

**Błażej PŁACZYNTA-BRUDNIK**

Mindlab Jan Zborucki, Mateusz Walaszczyk  
Kraków, Polska  
e-mail: [blazej@mindlab.pl](mailto:blazej@mindlab.pl)

## ROZWIĄZYWANIE KONFLIKTÓW W GRZE O PRZESTRZEŃ

*słowa kluczowe:* konflikty społeczne, partycypacja, mediacja, zagospodarowanie przestrzenne

### WPROWADZENIE

Celem poniższego artykułu jest przedstawienie aktualnych praktyk administracyjnych w zakresie konfliktów przestrzennych i zaproponowanie najlepszych działań z zakresu rozwiązywania konfliktów społecznych. Pojawiające się aktualnie w mediach informacje o konfliktach przy inwestycjach samorządowych oraz wypowiedzi uczestników szkoleń prowadzonych przez instytucję, którą reprezentuje autor, skłaniają do krótkiego opracowania jednej z możliwych strategii działania opartej o dokładne rozpoznanie źródeł konfliktu. W dalszej części artykułu zaprezentowane zostaną konkretne działania mające na celu adaptację wspomnianych praktyk rozwiązywania konfliktów do specyfiki konfliktów przy inwestycjach i zagospodarowaniu przestrzennym. Prezentowana w artykule metoda oparta jest na teoretycznych podstawach psychologii i socjologii zarządzania oraz praktyce naszego zespołu badawczo-doradczego. Z powodzeniem stosowana była zarówno w konfliktach w przedsiębiorstwach jak i przez organy samorządu terytorialnego.

### SCENA KONFLIKTU

Krajobraz jest dla większości ludzi pojęciem abstrakcyjnym, związanym co najwyżej z pozytywnymi emocjami zachwytu pięknem gór lub jezior, bądź też niesmakiem obserwowania dewastacji dzielnic przemysłowych. Krajobraz pozostaje pojęciem znajdującym się zwykle na peryferiach naszych codziennych spraw i trosk. Sytuacja zmienia się diametralnie w momencie, w którym pod słowo „krajobraz” zostanie podstawiony konkretny i bliski danemu człowiekowi obraz. Może być to „park dla dzieci na moim osiedlu”, „biurowiec koło mojego domu” lub „spalarnia

śmiesi niedaleko mojego ogródka działkowego". Obraz ten bardzo konkretnie wpływający na wizję bezpośredniego otoczenia danej osoby oddziałuje na to co za prof. K. Pawłowską (2001) definiujemy jako swojskość. Ten związek osoby z miejscem jej zamieszkania, jej najbliższym otoczeniem, opiera się na najbardziej podstawowych potrzebach bezpieczeństwa, przynależności. Ta chęć posiadania jakiegoś miejsca w którym „jesteśmy u siebie” powoduje głęboki związek emocjonalny danej osoby z tym jak w przeszłości i aktualnie wygląda jej otoczenie. Przestajemy mieć do czynienia z abstrakcyjnym krajobrazem a stajemy w szranki z „moim domem”.

Właśnie te emocje, chęć poczucia bezpieczeństwa, czegoś co jest najbardziej „moje” (innymi słowy swojskość krajobrazu) powoduje naturalną niechęć do jakichkolwiek zmian jakie miałyby być w nim przeprowadzone. Nawet w imię dobra publicznego. Tak więc pomimo, że wszyscy mieszkańcy dużych miast deklarują poparcie dla budowy obwodnic, powodujących rozładowanie tranzytu ciężarówek przez miasto, to obserwowane od wielu lat np. w Krakowie problemy z wykupem terenu pod budowę obwodnicy wskazują na siłę syndromu NIMBY (Not In My Back Yard – „nie na moim podwórku”). To, co dodatkowo utwierdza osoby w poczuciu konieczności obrony za wszelką cenę swojej wizji otoczenia to brak zaufania do osób proponujących zmianę, sytuacja podległości (percepcja nierównych szans i możliwości – „urzędnik i tak może wszystko”), a przede wszystkim poczucie braku alternatywy. Szczególnie to ostatnie sprawia, że ludzie zaczynają traktować tą sytuację zero-jedynkowo, co oznacza, że zgoda na proponowane przez inwestora rozwiązania jest równoznaczna z ich osobistą porażką. Jak wiele problemów i strat finansowych może przynieść konflikt powstały na takim nastawieniu pokazuje nam sprawa doliny Rospudy. W celu zapobiegania podobnym sytuacjom ustawodawca wpisał do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wymóg konsultacji społecznych. Jednak praktyka ich realizowania powoduje wiele nieprzewidzianych problemów.

## INTENCJE USTAWODAWCY

W Konstytucji RP - jako podstawa państwa prawa wpisany jest dialog społeczny. W dziedzinie kształtowania ładu przestrzennego realizowany jest on poprzez:

1. Składanie wniosków do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 11 pkt 1 u.p.z.p.) oraz wniosków do projektu planu miejscowego (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.)
2. Uczestnictwo w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium (art. 11 pkt 10 u.p.z.p.) oraz nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu (art. 17 pkt 10 u.p.z.p.)
3. Uwagi dotyczące projektu studium wyłożonego do publicznego wglądu (art. 11 pkt 11 u.p.z.p.) oraz uwagi do planu miejscowego (art. 18 u.p.z.p.)

Często dochodzi do tego jeszcze punkt czwarty- sprawa przed sądem administracyjnym, która jednak ma już niewiele wspólnego z ideą dialogu. To zwieńczenie procesu, które go całkowicie wypacza, związane jest z innymi aktualnymi praktykami. Trzeba szczerze przyznać, że w zakresie obowiązku informowania społeczności o przygotowywaniu planu lub studium najczęściej realizowane jest ustawowe minimum - czyli powieszenie małej karteczki na drzwiach urzędu lub rzadko oglądanej tablicy ogłoszeniowej. To ograniczenie dostępu do informacji wynika z częstego przekonania, o problemach jakie wywołać może zainteresowanie mieszkańców działaniami administracji. Dlatego też wielu urzędników z lubością przygotowuje wszystkie materiały, zarówno tekstowe jak i rysunkowe, w formie uniemożliwiającej ich zrozumienie przeciętnemu „Kowalskiemu”. Wraz ze stosowaniem kruczków prawnych związanych z terminami składania uwag do studium kreuje to obraz polityki faktów dokonanych. Dla wielu urzędów sytuacja zainteresowania mieszkańców lub organizacji społecznych planami zagospodarowania przestrzennego jest niepożądana. Dlatego w wypadku zgłaszania sprzeciwów dochodzi do sytuacji symulowania dalszych prac w nadziei, że ktoś inny- na przykład sąd, rozwiąże konflikt. Efektem takiego forsowania decyzji i braku konsultacji jest konflikt, który wstrzymuje dalszą realizację planu. Przykładem, oprócz wymienionych wcześniej, może być chociażby zablokowanie w ostatnich dniach budowy Zakopianki w Myślenicach przez mieszkańców nie zgadzających się na budowę wysypiska śmieci w miejscowości Borzęta.

Dodatkowym czynnikiem zmniejszającym opłacalność polityki faktów dokonanych jest prężnie działający sektor organizacji pozarządowych, zarówno tych proekologicznych jak i powstających w związku z konkretną sprawą (np. komitet obrony grzegórzeckiej hali targowej), które stale monitorują sytuację inwestycyjną i gotowe są do protestów.

Zaznaczyć należy, że nie podejrzewamy urzędników o złą wolę, po prostu w ogniu protestów, fleszy i „żądnych krwi” dziennikarzy łatwo o popełnienie jakiejś pomyłki w interpretacji niejednoznacznych przepisów. Dlatego też starają się oni takich sytuacji unikać utajniając informacje. Spróbujmy jednak przez moment założyć odwrotną strategię.

## **SYTUACJA IDEALNA**

Zarówno studium uwarunkowań jak i projekt planu miejscowego są nośnikami zmian do jakich ma dojść w swoim krajobrazie mieszkańców. Zastanówmy się więc przez chwilę nad możliwościami zaadoptowania technik z zakresu zarządzania zmianą, znanych od lat w psychologii i zarządzaniu, do procesu kształtowania ładu przestrzennego.

Jedną z najważniejszych koncepcji dotyczących zmiany jest teoria pola Kurta Lewina (Makin et al 2000). Stwierdza ona, że na każdego człowieka albo organizację,

działają jednocześnie siły wspierające w nim dążenie do zmiany i hamujące je. W każdym momencie życia poza procesem zmiany siły te pozostają z sobą w stanie chwiejnej równowagi. Zmiana, która następuje, związana jest z zachwianiem tej równowagi i przebiega w trzech fazach: rozmrożenia, zmiany właściwej i zamrożenia. Aby nastąpiła faza „rozmrózenia” aktualnych postaw, równowaga ta musi zostać zachwiana na korzyść sił zmiany. Dopiero w momencie gdy człowiek (organizacja) znajdują się w stanie wytrącenia ze swoich dotychczasowych rutyn możliwe jest przeprowadzenie zmiany. Aby zmiana była trwała, po etapie jej wprowadzenia musi nastąpić ponowne „zamrożenie” nowych postaw polegające na dominacji sił przeciwdziałających procesowi dalszych zmian. W naszym przypadku chodzi więc o jednoczesne przełamanie oporu wobec zmiany i takie zarządzanie informacją o jej skutkach, aby najpierw skłonić do jej przeprowadzenia a potem utwierdzić w słuszności dokonanego wyboru.

Pierwszym działaniem jakie musimy podjąć według Kurta Levina jest analiza pola sił. W kontekście procesu kształtowania krajobrazu odpowiednim narzędziem są do tego badania przedprojektowe. Pierwszą istotną konsekwencją ich przeprowadzenia jest skuteczna informacja mieszkańców o podjęciu planu zmian w ich otoczeniu przestrzennym (studium, plan). Po drugie badania pozwalają dokładnie określić grupy interesów, wskazać ich cele i obszary konfliktowe oraz poznać składowe ich swojskości krajobrazu. Świetnym przykładem analizy pola są badania przedprojektowe realizowane na potrzeby rewaloryzacji wzgórza zamkowego w Będzinie. Pozwoliły one zidentyfikować obszary możliwego konfliktu i rozpoznać motywację poszczególnych zainteresowanych stron. Określić możemy wtedy jakie siły hamują dążenie do zmiany jaką chcemy wprowadzić, a jakie potencjalnie mogłyby ją wspierać. Należy wtedy osłabić te, które zmianę hamują- na przykład przy inwestycji nowej drogi zadeklarować budowę ekranów akustycznych w celu ograniczenia ekspozycji na hałas. Jednocześnie warto wspierać te, które mogą zmianie sprzyjać- na przykład wskazywać na wzrost wartości działek w wypadku ich dobrego skomunikowania z miastem. Dopiero gdy dojdzie do zachwiania w polu sił na korzyść zmiany mamy szansę na jej wprowadzenie- tu konieczne jest przedstawienie i dyskusja planu (studium) w ten sposób aby został on zaakceptowany. Końcowym elementem dyskusji powinno być utrwalenie („zamrożenie”) nowych postaw- tu pozytywnego stosunku do rozwiązań proponowanych w studium. Dokonać tego można poprzez wskazanie na optymalność zaproponowanych rozwiązań i wskazanie wysokich kosztów dalszych zmian w projekcie.

Tak więc idealny przebieg działań rozpoczynałby się od informacji dla mieszkańców o podjęciu działań związanych z opracowaniem nowego planu (studium), potem następowałyby badania przedprojektowe służące analizie pola sił. W kolejnej fazie poprzez dyskusje nad projektem z udziałem partnerów społecznych realizowana jest faza rozmrożenia. Następna etap to wprowadzenie samej zmiany poprzez wyłożenie projektu (studium) oraz publiczną debatę nad wystawionym materiałem.

Faza zamrożenia realizowana byłaby poprzez podpisy i zatwierdzenia projektu (studium) oraz akcją informacyjną o podjętych decyzjach i ich motywach. Przykładem tego typu systemowego podejścia jest wspomniany wcześniej projekt rewaloryzacji wzgórza zamkowego w Będzinie.

Oprócz działań związanych z wpływaniem na konkretne siły pola konieczna jest praca z najsilniejszą z nich- naturalnym dla ludzi i organizacji oporem wobec zmian. W literaturze psychologii zarządzania rozróżniamy następujące metody pracy z oporem: (Makin et al., 2000):

**Partycypacja** - angażowanie jak najszerzej grupy mieszkańców we wdrażaniu procesu zmian, realizacja elementów ich postulatów już na etapie powstawania projektu powoduje rodzenie się zaangażowania. Podobnie sam proces zbierania informacji w badaniu przedprojektowym dotyczących preferowanych rozwiązań powoduje krótkotrwały wzrost zainteresowania projektem i traktowania go jako możliwego nośnika pozytywnych zmian.

**Komunikowanie** - regularna wymiana informacji wśród społeczności już na etapie przygotowania i wdrażania zmian. Może ono polegać, w przypadku większych zmian, na organizowaniu zebrań informacyjno-dyskusyjnych wśród mieszkańców z ekspertami, podczas których wypowiadają się osoby odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych etapów projektu. Chodzi tu o uniknięcie częstej w społeczności tzw. "poczty pantoflowej", w której informacja nie jest przekazywana wprost od jej nadawcy, a zainteresowani zdobywają ją kanałami nieformalnymi, często zniekształconą lub wręcz nieprawdziwą. Takie zniekształcone informacje mogą być powodem niepotrzebnych stresów, a brak komunikacji bezpośredniej powoduje wrażenie odsunięcia mieszkańców od procesu zmian i spadek zaufania do projektu. Wadą intensywnej komunikacji jest jej wysoka pracochłonność i konieczność poświęcenia na nią dużej ilości czasu osób ją organizujących;

**Wsparcie i zrozumienie** osób realizujących zmianę dla osób nią objętych. Może przejawiać się w różny sposób, począwszy od wsparcia moralnego aż do świadczeń finansowych i pozafinansowej opieki nad objętymi zmianami ludźmi.

**Informowanie**, czyli dokładne wyjaśnienie, na czym polegają zmiany i jakie będą ich pozytywne konsekwencje. Powoduje ono zmniejszenie strachu przed nieznanym. Pozwala osłabić opór pod warunkiem jednak, że zmiany, o których przekazywane są informacje, nie będą oznaczały znacznego obiektywnego pogorszenia warunków życia.

**Negocjacje** polegają na uzgadnianiu warunków i metod przeprowadzania zmian pomiędzy samorządem a pozostałymi stronami (mieszkańcami, organizacjami społecznymi, inwestorem). Stosowane są, kiedy atmosfera towarzysząca zmianom jest bardzo niekorzystna. Mogą spowodować modyfikację planu zmian, ale też pozwalają uniknąć otwartego konfliktu, który mógłby nastąpić pod wpływem przymusu;

**Manipulacja** wiąże się z niejawnym pozyskiwaniem poparcia dla zmian wśród mieszkańców i stron, którzy są im przeciwni. Może polegać na aktywnym włączaniu

głównych oponentów w proces zmian poprzez np. powierzanie im istotnych i odpowiedzialnych zadań (na przykład oddanie w zarząd danej fundacji części spornej nieruchomości).

**Przymus** stosowany jest, kiedy zawodzą wszelkie inne środki perswazji. Jest najmniej korzystną formą, ponieważ łatwo może doprowadzić do intensyfikacji sprzeciwu zainteresowanych i zniechęcić ich w przyszłości do poparcia procesu zmian. Skuteczny jest w sytuacjach, w których potrzeba szybkich działań, a aktualna sytuacja finansowa projektu nie pozwala na współpracę ze stronami. Samorząd, wymuszając na mieszkańcach i innych stronach akceptację zmian, musi dysponować środkami przymusu, jakimi mogą być: decyzje administracyjne, odebranie dotacji dla organizacji społecznych, interwencje służb porządkowych. Dodać tu należy że jest to najmniej skuteczna metoda i powinna być stosowana tylko w ostateczności. Dodatkowo wspominać o niej wolno tylko wtedy kiedy jesteśmy przekonani o możliwości jej użycia (pamiętajmy, że ludzie błyskawicznie uczą się lekceważyć niespełniane groźby).

Zestawiając opisane wcześniej działania z klasyfikacją technik pracy z oporem uzyskamy poniższą tabelę:

Działania	Techniki pracy z oporem
informacja dla mieszkańców o podjęciu działań związanych z opracowaniem nowego planu (studium)	Informowanie, komunikowanie
Badania przedprojektowe	Partycypacja, Informowanie
dyskusje nad projektem	Komunikowanie, negocjacje, wsparcie i zrozumienie
Publiczna debata	Wsparcie i zrozumienie, komunikacja, partycypacja

*Źródło: opracowanie własne.*

*Source: own compilation.*

Założmy jednak, że z różnych przyczyn nie było możliwe zastosowanie tak kompleksowych działań i jesteśmy aktualnie jako urząd w sytuacji ostrego konfliktu z wieloma stronami.

## INTERWENCJA W KONFLIKCIE

Pierwszym działaniem jakie powinniśmy w takiej sytuacji podjąć jest identyfikacja płaszczyzny konfliktu. Najczęściej wystarczy jeśli wyróżnimy cztery podstawowe płaszczyzny konfliktu- wartości, zaufania, merytoryczną (celów), interpersonalną. Tą ostatnią, nie będziemy się tu zajmować ponieważ w jej przypadku rozwiązaniem jest konieczna zmiana osoby, która zajmuje się kontaktami w ramach danego projektu ze

stronami. W pozostałych obszarach modelowe działania są nieco bardziej skomplikowane.

Jako pierwszym powinniśmy się zająć problemem zaufania ponieważ to on determinuje skuteczność naszych działań na pozostałych płaszczyznach. Po pierwsze powinniśmy zadbać o organizację kompletnych konsultacji, zapraszając na spotkanie przedstawicieli wszystkich zainteresowanych stron. Po drugie, konieczne jest abyśmy w jasnym oświadczeniu docenili ich gotowość do przedstawienia swojego stanowiska. Kolejnym naszym działaniem powinno być świadome zarządzanie aktualnym poziomem zaufania lub nieufności. W sytuacji wcześniejszego naruszenia zaufania musimy podjąć działania aby je przywrócić. Pierwszym sposobem jest jasne określenie harmonogramu działań, terminów i kar za ich niedotrzymanie. Kolejnym działaniem jest opracowanie procedur wzajemnej kontroli (siebie lub partnera w sporze) przez drugą stronę (ewentualnie przez niezależnych ekspertów). Inną możliwością jest zadeklarowanie posiadanych alternatyw do negocjowanego porozumienia, w tym najlepszej alternatywy (BATNA). Dzięki temu druga strona wie, że nie jesteśmy zmuszeni do negocjacji z nią. Podobnie możemy uświadomić drugiej stronie inne możliwości alternatywne wobec procesu negocjacji (nawet jeżeli nie zdawała ona sobie sprawy z mniej korzystnej dla nas alternatywy jej aktualnego postępowania). Takie jasne wskazanie alternatyw pozwala opanować emocje, buduje zaufanie i konstruktywne podejście do problemu.

Gdy rozwiązany jest kryzys zaufania możemy przejść do konfliktu w sferze wartości (o ile taki ma miejsce). Pamiętać musimy, że zaufanie jest procesem, w związku z czym wszystkie nasze następne działania powinny spójnie budować atmosferę uczciwego i konstruktywnego mierzenia się z tematem. Właśnie wartości stanowią kolejną z przyczyn eskalacji konfliktów. Każdy z nas posiada system wartości według siebie spójny i jedynie prawdziwy. Wątpliwości co jego sensowności budzą silne emocje i przeszkadzają w merytorycznej dyskusji. Dlatego koniecznym jest docenienie wartości drugiej strony, nawet jeżeli są one dla nas całkowicie obce. Powinniśmy pozwolić na ich wyrażenie i zapobiec jakimkolwiek dyskusjom je oceniającym. Warto też jak najszybciej wskazać, że jedynie rozmowa o konkretach jest w stanie rozwiązać problem przed nami stojący. Innymi słowy staramy się przejść jak najszybciej na płaszczyznę merytoryczną. Wydaje się, że zabrakło tego osobom, które dopuściły do dyskusowania w sprawie Rospudy o tym „czy ważniejsze jest życie ptaszków czy dzieci”.

Dla skutecznego rozwiązania konfliktu niezwykle istotne jest poruszanie się przede wszystkim w płaszczyźnie merytorycznej. Pierwszym krokiem powinno być tu zorganizowanie spotkania z wszystkimi stronami zainteresowanymi rozpatrywanymi kwestiami. Spotkanie takie winno mieć jasno określone zasady dotyczące przebiegu i organizacji. W trakcie tego spotkania należy jasno i konkretnie zdefiniować wspólny cel i zapewnić możliwość bycia wysłuchanym wszystkim stronom konfliktu. Jednocześnie należy zadbać o minimalny wymiar związanych z tematem

dyskusji (jedynym wyjątkiem jest dopuszczalna dyskusja na temat celu spotkania). W trakcie wysłuchania należy, o ile jest to tylko możliwe, blokować wszelkie próby oceniania zaangażowanych w konflikt osób i instytucji, starając się moderować wypowiedzi tak aby zawierały one przede wszystkim punkt widzenia na aktualną sytuację i preferowane rozwiązania. Od początku warto promować złożone rozwiązania problemowe, pozwalające realizować wspólne cele. Po wysłuchaniu stron należy jasno określić harmonogram pracy- w tym podział na etapy, ramy czasowe poszczególnych etapów i osoby odpowiedzialne (np. za materiały do analiz w poszczególnych etapach). Warto aby najprostsze kwestie poruszane były na początku. Rozwiązanie ich da wszystkim stronom wspólne doświadczenie sukcesu i zmotywuje do dalszej pracy. W celu podtrzymania motywacji i kontroli jakości warto podsumowywać na forum każdy z etapów, dbając o zrozumiały język proponowanych rozwiązań i ich zakorzenienie w głównym celu. Jeżeli w którymś z etapów niemożliwe jest problemowe rozwiązanie konfliktu pomiędzy stronami warto zastanowić się nad zaproszeniem ekspertów, którzy zapewniliby świeży dopływ informacji o danym temacie. Innym możliwym działaniem byłaby też moderacja pracy w grupie przez przeszkolone osoby (psychologów, trenerów) niezwiązanych bezpośrednio z żadną ze stron. Ostatnim działaniem związanym z rozwiązaniem konfliktu jest przedstawienie całości efektów, z podkreśleniem i docenieniem wkładu wszystkich stron, po zakończeniu prac.

Jak widać zestaw narzędzi proponowanych zarówno w sytuacji systemowego podejścia do problemu dialogu społecznego jak i w sytuacji rozwiązywania kryzysu opiera się na odpowiedzialnej, otwartej komunikacji. Zamiast podsumowania pozwolę sobie zacytować pewnego kierownika wydziału architektury jednego z małopolskich urzędów- „zamiatanie śmieci pod dywan powoduje tylko powstanie przeszkody, o która w najmniej spodziewanym momencie się potykamy”.

## LITERATURA

*Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717).*

Deutsch M., P. Colmana (red.) 2005: Rozwiązywanie konfliktów- teoria i praktyka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Hausner J. (red.), 1999: Komunikacja i partycypacja społeczna, Kraków.

Makin P. et all 2000: Organizacje a kontrakt psychologiczny, PWN, Warszawa.

Pawłowska K, 2001: Idea swojskości miasta, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.



## **SUMMARY**

### **SOLVING CONFLICTS IN THE GAME FOR SPACE**

The main issue of this article is to present modern practice of spatial management and the best social conflicts resolution strategies. According to the data gathered from media and from the participants of our workshops author will introduce conflict resolution strategy that is based on the best possible recognition of the conflict source. Next the application of the presented strategies will be shown through specific investment and spatial managements cases. Presented method is based on theoretical foundations of management psychology and sociology as well as on the consulting and training experiences of our team. It was successfully applied in conflict resolution in companies and public service departments.