

KONFLIKTY ZWIĄZANE Z OCHRONĄ PRZYRODY

HALINA LISICKA

Abstract: **Conflicts in the Field of Nature Protection**

The subject of this paper is fairly detailed analysis of the concept of conservation of historical perspective and also in terms of the applicable Polish law. On the background of nature conservation, the author analyzes various social conflicts of interest. Notable among others is the correct classification of potential conflicts.

Key words: nature protection, conflict, nature protection law, public interest

Słowa kluczowe: ochrona przyrody, konflikt, prawo ochrony przyrody, interes publiczny

Pojęcie ochrona przyrody używane jest w co najmniej trzech znaczeniach. W ujęciu najwęższym pojęcie to oznacza konserwatorską ochronę przyrody, czyli ochronę najcenniejszych tworów przyrody. W znaczeniu szerszym obejmuje ponadto ochronę wszelkich zasobów przyrody. W znaczeniu najszerszym jest ochrona przyrody traktowana jest jako synonim ochrony środowiska.¹ Nie chcę rozstrzygać, czy to ostatnie ujęcie jest słuszne. Do dziś bowiem toczą się spory, czy ochrona przyrody jest odrębną gałęzią prawa, czy też jest częścią prawa ochrony środowiska. Ja na potrzeby tego artykułu przyjąłem, że jest to odrębna gałąź prawa.

Pierwsza teoretyczna koncepcja prawa ochrony przyrody stworzona została w Polsce w okresie międzywojennym. Jej twórcą był Jan Gwalbert Pawlikowski. Wyszedł on z założenia, że przez ochronę przyrody we właściwym, ściślejszym znaczeniu należy rozumieć tylko ochronę dla motywów idealnych (przyrodniczo-naukowych, historyczno-pamiątkowych, estetyczno-krajobrazowych, ochronę swojszczyzny). Na marginesie termin „swojszczyzna” wymaga próby jego wyjaśnienia. Określenie to nie występuje w Uniwersalnym Słowniku Języka Polskiego. Można domniemywać, że jest to anachronizm wywodzący się z określenia swojski, czyli taki który jest dobrze znany charakterystyczny dla czyjś środowiska, kraju.²

Zdaniem Pawlikowskiego ochrona przyrody nie może mieć na względzie żadnych celów gospodarczych.

¹ RADECKI, W.: *Mały słownik wiedzy obywatelskiej o ochronie środowiska*. Wrocław, 1986, s. 126–127.

² *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, pod red. S. Dubisza, P-Ś. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008, s. 1462.

Drugie ważne założenie J. G. Pawlikowskiego polegało na przyjęciu, że ochrona przyrody zaczyna się tam, gdzie chodzi o umożliwienie ochrony niezależnie od woli właściciela (użytkownika) terenu lub obiektu nawet wbrew jego woli. Tego rodzaju postanowienia ochronne mogą być włączone do ustaw rozmaitego rodzaju. Zdaniem Pawlikowskiego nie można mówić o prawie ochrony przyrody, jako o osobnym dziale prawa, ale jako o kompleksie postanowień zawartych w różnych działach prawa, jeśli ich motywem jest ochrona przyrody. J. G. Pawlikowski doszedł do wniosku, że o prawie ochrony przyrody można mówić tylko jako o wyciągniętej z rozmaitych ustaw treści o znaczeniu ochronnym. Do aktów prawnych zawierających treść ochronną Pawlikowski zaliczał przepisy o ochronie zabytków kultury i sztuki, prawo agrarne, prawo drogowo (przepisy o zadrzewianiu dróg publicznych), prawo wodne, prawo górnicze, prawo budowlane, prawo sanitarne (w nim ustawę o uzdrowiskach), prawo leśne, prawo łowieckie, prawo rybackie, przepisy o ochronie zwierząt, prawo skarbowe (zakaz wywozu ptaków śpiewających) i umowy międzynarodowe dotyczące ochrony przyrody.³

Współcześnie podstawą prawa ochrony przyrody jest ustawa z 16 kwietnia 2004 r. Jak zauważa Wojciech Radecki ustawa ta jest trudna. Są co najmniej dwa źródła tych trudności. Po pierwsze, wielorakie związki ustawy z innymi regulacjami, nie tylko typowych ustaw przyrodniczych (leśnej, łowieckiej, rybackiej), ale także z Prawem ochrony środowiska, czy Prawem wodnym oraz przepisami dotyczącymi planowania przestrzennego, budownictwa, itp.

Po drugie, szerokie uwzględnienie międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony przyrody, które nierzadko stosowane jest wprost, nawet gdyby jego regulacje wykraczały po za to, co w Ustawie o ochronie przyrody postanowiono.⁴

Rozdział 1 art. 1 ustawy określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu.

W. Radecki zwraca uwagę na fakt, że żaden obowiązujący akt prawny nie definiuje przyrody. Termin ten traktowany jest jako synonim natury. W związku z tym może być używany w czterech znaczeniach:

1. dla oznaczenia wszystkiego co istnieje,
2. dla określenia wszystkiego, co zrodziło się samo, z wyłączeniem tworów pracy ludzkiej,
3. w znaczeniu obejmującym florę i faunę oraz osobliwości geograficzne i klimatyczne, kiedy np. mówimy o „przyrodzie Tatr”,
4. w znaczeniu bliskiemu pojęciu „istoty”, kiedy mówimy, że „natura ciągnie wilka do lasu”.

Na gruncie języka polskiego przyroda to wszystko, co nas otacza i nie zostało stworzone przez człowieka, tak rośliny i zwierzęta, ziemia i woda, a także procesy i zjawiska, jak np. wiatr i burza.

Przyrodniczy wskazują, że przyroda składa się w całości z zasobów, które dzielą się na:

1. nieodnawialne kopaliny, surowce mineralne, skały, wody zmagazynowane, powietrze wyższych warstw atmosfery,

³ RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Difin, 2006, s. 21–22.

⁴ RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody*. Difin, 2008, s. 13.

2. częściowo odnawialne: gleby, powietrze właściwej biosfery, wody ekosystemów, szczególnie lądowych, wody zmagazynowane w biomacie oraz poprzez nią krążące części układów biocenotycznych w ekosystemach,
3. Odnawialne: rośliny i zwierzęta.

W. Radecki zwraca uwagę na fakt, że w aktach normatywnych można znaleźć jedynie definicję środowiska i środowiska przyrodniczego. Według art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania między tymi elementami. Według art. 5 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody środowisko przyrodnicze to krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami.

W obu tych definicjach pojawia się pojęcie krajobrazu, które także nie jest definiowane prawnie.⁵

Artykuł 2 wspomnianej ustawy określa cele ochrony przyrody. I tak ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody:

1. dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów,
2. roślin zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową,
3. zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia,
4. siedlisk przyrodniczych,
5. siedlisk zagrożonych wyginieciem,
6. tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt,
7. krajobrazu,
8. zieleni w miastach i wsiach,
9. zadrzewień

Zgodnie z punktem 2 art. 2 ustawy celem ochrony przyrody jest:

1. utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
2. zachowanie różnorodności biologicznej
3. zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego
4. zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymanie oraz przywracanie do właściwego stanu ochrony,
5. ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień,
6. utrzymanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody,
7. kształtowanie właściwych postaw człowieka przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

Jeśli chodzi o zasady prawa ochrony przyrody to można wymienić pięć zasad.

Zasada pierwsza to umiędzynarodowienie prawnej ochrony przyrody. W coraz większym stopniu umowy międzynarodowe regulują ochronę zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt oraz obszarów cennych przyrodniczo.

⁵ RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody*. Difin, 2008, s. 46.

Drugą zasadą jest integralność prawa ochrony środowiska z prawem ochrony przyrody.

Kolejną trzecią zasadą jest zrównoważone gospodarowanie zasobami przyrody. Prawna ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody w zgodzie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju.

Jako trzecią zasadę można wymienić kompleksowość ochrony przyrody. W ochronie przyrody zaczyna dominować ochrona całych naturalnych siedlisk roślin i zwierząt. Przykładem tego są obszary Natura 2000.

Ostatnią piątą zasadą to planowość. Cele ochrony przyrody są realizowane przez uwzględnianie jej wymagań w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.⁶

W tym miejscu można postawić pytanie: czy taka koncepcja ochrony przyrody nie rodzi konfliktów społecznych?

Nim przejdę do interesującego mnie zagadnienia należy bliżej przyjrzeć się kwestii konfliktów, ze szczególnym uwzględnieniem konfliktów społecznych.

Konflikt społeczny można zdefiniować jako bezpośrednią, jawną interakcję między stronami, w której działania każdej strony zmierzają do utrudnienia przeciwnikowi osiągnięcia jego celów. Działania takie mogą być uregulowane normatywnie, nieuregulowane i gwałtowne. Czysty konflikt jest walką. Jego celem jest unieruchomienia, zneutralizowanie, uszkodzenie lub wyrządzenie oponentowi szkody innego rodzaju.⁷ Konflikt był i jest nieunikniony. Konflikty są zjawiskiem powszechnym i w wielu sytuacjach nieuniknionym. Są też zjawiskiem niezwykle złożonym. Typologia konfliktów nie jest kwestią prostą. Najczęściej stosuje się podział podmiotowy, uwzględniający różne segmenty – jednostki, grupy społeczne, między którymi istnieje konflikt. Jednak niektórzy autorzy klasyfikują konflikty społeczne stosując kryteria przedmiotowe, dzieląc je ze względu na podłoże lub formę. W tym pierwszym przypadku można wyróżnić konflikty o charakterze ekonomicznym, ideologicznym, kulturowym, religijnym, środowiskowym (chodzi tu o konflikty związane z szeroko rozumianym pojęciem ochrony środowiska).

Często też konflikty społeczne dzieli się uwzględniając formę, w której się przejawiają. I tak możemy wyróżnić konflikty racjonalne i irracjonalne, antagonistyczne i nieantagonistyczne, jawne i ukryte, zorganizowane i niezorganizowane. Przyczynami konfliktów racjonalnych są rzeczywiste i uświadomione interesy jednostkowe oraz grupowe. Konflikty te przybierają formę logicznie skalkulowanej i realizowanej walki. Przyczynę konfliktów irracjonalnych stanowią – budzące wrogość – nieporozumienia, uprzedzenia, nieuzasadnione ambicje i powodowane nimi napięcia psychiczne.⁸

Jednym z rodzajów konfliktów społecznych są te, których przedmiotem jest ochrona środowiska, przyrody.

⁶ CIECHANOWICZ-MCLEAN, J. (red.) – BIERNAT, K. – MIERZEJWSKI, P. – TRZCIŃSKA, D.: *Polskie prawo ochrony przyrody*. Difin, 2006, s. 33–34.

⁷ TURNER, J. H.: *Struktura teorii socjologicznej*. Warszawa, 1985, s. 247.

⁸ Szerzej na ten temat: BARNASZEWSKI, B.: *Źródła kryzysów i konfliktów. Czynniki endogenne i egzogenne warunkujące kryzysy oraz konflikty w relacjach społecznych i politycznych współczesnego świata*. Toruń: Adam Marszałek, 2011, s. 73 i n.

Konflikt środowiskowy przez niektórych autorów określany jest jako ekologiczny. Osobiście skłaniam się do używania terminu środowiskowy, podobnie jak polityka środowiskowa. Wprawdzie powszechnie przyjmuje się, że ochrona środowiska oznacza działanie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Jednak środowisko to nie tylko jego ochrona, ale także problem (koncepcja) korzystania z niego.

Należy także podkreślić, że ten rodzaj konfliktów ujawnił się w Polsce stosunkowo późno, bo dopiero w latach osiemdziesiątych. Aczkolwiek pierwszy konflikt tego typu miał miejsce w okresie międzywojnia (1934 r.) i związany był z budową kolejki na Kasprowy Wierch.⁹

Konflikt środowiskowy to konflikt, którego przedmiotem jest możliwość korzystania przez różne grupy społeczne, z dóbr środowiska naturalnego.

Można wyróżnić pięć głównych przyczyn występowania tego typu konfliktów:

1. problemy pojawiające się w relacjach międzyludzkich,
2. problemy związane z dostępem do informacji,
3. różne (różnorodne), często wykluczające się interesy i potrzeby stron,
4. problemy strukturalne,
5. odmienne wartości.

Należy przy tym pamiętać, że sama ochrona środowiska, podobnie jak przyrody jest konfliktogenna. Problemem zawsze jest koncepcja ochrony środowiska/przyrody.

Konfliktogenność ochrony środowiska wiąże się z koniecznością odpowiedzi na następujące pytania:

1. W jaki sposób chronić środowisko?
2. Po co chronimy środowisko, czy jest to „sztuka dla sztuki”, czy chronimy środowisko dla człowieka (komfortu jego życia)?
3. Jak zapewnić rozwój gospodarczy, aby nie był on realizowany kosztem środowiska?

Konflikt relacji pojawia się w wyniku działania silnych, negatywnych emocji, błędnego postrzegania faktów, niezrozumienia intencji drugiej strony, brak porozumienia. Konflikt relacji często „wspomagany” jest przez brak informacji, jej wypaczenie. Warto jednak podkreślić, że brak dostępu do informacji, dezinformacja może być przyczyną wielu konfliktów społecznych.

Również brak danych może być przyczyną konfliktu. Władze lokalne na co dzień borykają się z niepełną informacją, często też urzędnicy nie potrafią dokonać właściwej analizy danych. Bywa też, że mają kłopoty z czytaniem dokumentów. Często też władze lokalne nie nawiązują dialogu z mieszkańcami, czy też nie informują ich o zamierzeniach.

Konflikt interesów spowodowany jest zwykle współzawodnictwem o wspólne dobro, a takim jest bez wątpienia środowisko, czyli sposób korzystania z niego (odmienne interesy, potrzeby, etc). J. Sommer zwraca uwagę, że w wielu przypadkach, jak np.

⁹ Szerzej na ten temat: LISICKA, H.: *Organizacje ekologiczne w polskich systemach politycznych*. Wrocław, 1997, s. 65.

tworzenie Obszarów Natura 2000 mogą występować konflikty między interesem publicznym, jakim jest ochrona przyrody, a innymi interesami publicznymi społeczności lokalnych.¹⁰

W ujęciu politologicznym działania na rzecz ochrony środowiska to proces polityczny, na który składa się zespół decyzji rozstrzygających i rodzących sytuacje konfliktowe w obszarze stosunków społecznych.

Zdaniem A. Lisowskiej środowisko naturalne pełni wobec systemu politycznego trzy podstawowe funkcje, które następnie determinują kształt i stopień intensywności prowadzenia polityki środowiskowej. Tymi funkcjami są:

- funkcja użytkowa, polegająca na dostarczaniu naturalnych bogactw, służących tworzeniu dóbr ekonomicznych i energii;
- funkcja usługowa, związana ze zdolnościami asymilowania zanieczyszczeń (pochlanianie ubocznych skutków działalności społecznej i gospodarczej człowieka);
- wykorzystywanie wartości funkcjonalnych – dostarczaniem „natury”, tzn. krajobrazu, ekosystemów, itd.¹¹

Decyzje środowiskowe mają szczególne cechy:¹²

1. Są typem decyzji kierowniczych,
2. Są decyzjami politycznymi (w przypadku środowiska mamy do czynienia z określoną relacją interesów grup społecznych i społeczności lokalnych. Mogą także występować sprzeczności pomiędzy celami rozwoju społeczno-gospodarczego (cele polityczne) wymagające wyboru .
3. W warunkach konfliktu podejmowane są decyzje w których ludzie (grupy społeczne) mają sprzeczne dążenia, oczekiwania, interesy i zmuszeni są podjąć albo działania obronne, albo agresywne w stosunku do innych stron konfliktu.
4. Konflikty środowiskowe w określonych sytuacjach mogą stać się konfliktami politycznymi lub/ i gospodarczymi (kwestia uboju rytualnego w Polsce.

Zdaniem A. Habudy¹³ można zaproponować następującą typologię konfliktów w dziedzinie ochrony środowiska:

1. Konflikty o charakterze ideologiczno-aksjologicznym. Ich przedmiotem są światopogląd i wartości, przyjmowane przez pozostające w konflikcie strony odmienne wizje otaczającej ich rzeczywistości. L. Coser za G. Simmlem charakteryzuje je jako przekraczające personalne interesy, zobiektywizowane, kolektywne, dotyczące celów i wartości przedstawianych przez strony konfliktu, jako reprezentujące grupowe interesy i społeczne ideały. Z takim właśnie konfliktem mieliśmy do czynienia w Podzespole Okrągłego Stołu ds. Ekologii. Jego ideologiczna, ale i aksjologiczna natura bardziej niż kiedykolwiek przedtem stała się widoczna po przejściu władzy

¹⁰ SOMMER, J.: Obszary specjalne w ochronie środowiska [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*. Warszawa, 2010, s. 179 i n.

¹¹ Szerzej na ten temat: LISOWSKA, A.: *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej*. Wrocław, 2005, s. 15–31.

¹² Zob. ANTOSZEWSKI, A. – FERENS, A.: Przesłanki efektywności działania terenowych organów władzy i administracji w ochronie środowiska [w:] MAZURKIEWICZ, M. – SOMMER, J. (red.): *Problematyka badawcza prawa ochrony środowiska. Zagadnienia metodologiczne*. Wrocław, 1990, s. 32.

¹³ HABUDA, A.: Podstawowe typy konfliktów w dziedzinie ochrony środowiska [w:] LISICKA, H. – LISOWSKA, A. (red.): *Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygania*. Wrocław, 2012, s. 30 i n.

przez wcześniej opozycyjną wobec strony rządowej, czyli stronę solidarnościową. Rzecz mianowicie w tym, że zapisane w *Protokole rozbieżności...* różnice stanowisk między stroną rządową i stroną opozycyjno-solidarnościową nic straciły na znaczeniu, a problemy, których dotyczyły nie zostały rozwiązane mimo zamienienia się stron pełnionymi rolami. Zawarte w *Protokole rozbieżności...* postulaty strony opozycyjno-solidarnościowej mimo upływu lat nie zostały zrealizowane. Należy jednak pamiętać, że fakt ten wynika ze zmienionej rzeczywistości. Rozmowy Okrągłego stołu odbywały się w warunkach socjalistycznego systemu politycznego (1989 r.), który to już w tym samym roku upadł.

2. Konflikty o podłożu ekonomicznym. Współcześni ekonomiści używają pojęć podaży i popytu, nakładów i efektów, kosztów itp. w opisie relacji instytucji, których funkcjonowanie jest ważne dla stanu środowiska. Podkreślają, że obowiązywanie starych i wprowadzanie nowych regulacji prawnych zawsze związane jest z określonymi kosztami, które są lub będą musiały być poniesione przez różne podmioty mikroekonomiczne oraz państwo i społeczeństwo. Do konfliktu może prowadzić sytuacja, gdy w ocenie społecznej koszty związane ze zmianą (instytucji ochrony środowiska) są szacowane wyżej od kosztów trwania w starym systemie.

3. Konflikty o podłożu politycznym. Polityka według F. Ryszki, to walka o zdobycie władzy, jej sprawowanie i dążenie do wpływu na władzę.¹⁴ Polityka to także pewien kierunek, strategia działania władzy publicznej. Polityka ochrony środowiska to pewien ciągły proces, sekwencja politycznych decyzji regulujących dostęp do ograniczonych zasobów środowiska, wynikających z działań rozmaitych środowisk, grup, organizacji i osób, które starają się realizować swoje interesy za pośrednictwem instytucji władzy państwowej. To przede realizacja interesów władzy centralnej i lokalnej.

Bez wątpienie u podłoża konfliktów środowiskowych jest pogodzenie rozwoju gospodarczego z polityką środowiskową.

Konflikty środowiskowe można podzielić na dwa rodzaje:

1. Konflikty, w których wymiar środowiskowy jest pierwszoplanowy i argumenty przynajmniej jednej ze stron doń się odwołują.
2. Konflikty, w których aspekt środowiskowy jest obecny, ale odgrywa rolę drugoplanową i pojawia się jako uzupełnienie innych argumentów.¹⁵
3. Konflikty, w których ochrona środowiska jest pretekstem do realizacji innych celów.

Konflikty środowiskowe posiadają swoje specyficzne cechy:

- przedmiot konfliktu – możliwość z korzystania z dóbr środowiska naturalnego, o określonej jakości, zgodnie z interesami różnych grup i stron,
- większość działań wywołujących konflikty ekologiczne ma charakter lokalny (dotyczy określonego obszaru),
- konflikty te są wielopłaszczyznowe, ze względu na wielość uczestników i stron.¹⁶

¹⁴ RYSZKA, F.: *Nauka o polityce. Zagadnienia metodologiczne*. Warszawa, 1984, s. 18.

¹⁵ WRÓBEL, S.: *Samorząd gminny a lokalne konflikty ekologiczne* [w:] LISICKA, H. (red.): *Ochrona środowiska w polityce*. Wrocław, 1999, s. 208–209.

¹⁶ MACEK, I.: *Konflikty i dylematy ekologiczne. Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka*, 2009, nr 2, s. 29 i n.

Przyczyn i uwarunkowań tych konfliktów upatrywać można w wielu zjawiskach i dziedzinach życia społecznego. Można do nich zaliczyć ograniczoną ilość niektórych zasobów przyrodniczych, wiążących się z ich nieodnawialnością. Nie bez znaczenia jest także nierównomierne rozmieszczenie zasobów przyrodniczych.

Można postawić pytanie: czy ochrona przyrody może być przyczyną konfliktów? W tym przypadku przyczyną konfliktów mogą być uwarunkowania przestrzenne. Obejmowanie ochroną nowych terenów może powodować deficyt terenów, które można przeznaczyć pod różnorakie formy działalności gospodarczej, budownictwo. Tak więc mamy do czynienia z ograniczeniami inwestycyjnymi.

Kłopoty z przestrzenią pojawiają się w gminach nie tylko w związku z lokalizacją nowych inwestycji produkcyjnych, czy drogowych, lecz także sanitarnych, zwłaszcza wysypisk, spalarni śmieci, korektorów ściekowych. Zdarzają się także sytuacje, kiedy społeczności lokalne protestują przeciwko powiększaniu chronionych obszarów przyrodniczych (powiększenie parku narodowego, utworzenie obszaru Natura 2000).

Niepoślednią rolę wśród uwarunkowań konfliktów środowiskowych pełnią rozbieżności bądź sprzeczności interesów. Mówiąc o pojęciu interes można wyróżnić dwa znaczenia tego terminu: psychologiczne i społeczne. W ujęciu psychologicznym interes to pragnienie czegoś, dążenie, orientacja na coś, czyli jest to zespół żądań i podtrzymujących je oczekiwań.

Interes w znaczeniu społecznym to dążenie jednostek, zbiorowości, grup społecznych do zaspokojenia szeroko rozumianych potrzeb. Rozbieżność interesów jest jedną podstawowych przyczyn lokalnych konfliktów.¹⁷

Konflikty te pojawiają się w różnych postaciach. Często mamy do czynienia z sytuacją konfliktu między jednostkami a społecznością lokalną. Mieszkańcy protestują przeciwko wyrębowi lasu pod tereny przeznaczone na budownictwo zbiorowe. W innych konfliktach uwidaczniają się podziały wśród społeczności lokalnej. Taki konflikt pojawia się wówczas, gdy np. cele mieszkańców różnych miast są sprzeczne. Z tego typu sytuacją mamy do czynienia w gminach, w których część mieszkańców świadczy usługi turystyczne, inni zaś są zatrudnieni w zakładach uciążliwych dla środowiska. Innym rodzajem sprzeczności są konflikty między społecznością lokalną, a gospodarczymi grupami interesu (budowa elektrowni atomowej w Żarnowcu).

Nie małą rolę w powstawaniu konfliktów odgrywa dostęp do informacji, jej brak, czy wręcz informacja zafalszowana.

Zdaniem S. Wróbla istotnym czynnikiem różnicującym konflikty jest obecność „pierwiastka ekologicznego”. Przy uwzględnieniu tego kryterium można wyróżnić konflikty o:

- ekologicznej przyczynie – są one wywołane często zmianą przeznaczenia jakiegoś obszaru (np. powiększenie parku narodowego, utworzenie rezerwatu przyrody i związany z tym zakaz wstępu na ten teren) czy też pojawieniem się nowych cech i właściwości środowiska naturalnego (tworzenie obszarów Natura 2000);
- ekologicznym celu – pojawiają się najczęściej jako skutek sprzeciwu wobec zamierzeń zmiany lub naruszenia stanu środowiska naturalnego. Do takich należą

¹⁷ BARNASZEWSKI, B.: *Źródła kryzysów...*, wyd. cyt. s. 189 i n.

konflikty związane z planami budowy szlaków komunikacyjnych (budowa obwodnicy przez Rospudę);

- ekologicznej istocie – konfliktów, w których wszystkie zaangażowane strony kierują się racjami i celami ekologicznymi (np. zamknięcie niektórych obszarów przyrodniczych dla ludzi, lub odmienne koncepcje przeznaczenia terenów zielonych w gminie). Tych konfliktów w istocie jest niewiele;
- ekologicznym wymiarze lub aspekcie – jest to najczęściej występująca kategoria konfliktów ekologicznych. Racje ekonomiczne, polityczne, obyczajowe, estetyczne konkurują z ekologicznymi. Każda próba założenia komunalnego wysypiska śmieci napotyka na opór mieszkańców.

Konflikty tego typu można podzielić na dwa rodzaje:

1. konflikty, w których wymiar ekologiczny należy do pierwszoplanowych i racje przynajmniej jednej ze stron konfliktu przede wszystkim doń się odwołują,
2. konflikty, w których aspekt ekologiczny jest obecny, ale odgrywa rolę drugoplanową i pojawia się jako uzupełnienie innych argumentów.¹⁸

Metodą rozwiązywania konfliktów środowiskowych może być referendum. Instytucja ta jest formą demokracji bezpośredniej oraz wyrazem partycypacji politycznej obywateli i organizacji społecznych. Ma ona być środkiem konsensusu społecznego, przyczyniać się do łagodzenia występujących konfliktów społecznych lub politycznych, godzić różne dążenia i wartości społeczne. Faktycznie powinno ono sprzyjać porozumieniu społecznemu w sprawach, które dzielą społeczeństwo.

Impuls do przeprowadzania referendów, płynie nie tylko od partii politycznych, ale również od obywateli, ruchów społecznych, organizacji społecznych. Wiele nowo powstałych problemów – jak np. ochrona środowiska – wymaga często podejmowania radykalnych działań, na co nie zawsze przygotowane są społeczności lokalne. Również administracja tradycyjnie przejawia opieszałość i niechęć do podejmowania nowych spraw. Dlatego też uważa się, że lepiej byłoby pozwolić wyborcom wypowiedzieć się w referendum, co należy podjąć w tej kwestii i zmobilizować społeczeństwo do aktywnych zachowań w działaniach publicznych w podejmowaniu nowych spraw. Bywa też, że władze gminne wspierają inicjatywy mieszkańców, licząc na ich poparcie w przyszłych wyborach.

Przedmiotem referendum lokalnego mogą być kwestie związane z ochroną środowiska/przyrody.

W okresie 1999 do października 2010 w Polsce przeprowadzono 182 referenda, w tym jedno wojewódzkie. Większość z nich (97) dotyczyła odwołania przed upływem kadencji rady gminy, wójta, burmistrza lub prezydenta. 13 referendów dotyczyło innych spraw, jak np. przynależności gminy do innego powiatu, sprzedaży nieruchomości, odwołania rady jednostki pomocniczej, czy likwidacja przychodni. Ochronie środowiska poświęcono 73 referenda.

W 2009 r. w Polsce przeprowadzono serię referendów, związanych z budową kopalni odkrywkowych węgla brunatnego.

¹⁸ WRÓBEL, S.: Samorząd gminy a lokalne konflikty ekologiczne [w:] LISICKA, H.: *Ochrona środowiska w polityce*. Wrocław, 1999, s. 208–209.

Tab. 1. Referenda – dotyczące budowy kopalni odkrywkowej węgla brunatnego

Lp.	gmina	Woj.	data	I. osób uprawnionych do głosowania	I. osób uczestniczących w referendum	Odp. nie	frekwencja	Ważność referendum
	Brody	Lubel.	21. 6. 2009	2755	1462	951	53%	tak
1.	Kunice	Doln.	27. 9. 2009	4432	2824	2748?	63,72%	tak
2.	Lubin	Doln.	27. 9. 2009	9834	5250	4882	53,39%	tak
3.	Miłkowice	Doln.	27. 9. 2009	4995	2426	2257	48,57%	tak
4.	Prochowice	Doln.	27. 9. 2009	5986	2580	2393	43,1%	tak
5.	Ruja	Doln.	27. 9. 2009	2163	1371	1276	63,4%	tak
6.	Ścinawa	Doln.	27. 9. 2009	8517	3156	2868	37,05%	tak

Źródło: opracowanie własne

Jak widać był to rzadki przypadek, kiedy referenda były ważne. Co więcej wyniki tych referendum ukazały mobilizację społeczności lokalnych.

Trudno określić, jakie były motywy mobilizacji społeczności lokalnych. Przeciwnicy budowy kopalni wysuwali także argumenty o konieczności ochrony przyrody.

Efekty referendum nie zawsze sprzyjają ochronie przyrody (np. brak zgody na poszerzanie parków narodowych). Referendum nie zawsze też łagodzi konflikty, często je pogłębia. Inną metodą rozwiązywania konfliktów są negocjacje. Należy jednak zgodzić się z S. Wróblem, że wykorzystanie negocjacji w rozwiązywaniu konfliktów może się odbyć przy spełnieniu określonych warunków.¹⁹ Po pierwsze, strony konfliktu nie mogą mieć wyłącznie wzajemnie znoszących się interesów i celów swojej działalności, a więc pozostawać w stanie tzw. kooperacji ściśle negatywnej.

Po drugie, nie mogą się one znajdować w sytuacji typu „dylematu więźnia”, gdy osiągnięcie wspólnych racjonalnych rozwiązań uniemożliwiają wcześniejsze zobowiązanie oraz partykularne dążenia ich członków.

Po trzecie, uczestnicy konfliktu muszą być gotowi do prowadzenia racjonalnej, merytorycznej, prowadzącej do wzajemnego określenia i wyjaśnienia stanowisk dyskusji.

Po czwarte, powinni oni uznać system przetargu interesów za podstawową drogę poszukiwania rozwiązań konfliktu. Jest to warunek szczególnie trudny do spełnienia w konfliktach, których stroną są radykalne organizacje ekologistyczne (jak np. budowa obwodnicy Augustowa).

Jak wspominałam współcześnie w Polsce jednym z problemów (przyczyn konfliktów jest tworzenie Obszarów Natura 2000.

Tworzenie sieci od początku obarczone jest wieloma błędami. Także tryb jej wprowadzania budzi wiele kontrowersji (do kwestii tej powrócę w dalszej części opracowania).

¹⁹ WRÓBEL, S.: *Samorząd gminny...*, op. cit. s. 213

wania). Według R.Kapuścińskiego²⁰ mankamentem koncepcji jest brak jej nawiązania światowego ruchu ochrony przyrody, mającego przecież bogatą tradycję. Program Natura 2000 nie odwołuje się do licznych konwencji i porozumień, zarówno europejskich, jak i światowych w tym obszarze. Warto w tym miejscu zauważyć, że ochrona przyrody legła u podstaw tworzenia prawa i polityki ochrony środowiska. Wspomniany Autor zwraca uwagę na fakt, iż można odnieść wrażenia, że nastąpił sztuczny podział przyrody, w którym dominującą rolę przypisano sieci Natura 2000.

W 2011 ukazał się raport Natura 2000 autorstwa Kłodzińskiego i Marka Zagórskiego.

Zdaniem autorów raportu stosunek samorządów i społeczności lokalnych do Natura 2000 jest ukształtowany przez fragmentaryczną informację oraz nienegocjacyjny sposób wytyczania granic. Często brakuje kompromisu i współpracy między władzami samorządowymi a podmiotami zaangażowanymi w wytyczanie granic sieci. Właściciele i administratorzy terenów włączanych do sieci, w swoim odczuciu spotykali się z urzędniczą arogancją i przedmiotowym traktowaniem na zasadzie relacji urzędnik (centralny) i petent (samorządowy). Potwierdzają to badania przeprowadzone przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (EFRWP). Z deklaracji 231 badanych wójtów/ burmistrzów wynika, że na etapie projektowania sieci Natura 2000 ponad połowa ich ówczesnych władz (51%) zgłaszało swoje uwagi formalne, w związku z projektowanym obszarem. Opinie te formułowane były przez radę gminy lub wójta, burmistrza (68%), rzadziej były efektem konsultacji społecznych (30%). Spośród 118 wójtów/gmin, jedynie 4 (3%) stwierdziło, że ich uwagi zostały uwzględnione, kolejnych 25 (21%), uznało że ich uwagi zostały częściowo uwzględnione. Jednak w przypadku 57% jednostek terytorialnych opinie nie zostały uwzględnione.

Niewykorzystany okres przygotowawczy wdrażania Natury 2000 w zakresie informacji o tej formie ochrony przyrody i konsultacji w wyznaczaniu jej granic skutkuje niskim poziomem wiedzy na temat tej sieci, ograniczoną świadomością o korzyściach i zagrożeniach z niej płynących, o specyfice gospodarowania nowych warunkach. Pojęcie Natura 2000 nie utkwiło szerzej w świadomości społecznej.

Z większości wypowiedzi samorządowców wynika, że obszary Natura 2000 stwarzają bariery rozwojowe. Wśród barier rozwojowych wymieniane są:

1. Wydłużenie czasu realizacji inwestycji i ich dodatkowe koszty związane z oceną na środowisko.
2. Niepewność uzyskania pozwolenia na budowę.
3. Brak wytycznych precyzujących dopuszczalny rodzaj i skalę działalności gospodarczej.
4. Utrudnienia w prowadzeniu i rozwijaniu produkcji rolniczej.
5. Ogólna dezinformacja i niepewność co do obowiązujących przepisów i konkretnych ograniczeń.

Najważniejsze źródła powyższych problemów to:

- niesprecyzowane, w dużej mierze prewencyjne ograniczenia, wynikające z braku pełnej informacji przyrodniczej o chronionych obszarach.

²⁰ KAPUŚCIŃSKI, R.: *Formy ochrony przyrody – „od kuchni”*. Obszary Natura 2000. *Przyroda Polska*, 2011, nr 2, s. 3 i n.

- brak uspołecznienia procesu decyzyjnego przy wyznaczaniu obszarów sieci, wywołujący nieufność społeczności lokalnych.
- nie zrozumienie przez mieszkańców obszarów wiejskich charakteru i zasad ochrony siedlisk i gatunków, w ramach obszarów Natura 2000.
- słabe przygotowanie instytucjonalne i finansowe samego procesu wdrażania nowego elementu ochrony przyrody.

Mimo takich wyników badań należy zauważyć, że mimo zapowiedzi GDOŚ działania informacyjne nie zostały zintensyfikowane. Akcja informacyjna na temat tworzenia i funkcjonowania Natura 2000 była prowadzona w co 4 badanej gminie. Szersza informacja o przygotowaniach planu działań ochronnych (PZO) dotarła jedynie do co 8 jednostki samorządowej. Informacja ta była adresowana najczęściej do władz gminy (18 wskazań) lub wszystkich mieszkańców (12 wskazań). Najczęściej było to spotkanie z przedstawicielami instytucji ochrony przyrody (12 wskazań). Nic więc dziwnego, że chociaż 1/3 respondentów stwierdziła, że słyszała o rozpoczęciu prac nad tworzeniem PZO na obszarach Natura 2000 zlokalizowanych na terenie gminy, to tylko 7% było w stanie podać nazwę podmiotu koordynującego prace nad planem. Tylko 9% ankietowanych zadeklarowało, że wie komu personalnie można zgłosić uwagi mieszkańców dotyczące PZO, zaś 16% znało numer telefonu lub adres e-mail, gdzie takie opinie można kierować. Co dziesiąty wójt/burmistrz potwierdził umieszczenie projektu PZO na stronach internetowych.

Na pytanie o potencjalne bariery procesu konsultacji planów wynikające z zachowań lub cech mieszkańców gmin „naturowych” ich wóldarze wskazali na brak wiedzy mieszkańców o przedmiocie konsultacji – 38%, niewiarę w skuteczność wyrażonej przez nich opinii – 37%, brak zainteresowania tematem ochrony lokalnego środowiska – 36%, ogólne tendencje do negocjowania i kłótności – 32% oraz w mniejszym stopniu brak własnej opinii mieszkańców – 14% i brak zaufania do konsultacji społecznych – 14%.²¹

Tworzenie Obszarów Natura 2000 wyraźnie pokazuje, że ochrona przyrody jest konfliktogenna. Podobnie jak z ochroną środowiska problem jest koncepcja jej ochrony i poziom świadomości społeczności lokalnych.

²¹ Wyd. cyt. s. 20