

NIMBY i BANANA

Krakowski urzędnik: - Kiedy patrzę na tę mapę, nasze miasto przypomina Bejrut. Przeszło pięćdziesiąt ognisk zapalnych, pól bitewnych, szańców, redut. Walka na śmierć i życie. Strach podejść z łopata!



Fot. Anna Kaczmarz.



Fot. Anna Kaczmarz

Każdy czerwony punkt na tej mapie oznacza kluczową dla Krakowa inwestycję - i kolejny protest - mówi Krzysztof Adamczyk

Protesty przeciwko nowym inwestycjom nie są polską specjalnością. Od lat 60. socjologzy używają angielskiego skrótu NIMBY ("Not In My Backyard", czyli: "nie pod moim nosem").

To nie jest mapa Krakowa z czasów wojny światowej, lecz współczesna. Mapa najbardziej pożądanym inwestycji. Realizowane zaznaczono na niej na zielono, a planowane - na czerwono. Owa czerwień nie jest chyba przypadkowa.

Kilkadziesiąt czerwonych kółeczek śni się po nocach Krzysztofowi Adamczykowi, pełnomocnikowi prezydenta Krakowa ds. inwestycji strategicznych. Pod każdym kółeczkiem kryje się superważna dla miasta i mieszkańców budowa - najczęściej nowa lub modernizowana droga, bez której Kraków zakorkuje się na amen. W ciągu ostatnich dziesięciu lat Polacy kupili tyle aut, ile przez cały poprzedni wiek. Pięćdziesiąt lat temu peryferyjnymi ulicami Krakowa jeździły dwa auta na dobę, dzisiaj - dwa na sekundę. Jak rozwiązać ten problem? Budować drogi! - krzyczą mieszkańcy. Jednak jeszcze głośniej dodają: byle nie pod naszym nosem!

Nie jest to zjawisko specyficznie polskie. Od lat 60. socjologzy używają przy jego opisywaniu angielskiego skrótu NIMBY ("Not In My Backyard", czyli właśnie "nie pod moim nosem"). Każdy chce dojechać do pracy szybko i sprawnie, ale nikt nie chce mieć ruchliwej drogi w pobliżu domu. Każdy wyrzuca co roku furę śmieci, ale nikt nie wyobraża sobie wysypiska w zasięgu wzroku (i nosa). Każdy chce rozmawiać przez telefon komórkowy, ale nikt nie chce u siebie przekaźnika.

Każde kółeczko oznaczające na mapie Krakowa strategiczną budowę oznacza więc zarazem kolejny protest.

Sto wojen Kowalskiego

Krzysztof Adamczyk, doktor nauk technicznych, przez blisko ćwierć wieku nauczał na krakowskiej AGH, od trzynastu lat działa w samorządzie, od dziesięciu odpowiada w urzędzie za inwestycje. Wiedza i doświadczenie pozwalają mu twierdzić, że od strony technicznej, nawet finansowej, budowa najbardziej skomplikowanej trasy to dziś bułka z masłem. To samo można powiedzieć o mostach, wielopoziomowych rondach, szybkiej kolei, spalarniach śmieci, podziemnych parkingach. Z Unii Europejskiej płynie do nas niespotykany w dziejach strumień pieniędzy, zaś firmy budowlane potrafią postawić wszystko i wszędzie.

Problem w tym, że obowiązujące w Polsce prawo sprzyja raczej zwolennikom poglądu, iż nie powinno się budować nic - i nigdzie (kolejny angielski skrót: BANANA - "Built absolutely nothing anywhere near anything" - "nie buduj absolutnie nic w pobliżu czegokolwiek"). Oraz tym, którzy przyznają, że inwestycje są bardzo ważne, ale w praktyce hołdują zasadzie NIMBY. Zdaniem praktyków, takich jak Adamczyk, w ogromnej mierze właśnie kalekie przepisy, zachęcające do działań wyznawców NIMBY, powodują, że od kilkunastu lat nie możemy sobie poradzić z inwestycyjnym paraliżem, którego smutnym symbolem stała się (nie)budowa polskich autostrad. Nakłada się na to szczególnie postawa Polaków, którzy (zgodnie z historycznym stereotypem) zostali stworzeni do NIMBY. Szlachcic na zagrodzie plus liberum veto plus wolność Tomku... równa się NIMBY po polsku...

- Żebyśmy się dobrze zrozumieli - rzuca znad mapy Krzysztof Adamczyk. - Protesty przeciwko inwestycjom nie polegają na tym, że po jednej stronie jest władza, inwestor, a po drugiej obywatele. Tak naprawdę jedni mieszkańcy zwalczają pomysły innych. A samorząd ma rozstrzygać spory i kończyć wojny.

Takich sporów-wojen jest dziś w Krakowie ponad sto.

Na śmierć i życie

Trzy miesiące temu Krzysztof Adamczyk założył żółty segregator, w którym gromadzi dokumenty związane z protestami przeciwko najważniejszym inwestycjom. Niebawem nie zmieści się tam ani jedna nowa kartka. Trzeba będzie założyć drugi, trzeci i następne... Adamczyk nie ma złudzeń. Nie wierzy również, że wszystkie problemy, które zostały w segregatorze zasygnalizowane, uda się rozwiązać w obecnym stanie prawnym.

Przeoglądamy dokumenty. Już na piątej stronie widać, że spełnienie oczekiwań protestujących mieszkańców jest fizycznie niemożliwe. Nie dlatego, że "władza jest arogancka i nie chce słuchać społeczeństwa" (co zarzuca się w każdym piśmie), ale dlatego, że żądania obywateli są wzajemnie sprzeczne.

Przeciwnicy obecnego przebiegu Trasy Zwierzynieckiej, czyli tzw. wariantu B (z 2,5-kilometrowym tunelem), przekonują, że należy wrócić do wariantu A (z tunelem krótszym) i zapewniają, że będą o to walczyć "na śmierć i życie". Krzysztof Adamczyk doskonale pamięta, że w jego debiutanckiej kadencji (1994-98; od 1997 r. był wiceprezydentem) "na śmierć i życie" zwalczano wariant A. Trzeba tu koniecznie dodać, że przeciwnikom proponowanego przebiegu Trasy Łągiewnickiej wariant B Trasy Zwierzynieckiej akurat bardzo się podoba, są oni również za budowę Trasy Pychowickiej, ale ta ma również zaciekłych wrogów. Liczne racje przedstawiają przeciwnicy przebudowy Ronda Ofiar Katynia; przebudowę tę (oraz budowę Trasy Zwierzynieckiej) popierają natomiast przeciwnicy Trasy Balickiej...

Dla porządku trzeba zauważyć, że wszystkie te trasy - by miały jakikolwiek sens - winny się jakoś łączyć, co, jak wynika z miażdżących argumentów protestujących, jest absolutnie niemożliwe. W zasadzie niemożliwe jest również usytuowanie gdziekolwiek w Krakowie parkingów podziemnych. Protesty trwają przy każdej próbie lokalizacji, choć generalnie krakowianie popierają budowę takich parkingów! Nie da się też stawiać budynków komunalnych (bo "okolica zejdzie na psy"). Osobny temat to budowa spalarni odpadów komunalnych - jeszcze nie ma lokalizacji, a do urzędu płyną liczne protesty.

Ludzie protestują przeciwko obwodnicy i budowie ekranów akustycznych 6 metrów od domostw - proponują przesunięcie trasy na grunty rolne; protestują właściciele działek, argumentując, że to "zniszczy odwieczne rolnictwo". Kompromisem ma być "puszczenie drogi przez las", ale tu protestuje kilkuset zwolenników leśnych spacerów, wspieranych przez ekologów, którzy wskazują na potencjalną zagładę zwierząt i roślin...

Można by żółty segregator potraktować jak lustro, w którym odbijają się nastroje i poglądy lokalnych społeczności. W istocie jest on czymś więcej. - *Niemal każde wpięte tutaj pismo, każdy protest, niesie za sobą konkretne skutki dla kluczowych inwestycji. Z reguły jest tak:*

sąsiedzi mówią, że "po ich trupie...". Odwołują się, jak leci, od wszystkiego. Mamy sprawę w sądzie administracyjnym, no i dwa lata gadamy np. z ochroną środowiska, bo ktoś z protestujących ma tam przełożenie - opisuje "typowy scenariusz protestu" urzędnik.

- Można mieć więc dobry projekt, pieniądze i gotowych do pracy wykonawców. A inwestycja latami leży - komentuje Krzysztof Adamczyk. I dodaje pesymistycznie: - W takim stanie prawnym i mentalnym nie zbudujemy dróg nawet na Euro 2052...

Jego zdaniem trzeba by gruntownie zmienić kilka ustaw, m.in. o planowaniu przestrzennym, ochronie środowiska, zamówieniach publicznych, a także Prawo budowlane. - Liczyliśmy, że pakiet specustaw "pod Euro" pojawi się przed wakacjami. A tu nic! - mówi.

Sztab dowodzenia

Państwo T. przedstawiają się konsekwentnie jako "mieszkańcy ulicy Igołomskiej". Z listu adresowanego "do ministra d/s Transportu i Komunikacji Warszawa" wynika, że udało im się zmobilizować sąsiadów do protestu przeciwko planowanej przebudowie ulicy. Ośmiokilometrowa Trasa Igołomska ma być jedną z "dróg radialnych", umożliwiających wyjazd z Krakowa w różnych kierunkach (tutaj - na wschód). "Mieszkańcy ulicy Igołomskiej" (czyli T.) alarmują ministra, że "władze Krakowa chcą przemienić życie ludzkie w piekło".

W jednym z licznych pism proponują "nową koncepcję budowy drogi szybkiego ruchu wzdłuż rurociągu Oczyszczalni". Załączają wyrysowaną własnoręcznie mapkę, prosząc władze "o wykonanie zdjęć satelitarnych i opracowania Studium ww. koncepcji". T. (jak wszyscy protestujący) wiedzą dużo lepiej od "różnych profesorków i pseudofachowców" (autorów miejskich planów), jakie rozwiązanie będzie "bardziej opłacalne i nie niszczące ochrony środowiska, jak również budynków mieszkalnych".

Podobne listy przychodziły zawsze i wciąż napływają na etapie planowania i realizacji większości inwestycji. Coraz częściej pojawiają się jednak protesty przygotowane profesjonalnie. Zainteresowani uruchamiają lobbing, angażują lokalne autorytety, wpływowych polityków, dziennikarzy. Bywa że np. przedsiębiorca działający na jakimś terenie zleca specjalistom wykonanie ekspertyzy, z której wynika, że planowana inwestycja to poroniony pomysł. Zdarzają się też (jak wszędzie) próby wykorzystywania nieformalnych układów w samorządzie; wtajemniczeni urzędnicy mówią nieoficjalnie, że "takie korowody dotyczą ostatnio przebudowy ul. Grota Roweckiego"...

Protestujący coraz częściej też formalizują swe działania, zrzeszają się w konkretnej sprawie, jak twórcy Stowarzyszenia na Rzecz Zmiany Lokalizacji Trasy Łagiewnickiej.

Tam, gdzie inwestycje zahaczają o roślinność czy siedliska zwierząt włączają się organizacje ekologiczne. W Krakowie jest ich trzydzieści. Ekolodzy doskonale znają przepisy, dysponują potężnym zapleczem prawnym, mogą służyć radą (jak i gdzie się odwołać), potrafią mobilizować opinię publiczną. Nierzadko powstrzymują głupie i szkodliwe działania władzy, ale równie często oskarżani są o żerowanie na NIMBY, "ekoterroryzm", wymuszanie haraczu w zamian za zgodę na daną inwestycję.

W osiemnastym roku polskiej samorządności lokalni włodarze wiedzą już zatem doskonale, czego można się spodziewać na etapie planowania wielkich budów; że na pewno będzie protest; że NIMBY to polska norma; że nie ma takiego (alternatywnego) rozwiązania, które nie zostałoby oprotestowane. I że nie wolno lekceważyć żadnego pisma.

W dwustronicowym liście "do ministra Transportu..." państwo T. ("mieszkańcy ul. Igołomskiej") popełnili 50 błędów ortograficznych (*buża, przeczkole, powieszni, grónt*), powołali się też na "Wojewodę Małopolską". Jednak nieznanostwo ortografii, gramatyki i przepisów wcale nie zawiesza prawa obywatela do protestu. Skutecznego. Jeden mieszkaniec może sparaliżować proces inwestycyjny na lata.

Armatą w arogancję i prywatę

Najdrastyczniejszy przypadek blokady inwestycji zdarzył się w Oświęcimiu. Na początku lat 90. władze postanowiły zastąpić prowizoryczny (od czasów II wojny!) wiadukt nad torami nową konstrukcją, co wiązało się z przebudową jedynej drogi wylotowej na Śląsk. Zaprotestowała mieszkanka przebudowywanej ulicy, inwestycję wstrzymano. Do tego momentu udało się wybudować dwa nowe wiadukty. Stały potem w wysokiej trawie... osiem lat, ku zdumieniu miliona turystów odwiedzających muzeum Auschwitz, bez dojazdu, rozkradane przez złodziejów.

Cały ruch na Śląsk (i z powrotem) skierowano przez wąskie drogi dojazdowe do posesji w pobliskich Babicach. 19 tys. aut na dobę metr od starych domów. Po roku wieś wyglądała jak po wojnie. Popękane mury, okopcone elewacje, wytępiona roślinność. Co parę dni rozpędzony tir wjeżdżał do czyjegoś ogrodu. Ruch ciężarówek - 6 tys. dziennie - skierowano więc objazdem

przez Chełmek: 19 km zamiast pięciuset metrów. Dla przewoźników - katastrofa. W ciągu ośmiu lat zmuszeni byli spalić dodatkowo 70 milionów litrów benzyny o wartości (wówczas) 231 mln zł.

Wiadukty z dojazdami kosztowały ok. 6 mln zł. Na wykup spornej nieruchomości - czego domagała się protestująca - trzeba było 150 tys. zł. Urzędnicy uznali, że nie warto płacić.

Socjologowie zwracają uwagę, że tego typu przypadki - nagłaśniane przez media - wzmacniają syndrom NIMBY. Na arogancję, głupotę, bezduszość władzy ludzie reagują usztywnieniem postaw i radykalizacją opinii. W Polsce jest to tym bardziej zrozumiałe, że wciąż odreagowujemy blisko półwieczny okres PRL-u, w którym władza deptała prywatną własność. W dodatku wielu urzędników weszło w demokrację ze starymi nawykami. Te nawyki (władza postanowiła, obywatel musi) zderzyły się z hurrawolnościowym nastawieniem obywateli, tworząc idealny klimat do rozwoju NIMBY. Klimat podejrzliwości i braku zaufania do władzy.

Sytuacja się pogarsza, gdy - w przekonaniu potencjalnych protestujących - "władza coś kombinuje". W Krakowie często zarzuca się magistratowi, że działa na korzyść wielkich inwestorów (np. zagranicznych sieci handlowych) kosztem mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców (tak było m.in. w Czyżynach). Ostatnio podobny zarzut pojawił się w proteście przeciwko lokalizacji Trasy Ciepłowniczej ("w tym układzie komunikacyjnym rodzinną firmę jest niszczone, a ogrodzenie Selgrosa nietknięte"). Gwałtowne protesty wywołuje też podejrzenie o prywatę, jak w podpisanej przez 73 mieszkańców piśmie przeciwko zmianie przebiegu Trasy Balickiej. Protestujący domagają się od prezydenta "wyjaśnienia, dlaczego zmieniono przebieg trasy z prawobrzeżnego rejonu Rudawy na lewobrzeżny, dlaczego na osi projektowanej i zaakceptowanej trasy prominentne osoby wybudowały rezydencje".

Jeden z urzędników dorzuca, że "dziwi się, czemu pozwolono na budowę osiedla na rezerwie pod Trasę Bagrową, przez co kluczowa dla układu komunikacyjnego Krakowa koncepcja padła i nie ma alternatywy". Pytamy Krzysztofa Adamczyka o komentarz. - *Może trzeba by to prokuratorско zbadać?* - odpowiada.

Misja saperów

Jak zauważa dr Karol Kostrzębski (w pracy "Warszawa. Między konfliktem a partnerstwem"), przez wiele lat w miastach Europy Zachodniej "lokalne władze realizowały scenariusze konfrontacji z oddolnymi ruchami miejskimi". W latach 80. zeszłego stulecia samorządowcy i badacze zjawiska zauważyli, że "korzystniejsze jest stosowanie strategii współpracy, technik negocjacyjnych i uczestnictwo ruchów w podejmowaniu ważnych decyzji".

Powoli zaczynają to dostrzegać również polscy samorządowcy. Dotarło do nich, że inwestycji nie da się realizować wbrew społecznemu oporowi. Dotąd najczęściej zrywali się, że jest to opór irracjonalny, że wynika z niewiedzy oraz prywaty lokalnych grup, czyli NIMBY. "To jest postawa aspołeczna, szkodliwa dla ogółu" - twierdziły władze i prowadziły setki wyniszczających wojen. Jednak - zgodnie z sugestiami specjalistów opartymi na doświadczeniach innych krajów - to się zaczyna zmieniać.

Krzysztof Adamczyk ma nie tylko żółty segregator, ale także prezentację, w której zebrał podstawowe fakty dotyczące strategicznych inwestycji, argumenty za ich realizacją. Stara się je przedstawiać, gdzie to tylko możliwe. - *Bo to jest element niezbędnej edukacji* - podkreśla.

Z prezentacji wynika jasno, że aby za parę lat Kraków nie stanął "w nieodkorkowywalnym korku", trzeba zrealizować wszystkie elementy zadania pt. "Poprawa dostępności komunikacyjnej". Hasłowo są to: Balice, szybka kolej, szybki tramwaj, Wisła oraz nowy układ drogowy (obwodnice, drogi radialne, bezkolizyjne węzły, ścieżki rowerowe, parkingi podziemne). Jeśli któregoś z elementów zabraknie, Kraków stanie. Analizy ruchu do roku 2025 są bezlitosne.

- *Zależy nam więc na rzetelnym informowaniu mieszkańców o powadze sytuacji, żeby spojrzeli na problem całościowo, a nie z punktu widzenia lokalnych interesów* - mówi Adamczyk.

W swojej prezentacji wytuścił zdanie: "Władze Krakowa są otwarte na dialog z mieszkańcami, ale nie aprobują demagogii i ekoterroryzmu". Przez lata doszedł również do wniosku, że samorząd winien się trzymać dawno ustalonych lokalizacji głównych inwestycji. - *To powinna być rzecz stała i przewidywalna, bo każda zmiana generuje jeszcze większą liczbę protestów i interpelacji* - zauważa pełnomocnik. Dodaje, że w przypadku nowych lokalizacji - "władza powinna z góry mieć dotrzeć do ludzi z sensownymi argumentami".

To w Krakowie (i Polsce) zupełnie nowe podejście. Lokalne władze dopiero uczą się technik zapobiegania konfliktom. Pisze o tym Piotr Matczak w pracy "Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY". Przywołuje wyniki badań kilkunastu zagranicznych badaczy tego zjawiska. Pokazują oni, jak radzić sobie z dość typowym wśród obywateli brakiem wiedzy i informacji o kluczowych inwestycjach (ważnych dla ogółu, ale mniej istotnych dla jednostek), z

celową dezinformacją prowadzoną przez strony sporu, wreszcie - oczekiwaniami ekonomicznymi lokalnych społeczności ("zgodzimy się na inwestycję, ale w zamian chcemy..."). Matczak zauważa, że dzięki odpowiednio wczesnemu i dokładnemu rozpoznaniu sytuacji i zastosowaniu przez władze odpowiednich technik (informacji, negocjacji, "marchewki") udało się na Zachodzie wybudować wiele potencjalnie (i czasem realnie) bardzo uciążliwych obiektów w sposób bezbolesny - bez skarg i protestów.

W Polsce cały naukowy dorobek dotyczący eliminacji NIMBY zastosowano po raz pierwszy w Warszawie - przy lokalizacji zakładu termicznej utylizacji odpadów z oczyszczalni ścieków. Udało się uzyskać ok. 40-procentową akceptację lokalnej społeczności. Teraz z tych doświadczeń korzysta Kraków.

- *Pragniemy sensownymi argumentami i rzetelną informacją przekonać minimum 50 procent mieszkańców do lokalizacji zakładu termicznej utylizacji odpadów komunalnych* - mówi wiceprezydent miasta Tadeusz Trzmieł. Z naukowego i praktycznego punktu widzenia argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem w mieście (a przeciwko budowie kolejnego wysypiska - trzeciego wyjścia nie ma, bo miasto utonie w śmieciach) są oczywiste. Sęk w tym, żeby teraz trafiły do przeciętnego obywatela. W pierwszym rządzie - do radnych, którzy wprawdzie uważają, że spalarnia musi powstać, ale nie w ich dzielnicy. Klasyka NIMBY.

Już raz z powodu solidarnego oporu dzielnic przymiarki do rozwiązania problemu skończyły się fiaskiem. - *Mieliśmy studium wykonalności i lokalizację, dawaliśmy gwarancję nieuciążliwości dla środowiska i transportu odpadów trasą S-7, poza drogami osiedlowymi, ale liczne rozmowy zakończyły się niczym. Nie mogliśmy złożyć do UE wniosku o dofinansowanie inwestycji w ramach funduszu spójności* - wspomina Tadeusz Trzmieł.

Teraz wiceprezydent stanął na czele zespołu odpowiedzialnego za rozpoznanie i rozwiązanie problemu. Specjaliści z Warszawy, Krakowa, Wrocławia, Poznania stworzyli program konsultacji społecznych i strategii lokalizacyjnej, który został przyjęty przez prezydenta, a niedawno prezentowany był radnym z komisji infrastruktury. Odbyło się też spotkanie z organizacjami ekologicznymi. Zespół czerpie również z doświadczeń inwestorów realizujących podobne inwestycje na Zachodzie.

- *Zanim zlecimy studium wykonalności, przeprowadzimy działania informacyjno-edukacyjne, które pomogą złagodzić napięcia społeczne* - wyjaśnia Tadeusz Trzmieł. - *Pod koniec trzeciego lub na początku czwartego kwartału chcemy mieć wskazanie lokalizacyjne.*

Wtedy też zobaczymy, czy pionierska w Małopolsce próba eliminacji NIMBY zakończyła się powodzeniem.

ZBIGNIEW BARTUŚ

Protesty związane z ważniejszymi inwestycjami w Krakowie

Przebudowa ronda Ofiar Katynia

Trasa Ciepłownicza

Trasa Zwierzyniecka

Trasa Pychowicka

Trasa Łagiewnicka

Trasa Balicka

Rozbudowa Grota Roweckiego wraz z linią tramwajową do III Kampusu UJ

Ulica Miłosza

Trasa Galicyjska

Przebudowa ulicy Igołomskiej

Przebudowa ulicy Balickiej (i linia kolejowa do Balic)

Parkingi podziemne

Budowa bloków komunalnych

Budowa spalarni odpadów komunalnych (liczne protesty, choć jeszcze nie ma nawet lokalizacji)