagadnienia. Z niektórych orzeczeń (II SA/Bk 431/19, II SA/Kr 652/18) wynika, że ograniczanie analizy uciążliwości odorowej do norm stężenia siarkowodoru i amoniaku jest podejściem słusznym. Jednak coraz bardziej powszechna jest linia orzecznictwa uznająca, że odory, mimo braku ustalonych norm, powinny być uwzględniane w ocenie oddziaływania na środowisko.

Obowiązkiem organów orzekających w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko jest poczynienie wszechstronnych ustaleń na temat spodziewanego oddziaływania przedsięwzięcia na szeroko rozumiane środowisko, w tym na ludzi (art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy ocenowej). Oczywistym jest, iż przy inwestycjach z zakresu ferm hodowlanych (kurników, chlewni itd.) istotne znaczenie ma kwestia

ewentualnej uciążliwości odorowej tych obiektów. Zasięg takiej uciążliwości musi być zatem zbadany w każdej takiej sprawie (IV SA/Wa 2720/19).

Choć brak w systemie prawa norm dotyczących odorów, organy mają obowiązek wyjaśnić, czy wystąpi ryzyko uciążliwości odorowej, a wiedza na temat stopni tej uciążliwości jest dostępna. Zbliżony pogląd prezentowany jest w wielu orzeczeniach (por. np. II SA/OI 997/19, IV SA/Wa 3234/18, IV SA/Wa 1196/17, II OSK 1238/11).

W uzasadnieniach odmownych decyzji organów pierwszej instancji zwraca się uwagę na potencjalny spadek wartości gruntów w sąsiedztwie ferm i utrudnienia dla budownictwa mieszkaniowego czy rozwoju funkcji rekreacyjnych obszarów. Nawiązując do ustawy, kolegia wskazuje (SKO 60.8.2019, Olsztyn; Rep.921.OŚiP/18, Elbląg), że potencjalne zmiany cen nieruchomości w pobliżu inwestycji ani plany i zamiary sąsiadów inwestycji nie są przedmiotem postępowania środowiskowego. Ale zdarzają się też przypadki uwzględniania tych kwestii w uzasadnieniach decyzji SKO utrzymujących w mocy odmowną decyzję organu pierwszej instancji.

Mieszkańcy obawiają się, że budowa tak dużej fermy w niewielkiej odległości od budynków mieszkalnych oraz w pobliżu terenów rekreacyjnych i gospodarstw agroturystycznych utrudni życie mieszkańców i turystów. Ponadto w ocenie mieszkańców w związku z realizacją inwestycji nastąpi spadek wartości gruntów, a co więcej, niemożliwe będzie w przyszłości wydzielanie działek budowlanych, gdyż nikt nie będzie chciał mieszkać w pobliżu fermy. Przytoczone zarzuty potwierdzają, że inwestor nie przeanalizował należycie źródeł konfliktów ze społecznością lokalną oraz nie przedstawił żadnych sposobów ich rozwiązania (SKO-4220A.99.14, Kalisz).

Choć decyzji odmownej nie można opierać na proteście społecznym, to w tym przypadku niedostateczna analiza lokalnych konfliktów stała się jednym z argumentów podtrzymania przez SKO negatywnej decyzji wójta.

Podsumowanie

Inwestorzy ponoszą koszty nabycia gruntów pod planowaną fermę, sporządzenia raportu środowiskowego i – przekonani o spełnianiu wymogów prawa – ubiegają się o decyzję środowiskową. Raporty oddziaływania inwestycji na środowisko są skonstruowane tak, aby planowana inwestycja dotrzymywała wszelkich norm. Z punktu widzenia inwestora celem raportu jest przedstawienie oddziaływań w taki sposób, aby ułatwić uzyskanie uzgodnienia. Raport zawiera tylko to, co zawierać musi, a pomija zagadnienia, które nie są obligatoryjne, a mogą być istotne dla mieszkańców. Rolą instytucji współpracujących jest sprawdzenie tego raportu według standardowej procedury. Instytucje te, posługując się swoją wiedzą biurokratyczną i profesjonalną wiedzą z raportów, najczęściej uzgadniają środowiskowe uwarunkowania, dając zielone światło inwestycji. Np. w związku z brakiem unormowań prawnych dotyczących odorów instytucje te zasadniczo nie „pochylają się” nad tą kwestią.

Mieszkańcy wnoszą do procedury wiedzę odzwierciedlającą lokalny kontekst i lokalne wartości. Ich obawy, które w świetle prawa nie mają istotnego znaczenia, nie są bezpodstawne. Opierają się na doświadczeniu, które trudno zakwestionować. Mieszkańcy znają uciążliwości mieszkania w sąsiedztwie ferm, które też przecież przechodziły procedurę oceny środowiskowej i miały nie generować oddziaływań. We wszystkich analizowanych przypadkach protestujący oczekiwali zablokowania procesu inwestycyjnego w swoim sąsiedztwie. Taką postawę określa się mianem NIMBY (not in my backyard). Tzw. „nimbyści” nie cieszą się dobrą sławą w dyskursie publicznym i częściowo w literaturze naukowej. Jak zauważają McClymont i O'Hare (2008), w klasycznym rozumieniu postawy NIMBY cechuje egoizm, kierowanie się tylko własnym interesem, a ich efektem jest blokowanie rozwoju infrastruktury itd. Jednakże takie rozumienie, w duchu modernizmu, jest w literaturze coraz rzadsze. NIMBY analizuje się zaś np. w kategoriach sprawiedliwości społecznej (Burningham 2000), relacji społeczności lokalnej z miejscem (Devine-Wright 2009), aktywności i partycypacji społecznej (McClymont i O'Hare 2008; Hager 2015). Kiedy przeanalizuje się w sposób pogłębiony problematykę lokalizacji ferm hodowlanych, postawa NIMBY, którą przejawiają mieszkańcy, staje się zrozumiała. Mieszkańcy bronią przed dewastacją swoje miejsce zamieszkania i walczą o utrzymanie jakości życia. Nie mają podstaw do tego, aby wierzyć hipotetycznym zapisom raportów,

zapewniającym o zamknięciu się oddziaływania obiektu w obrębie działki inwestora. Mamy też do czynienia z brakiem zaufania do instytucji, które w sposób niezrozumiały dla mieszkańców opiniują i uzgadniają projektowane inwestycje.

Pod wpływem protestów mieszkańców wójtowie i burmistrzowie w większości badanych przypadków odmówili ustalenia środowiskowych uwarunkowań pomimo braku prawnych przesłanek odmowy. Władze gmin, które przecież wiedzą o związanym charakterze decyzji środowiskowej, odmawiając inwestorowi, chcą sprostać oczekiwaniom społecznym. Zidentyfikowano trzy podstawowe strategie działania władz lokalnych, służące zatrzymaniu procesu inwestycyjnego na tym wczesnym etapie, zgodnie z wolą protestujących mieszkańców:

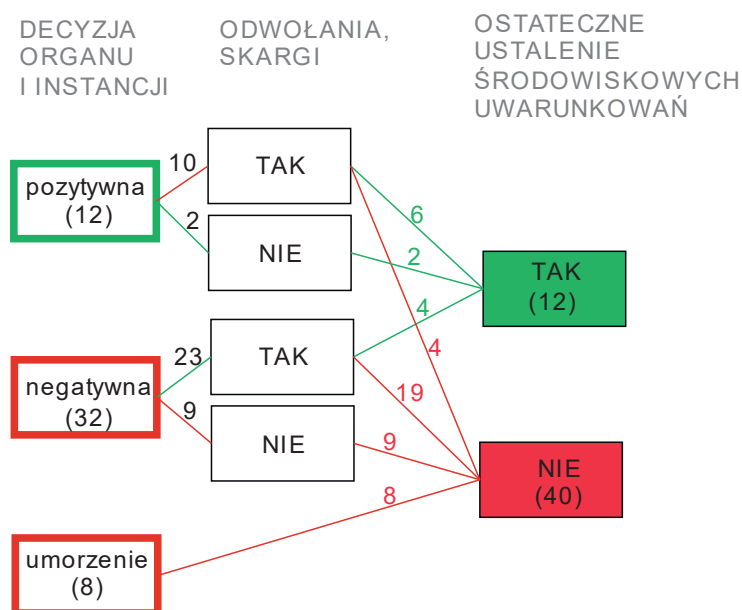
- zniechęcanie inwestora koniecznością wielokrotnego uzupełniania raportu, stawianie mu wymagań (np. dodatkowych analiz) trudnych do spełnienia, przedłużanie postępowania;
- angażowanie zewnętrznych ekspertów w celu udowodnienia negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko i społeczeństwo;
- pośpieszne sporządzanie planu zagospodarowania przestrzennego z zapisami uniemożliwiającymi lokalizację niechcianego obiektu.

Strategie te stosowane są czasem łącznie. Sama odmowa ustalenia środowiskowych uwarunkowań przy pozytywnych uzgodnieniach jest metodą grania na zwłokę. Dochodzi do odwołania inwestora, a następnie ponownego, czasem kilkukrotnego rozpatrywania sprawy, a nawet do skarg składanych w sądzie. Wśród badanych przypadków postępowań były nawet takie, które trwały pięć lat, licząc od złożenia przez inwestora wniosku o wydanie decyzji środowiskowej do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Przedłużanie sprawy daje czas na sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na 52 analizowane przypadki tylko w 12 organ wydał decyzję pozytywną i ostatecznie 12 przypadków zakończyło się ustaleniem środowiskowych uwarunkowań (ryc. 5). W dwóch z tych 12 przypadków, mimo finalnej decyzji pozytywnej, proces inwestycyjny nie mógł być kontynuowany w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem niemal 80% przypadków rozpoczętych procesów inwestycyjnych zostało finalnie zablokowanych. Okazuje się, że pomimo obowiązującej zasady, że protesty społeczne nie mogą być przyczyną odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań, w praktyce często mają one duży, choć pośredni wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy. Mieszkańcy są więc w tym przypadku rzeczywistymi współdecydującymi o zagospodarowaniu przestrzeni. Doświadczenie uczestnictwa w postępowaniu środowiskowym sprzyja podnoszeniu ich świadomości w zakresie planowania przestrzeni. Sprawy planowanych lokalizacji ferm stają się katalizatorem planowania przestrzennego – w 40% badanych przypadków gmin doszło do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które zmniejszą prawdopodobieństwo konfliktów tego typu w przyszłości. Jednakże nie jest dobrze, gdy są to plany przygotowane tylko dla małych obszarów. Warto by było podjąć badania nad przebiegiem i wynikiem postępowań środowiskowych dla innych rodzajów oprotostowywanych inwestycji, co pozwoliłoby wnioskować szerzej na temat siły protestu społecznego w grze o przestrzeń.

W przypadku ferm władze lokalne sprzyjają mieszkańcom, bo same często też nie są zainteresowane tego typu inwestycjami, zwolnionymi z podatku od nieruchomości i obniżającymi atrakcyjność gminy. Oczywiście zupełnie inaczej kształtuje się wpływ mieszkańców na przebieg postępowania środowiskowego, gdy to gmina jest inwestorem lub gdy władzom gminy zależy na realizacji inwestycji.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, że podejmowanie przez mieszkańców działań przeciwko planowanym fermom, nagłaśnianie problemu często przynosi oczekiwany przez nich skutek. Nie oznacza to jednak, że protesty społeczne znacząco wpływają na zahamowanie ekspansji ferm. Mieszkańcy często nie wiedzą o planowanych inwestycjach, nie podejmują więc działań w odpowiednim momencie lub nie wiedzą, w jaki sposób mogą interweniować. Zapewne też duża część obiektów planowana jest w miejscach, które nie generują konfliktów. Dostępne dane nie pozwalają na stwierdzenie, jak istotnym czynnikiem wpływającym na dynamikę rozwoju tych inwestycji w skali kraju są protesty społeczne.



Ryc. 5. Ostateczny wynik oceny środowiskowej obiektów hodowli/chowu zwierząt oprotestowywanych przez mieszkańców

Źródło: opracowanie własne.

Artykuł nie podejmuje szczegółowej analizy prawniczej opisywanych procesów. Wskazuje na argumenty, którymi posługują się protestujący, a także organy w uzasadnieniach swoich decyzji. Pogłębienie analizy prawniczej mogłoby służyć wypracowaniu lepszych rozwiązań prawnych. Zwłaszcza że badanie pokazało różne podejścia samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów administracyjnych do oceny oddziaływań planowanych ferm na społeczności lokalne. Na pewno brak unormowania uciążliwości odorowych komplikuje i przedłuża postępowania środowiskowe oraz sprzyja poczuciu niesprawiedliwości i fasadowości oceny środowiskowej wśród mieszkańców. Ale trudno też kategorycznie stwierdzić, że określenie kolejnych norm uchroni mieszkańców przed takimi uciążliwościami. Inwestorzy w raportach środowiskowych dostosują zapewne parametry inwestycji tak, aby nie przekraczały wskazanych norm. Nie jest to bynajmniej polska specyfika. Badania prowadzone na przykład w Wielkiej Brytanii potwierdzają podobne praktyki inwestorów (Caffyn 2021b). Procedura administracyjna, bazująca na technokratycznej racjonalności, dyskryminuje wiedzę lokalną, nieprofesjonalną, płynącą z doświadczenia. Wskazana byłaby zmiana w tym zakresie. Ani w tzw. ustawie ocenowej, ani w innych aktach prawnych w Polsce nie funkcjonuje pojęcie oceny oddziaływania inwestycji na społeczeństwo, które w branżowej literaturze światowej jest rozwijane już od kilku dekad i doczekało się solidnego opracowania koncepcyjnego i metodycznego (Wolf 1982; Guidelines and Principles... 1994; Lockie 2001; Vanclay 2002 i in.). Zapewne także w Polsce warto byłoby się pochylić nad tym zagadnieniem.

Literatura

- Aitken M., 2010, „A three-dimensional view of public participation in Scottish land-use planning: Empowerment or social control?”, *Planning Theory*, t. 9, nr 3, s. 248–264.
- Augustyńska-Prejsnar A., Ormian M., Sokołowicz Z., Topczewska J., Lechowska J., 2018, „Oddziaływanie ferm trzody chlewnej i drobiu na środowisko”, *Proceedings of ECOpole*, t. 12, nr 1, s. 117–129.
- Bailey K., Grossardt T., 2010, „Toward structured public involvement: Justice, geography and collaborative geospatial/geovisual decision support systems”, *Annals of the Association of American Geographers*, t. 100, nr 1, s. 57–86.
- Baker M., Hincks S., Sheriff G., 2010, „Revisiting... Getting involved in plan making: Participation and stakeholder involvement in local and regional spatial strategies in England”, *Environment and Planning C, Government and Policy*, t. 28, nr 4, s. 574–594.

- Bednarek-Szczepańska M., 2020, „Współczesne podejścia do uczestnictwa społeczności lokalnej w planowaniu przestrzeni w literaturze naukowej”, *Przegląd Geograficzny*, t. 92, nr 4, s. 543–567.
- Bednarek-Szczepańska M., Dmochowska-Dudek K., 2015, „Przestrzenny wymiar syndromu NIMBY na wsi i w małych miastach w Polsce”, *Przegląd Geograficzny*, t. 87, nr 4, s. 683–703.
- Bednarek-Szczepańska M., Dmochowska-Dudek K., 2016, *Syndrom NIMBY na obszarach wiejskich w Polsce. Uwarunkowania i specyfika konfliktów wokół lokalizacji niechcianych inwestycji*, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Breeman K., Termeer C., van Lieshout M., 2013, „Decision making on mega stables: Understanding and preventing citizens' distrust”, *Wageningen Journal of Life Sciences*, t. 66, s. 39–47.
- Brombal D., Moriggi A., Marcomini A., 2017, „Evaluating public participation in Chinese EIA. An integrated Public Participation Index and its application to the case of the New Beijing Airport”, *Environmental Impact Assessment Review*, t. 62, s. 49–60.
- Burningham K., 2000, „Using the language of NIMBY. A topic for research not an activity for researchers”, *Local Environment*, t. 5, nr 1, s. 55–67.
- Caffyn A., 2021a, „Broiler battles: Contested intensive poultry unit developments in a policy void”, *Land Use Policy*, t. 105, 105415.
- Caffyn A., 2021b, „Contesting countryside smells: The power of intensive livestock odours”, *Journal of Rural Studies*, t. 86, s. 554–565.
- Damurski Ł., 2012, „Polish planners' attitudes towards citizen participation”, *Problemy Ekorozwoju*, t. 7, nr 2, s. 87–96.
- Devine-Wright P., 2009, „Rethinking NIMBYism: The role of place attachment and place identity in explaining place-protective action”, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, t. 19, s. 426–441.
- Edelenbos J., van Buuren A., van Schie N., 2011, „Co-producing knowledge: Joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects”, *Environmental Science and Policy*, t. 14, nr 6, s. 675–684.
- Elbakidze M. i in., 2015, „Is spatial planning a collaborative learning process? A case study from a rural-urban gradient in Sweden”, *Land Use Policy*, t. 48, s. 270–285.
- Eiter S., Vik M.L., 2015, „Public participation in landscape planning: Effective methods for implementing the European Landscape Convention in Norway”, *Land Use Policy*, t. 44, s. 44–53.
- Faehnle M., Bäcklund P., Tyrväinen L., Niemelä J., Yli-Pelkonen V., 2014, „How can residents' experiences inform planning of urban green infrastructure? Case Finland”, *Landscape and Urban Planning*, t. 130, s. 171–183.
- Frieling M., Lindenberg S., Stokman F., 2014, „Collaborative communities through coproduction: Two case studies”, *American Review of Public Administration*, t. 44, nr 1, s. 35–58.
- Glicken J., 1999, „Effective public involvement in public decisions”, *Science Communication*, t. 23, nr 3, s. 298–327.
- Glicken J., 2000, „Getting stakeholder participation 'right': A discussion of participatory processes and possible pitfalls”, *Environmental Science and Policy*, t. 3, nr 6, s. 305–310.
- Glucker A., Driessen P., Kolhoff A., Runhaar H., 2013, „Public participation in environmental impact assessment: Why, who and how?” *Environmental Impact Assessment Review*, t. 43, s. 104–111.
- Gładkowska-Chocian B., 2016, „Wpływ udziału społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania na środowisko na rozwój inwestycji infrastrukturalnych”, *Ekonomia i Środowisko*, nr 3(58), s. 295–312.
- Goździewicz-Biechońska J., 2019, „Wpływ protestu społeczności lokalnej na rozstrzygnięcie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”, *Przegląd Prawa Rolnego*, nr 1(24), s. 11–24.
- Guidelines and Principles for Social Impact Assessment*, 1994, Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment. Department of Commerce, USA, repository.library.noaa.gov (dostęp: 08.12.2021).
- Gustavsson E., Elander I., 2016, „Sustainability potential of a redevelopment initiative in Swedish public housing: The ambiguous role of residents' participation and place identity”, *Progress in Planning*, t. 103, s. 1–25.
- Hager C., 2015, „Introduction. The New Look at NIMBY”, w: C. Hager, M. Haddad (red.), *NIMBY is Beautiful. Cases of Local Activism and Environmental Innovation Around the World*, New York–Oxford: Berghahn Books, s. 1–14.
- Hejbudzki M., 2018, „Publicznoprawne formy przeciwdziałania zjawisku tzw. uciążliwości odorowej wynikającej z działalności rolniczej opartej na produkcji trzody chlewnej w fermach wielkotowarowych”, *Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum*, t. 17, nr 4, s. 347–362.
- Iwińska K., Troszyński M., 2014, „Podejmowanie decyzji infrastrukturalnych w demokracji środowiskowej”, *Transformacje*, nr 1–2(80–81), s. 333–348.

- Kapusta K., 2007, „Ochrona zapachowej jakości powietrza. Doświadczenia światowe w świetle potrzeby unormowań prawnych w Polsce”, *Prace Naukowe GIG. Górnictwo i Środowisko*, nr 4, s. 31–50.
- Kreja P., Nowak M., 2012, „Decyzje o środowiskowych uwarunkowania w rozwoju lokalnym gmin województwa zachodniopomorskiego położonych w strefie oddziaływania dużego miasta”, *Problemy Rozwoju Miast*, nr 1, s. 53–61.
- Lefebvre H., 1991, *The Production of Space*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Lockie S., 2001, „SIA in review: Setting the agenda for impact assessment in the 21st century”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, t. 19, nr 4, s. 277–287.
- Mackenzie J., Krogman N., 2006, „Public involvement processes, conflict, and challenges for rural residents near intensive hog farms”, *Local Environment*, t. 10, nr 5, s. 513–524.
- Mann S., Koegl H., 2003, „On the acceptance on animal production in rural communities”, *Land Use Policy*, t. 20, s. 243–252.
- Maynard C.M., 2015, „Accessing the environment: Delivering ecological and societal benefits through knowledge integration. The case of water management”, *Applied Geography*, t. 58, s. 94–104.
- McClymont K., O'Hare P., 2008, „We're not NIMBYs! Contrasting local protest groups with idealised conceptions of sustainable communities”, *Local Environment*, t. 13, nr 4, s. 321–335.
- Michałowska E., 2008a, „Wiejskie społeczności lokalne wobec konfliktów typu NIMBY”, *Wies i Rolnictwo*, nr 1(138), s. 140–155.
- Michałowska E., 2008b, „Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 60–80.
- Moran S., Perreault M., Smardon R., 2019, „Finding our way: A case study of urban waterway restoration and participatory process”, *Landscape and Urban Planning*, t. 191, 102982.
- Mostegl N., Pröbstl-Haider U., Haider W., 2017, „Spatial energy planning in Germany: Between high ambitions and communal hesitations”, *Landscape and Urban Planning*, t. 167, s. 451–462.
- Natarajan L., 2017, „Socio-spatial learning: A case study of community knowledge in participatory spatial planning”, *Progress in Planning*, t. 111, s. 1–23.
- Nowak M., 2012, „Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jako element zarządzania zrównoważonym rozwojem w skali lokalnej w Polsce”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 111–125.
- Raport. *Sprzeciw społeczny wobec ferm przemysłowych*, 2021, Koalicja Społeczna Stop Fermom Przemysłowym, https://stopfermom.panel-wp.ok.k8s.dance/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/raport_Stop-Fermom_fin.pdf (dostęp: 08.12.2021).
- Salomons G., Hoberg G., 2014, „Setting boundaries of participation in environmental impact assessment”, *Environmental Impact Assessment Review*, t. 45, s. 69–75.
- Sarkki S., Parpan T., Melnykovich M., Zahvoyska L., Derbal J., Voloshyna N., Nijnik M., 2019, „Beyond participation! Social innovations facilitating movement from authoritative state to participatory forest governance in Ukraine”, *Landscape Ecology*, t. 34, nr 7, s. 1601–1618.
- Soomro K., Khan Z., Ludlov D., 2017, „Participatory governance in smart cities: The urbanAPI case study”, *International Journal of Services, Technology and Management*, t. 23, nr 5–6, s. 419–444.
- Taylor E., Butt A., Amati M., 2017, „Making the blood broil: Conflicts over imagined rurality in peri-urban Australia”, *Planning Practice & Research*, t. 32, s. 85–102.
- Trzcińska D., 2017, „Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia”, *Studia Prawnoustrojowe*, nr 37, s. 69–84.
- Urbański J., 2019, *Stosunek mieszkańców Polski do ferm przemysłowych*, Gorzów Wielkopolski: Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych, http://www.zobsie.pl/images/raport_przemysowe_6.pdf (dostęp: 5.10.2021).
- Vanclay F., 2002, „Conceptualising social impacts”, *Environmental Impact Assessment Review*, t. 22, nr 3, s. 183–211.
- Verbrugge L., Buchecker M., Garcia X., Gottwald S., Müller S., Præsthholm S., Olafsson A.S., 2019, „Integrating sense of place in planning and management of multifunctional river landscapes: Experiences from five European case studies”, *Sustainability Science*, t. 14, nr 3, s. 669–680.
- Walker C., Baxter J., 2017, „Procedural justice in Canadian wind energy development: A comparison of community-based and technocratic siting processes”. *Energy Research and Social Science*, t. 29, 160–169.
- Warren-Kretschmar B., Von Haaren C., 2014, „Communicating spatial planning decisions at the landscape and farm level with landscape visualization”. *iForest – Biogeosciences and Forestry*, t. 7, nr 6, s. 434–442.
- Wolf C.P., 1982, „Social impact assessment”, *Impact Assessment*, t. 1, nr 1, s. 9–19.