



Jak (za)angażować społeczeństwo we wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce?

Przewodnik

Na podstawie „Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive”,
21/22 XI 2002 Kopenhaga opracował zespół w składzie:

Elżbieta Niemirycz
Bohdan Niemirycz
Elżbieta Pastuszek
Joanna Gozdek

Współpraca:

Jacek Engel
Alicja Kiczyńska
Wojciech Nowicki
Janusz Topiłko
Andrzej Weigle
Marta Majka Wiśniewska

Redakcja:

Alicja Kiczyńska
Jacek Engel



Publikacja sfinansowana ze środków WWF Polska

Jak (za)angażować społeczeństwo we wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce?

Przewodnik

Wstęp	3
Cel i najważniejsze zagadnienia Przewodnika	4
1. Ramowa Dyrektywa Wodna (Dyrektywa 2000/60/WE)	5
– nowe wyzwanie w polityce wodnej Unii Europejskiej	5
1.1 Cele Ramowej Dyrektywy Wodnej	5
1.2 Implikacje Ramowej Dyrektywy Wodnej dla Polski	6
1.3 Harmonogram wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej	6
1.4 Integracja – kluczowe pojęcie Ramowej Dyrektywy Wodnej	9
2. Rola społeczeństwa w gospodarowaniu wodami w dorzeczu	10
2.1 Postanowienia Ramowej Dyrektywy Wodnej dotyczące udziału społeczeństwa	10
2.2. Podstawowe zasady angażowania społeczeństwa	11
2.3 Czym jest udział społeczeństwa?	11
2.4 Formy udziału społeczeństwa	12
2.5 Dlaczego potrzebny jest udział społeczeństwa?	13
2.6 Kogo należy angażować?	14
2.7 Kiedy należy angażować społeczeństwo?	15
2.8 Zakres udziału społeczeństwa	16
2.9 Skala udziału społeczeństwa	17
3. Aktywny udział społeczeństwa w procesie wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej	19
3.1 Wprowadzenie do problematyki aktywnego udziału społeczeństwa	19
3.2 Aktywny udział społeczeństwa a harmonogram wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej	20
4. Konsultacje społeczne	24
4.1 Wprowadzenie do problematyki konsultacji społecznych	24
4.2 Podstawowe zasady przeprowadzania pisemnych konsultacji	24
4.3 Zarządzanie dostarczanymi uwagami	25
4.4 Jak zorganizować konsultacje społeczne?	26
4.5 Konsultacje społeczne a harmonogram wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej	26
4.6 Terminy konsultacji społecznych	28
4.7 Międzynarodowa koordynacja konsultacji społecznych	28
5. Dostęp społeczeństwa do informacji	29
5.1 Dostarczanie społeczeństwu informacji	29
5.2 Dostęp do dokumentów źródłowych i informacji	29
6. Sprawozdawczość i ocena procesu angażowania społeczeństwa	31
6.1 Sprawozdania z przebiegu procesu angażowania społeczeństwa	31
6.2 Ocena procesu angażowania społeczeństwa	32
7. Edukacyjny charakter procesu angażowania społeczeństwa	34
7.1 Czynniki związane z kontekstem udziału społeczeństwa	34
7.2 Czynniki kształtujące jakość procesu angażowania społeczeństwa	37
7.3 Czynniki związane z zawartością procesu angażowania społeczeństwa	37
Podsumowanie	38
Literatura	39
Aneksy	40

Wstęp

Państwa Członkowskie Unii Europejskiej, Norwegia oraz Komisja Europejska w maju 2001 r. ustaliły Wspólną Strategię Wdrażania Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. w sprawie ustanowienia ram dla działalności Wspólnoty w dziedzinie polityki wodnej (tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej) [1]. Strategia ta koncentruje się na zrozumieniu technicznych i naukowych wytycznych zawartych w Ramowej Dyrektywie Wodnej oraz kwestiach metodycznych spójnego i zharmonizowanego jej wdrażania.

Elementem wdrażania Strategii było powołanie szeregu grup roboczych zajmujących się określonymi zagadnieniami Dyrektywy, w tym grupy roboczej 2.9, której nadano nazwę „Najcenniejsze Doświadczenia Praktyczne w Planowaniu Gospodarki Wodnej w Dorzeczu”. W ramach niej, w październiku 2001 roku, utworzono zespół składający się z ekspertów organizacji rządowych i pozarządowych specjalizujących się w sprawach udziału społeczeństwa we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej. Za prace sekretariatu oraz nadzór nad działaniem grupy roboczej odpowiedzialne były: Holandia, Hiszpania oraz Komisja Europejska. Państwa kandydujące, w tym Polska, nie uczestniczyły w pracach grupy 2.9.

Wynikiem pracy zespołu był dokument UE pt.: „Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive”, 21/22 XI 2002, Kopenhaga [5]¹. Niniejszy Przewodnik został opracowany na podstawie tego materiału.

Należy zwrócić uwagę, że o ile akty prawne Unii Europejskiej są obowiązujące i nadrzędne w stosunku do aktów legislacyjnych Państw Członkowskich, o tyle obszary nie objęte aktami prawnymi UE, do których należy zagadnienie angażowania społeczeństwa, zachowują swobodę legislacyjną uzależnioną jedynie od ustaleń przyjętych w danym państwie. W świetle obowiązującego unijnego i polskiego prawodawstwa, wspomniany dokument UE ma charakter zalecenia nie mającego

mocy wiążącej, będąc jedynie zbiorem wytycznych postępowania. Jego znaczenie radykalnie zmieni się w momencie wejścia w życie Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie zakresu i trybu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz warunków korzystania z wód regionów wodnych [11]. Zgodnie z § 2 ust. 3 projektu tego Rozporządzenia z dnia 13 listopada 2003 r. powstaje obowiązek uwzględnienia przy opracowywaniu planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wytycznych metodycznych, dotyczących udziału społeczeństwa opracowanych przez Komisję Europejską w ramach Wspólnej Strategii Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Ministerstwo Środowiska podjęło prace nad przygotowaniem tłumaczeń najistotniejszych dokumentów unijnych związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej, w tym „Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive”. Wydaje się jednak, że dla praktycznego zastosowania tego dokumentu nie jest wystarczające jedynie przygotowanie jego polskojęzycznej wersji. Nie jest on bowiem spójną, dopracowaną edytorsko publikacją, lecz ma charakter luźnych przemyśleń i wniosków z wielu narad, seminariów i warsztatów grupy roboczej 2.9. Niezbędne jest więc usystematyzowanie zawartych w nim informacji oraz dostosowanie go do warunków polskich. Próbę taką podjęto przy opracowaniu niniejszego Przewodnika. Zgodnie z przyjętymi założeniami, nie jest on jedynie tłumaczeniem dokumentu unijnego, ale jego adaptacją przygotowaną w oparciu o polskie doświadczenia dotyczące angażowania społeczeństwa, nie tylko w sferze zarządzania gospodarką wodną. Przewodnik omawia poruszane w dokumencie unijnym zagadnienia, odnosząc je do polskich warunków planowania gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Wytyczne i zalecenia Przewodnika zostały zobrazowane zagranicznymi i polskimi doświadczeniami w tworzeniu warun-

¹ Dokument zawiera szczegółowe informacje o ekspertach zaangażowanych w jego opracowanie oraz kontakty z nimi.

ków udziału społeczeństwa w ramach działań podejmowanych przez administrację odpowiedzialną za gospodarkę wodną.

Należy jednak zaznaczyć, że zbyt krótki czas, jaki upłynął od opublikowania Ramowej Dyrektywy Wodnej, nie pozwolił na wypracowanie optymalnego modelu udziału społeczeństwa przy jej wdrażaniu. Przy tym należy mieć świadomość, że z uwagi na zróżnicowanie uwarunkowań społecz-

nych, gospodarczych i politycznych, a także różną kulturę podejmowania decyzji w poszczególnych krajach Unii Europejskiej i krajach kandydujących, nie jest możliwe wypracowanie jednolitej, uniwersalnej strategii angażowania społeczeństwa. Najbliższe lata wzbogacą nasze doświadczenia w tym zakresie, stąd też i dokument unijny, i niniejszy Przewodnik powinny mieć charakter otwarty i ewoluować w miarę ich zdobywania.

Cel i najważniejsze zagadnienia Przewodnika

Dokument Unii Europejskiej pt.: „Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive” ma charakter wytycznych do działań wspomagających wdrażanie różnych etapów Ramowej Dyrektywy Wodnej w poszczególnych krajach. Odnosi się także do większości działań podejmowanych w ramach Wspólnej Strategii Wdrażania RDW.

Niniejszy Przewodnik, opracowany na kanwie wspomnianego dokumentu, ma ułatwić władzom odpowiedzialnym za realizację strategii gospodarki wodnej wdrażanie artykułu 14 Ramowej Dyrektywy Wodnej, dotyczącego zaangażowania społeczeństwa w planowanie i wdrażanie gospodarowania wodami w dorzeczu. W tym celu dostarcza on szeregu praktycznych wskazówek, narzędzi i przykładów ukierunkowanych na wzmocnienie udziału społeczeństwa w tym procesie, co powinno mieć istotny wpływ na poprawę przejrzystości opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

Przedstawicielom społeczeństwa reprezentującym administrację rządową i samorządową, jednostki naukowo-badawcze, organizacje pozarządowe, organizacje konsumenckie, stowarzyszenia, użytkowników wód oraz osobom indywidualnym Przewodnik dostarcza odpowiedzi na pytania: dla-

czego ważny jest udział społeczeństwa w zarządzaniu gospodarką wodną oraz czego mogą spodziewać się w wyniku tego udziału. Ponadto, grupom interesu zachęconym do aktywnego udziału we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej, wskazuje w jaki sposób i na jakich etapach włączyć się w proces planowania gospodarki wodnej.

Zapewnienie współdziałania władz gospodarki wodnej z reprezentantami społeczeństwa powinno w efekcie przyczynić się do ułatwienia i przyspieszenia realizacji Ramowej Dyrektywy Wodnej. Określając zasady i wytyczne angażowania społeczeństwa w opracowywanie i wdrażanie planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy, Przewodnik koncentruje się na następujących zagadnieniach:

- 🔹 Rola Ramowej Dyrektywy Wodnej
- 🔹 Co to jest udział społeczny?
- 🔹 Dlaczego potrzebny jest udział społeczeństwa?
- 🔹 Kogo, kiedy i w jaki sposób angażować?
- 🔹 Dostęp społeczeństwa do informacji
- 🔹 Sprawozdawczość i ocena procesu angażowania społeczeństwa.

Przewodnik szeroko ujmuje zakres udziału społeczeństwa w poszczególnych fazach planowania gospodarki wodnej w dorzeczu, znacznie wykraczając poza Ramową Dyrektywę Wodną.

1. Ramowa Dyrektywa Wodna (Dyrektywa 2000/60/WE) – nowe wyzwanie w polityce wodnej Unii Europejskiej



© WWF/J. Engel

1.1 Cele Ramowej Dyrektywy Wodnej

Początek nowego etapu w gospodarowaniu wodą w Europie stanowi dzień 22 grudnia 2000 roku, kiedy to w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich została opublikowana, zyskując tym samym moc prawną, Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (OJ L 327, 22.12.2000), zwana Ramową Dyrektywą Wodną (RDW).

Kluczowe zasady współczesnej gospodarki wodnej, które stanowią fundamenty Ramowej Dyrektywy Wodnej, zostały wypracowane w wyniku ponad pięcioletnich dyskusji i negocjacji szerokiego grona ekspertów, użytkowników wód i decydentów.

Ramowa Dyrektywa Wodna ustanawia ramy działań na rzecz ochrony wszystkich rodzajów wód powierzchniowych i podziemnych.

Celem perspektywicznym Ramowej Dyrektywy Wodnej jest osiągnięcie do 2015 roku „dobrego stanu wód”² we wszystkich wodach państw Unii Europejskiej.

² Zgodnie z art. 2. Ramowej Dyrektywy Wodnej: „Dobry stan wód powierzchniowych” oznacza stan osiągnięty przez część wód powierzchniowych, jeżeli zarówno jej stan ekologiczny, jak i chemiczny jest określony jako co najmniej „dobry” (pkt 18). „Dobry stan wód podziemnych” oznacza stan osiągnięty przez część wód podziemnych, jeżeli zarówno jej stan ilościowy, jak i chemiczny jest określony jako co najmniej „dobry” (pkt 20).

³ Na podstawie tłumaczenia Ministerstwa Środowiska.

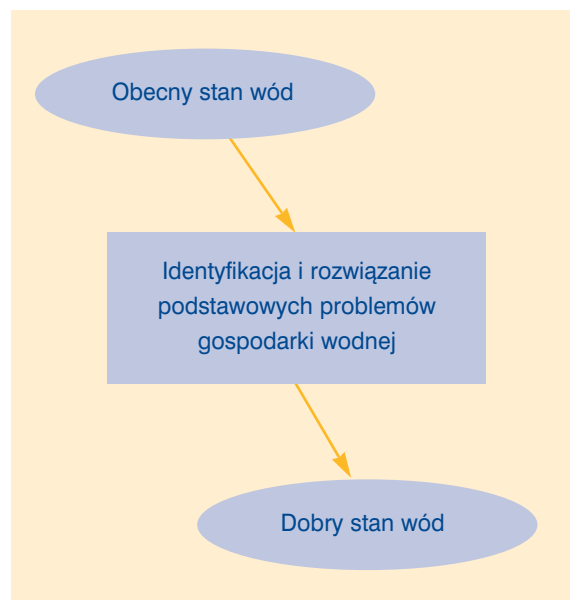
Zgodnie z art. 1 RDW cel perspektywiczny zostanie osiągnięty przez szereg celów operacyjnych³:

- zapobieganie dalszemu pogarszaniu się ekosystemów wodnych oraz ochrona i poprawa stanu tych ekosystemów wodnych, a także w odniesieniu do potrzeb wodnych, stanu ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych,
- propagowanie zrównoważonego korzystania z wody opartego na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych,
- dążenie do większej ochrony i poprawy stanu środowiska wodnego, między innymi poprzez przedsięwzięcia służące stopniowemu ograniczaniu zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych oraz zaprzestanie lub stopniowe eliminowanie zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych,
- zapewnienie stopniowego ograniczania zanieczyszczenia wód podziemnych i zapobieganie ich dalszemu zanieczyszczeniu,
- dążenie do zmniejszenia skutków powodzi i susz, a przez to przyczynienie się do:
 - zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, co jest niezbędne dla zrównoważonego i sprawliwego korzystania z wód,

- znacznej redukcji zanieczyszczenia wód podziemnych,
- ochrony wód terytorialnych i morskich,
- osiągnięcia celów odpowiednich umów międzynarodowych, w tym mających za zadanie ochronę środowiska morskiego i zapobieganie jego zanieczyszczeniu poprzez wspólnotowe działania na mocy art. 16 ust. 3, zmierzające do zaprzestania lub stopniowego eliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych, przy uwzględnieniu ostatecznego celu, jakim jest osiągnięcie w środowisku morskim stężeń bliskich wartościom tłowym dla substancji występujących naturalnie i bliskich zeru dla syntetycznych substancji wytworzonych przez człowieka.

1.2 Implikacje Ramowej Dyrektywy Wodnej dla Polski

Ramowa Dyrektywa Wodna stanowi podstawę wprowadzenia w Państwach Członkowskich i kandydujących gospodarowania wodami w dorzeczu [2, 3, 4]. Należy przy tym zauważyć, że gospodarka wodna oparta o obszary dorzeczy i regiony wodne obecna jest w polskim prawodawstwie już od 1991 roku. Jednak wdrażanie Dyrektywy wymagać będzie znacznych modyfikacji naszych struktur i zasad zarządzania zasobami wodnymi. W szczególności dotyczy to sformułowania podstawowych zasad udziału społeczeństwa w planowaniu gospodarowania wodami w dorzeczu [8]. Działania na rzecz budowania partnerstwa ze społeczeństwem w zakresie implementacji Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce już się rozpoczęły. Jako przykłady należy wymienić: opracowywanie oraz konsultacje społeczne projektów aktów prawnych zgodnych z wymogami Dyrektywy, upowszechnianie dokumentów unijnych związanych z zagadnieniem zarządzania gospodarką wodną, doradztwo bezpośrednie, inicjowanie pro-



Rys. 1. Sekwencja działań zmierzających do osiągnięcia celów środowiskowych RDW

gramów pilotowych wdrażania Dyrektywy, współpracę w ramach rad gospodarki wodnej regionów wodnych. Wciąż jednak pozostaje wiele do zrobienia, ponieważ proces wdrażania Dyrektywy w naszym kraju dopiero się rozpoczął.

1.3 Harmonogram wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej

Harmonogram prac przy wprowadzaniu w życie Ramowej Dyrektywy Wodnej obejmuje następujące zadania⁴:

Etap I – grudzień 2003 rok

🔹 Zidentyfikowanie poszczególnych dorzeczy znajdujących się w granicach terytorium państwa, przydzielenie ich do poszczególnych obszarów dorzeczy oraz ustalenie administracji gospodarki wodnej odpowiedzialnej za zarządzanie poszczególnymi regionami wodnymi (art. 3, art. 24 RDW)⁵.

⁴ Harmonogram wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej przyjęto za projektem Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie zakresu i trybu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz warunków korzystania z wód regionów wodnych (projekt z 13 listopada 2003 r.).

⁵ W niniejszym Przewodniku używane są terminy zgodne z polskim prawodawstwem: dorzecze – obszar, z którego całkowity odpływ wód powierzchniowych następuje ciekami naturalnymi przez jedno ujście do morza; obszar dorzecza – obszar lądu i morza składający się z jednego lub więcej dorzeczy razem ze związanymi z nimi wodami podziemnymi oraz wodami wewnętrznymi i wodami przybrzeżnymi; region wodny – część obszaru dorzecza wyodrębniona na potrzeby zarządzania zasobami wodnymi lub całość obszaru dorzecza; plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza – dokument, którego obowiązek sporządzenia wynika z art. 13 Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 122 z późn. zmian.) Rada Ministrów wyznaczyła granice dwóch obszarów dorzeczy: Wisły i Odry⁶ oraz dokonała ich podziału na 8 regionów wodnych (po 4 na obszarach obu dorzeczy), a także powołała administrację odpowiedzialną za zarządzanie nimi [13], którą stanowią:

- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW) z Krajową Radą Gospodarki Wodnej, jako organem doradczo-opiniotwórczym Prezesa KZGW,
- regionalne zarządy gospodarki wodnej (RZGW) z radami gospodarki wodnej regionów wodnych, jako organami opiniotwórczo-doradczymi dyrektorów RZGW (patrz Aneks 1 i 2 oraz rys. 2).



Rys. 2. Zasięg działania regionalnych zarządów gospodarki wodnej

Etap II – grudzień 2004 rok

🔹 **Sporządzenie charakterystyk dorzeczy w zakresie stanu zasobów wodnych, oddziaływań antropogenicznych oraz analizy ekonomicznej użytkowania wód** (art. 5, art. 6, załącznik II, załącznik III, załącznik IV RDW).

Celem uszczegółowienia wymagań Dyrektywy dotyczących wykonania tego zadania, przygotowany został projekt Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie zakresu i trybu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz warunków korzystania z wód regionów wodnych określający:

- zakres i tryb opracowywania planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza,
- zakres i tryb opracowywania warunków korzystania z wód regionu wodnego,
- zakres informacji koniecznych do sporządzania planu, sposób ich wykorzystania i przetwarzania,
- metodykę dokonania analizy stanu dorzecza,
- tryb opracowywania dokumentacji,
- metodykę ustalania celów środowiskowych i przygotowywania programów ochrony wód,
- częstotliwość weryfikacji pozyskiwanych informacji i sporządzanych dokumentów.

Zgodnie z projektem w/w Rozporządzenia, charakterystyki dorzeczy Wisły i Odry wykonane zostaną w oparciu o analizy przeprowadzone dla regionów wodnych. Obejmować one będą analizę ilościową i jakościową (w przypadku wód powierzchniowych chodzi nie tylko o ich stan chemiczny, ale i ekologiczny) wszystkich zasobów wód podziemnych i powierzchniowych, w tym także obszarów wodno-błotnych, analizę użytkowania powierzchni ziemi, przegląd wpływu działalności ludzkiej na środowisko wodne, w tym oszacowanie wielkości zanieczyszczeń punktowych i obszarowych oraz ilości ujmowanej wody, a także zabudowę hydrotechniczną. Powinny zostać także zidentyfikowane wszystkie znaczące zbiorniki, z których jest ujmowana woda pitna, lub które będą wykorzystywane jako źródła tej wody oraz zinventaryzowane obszary chronione w rozumieniu RDW⁷. Kolejnym elementem charakterystyki

⁶ Na terytorium Polski wyznaczono dwa obszary dorzeczy:

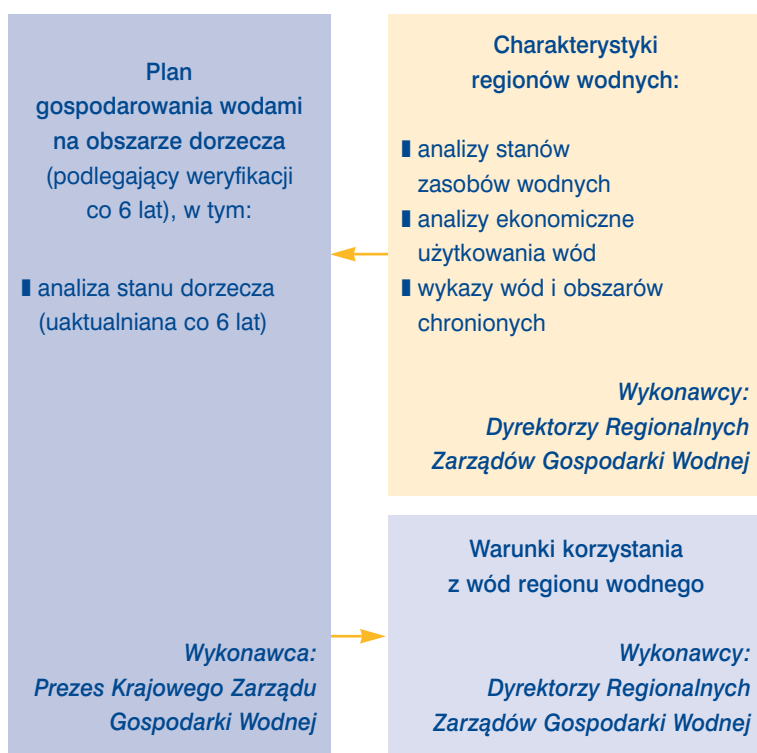
- 1) obszar dorzecza Wisły, obejmujący oprócz dorzecza Wisły znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, także znajdujące się na tym terytorium dorzecza Dniestru, Dunaju poprzez rzekę Wąg, dorzecze Niemna, Słupi, Łupawy, Łeby, Redy oraz rzek wpadających bezpośrednio do Zalewu Wiślanego, a także znajdujące się na tym terytorium dorzecza Świeżej i Pregoly,
- 2) obszar dorzecza Odry obejmujący, oprócz dorzecza Odry znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, także znajdujące się na tym terytorium dorzecza Łaby oraz Dunaju przez rzekę Morawę, a także dorzecza Regi, Parsęty, Wieprzy, Ücker i rzek wpadających do Zalewu Szczecińskiego.

⁷ Zgodnie z załącznikiem IV RDW do obszarów chronionych zalicza się:

- 1) obszary poboru wody pitnej,
- 2) obszary ochrony gatunków wodnych o znaczeniu ekonomicznym,
- 3) części wód wykorzystywane rekreacyjnie,
- 4) obszary wrażliwe na substancje biogenne,
- 5) obszary ochrony prawnej siedlisk lub gatunków.

regionów wodnych będzie analiza ekonomiczna użytkowania wód. Na tym etapie zostaną również wskazani administratorzy poszczególnych jednostek fizjograficznych oraz odcinków rzek.

Niektóre zlewnie w Polsce mają opracowane warunki korzystania z wód dorzecza, zawierające pewne elementy w/w charakterystyk. Niestety, spełniają one jedynie w części wymogi Dyrektywy, a wobec tego będą musiały być uzupełnione i/lub zweryfikowane. Usytuowanie etapu sporządzania charakterystyk regionów wodnych w strukturze zarządzania zasobami wodnymi, w tym w procesie planowania gospodarowania wodami na obszarze dorzecza przedstawia rys. 3.



Rys. 3. Usytuowanie etapu sporządzania charakterystyk regionów wodnych w strukturze zarządzania zasobami wodnymi dorzecza

Etap III – grudzień 2006 rok

🔹 **Opracowanie harmonogramu i programu prac związanych z tworzeniem planów gospodarowania wodami na obszarach dorze-**

czy, w tym zestawienie działań, które należy wprowadzić w drodze konsultacji.

🔹 **Udostępnienie w/w dokumentów do konsultacji społecznych**⁸ (art. 14, ust. 1 lit. a) RDW).

Etap IV – grudzień 2006 rok

🔹 **Usprawnienie programów monitoringu wód powierzchniowych, podziemnych oraz obszarów chronionych** (art. 8, załącznik V RDW).

Ramowa Dyrektywa Wodna wymaga, aby do wykonywania ocen stanu wód w wybranych obszarach dorzeczy zostały ustanowione programy monitoringu wód powierzchniowych i podziemnych. Dla wód powierzchniowych programy te winny dotyczyć monitoringu stanu ekologicznego i chemicznego, zaś dla wód podziemnych – stanu ilościowego i chemicznego. Tym samym, RDW zmierza w kierunku stworzenia jednolitego i spójnego systemu monitoringu stanu wód w Unii Europejskiej.

Bardzo szczegółowe wymogi monitoringu określone zostały w załączniku V Dyrektywy.

Etap V – grudzień 2007 rok

🔹 **Opracowanie pośredniego przeglądu istotnych problemów gospodarki wodnej określonych w danym dorzeczu.**

🔹 **Udostępnienie do konsultacji społecznych w/w dokumentu** (art. 14, ust. 1 lit. b) RDW).

Etap VI – grudzień 2008 rok

🔹 **Opracowanie projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, zawierających listę silnie zmienionych części wód⁹ w granicach obszaru dorzecza** (art. 13, załącznik VII RDW).

Plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy są jednymi z najważniejszych instrumentów zarządzania gospodarką wodną, obok decyzji wodno-prawnych i opłat za korzystanie ze środowiska. Szczegóły metodyczne i merytoryczne opracowywania tych dokumentów podaje załącznik VII RDW, a także wychodzący naprzeciw ko-

⁸ Zadanie nie uwzględnione w projekcie Rozporządzenia Ministra Środowiska, a wymagane Ramową Dyrektywą Wodną (art. 14, ust. 1a). Nie uwzględniono w nim również wymaganego Dyrektywą zestawienia działań, które należy wprowadzić w drodze konsultacji.

⁹ Zgodnie z Ramową Dyrektywą Wodną: „Część wód powierzchniowych” oznacza oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych, taki jak: jezioro, zbiornik, strumień, rzeka lub kanał, część strumienia, rzeki lub kanału, wody przejściowe lub pas wód przybrzeżnych” (art. 2 pkt. 10). „Część wód podziemnych” oznacza określoną objętość wód podziemnych występującą w obrębie warstwy wodonośnej lub zespołu warstw wodonośnych”.

nieczności dostosowania prawodawstwa polskiego do prawodawstwa UE, projekt Rozporządzenia Ministra Środowiska, omówiony w etapie II.

Obszarem, gdzie testowano nowe zasady gospodarowania wodą jest zlewnia pilotowa rzeki Narwy, dla której opracowano projekt planu gospodarowania wodami wraz z programem działań. Dokumenty te poddano konsultacjom społecznym na forum Komisji Arbitrażowej działającej w ramach Komisji Zlewni Narwi (patrz Aneks 3).

👉 **Udostępnienie do konsultacji społecznych w/w projektów planów** (art. 14, ust. 1 lit. c) RDW).

Etap VII – grudzień 2009 rok

👉 **Zweryfikowanie projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w oparciu o wyniki konsultacji społecznych oraz przedłożenie planów Radzie Ministrów celem ich zatwierdzenia.**

👉 **Opracowanie programów działań** (art. 11 RDW).

Etap VIII – grudzień 2010 rok

👉 **Zrealizowanie wytycznych wodnej polityki cenowej promującej zrównoważone (nie naruszające równowagi ekologicznej) korzystanie z zasobów wodnych** (art. 9, załącznik III RDW).

Dyrektywa ustanawia podstawy finansowania polityki wodnej oparte o zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włącznie z kosztami poniesionymi na cele związane ze środowiskiem naturalnym i kosztami zaangażowanych zasobów, jak również o zasadę „zanieczyszczający płaci”.

Etap IX – grudzień 2012 rok

👉 **Wdrożenie programów działań oraz usprawnienie wdrażania głównych wytycznych planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy** (art. 11 RDW).

Etap X – grudzień 2015 rok

👉 **Pełne wdrożenie programów działań oraz osiągnięcie celów środowiskowych Dyrektywy** (art. 4 RDW).

👉 **Ocena i aktualizacja planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy**

(określenie rozbieżności pomiędzy uzyskanymi efektami, a założonymi celami).

👉 **Przygotowanie i opublikowanie planów gospodarowania wodami oraz programów działań na następny okres.**

Etap XI – grudzień 2021 / grudzień 2027 rok

👉 **Przedłużenie terminu osiągnięcia środowiskowych celów Dyrektywy** (art. 4 ust. 4 RDW). W wyjątkowych przypadkach, kolejne aktualizacje planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy mogą wskazać na konieczność przedłużenia terminów osiągnięcia środowiskowych celów Dyrektywy dla niektórych części wód, charakteryzujących się zaistnieniem nietypowych warunków. Cele te muszą być osiągnięte w wyniku realizacji dwóch kolejnych sześcioletnich cykli działań.

1.4 Integracja – kluczowe pojęcie Ramowej Dyrektywy Wodnej

Ze względu na interdyscyplinarny charakter działań związanych z zarządzaniem zasobami wodnymi, szczególnie istotnym zagadnieniem przy wprowadzaniu gospodarowania wodami w dorzeczu jest integracja:

- celów i planów w sferze ochrony oraz utrzymania dobrego stanu wód,
- ochrony wszystkich rodzajów zasobów wodnych: wód podziemnych i powierzchniowych, wód słodkich i przybrzeżnych oraz przyujściowych odcinków rzek,
- gospodarki wodnej z innymi sektorami (rolnictwo, leśnictwo, transport, rekreacja, nauka itp.),
- ustawodawstwa związanego z zasobami wodnymi,
- celów gospodarki wodnej i ochrony środowiska, przyczyniająca się do zrównoważonego rozwoju obszaru dorzecza (także zapobieganie skutkom powodzi i ochrona przeciwpowodziowa),
- mechanizmów ekonomicznych i finansowych, w tym np. w zakresie ustalania cen za użytkowanie wody,
- grup interesu i ogółu społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji,
- działań na szczeblu międzynarodowym.



2. Rola społeczeństwa w gospodarowaniu wodami w dorzeczu

2.1 Postanowienia Ramowej Dyrektywy Wodnej dotyczące udziału społeczeństwa

Problematyka udziału społeczeństwa w gospodarowaniu wodami w dorzeczu uwzględniona jest przede wszystkim w punkcie 14. i 46. preambuły Ramowej Dyrektywy Wodnej, tekście artykułu 14 oraz w załączniku VII¹⁰.

W preambule RDW wyraźnie podkreślono, iż zaangażowanie społeczeństwa w procesy podejmowania decyzji może przyczynić się do osiągnięcia celów środowiskowych oraz efektywnego wdrażania zadań Dyrektywy (pkt 14)¹¹, a dla zapewnienia udziału społeczeństwa konieczne jest dostarczenie mu wyczerpującej informacji (pkt 46)¹².

Kluczowym dla procesu angażowania społeczeństwa we wdrażanie Dyrektywy, jest artykuł 14 „Informowanie społeczeństwa i konsultacje”, stanowiący iż:

1. Państwa Członkowskie zachęcają wszystkie zainteresowane strony do aktywnego udziału we wdrażaniu niniejszej dyrektywy [Ramowej Dyrektywy Wodnej], w szczególności w opracowywaniu, przeglądzie i uaktualnianiu planów gospodarowania wodami w dorzeczach. Państwa Człon-

kowskie zapewniają, że dla każdego obszaru dorzecza, zostaną opublikowane i udostępnione społeczeństwu, również użytkownikom, w celu zgłaszania uwag, następujące informacje:

- a) harmonogram i program prac związanych z tworzeniem planu, w tym zestawienie działań, które należy wprowadzić w drodze konsultacji, co najmniej trzy lata przed rozpoczęciem okresu, do którego odnosi się plan;*
- b) pośredni przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej określonych w danym dorzeczu, co najmniej dwa lata przed rozpoczęciem okresu, do którego odnosi się plan;*
- c) kopie projektu planu gospodarowania wodami w dorzeczu, co najmniej rok przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy plan.*

Na wniosek udostępnia się dokumenty źródłowe i informacje wykorzystane do opracowania projektu planu gospodarowania wodami w dorzeczu.

- 2. Państwa Członkowskie, w celu zapewnienia aktywnego udziału i przeprowadzenia konsultacji, przeznaczają co najmniej sześć miesięcy na składanie pisemnych uwag do tych dokumentów.*
- 3. Ust. 1 i 2 stosują się również do uaktualnionych planów gospodarowania wodami w dorzeczach.*

¹⁰ Cytaty z Ramowej Dyrektywy Wodnej w Przewodniku pochodzą z tłumaczenia Ministerstwa Środowiska.

¹¹ Punkt 14 preambuły RDW: „Osiągnięcie celów niniejszej dyrektywy jest uzależnione od (...) informacji, konsultacji i zaangażowania ogółu społeczeństwa, w tym użytkowników”.

¹² Punkt 46 preambuły RDW: „Dla zapewnienia udziału ogółu społeczeństwa, w tym użytkowników wody w ustaleniu i aktualizacji planów gospodarowania wodami w dorzeczu, konieczne jest dostarczenie odpowiedniej informacji o planowanych działaniach oraz składanie sprawozdań o postępach w ich wdrażaniu, w celu włączenia ogółu społeczeństwa przed podjęciem ostatecznych decyzji w sprawie niezbędnych działań”.

Jak wynika z powyższego, artykuł 14 określa trzy główne formy angażowania społeczeństwa we wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej:

- ☘ dostęp społeczeństwa do informacji,
- ☘ konsultacje społeczne,
- ☘ aktywny udział społeczeństwa.

Załącznik VII Dyrektywy wskazuje plan gospodarowania wodami w dorzeczu jako dokument, który będzie zawierał podsumowanie podjętych działań w celu zapewnienia udziału społeczeństwa oraz ocenę rezultatów wdrożenia tych działań i ich wpływu na treść planu. Plan zawierać będzie również informacje dotyczące tego gdzie i w jaki sposób można zapoznać się z dokumentami źródłowymi i informacjami służącymi do jego opracowania¹³.

Wymogi dotyczące udziału społeczeństwa znajdują się również w innych przepisach Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim w Dyrektywie w sprawie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (Dyrektywa 2001/42/WE). Związek między Ramową Dyrektywą Wodną i wspomnianą Dyrektywą jest bardzo złożony, a w praktyce będzie znajdował zastosowanie przy opracowywaniu planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

2.2 Podstawowe zasady angażowania społeczeństwa

Przy organizacji procesu angażowania społeczeństwa we wdrażanie RDW, należy uwzględnić kilka podstawowych zasad:

1. Zaangażowanie możliwie najszerzej reprezentacji właściwych grup społecznych.
2. Uwzględnienie lokalnych uwarunkowań przy wyborze narzędzi i technik udziału społeczeństwa oraz ich modyfikacja stosownie do tych uwarunkowań.
3. Angażowanie ogółu społeczeństwa do działań w zakresie planowania gospodarki wodnej:
 - w okresie wczesnego etapu planowania gospodarowania wodami w dorzeczu, aby na skutek

ewentualnych protestów, proces opracowywania planów nie uległ wydłużeniu,

- w terminach dostosowanych do bieżących potrzeb procesu planowania, uzupełniających harmonogram niezbędnych konsultacji określonych w Ramowej Dyrektywie Wodnej,
- w nieprzekraczalnym terminie, wskazanym w Ramowej Dyrektywie Wodnej dla konsultacji społecznych określonych dokumentów.

4. Zapewnienie udziału społeczeństwa na obszarze odpowiadającym wielkości obszaru dorzeczca (w granicach jednego państwa lub kilku państw).

5. Wyraźne wskazanie zainteresowanym grupom i ogółowi społeczeństwa z jaką formą angażowania społeczeństwa mają do czynienia oraz jaką rolę w niej pełnią.

6. Zapewnienie zainteresowanym stronom odpowiednich informacji zwrotnych w trakcie przebiegu procesu angażowania społeczeństwa oraz po jego zakończeniu.

7. Gromadzenie dokumentacji poszczególnych etapów procesu angażowania społeczeństwa oraz publiczne ich udostępnianie i rozpowszechnianie. Powyższe zasady znalazły swoje rozwinięcie w dalszej części niniejszego Przewodnika.

2.3 Czym jest udział społeczeństwa?

Udział społeczeństwa, w rozumieniu Ramowej Dyrektywy Wodnej, można zdefiniować jako umożliwienie społeczeństwu wpływania na proces opracowywania planów i programów wynikających z Dyrektywy oraz na wyniki ich wdrażania. Pojęcie to nie pojawiło się w Ramowej Dyrektywie Wodnej, jednak zostały w niej wymienione wymagane formy udziału społeczeństwa o rosnącym stopniu zaangażowania (art. 14):

- ☘ dostęp społeczeństwa do dokumentów źródłowych i informacji związanych z wdrażaniem Dyrektywy,
- ☘ konsultacje społeczne obowiązkowe w trzech etapach procesu planowania wdrażania Dyrektywy,

¹³ Załącznik VII RDW „Plany gospodarowania wodami w dorzeczu”: „Plany gospodarowania wodami w dorzeczu obejmują następujące elementy [w zakresie udziału społeczeństwa w tworzeniu planów]:

9) krótka charakterystyka działań zastosowanych w celu informowania społeczeństwa i konsultacji publicznych, opis wyników i dokonanych na tej podstawie zmian w planie;

11) punkty kontaktowe i procedury pozyskiwania źródłowej dokumentacji i informacji określonych w art. 14 ust 1, zwłaszcza szczególne dane dotyczące działań ograniczających przyjętych zgodnie z art. 11 ust. 3 lit. g) oraz art. 11 ust. 3 lit. f), a także aktualnych danych monitoringu, zebranych zgodnie z art. 8 i załącznikiem V”.

PAMIĘTAJ!

Angażowanie społeczeństwa, jako nowa forma partnerstwa w gospodarowaniu wodami w dorzeczu, wymaga od wszystkich stron cierpliwości i wzajemnego zaufania.

PAMIĘTAJ!
Angażowanie społeczeństwa nie jest samo w sobie celem, lecz narzędziem, które ma posłużyć w osiągnięciu celów środowiskowych Ramowej Dyrektywy Wodnej.

☞ aktywny udział społeczeństwa we wszystkich aspektach wdrażania Dyrektywy.

Terminy „**udział społeczeństwa**” lub „**angażowanie społeczeństwa**” jest więc pojęciem ramowym, obejmującym wszystkie w/w formy udziału społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji. Używany w Przewodniku termin „**proces angażowania społeczeństwa**” wskazuje na charakterystyczne cechy udziału społeczeństwa we wdrażaniu RDW:

☞ planowanie działań – sposób angażowania społeczeństwa powinien być szczegółowo zaplanowany we wstępnych etapach prac nad planami gospodarowania wodami w dorzeczu,

☞ ciągłość działań – udział społeczeństwa nie może ograniczać się do jednorazowych inicjatyw,

☞ stymulowanie działań przez władze odpowiedzialne za gospodarkę wodną.

Na konieczność udziału społeczeństwa w rozwiązywaniu problemów ochrony środowiska w polskim systemie prawnym wskazano po raz pierwszy w Polityce Ekologicznej Państwa, przyjętej w 1991 r. Zasady udziału społeczeństwa zostały rozwinięte w prekursorskiej dla omawianego zagadnienia ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa obowiązywała w okresie 1 stycznia 2001 r. – 30 września 2002 r.) [15]. Większość z tych zasad zostało przywołanych w zapisach ustawy Prawo ochrony środowiska w Tytule I, Dziale IV „Informacja o środowisku” oraz Dziale V „Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawach ochrony środowiska” [16]. W obecnym stanie prawnym problematyka udziału społeczeństwa, oprócz ustawy Prawo wodne, obecna jest także w szeregu innych aktów prawnych, m.in.: w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, ustawie o lasach, ustawie o ochronie przyrody, ustawie o odpadach. W dniu 21 czerwca 2001 r. Polska ratyfikowała Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. [10, 17]. Pełna implementacja Konwencji do polskiego prawodawstwa powinna nastąpić do końca 2006 r.

2.4 Formy udziału społeczeństwa

☞ Dostęp społeczeństwa do informacji

Podstawą udziału ogółu społeczeństwa w działaniach na rzecz planowania gospodarki wodnej jest informacja. Ramowa Dyrektywa Wodna wskazuje jedynie na obowiązek udostępniania informacji, nie obligując właściwych władz do jej aktywnego rozpowszechniania. Dostęp do informacji jest konieczny, niezależnie od tego, czy dana grupa interesu lub ogół społeczeństwa na podstawie tej informacji zamierza zaangażować się w proces planowania i podejmowania decyzji, a także jaką formę współuczestnictwa wybierze. Na gruncie polskiego systemu prawa społeczeństwo ma konstytucyjnie zagwarantowany dostęp do informacji o środowisku¹⁴ [6].

☞ Konsultacje społeczne

Podstawową formą rzeczywistego udziału społeczeństwa we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej są konsultacje społeczne. Jest to proces, w którym społeczeństwo opiniuje wypracowane przez władze dokumenty. Forma ta daje uczestnikom konsultacji możliwości bezpośredniego udziału w podejmowaniu decyzji, a decydenci nie są formalnie zobowiązani do uwzględnienia poglądów i uwag zgłoszonych w ich trakcie. Konsultacje społeczne są jednak dla przedstawicieli administracji ważnym sposobem poszukiwania rozwiązań opartych na wiedzy, spostrzeżeniach, doświadczeniach i pomysłach poszczególnych grup interesu uczestniczących w tym procesie.

☞ Aktywny udział społeczeństwa

Bardziej zaawansowaną formą angażowania społeczeństwa jest jego aktywny udział. Jest to proces, w którym społeczeństwo ma możliwość wpływania na planowanie wdrażania Dyrektywy i wynikające z niego procesy decyzyjne poprzez dyskusowanie poszczególnych zagadnień oraz proponowanie własnych rozwiązań.

Mocno rozwiniętymi rodzajami aktywnego udziału społeczeństwa jest wspólne podejmowanie decyzji oraz samostanowienie.

Wspólne podejmowanie decyzji zakłada nie tylko uczestnictwo zainteresowanych stron w procesie

¹⁴ Art. 74 Konstytucji RP.

planowania, ale także współodpowiedzialność za jego wynik. Przykładem tego może być udział przedstawicieli sektorów gospodarki użytkujących wodę w pracach organów zarządzających lub wspomagających zarządzanie dorzeczem lub jego częścią (np. w ramach rad gospodarki wodnej regionów wodnych).

Efektom samostanowienia jest przekazanie zainteresowanej stronie realizacji/koordynacji/nadzoru nad wybranym elementem systemu zarządzania gospodarką wodną (np. powołanie stowarzyszeń użytkowników wód).

Aktywny udział społeczeństwa w opracowywaniu i wdrażaniu planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy zagwarantowany jest w zapisach Ramowej Dyrektywy Wodnej. Natomiast wspólne podejmowanie decyzji oraz samostanowienie, nie znajdują zapisów w jej treści, ale w wielu przypadkach powinny być rozważane jako najlepsze rozwiązania praktyczne.

Poszczególne formy udziału społeczeństwa nie wykluczają się, wręcz przeciwnie – stanowią wzajemne uzupełnienie: konsultacje można traktować jako sposób informowania społeczeństwa, aktywny udział społeczeństwa inicjuje i wspomaga konsultacje, a dostęp do informacji jest podstawą rozpoczęcia wszystkich form udziału społeczeństwa (rys. 4).

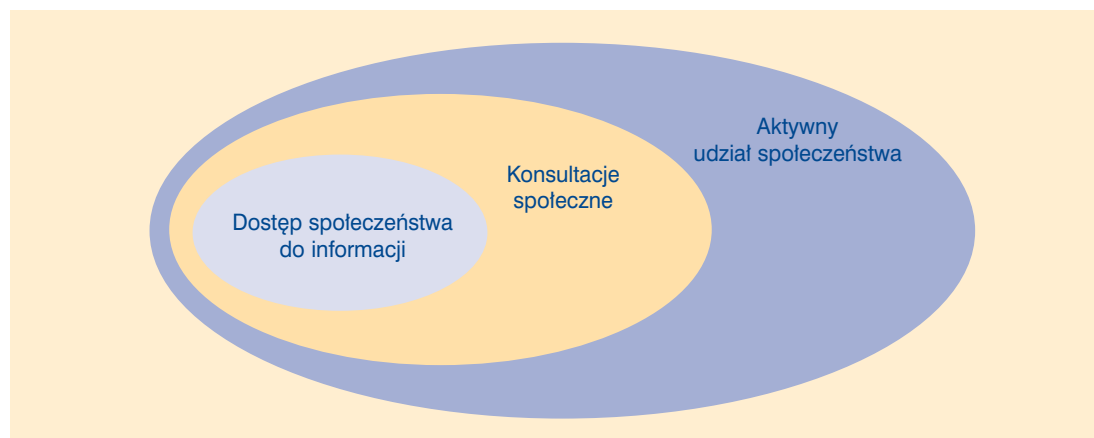
Każda z form angażowania społeczeństwa może być z powodzeniem zastosowana na wszystkich etapach wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej. Istotną kwestią jest jednak wybór właściwej formy w zależności od rodzaju odbiorców, jasne określenie, jaka forma udziału społeczeństwa została wybrana do realizacji, do kogo jest ona adresowana

i w jakim celu podjęta. Dla przykładu: aktywny udział wszystkich grup interesu w publicznej debacie celem zidentyfikowania i omówienia problemów gospodarki wodnej; konsultacje z użytkownikami wód celem wyboru optymalnego wariantu działania; informowanie społeczeństwa o przyjętych rozwiązaniach celem podniesienia ich świadomości. W trakcie całego procesu angażowania społeczeństwa ważna jest również ocena udziału poszczególnych zainteresowanych stron oraz efektywności stosowanych metod i narzędzi, a także bieżąca ich modyfikacja.

2.5 Dlaczego potrzebny jest udział społeczeństwa?

Zaangażowanie, w różnych formach, możliwie szerokiej reprezentacji społeczeństwa jest konieczne z uwagi na interdyscyplinarny charakter działań związanych z zarządzaniem zasobami wodnymi. Stworzenie forum składającego się z przedstawicieli władz odpowiedzialnych za planowanie gospodarowania wodami, stron zainteresowanych użytkowaniem wód oraz zaangażowanych w ich ochronę, a także pojedynczych osób w jakikolwiek sposób odczuwających skutki prowadzonej gospodarki wodnej przyniesie wymierne korzyści w postaci:

- podniesienia jakości planów gospodarowania wodami w dorzeczach i wynikających z nich programów działań, w efekcie wykorzystania rozległej wiedzy, doświadczeń, wniosków naukowych, w tym nowatorskich i najlepszych dostępnych rozwiązań oraz inicjatyw poszczególnych zainteresowanych stron,



Rys. 4. Powiązania form udziału społeczeństwa wymaganych przez Ramową Dyrektywę Wodną

PAMIĘTAJ!
Udział społeczeństwa jest sposobem usprawnienia procesu podejmowania decyzji. Przy podejmowaniu decyzji zadbaj o udział tych grup interesu, których one dotyczą.

PAMIĘTAJ!

Udział społeczeństwa

nie oznacza, że:

- wszyscy biorą udział; decyzję kogo zaprosisz, poprzedź analizą grup interesu,
- wszyscy podejmują decyzje; dokładnie określ, jakie kto ma uprawnienia,
- traci się kontrolę; nie planuj wyniku procesu angażowania społeczeństwa, ale dobrze zorganizuj sam proces,
- zgodę osiąga się za wszelką cenę; postaw sprawę jasno – nie jest możliwe spełnienie wszystkich oczekiwań.

- optymalizacji sposobów wykorzystania narzędzi, środków finansowych i czasu w procesie wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej,
- zapewnienia bardziej przejrzystego i twórczego procesu podejmowania decyzji,
- społecznego wsparcia procesów podejmowania decyzji oraz współodpowiedzialności za nie,
- akceptacji przez społeczeństwo nowych decyzji, w kreowaniu których brało udział,
- podniesienia poziomu świadomości społecznej w zakresie problemów gospodarczych i ekologicznych danego dorzecza.

2.6 Kogo należy angażować?

Ramowa Dyrektywa Wodna nie precyzuje, kto powinien być uczestnikiem procesu angażowania społeczeństwa, przywołując jedynie określenia „ogół społeczeństwa”, „społeczeństwo, włączając użytkowników”. Definicję „**społeczeństwa**” przyjęto wobec tego za artykułem 2d Dyrektywy w sprawie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (2001/42/WE) oraz artykułem 2, ust. 4 Konwencji z Aarhus: „jedna lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z ustawodawstwem państwowym lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy” [10].

W związku z wymaganym przez Ramową Dyrektywę Wodną aktywnym udziałem społeczeństwa, na potrzeby Przewodnika przyjęto również za Konwencją z Aarhus definicję „**zainteresowana społeczność**” oznaczającą: „część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie”. Termin ten, lub stosowane zamiennie pojęcia „**grupa interesu**”, „**zainteresowana strona**” lub „**uczestnik**” obejmuje zarówno tych członków społeczeństwa, którzy świadomie uczestniczą w działaniach ze sfery gospodarki wodnej, jak i strony nieświadome tej działalności i potencjalnych jej skutków (w praktyce dotyczy to większości indywidualnych osób i wielu małych organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorstw).

Przy wdrażaniu RDW nie można również pominąć tzw. „**szerokiego grona odbiorców**”, które tworzą członkowie społeczeństwa jedynie w niewielkim stopniu zainteresowani rozpatrywanym zagadnieniem i mający samodzielnie niewielki wpływ na jego wynik, jednakże kolektywnie ich zainteresowanie i wpływ mogą być znaczne.

O ile dostęp do informacji o problemach gospodarki wodnej w dorzeczu powinien być zapewniony dla całego społeczeństwa i szerokiego grona odbiorców, o tyle ze względów finansowych i organizacyjnych nie jest możliwe, ani niezbędne, zapewnienie aktywnego udziału w rozpatrywanych kwestiach przedstawicielom wszystkich zainteresowanych stron. Wyboru uczestników, których udział jest najbardziej zasadny, uwzględniając ich różnorodność i reprezentatywność odpowiednio do złożoności problemów gospodarki wodnej w dorzeczu, należy dokonać w oparciu o następujące kryteria:

- związek uczestnika z rozpatrywanymi zagadnieniami dotyczącymi gospodarki wodnej,
- skala i warunki, w których uczestnicy zazwyczaj działają oraz kogo reprezentują,
- zainteresowanie uczestnika ewentualnym udziałem w zarządzaniu gospodarką wodną,
- zdolność uczestnika do zaangażowania się,
- polityczne, społeczne oraz środowiskowe (pro-/anty-) stanowisko uczestnika.

Przedstawiciele poszczególnych grup interesu będą mieli zróżnicowany wkład w działania ze sfery gospodarki wodnej. Niektórzy mogą mieć do zaoferowania własne pomysły, doświadczenie i posiadane informacje. Inni mogą być bezpośrednio zainteresowani aktywnym zaangażowaniem kapitału, ponieważ rozpatrywane problemy mogą mieć bezpośredni wpływ na posiadane przez nich grunty lub nieruchomości. W wielu sytuacjach indywidualne osoby mogą być reprezentowane przez organizacje. Rola poszczególnych grup interesu powinna być poddawana analizie i dokładnie określana na każdym etapie wdrażania Dyrektywy.

Technika wyboru odpowiednich uczestników powinna być dokonywana przy użyciu tak zwanej analizy grup interesu, umożliwiającej uszeregowanie uczestników procesu pod względem potencjalnej efektywności ich wkładu w planowanych przedsięwzięciach. Utworzona w ten sposób lista

zainteresowanych stron powinna mieć pisemne uzasadnienie.

Przykładowa lista uczestników w planowaniu działań w gospodarce wodnej:

👉 decydenci:

- przedstawiciele ministerstw i innych organów centralnych,
- ciała ustawodawcze,
- regionalna (wojewódzka) i lokalna (powiatowa i gminna) administracja rządowa i samorządowa.

👉 osoby reprezentujące grupy zawodowe:

- publiczne i prywatne podmioty gospodarcze (przedsiębiorstwa komunalne, przedsiębiorstwa produkcyjne zużywające wodę w procesach technologicznych, przedsiębiorstwa użytkujące wodę w celach innych, niż produkcyjne, przedsiębiorstwa usługowe, firmy ubezpieczeniowe),
- stowarzyszenia i związki zawodowe,
- jednostki naukowo-badawcze,
- firmy i organizacje konsultingowe (społeczne, ekonomiczne, ekologiczne).

👉 grupy lokalne – niezawodowe jednostki organizacyjne:

- stowarzyszenia, komitety i rady społeczne działające na poziomie lokalnym i związane z konkretnym miejscem,
- grupy wspólnych interesów, np. rolnicy, rybacy, ornitolodzy.

👉 organizacje społeczne (ekologiczne, społeczne, ekonomiczne):

- organizacje pozarządowe,
- stowarzyszenia użyteczności publicznej.

👉 osoby indywidualne.

2.7 Kiedy należy angażować społeczeństwo?

Powyższe pytanie odnosi się nie tylko do terminu, w którym należy angażować przedstawicieli grup interesu do procesu wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej, ale również warunków finansowych całego przedsięwzięcia, w którym planuje się udział społeczeństwa. Forma udziału społeczeństwa musi być dopasowana do budżetu przedsięwzięcia, a jego koszt nie może być bez potrzeby zawyżony (zasada proporcjonalności).

Jednym z trudniejszych zadań związanych z wdrażaniem Dyrektywy jest dotrzymanie harmonogramu prac. Osiągnięcie środowiskowych

celów Dyrektywy powinno nastąpić w roku 2015. Wcześniejsze działania, warunkujące osiągnięcie tego celu, podzielone są na kilka etapów z określonymi terminami ich realizacji (patrz rozdział 1.3). Każdy z etapów planowania wdrażania Dyrektywy daje inne możliwości udziału społeczeństwa.

Terminy włączania społeczeństwa w poszczególne etapy prac zależne są od wielu czynników lokalnych, takich jak: cele i założenia danego zadania, jego podłoże historyczne i kontekst polityczny, a także rola poszczególnych uczestników.

Proces angażowania społeczeństwa powinien rozpocząć się we wczesnym stadium planowania gospodarki wodnej na obszarze dorzecza, zanim jeszcze zostaną podjęte wiążące decyzje. Tylko wówczas władze będą mogły w optymalny sposób skorzystać z wiedzy, spostrzeżeń i uwag zainteresowanych stron, a także zapewnić maksymalne ich zaangażowanie i najwyższy poziom akceptacji przyszłych decyzji. Wczesne pobudzenie zaangażowania społeczeństwa może zapobiec sytuacji, w której władze będą miały przygotowany plan gospodarki wodnej na obszarze dorzecza, na który nie będzie można osiągnąć ogólnej zgody. Stąd też, angażowanie społeczeństwa powinno rozpocząć się jak najwcześniej, a nie dopiero w 2006 r., jak to określa RDW.

Udział społeczeństwa we wdrażaniu Dyrektywy będzie optymalnie racjonalny wówczas, gdy zapewni się właściwe proporcje pomiędzy wkładem kadrowym, finansowym i czasowym w organizację



procesu, a potencjalnymi efektami uzyskanymi w wyniku jego realizacji. Powyższa zasada dotyczy zarówno organizatorów procesu angażowania społeczeństwa, jak i jego uczestników. Proporcje te powinny być w wyważony sposób ustalone dla poszczególnych etapów wdrażania Dyrektywy, jak również dla poszczególnych form udziału społeczeństwa.

Poniżej przedstawiono pytania, na które odpowiedź pomoże w dobrym zaplanowaniu procesu angażowania społeczeństwa:

1. Na którym etapie prac zaangażować społeczeństwo?
2. Jaki szczególny problem jest związany z danym etapem prac i jakie planowane przedsięwzięcia są z tym etapem związane?
3. Na ile wynik danego etapu prac jest niesprecyzowany ostatecznie i otwarty na nowe sugestie?
4. Na jaką skalę planować udział społeczeństwa?
5. Jaką formę udziału społeczeństwa zastosować?
6. Jakie grupy interesu zaangażować?
7. Jakie środki techniczne i organizacyjne podjąć przy organizacji procesu angażowania społeczeństwa?
8. Jakie środki planuje się zaangażować w zapewnienie udziału społeczeństwa:
 - a) zasoby ludzkie,
 - b) finanse,
 - c) czas?
9. Jak ma się kontekst polityczny (pro/kontra/neutralnie) w stosunku do udziału społeczeństwa?
10. Jaki jest ogólny poziom akceptacji społecznej w stosunku do angażowania społeczeństwa?
11. Kto będzie podejmował ostateczną decyzję?
12. Kogo ze swej strony zaangażować w proces i w jakim zakresie?
13. Czy znane są inne procesy angażowania społeczeństwa podobne do planowanego i jakie wnioski z nich wynikają?
14. W jaki sposób informować społeczeństwo?
15. Jakich rezultatów udziału społeczeństwa należy się spodziewać?
16. Czy zaangażowanie społeczeństwa może pozytywnie wpłynąć na projekt?
17. Jakie korzyści może przynieść udział społeczeństwa?

Spółeczeństwo i reprezentanci grup interesu powinni zdawać sobie sprawę z tego, że proces planowania wdrażania Dyrektywy pochłonie czas i pieniądze wszystkich uczestników procesu, np. koszty administracyjne organizacji, koszty wynajęcia konsultantów itp.¹⁵

2.8 Zakres udziału społeczeństwa

Za realizację celów Ramowej Dyrektywy Wodnej odpowiedzialne są właściwe w sprawach gospodarki wodnej władze, stąd też w ich kompetencji leży organizacja procesu angażowania społeczeństwa. Ramowa Dyrektywa Wodna wyraźnie podkreśla, że to nie społeczeństwo powinno szukać sposobów do włączenia się w poszczególne etapy wdrażania Dyrektywy, ale administracja odpowiedzialna za jej wdrażanie ma obowiązek **pobudzać** zaangażowanie społeczeństwa i **zachęcać** do uczestnictwa w tym procesie przedstawicieli wszystkich zainteresowanych stron, a także **zwarantować** przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz dostęp społeczeństwa do dokumentów źródłowych i informacji związanych z wdrażaniem RDW. **Dyrektywa wskazuje na równą wagę i obligatoryjny charakter wszystkich form udziału społeczeństwa.**

Dyrektywa nie podaje szczegółowych wytycznych angażowania społeczeństwa. Bardziej precyzyjnie odnosi się jedynie do informowania społeczeństwa i konsultacji społecznych przy realizacji następujących zagadnień:

- harmonogram i program prac związanych z tworzeniem planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wraz z zestawieniem działań, które należy wprowadzić w drodze konsultacji,
- pośredni przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej dorzecza,
- projekt planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

Należy zaznaczyć, że powodzenie tej trójfazowej procedury informowania i konsultacji społecznych uzyska się jedynie wówczas, gdy zostanie ona zainicjowana ze znacznym wyprzedzeniem prac nad opracowaniem planów gospodarowania wodami. Zakres aktywnego udziału społeczeństwa pozo-

¹⁵ W przypadku jednego z miast szwedzkich, 25% kosztów i czasu opracowywania planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza przeznaczono na konsultacje i informowanie społeczeństwa.

PAMIĘTAJ!
Nie podejmuj decyzji sam. Podziel się odpowiedzialnością za nie z innymi!

staje domeną władz odpowiedzialnych za zarządzanie gospodarką wodną, które samodzielnie powinny zdecydować, na ile zechcą podzielić się współodpowiedzialnością za podejmowane decyzje z wybranymi grupami interesu. Należy jednak mocno zaakcentować, że plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, spełniające wymogi nowego systemu zarządzania gospodarką wodną, powinny być optymalnym wyborem dokonanym w wyniku współdziałania wszystkich zainteresowanych stron.

Zastosowanie jedynie wskazanego powyżej wymaganego minimalnego zakresu konsultacji i informowania społeczeństwa z pewnością nie wystarczy do zachęcenia społeczeństwa do udziału we wdrażaniu Dyrektywy, tym bardziej, że dla społeczeństwa uczestnictwo w tym procesie jest całkowicie dobrowolne. Wywiązanie się przez władze z obowiązku aktywnego angażowania społeczeństwa, wymusza konieczność poszukiwania przez decydentów efektywnych metod i narzędzi działania, które wyzwolą u potencjalnych uczestników wolę i chęć współdziałania z nimi.

2.9 Skala udziału społeczeństwa

Udział społeczeństwa we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej powinien być organizowany na wszystkich poziomach, na których wdrażane będą poszczególne działania Dyrektywy (obszary dorzeczy, obszary dorzeczy międzynarodowych, dorzecza, regiony wodne, części wód), a stosowane formy powinny być dobierane odpowiednio do danego poziomu. Ponadto, procesem angażowania społeczeństwa powinny być objęte nie tylko obszary, na których będą wdrażane zadania, ale również obszary odczuwalnych skutków poszczególnych przedsięwzięć.

Podejmując wszystkie formy udziału społeczeństwa na mniejszym obszarze, należy liczyć się z szerszym udziałem społeczeństwa i większym odzewem na podejmowane działania, gdyż efekty wdrażania gospodarki wodnej w bezpośredni sposób będą odczuwane przez ogół społeczeństwa lub grupy interesu działające lub zamieszkujące dany obszar. Jednocześnie, zaistnieją warunki do uzyskania bardziej precyzyjnych i przydatnych uwag i informacji. W przypadku organizacji procesu angażowania społeczeństwa na obszarze do-

rzecza, należy prawdopodobnie liczyć się ze znacznie mniejszym zainteresowaniem społecznym omawianymi zagadnieniami, gdyż siłą rzeczy poruszane będą zagadnienia o dużym stopniu ogólności. Tym samym, korzyści z udziału społeczeństwa mogą okazać się mniej zadowalające.

Najbardziej odpowiednim poziomem organizacji procesu angażowania społeczeństwa w warunkach polskich, wydaje się być region wodny, a w wyjątkowo skomplikowanych sytuacjach – zlewnia lub nawet część wód. Oczywiście, w każdym z tych przypadków należy mieć na uwadze zasadę proporcjonalności pomiędzy nakładami kadrowymi, finansowymi i czasowymi na organizację procesu, a spodziewanymi korzyściami z udziału społeczeństwa, omówioną w rozdziale 2.7.

Poniżej podano przykładowy sposób organizacji procesu angażowania społeczeństwa w planowaniu gospodarowania wodami w dorzeczu:

1. Ustalenie schematu organizacyjnego działań na obszarze dorzecza.

Zidentyfikowanie kluczowych problemów na obszarze dorzecza oraz określenie ich zasięgu przestrzennego we współpracy z głównymi grupami interesu. Przy podziale odpowiedzialności za ich rozwiązywanie pomiędzy administracją poszczególnych szczebli zarządzania gospodarką wodną, powinna obowiązywać zasada subsydiarności, która oznacza, że administracja szczebla wyższego realizuje tylko te zadania, które nie są możliwe do rozwiązania na szczeblu niższym. Określenie poziomu, na którym będzie rozwiązywany dany problem (skala międzynarodowa, regionalna, lokalna), wskaże jednocześnie zasięg przestrzenny organizacji procesu angażowania społeczeństwa.

2. Określenie zadań dla poszczególnych grup interesu oraz wybór form udziału właściwych dla charakteru tych grup oraz ich potencjalnego wkładu, a także optymalnych z uwagi na budżet całego projektu.

3. Wdrożenie form udziału społeczeństwa w miejscach najbliższych obszarowi działania/zamieszkania zidentyfikowanych grup interesu.

4. Zapewnienie sprawnego zwrotnego przepływu informacji o pierwszych rezultatach udziału społeczeństwa pomiędzy uczestnikami procesu oraz lokalnymi i wyższymi poziomami zarządzania gospodarką wodną (przepływ informacji w pierwszej kolejności z poziomu niższego na wyższy –

„od szczegółu do ogółu”, a następnie ze szczebla regionalnego i międzynarodowego na lokalny – „od ogółu do szczegółu”).

5. Zapewnienie sprawnej i dokładnej sprawozdawczości, ujmującej opisy rozwiązań proponowanych przez poszczególnych uczestników, celem zachowania istotnych lokalnie szczegółów.

Zainicjowanie procesu angażowania społeczeństwa zgodnie z powyższym tokiem postępowania, powinno należeć do organu władzy działającego w skali obszaru dorzecza, natomiast sam proces może być już prowadzony na niższych poziomach zarządzania gospodarką wodną (w Polsce w regionach wodnych). Wyniki wszelkich inicjatyw dotyczących udziału społeczeństwa podejmowanych na niższych poziomach, zawsze powinny być przekazywane na poziom dorzecza.

Komunikacja pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesu angażowania społeczeństwa (spotkania otwarte, wywiady, sondy, warsztaty, strony internetowe) jest szczególnie ważna dla sprawnego przebiegu całego procesu. Dodatkowo, w przypadku dużych dorzeczy, z jakimi mamy do czynienia w Polsce, dzięki komunikacji i koordynacji pomiędzy jednostkami zarządzającymi wydzielonymi częściami obszaru dorzecza (regionalnymi zarządami gospodarki wodnej) możliwe

będzie rozstrzygnięcie kwestii skali zasięgu organizacji procesu angażowania społeczeństwa. Zapewnienie efektywnej komunikacji wymaga zbudowania i utrzymania formalnych, a przede wszystkim nieformalnych sieci kontaktów pomiędzy poszczególnymi uczestnikami procesu. Wskazane jest stworzenie w każdym obszarze dorzecza głównego punktu informacyjnego, którego funkcjonowanie pomogłoby w wymianie rezultatów i doświadczeń związanych z udziałem społeczeństwa. W międzynarodowych dorzeczach, w których ludność posługuje się różnymi językami, należy zapewnić odpowiednie środki finansowe na przetłumaczenie najważniejszych dokumentów.

W Aneksach 4–8 przedstawiono praktyczne przykłady zapewnienia udziału społeczeństwa w planowaniu gospodarowania wodami w dorzeczach różnej wielkości – od dorzecza należącego do jednego państwa do dorzecza międzynarodowego. Jak z nich wynika, udział społeczeństwa może być z powodzeniem organizowany na każdym poziomie zarządzania gospodarką wodną. Sprawą zasadniczą jest umiejętne zastosowanie odpowiedniej kombinacji grup interesu, form udziału społeczeństwa oraz metod organizacji samego procesu dostosowanej do skali zasięgu działań.

3. Aktywny udział społeczeństwa w procesie wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej



© WWF/J. Engel

3.1 Wprowadzenie do problematyki aktywnego udziału społeczeństwa

Artykuł 14 Ramowej Dyrektywy Wodnej skupia się przede wszystkim na obowiązku konsultacji społecznych przy opracowywaniu, rewizji oraz aktualizacji planów gospodarowania wodami w dorzeczach. Tymczasem, pobudzanie aktywnego udziału społeczeństwa powinno być rozważane w znacznie szerszej zakrojonych działaniach związanych z wdrażaniem Dyrektywy. Podkreślić należy jeszcze raz, że **aktywne angażowanie społeczeństwa we wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej nie jest działaniem dobrowolnym**, ale stanowi pakiet zobowiązań zapisanych w Dyrektywie:

- ☞ zawarty w artykule 14 zwrot „Państwa Członkowskie zachęcają wszystkie zainteresowane strony do aktywnego udziału we wdrażaniu niniejszej Dyrektywy” wskazuje, iż władze odpowiedzialne za zarządzanie gospodarką wodną muszą dolożyć starań w promocję oraz umożliwienie aktywnego udziału społeczeństwa,
- ☞ preambula w pkt 46 stanowi, iż: „konieczne jest dostarczenie odpowiedniej informacji (...) w celu włączenia ogółu społeczeństwa przed podjęciem ostatecznych decyzji w sprawie niezbędnych działań”.

Aktywny udział społeczeństwa może przynieść następujące korzyści:

- ☞ sprawniejsze opracowanie i wdrażanie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, z uwagi na utożsamianie przez zainteresowane strony swoich interesów, również finansowych, z założeniami i celami planów,

- ☞ ułatwione wdrażanie decyzji, dzięki wcześniejszemu rozwiązaniu na obszarze dorzeczy partykularnych problemów, które pojedynczo są łatwiejsze do rozwiązania, przez co nie będą blokować głównych działań planu,

- ☞ większe zrównoważenie i sprawiedliwość planowanych rozwiązań przy zapewnieniu szerszego zakresu wiedzy i różnych opcji postrzegania problemu,

- ☞ wzmocnienie związków pomiędzy decydentami a zaangażowanymi w proces grupami interesu, mogące zaowocować w przyszłości.

Aby uzyskać wśród społeczeństwa powszechną aprobatę aktywnego zaangażowania, już w początkowych etapach procesu wdrażania Dyrektywy należy opublikować strategię udziału społeczeństwa. „Powszechność” nie oznacza przy tym aktywnego zaangażowania w działania wszystkich potencjalnie zainteresowanych stron, ale zaproszenie do współpracy uczestników „odpowiednich w stosunku do danego kontekstu”. Upowszechnienie strategii aktywnego zaangażowania „odpowiednich” stron, ustanawiającej wyraźne granice tego zaangażowania, pomoże w utrzymaniu na realistycznym poziomie oczekiwań pozostałej części społeczeństwa w zakresie udziału w podejmowaniu decyzji.

3.2 Aktywny udział społeczeństwa a harmonogram wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej

Poniżej przedstawiono sposoby organizacji aktywnego udziału społeczeństwa w poszczególnych etapach wdrażania Dyrektywy, określonych w rozdziale 1.3.

🔹 **Etap I**

Dlaczego, co i kto?

Etap I ma na celu głównie ukonstytuowanie się władz dorzeczy. Zaangażowanie społeczeństwa w prace organów wspierających zarządzanie gospodarką wodną, umożliwi w późniejszym czasie podejmowanie strategicznych decyzji uwzględniających interesy wszystkich stron oraz ułatwi uzyskanie dla nich społecznej akceptacji.

Dodatkowo, udział na tym etapie przedstawicieli różnych grup interesu może przyczynić się do podniesienia poziomu świadomości społeczeństwa na temat Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz wynikających z niej zadań, a także kompetencji władz powołanych do jej wdrażania. Realizacja tego etapu wymaga dotarcia z informacjami o powyższych zagadnieniach do możliwie szerokiego grona społeczeństwa.

Jak?

Aktywne zaangażowanie społeczeństwa powinno być podejmowane na poziomie:

- państwa,
- obszaru dorzecza,
- lokalnym (regionu wodnego, zlewni, części wód).

Jest to znakomity etap do budowania płaszczyzny porozumienia pomiędzy władzami, a użytkownikami wód i wszystkimi innymi zainteresowanymi problematyką zarządzania gospodarką wodną. Możliwości takie stwarzały utworzone właśnie rady gospodarki wodnej regionów wodnych. Kandydatury na członków rad mogły być zgłaszane przez organa samorządu terytorialnego, organizacje gospodarcze, rolnicze, rybackie oraz społeczne związane z gospodarką wodną, a także zakłady korzystające z wód oraz właścicieli wód nie należących do Skarbu Państwa. Niestety, szansa budowania partnerstwa na tym etapie wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce nie została w pełni wykorzystana. Informacja o tworzonych radach gospodarki wodnej regionów wodnych nie

dotarła do wielu stron potencjalnie zainteresowanych gospodarowaniem wodami w dorzeczach. Dlatego też, nie we wszystkich radach zapewniona jest właściwa reprezentacja kluczowych grup interesu. Sytuacja ta powinna ulec poprawie przy wyborze członków rad drugiej kadencji, co nastąpi za 4 lata. Dodatkowo, w tych regionalnych zarządach gospodarki wodnej, w których ukonstytuowały się już te ciała, partnerstwo decydentów ze społeczeństwem może być budowane poprzez włączenie kluczowych grup interesu do prac stałych lub doraźnych komisji lub zespołów działających przy radach.

Metody angażowania społeczeństwa na tym etapie opierają się głównie o istniejące procedury formalne (np. zgłaszanie kandydatów na członków rad, uczestnictwo w pracach rad i ich komisjach, opiniowanie i upowszechnianie aktów prawnych). Najbardziej skutecznymi narzędziami, umożliwiającymi pobudzenie aktywnego udziału społeczeństwa, jest internet, prasa, spotkania informacyjne.

🔹 **Etap II**

Dlaczego, co i kto?

Efektom realizacji prac tego etapu jest sporządzenie charakterystyk dorzeczy. Aktywne zaangażowanie różnych grup interesu w tym etapie przyczyni się do:

- skompletowania informacji charakteryzujących dorzecze,
- rozpoznania wszystkich problemów związanych z gospodarowaniem wodami, nie tylko istotnych dla obszaru całego dorzecza, ale również ważnych na poziomie lokalnym,
- bardziej efektywnego wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wykonanie analiz,
- podniesienia poziomu świadomości wszystkich grup interesu na temat problemów gospodarczych i ekologicznych na obszarze dorzecza.

Charakterystyki regionów wodnych, składające się na charakterystykę dorzecza, wykonywane są przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Wymagają one wykonania szeregu analiz. Etap ten nie może odbyć się bez udziału kluczowych uczestników, dysponujących danymi lub źródłami informacji o danych niezbędnych do opracowania charakterystyk. Włączenie ich do współpracy zapewni:

- pozyskanie informacji o istniejących bazach danych przydatnych do wykonania charakterystyki dorzecza,
- pomoc organizacyjną i merytoryczną w trakcie wykonywania analiz (administracja rządowa i samorządowa, Inspekcja Ochrony Środowiska, Główny Urząd Statystyczny, spółki wodne, spółki wodno-ściekowe, Inspekcja Sanitarna, Administracja Lasów Państwowych, ośrodki doradztwa rolniczego, firmy konsultingowe, organizacje pozarządowe itd.),
- pozyskanie istniejących ekspertyz technicznych (Państwowy Instytut Geologiczny, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych),
- pozyskanie istniejących ekspertyz, opracowań naukowych i popularno-naukowych (jednostki naukowo-badawcze, organizacje pozarządowe) [7].

Jak?

Aktywne angażowanie społeczeństwa powinno być podejmowane na poziomie:

- państwa,
- obszaru dorzecza,
- lokalnym (regionu wodnego, zlewni, części wód).

Aktywny udział społeczeństwa może polegać na:

- uczestnictwie w pracach rad gospodarki wodnej regionów wodnych oraz działających przy nich komisjach i grupach roboczych,
- spotkaniach władz regionalnych zarządów gospodarki wodnej z grupami interesu,
- samodzielnym wykonywaniu przez poszczególne zainteresowane strony zadań określonych wspólnie z władzami.

Przykładowy plan działań dotyczący aktywnego udziału społeczeństwa:

1. Rozpoczęcie procesu – warsztaty (spotkania) z udziałem władz i wszystkich zainteresowanych stron dla rozpatrzenia:
 - a) założeń i celów działań,
 - b) procesu wdrażania założeń i celów,
 - c) zakresu kompetencji uczestników,
 - d) planu udziału społeczeństwa.
2. Sporządzenie kompendium wiedzy na temat obszaru dorzecza i jego zagospodarowania, przy wykorzystaniu np.: warsztatów, sondaży, dyskusji panelowych, wizji terenowych.

3. Analiza wiedzy o obszarze dorzecza i przygotowanie na tej podstawie procesu decyzyjnego.

4. Dostarczenie informacji opisanych w ramach pkt 1-3 wszystkim grupom interesu.

🔹 Etap III

Dlaczego, co i kto?

Etap III koncentruje się na planowaniu najbardziej efektywnych przedsięwzięć pomocnych w realizacji wymogów Dyrektywy dla obszarów dorzeczy. Aktywne zaangażowanie społeczeństwa pomoże w zidentyfikowaniu nastawienia, poglądów i pomysłów poszczególnych grup interesu oraz uzyskaniu porozumienia w zakresie przyjętych działań, zgodnie z oczekiwaniami wszystkich zainteresowanych stron. Prace te powinny być wspomagane aktywnym udziałem odpowiednich uczestników – grup doradczych (administracja rządowa i samorządowa, spółki wodne, spółki wodno-ściekowe, sektory gospodarki, organizacje społeczne i konsumenckie, jednostki badawcze, eksperci). W przypadku dorzeczy międzynarodowych, niezbędne jest powołanie międzynarodowej struktury koordynującej opracowanie i wdrażanie harmonogramu działań, do prac której można zaprosić przedstawicieli kluczowych grup interesu. Grupy zaangażowane w prace nad harmonogramem i programem działań dotyczących opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy mogą służyć również pomocą w trakcie późniejszych konsultacji społecznych¹⁶



© WWF/1. Chojnacki

¹⁶ Konsultacje społeczne trwają równoległe z realizacją etapu IV (patrz rozdział 4).

tych dokumentów w środowiskach, do których mają łatwiejszy dostęp, niż przedstawiciele władzy. Będąc współautorami dokumentów i znając wszystkie uwarunkowania, w jakich one powstawały, mogą przyczynić się do sprawnego i bezkonfliktowego przeprowadzenia konsultacji.

Jak?

Poziomy i metody aktywnego udziału społeczeństwa, jak w etapie II.

🔹 Etap IV

Dlaczego, co i kto?

Etap IV wymagać będzie opracowania i wdrożenia usprawnionych programów monitoringu wód powierzchniowych, podziemnych i obszarów chronionych. Włączenie monitoringu krajowego do europejskiej sieci monitoringu wód doprowadzi do niewątpliwie znacznych zmian w dotychczasowym systemie badania wód w Polsce. Niezbędne będzie uwzględnienie w nim bardzo szczegółowych wymogów określonych w załączniku V RDW.

Głównym realizatorem tego etapu prac będzie Główny Inspektorat Ochrony Środowiska nadzorujący i koordynujący państwowy monitoring środowiska. Program przyszłego monitoringu powinien uwzględniać instytucje już zaangażowane w badania stanu wód: Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska (krajowy, regionalny i lokalny monitoring wód powierzchniowych), Państwową Inspekcję Sanitarną (monitoring wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności), Państwowy Instytut Geologiczny (monitoring wód podziemnych), Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (pomiar i obserwacje hydrologiczne i meteorologiczne). Do realizacji tego etapu warto zaprosić jednostki naukowo-badawcze specjalizujące się w zagadnieniach dotyczących wskaźników jakości wód. Współpraca z nimi w szczególności powinna doprowadzić do wypracowania i przyjęcia wskaźników oceny jakości ekologicznej wód.

Jak?

Aktywne angażowanie społeczeństwa powinno być podejmowane na poziomach, jak w etapie II w formie spotkań władz Krajowego i regionalnych zarządów gospodarki wodnej ze wskazanymi wyżej instytucjami.

🔹 Etap V

Dlaczego, co i kto?

Podstawowym źródłem informacji do identyfikacji najważniejszych zagadnień związanych z gospodarką wodną w granicach dorzecza, będą wyniki analiz wykonanych dla poszczególnych regionów wodnych (etap II). Jednak szereg problemów może wyłonić się również w trakcie pierwszej tury konsultacji społecznych (etap III) oraz późniejszych dyskusji z przedstawicielami zainteresowanych stron. Ich opinie, wiedza i doświadczenie szczególnie przydatne będą przy identyfikacji problemów o znaczeniu lokalnym, często pomijanych w trakcie wykonywania skomplikowanych analiz dla bardzo dużego obszaru.

Tak, jak w przypadku etapu III, grupy zaangażowane w prace nad identyfikacją najważniejszych zagadnień związanych z gospodarką wodną dorzecza, mogą służyć pomocą w trakcie późniejszych konsultacji społecznych wypracowanego dokumentu¹⁷.

Jak?

Poziomy i metody aktywnego udziału społeczeństwa, jak w etapie II.

🔹 Etap VI i VII

Dlaczego, co i kto?

Realizacja planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy będzie miała wpływ na działalność różnych grup interesu lub poszczególne grupy będą odpowiedzialne za wdrażanie niektórych jego elementów (spółki wodne, spółki wodno-ściekowe, sektory gospodarki itp.). Stąd też, powinny one aktywnie uczestniczyć w formułowaniu projektu planu i późniejszych jego aktualizacjach. Grupy, które będą wdrażały przyszły plan, będą świadomymi swoich możliwości i ograniczeń organizacyjnych, kadrowych i finansowych, przyczynią się do nadania mu bardziej realistycznego charakteru. Dodatkowo, będą bardziej skłonne do wdrażania działań, w formułowaniu których uczestniczyły.

Opracowywanie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy powinno być skoordynowane z innymi procesami planowania dotyczącymi użytkowania wód i gruntów, jak też mechani-

¹⁷ Konsultacje społeczne trwają równoległe z realizacją etapu VI (patrz rozdział 4).

zmami finansowania podejmowanych działań. Stąd też, przy opracowywaniu ich nie może zabraknąć przedstawicieli organów określających politykę zagospodarowania przestrzennego (marszałkowie województw, wójtowie gmin, burmistrzowie i prezydenci miast) oraz instytucji finansujących (Narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, banki, sponsorzy itp.).

Prace nad opracowaniem kolejnych wersji planów powinny być również wspomagane aktywnym udziałem firm konsultingowych, organizacji konsumenckich, jednostek naukowo-badawczych, niezależnych ekspertów, organizacji pozarządowych oraz osób indywidualnych.

Tak, jak w etapie III, uczestnicy zaangażowani w prace nad projektami planów, mogą być pomocni w trakcie późniejszych ich konsultacji społecznych¹⁸.

Jak?

Aktywne angażowanie społeczeństwa powinno być podejmowane na poziomie obszaru dorzecza. Metody aktywnego udziału społeczeństwa, jak w etapie II.

Wzorcowy sposób angażowania różnych grup interesu w poszczególnych etapach opracowywania planu gospodarowania wodami w dorzeczu we Francji prezentuje Aneks 9. Aneks 10 przedstawia ten proces na przykładzie Holandii. W Aneksie 11 dodatkowo zamieszczono informacje o konkretnych projektach realizacyjnych podjętych w ramach współdziałania władz ze społeczeństwem w Szwecji.

🔹 **Etap VIII**

Dlaczego, co i kto?

Etap VIII wymaga wypracowania nowych mechanizmów finansowych korzystania z zasobów wodnych, które będą musiały opierać się o długoterminowe prognozy zaopatrzenia w wodę i użytkowania wody na danym obszarze dorzecza, jak również o najbardziej efektywną pod względem ekonomicznym i środowiskowym kombinację działań w stosunku do korzystania z zasobów wodnych. Do realizacji tego etapu prac powinni być wobec tego włączeni główni użytkownicy wód na obszarze dorzecza, których dotyczyć będzie nowa wodna polityka cenowa: przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne, spółki wodne, podmioty gospodarcze, samorządy lokalne oraz indywidualni użytkownicy wód, a także środowiska naukowe i konsultingowe.

Jak?

Poziomy i metody aktywnego udziału społeczeństwa, jak w etapie II.

🔹 **Etap IX i X**

Dlaczego, co i kto?

Etap wdrażania opracowanych planów powinien przebiegać przy dalszej aktywności możliwie licznej reprezentacji grup interesu, celem utrzymania wysokiego poziomu świadomości społecznej o realizowanych przedsięwzięciach, zapewnienia społecznej kontroli właściwej ich realizacji oraz dokonywania równoległej oceny efektywności podejmowanych działań.

Poziomy i metody aktywnego udziału społeczeństwa, jak w etapie II.

¹⁸ Konsultacje społeczne trwają równoległe z realizacją etapu VII (patrz rozdział 4).



4. Konsultacje społeczne

4.1 Wprowadzenie do problematyki konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne wiążą się z włączeniem do przygotowania i realizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy „ogółu społeczeństwa” (szersze grono, niż tylko zainteresowane strony).

Konsultacje w pośredni sposób umożliwiają wszystkim zainteresowanym stronom uczestnictwo w procesach decyzyjnych. Są one wartościowym uzupełnieniem aktywnego udziału społeczeństwa na poszczególnych etapach procesu wdrażania Dyrektywy i swego rodzaju sprawdzianem, czy punkty widzenia wszystkich grup interesu zostały przedstawione i uwzględnione w trakcie dotychczasowych prac.

Zgodnie z art. 14 Ramowej Dyrektywy Wodnej przewidziane są trzy tury konsultacji społecznych (patrz rozdział 1.3). Dodatkowo, konsultacjom społecznym podlegają uaktualniane co 6 lat plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i nawiązujące do nich programy działań.

Formy konsultacji społecznych:

1. Konsultacje pisemne (bierne) sprowadzają się do zebrania od przedstawicieli społeczeństwa pisemnych uwag (na papierze, pocztą tradycyjną lub elektroniczną) do udostępnionych przez władze dokumentów.

2. Konsultacje ustne (aktywne), w trakcie których przedstawiciele społeczeństwa mają możliwość uczestniczenia w dyskusji z właściwymi władzami podczas publicznych debat, wywiadów, sondaży,

warsztatów lub konferencji. W trakcie tego rodzaju inicjatyw przedstawiane są najistotniejsze zagadnienia, a następnie uczestnicy konsultacji samodzielnie lub zespołowo przygotowują i wyrażają uwagi na ich temat. Konsultacje dotyczące opracowywania planowanych przedsięwzięć mogą dotyczyć poszukiwania rozwiązań konkretnych problemów, np. „w jaki sposób rozwiązać dany problem?” lub „w jaki sposób kontynuować działania?”.

Jak pokazują doświadczenia, konsultacje ustne są zdecydowanie lepszą formą działania, niż pisemne. W praktyce, często stosowana jest kombinacja obydwu form konsultacji.

4.2 Podstawowe zasady przeprowadzania pisemnych konsultacji

Przy organizacji konsultacji społecznych w ramach wdrażania RDW należy uwzględnić kilka podstawowych zasad:

1. Włączenie konsultacji społecznych w proces planowania gospodarowania wodami, z rozważeniem możliwości rozszerzenia terminów i zakresu konsultacji określonych w art. 14 Dyrektywy.
2. Precyzyjne określenie:
 - uczestników konsultacji, przy zagwarantowaniu otwartości procesu konsultacji dla wszystkich zainteresowanych grup społeczeństwa,
 - zagadnień poddawanych konsultacjom,
 - ram czasowych obowiązujących dla konsultacji,
 - celu konsultacji.

3. Zwięzłe, jasne i przystępne dla szerokiego grona odbiorców formułowanie dokumentów stanowiących przedmiot konsultacji, zawierających 2-3 strony streszczenia głównych konsultowanych kwestii.

4. Rozpowszechnienie dokumentów w sposób zapewniający efektywne poinformowanie wszystkich grup i osób potencjalnie zainteresowanych konsultowanymi zagadnieniami, przy maksymalnym wykorzystaniu elektronicznych środków komunikacji.

5. Zapewnienie wszystkim zainteresowanym co najmniej sześciomiesięcznego okresu pisemnych konsultacji dokumentów.

6. Uważna i obiektywna analiza wypowiedzi na temat dokumentów oraz upowszechnienie jej rezultatów wraz z opisem wyrażonych stanowisk oraz powodów podjęcia wobec nich decydującego rozstrzygnięcia.

7. Przeprowadzenie monitoringu i oceny konsultacji przez wyznaczonego koordynatora odpowiedzialnego za rozpowszechnienie wyników konsultacji w ministerstwie właściwym do spraw gospodarki wodnej (w Polsce – w Ministerstwie Środowiska).

4.3 Zarządzanie dostarczaniem uwagami

Niezwykle istotnym elementem procesu konsultacji społecznych jest prawidłowe zarządzanie dostarczaniem uwagami. Ze względu na fakt, że konsultacjami społecznymi powinien być objęty cały obszar dorzecza oraz obszar, na którym odczuwane będą skutki realizacji planu i programów gospodarowania wodami, można się spodziewać znacznej liczby uwag w poszczególnych turach konsultacji. W związku z tym, należy być przygotowanym do przyjęcia odzewu ze strony społeczeństwa oraz do podjęcia stosownych działań organizacyjnych i merytorycznych już w momencie rozpoczęcia procesu konsultacji.

👉 Gdzie gromadzić uwagi?

Punkt 7 zamieszczonych w rozdziale 4.2 zasad przeprowadzania konsultacji wskazuje na miejsce, w którym będą gromadzone wyniki konsultacji. Dyrektywa nie zawiera żadnych dodatkowych szczegółowych postanowień dotyczących groma-

dzenia uwag otrzymanych ze strony społeczeństwa. Jeśli uwzględniamy plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy jako całość, to uwagi powinny być gromadzone centralnie przez krajowy organ koordynujący prace nad planem (Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej) lub regionalnie przez organy współpracujące przy opracowaniu planu (dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej).

Uwagi dotyczące planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy międzynarodowych mogą być gromadzone w określonym punkcie na poziomie poszczególnych państw. Zebrane uwagi powinny być natychmiast przesłane do właściwej jednostki koordynującej przygotowanie planu gospodarowania wodami na obszarze międzynarodowego dorzecza (o ile taka istnieje), celem przeprowadzenia ich weryfikacji. W przypadku dobrze uzasadnionych uwag powinny zostać podjęte działania wprowadzające odpowiednie zmiany w planie gospodarowania wodami danego kraju, a następnie rezultaty tych działań przekazane jednostce międzynarodowej.

Na obszarach dorzeczy przebiegających przez granice państwowe, a z takimi mamy do czynienia w Polsce (patrz przypis 6), które wymagają opracowania tzw. „pod-planów”, metodą pomocną w zredukowaniu odgórnej koordynacji ze strony jednostki międzynarodowej jest rozpatrywanie uwag dotyczących danej części obszaru dorzecza („pod-planu”) przez właściwe dla nich organy administracyjne, współpracujące z organami administracyjnymi właściwymi dla pozostałej części obszaru dorzecza.

👉 W jaki sposób analizować uwagi?

Powyżej zaakcentowano konieczność uważnej i obiektywnej analizy wypowiedzi na temat dokumentów przedkładanych do konsultacji oraz upowszechniania rezultatów tych analiz. Władze administracyjne przeprowadzające konsultacje powinny być w stanie odpowiedzieć bez zbędnej zwłoki na uwagi społeczeństwa, a także na bieżąco reagować na jakiegokolwiek problemy zgłaszane przez grupy interesu. Wszystkie zainteresowane strony powinny być informowane o motywach podjętych decyzji i ostatecznym wyniku procesu konsultacji. Należy także zapewnić redystrybucję uwag do właściwej jednostki koordynującej

PAMIĘTAJ!

Zadbaj o zwrotny przepływ informacji. Uczestnicy konsultacji muszą otrzymać informacje zwrotne zawierające uzasadnienie podjętych decyzji. Należy pamiętać, że w przyszłości konsultacje powinny być organizowane co 6 lat. Dbaj więc o uczestników konsultacji – będą ci jeszcze potrzebni!

lub/i organu administracyjnego odpowiedzialnego za gromadzenie uwag lub/i odpowiedniego regionalnego organu administracyjnego opracowującego plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, jeśli te uwagi odnoszą się do części obszaru dorzecza, do której dany organ nie posiada kompetencji.

W razie wpłynięcia dużej liczby uwag, wskazane jest podzielenie ich na kategorie. Następnie, odpowiednio do każdej kategorii, powinny zostać przygotowane odpowiedzi, decyzje i ich uzasadnienia, które zebrane w formie jednego dokumentu należałoby upowszechnić wśród osób i instytucji uczestniczących w konsultacjach.

4.4 Jak zorganizować konsultacje społeczne?

Przy organizacji konsultacji społecznych niezbędne jest dobre zorganizowanie i dopasowanie modelu działania do lokalnych uwarunkowań. Jako przykład posłużyć może następujący model procesu planowania (rys. 5):

Faza 1. Początkowa: wyraźne określenie zakresu projektu.

Faza 2. Badawcza: identyfikacja istniejących możliwości/pomysłów oraz ich analiza.

Faza 3. Wprowadzania hierarchii ważności: określenie punktów zbieżnych między możliwościami i pomysłami, pogrupowanie ich i ustalenie priorytetów, podjęcie decyzji i osiągnięcie porozumienia w sprawie przyszłych przedsięwzięć.

Faza 4. Realizacji i informowania o wynikach projektu.

Od strony praktycznej planowanie procesu konsultacji społecznych może przebiegać według następującego schematu postępowania:

1. Faza 1 – początek procesu: spotkanie/warsztat(y) z udziałem głównych uczestników konsultacji, celem omówienia:

a) celu konsultacji społecznych,

b) realizacji założeń art. 14 RDW i roli poszczególnych grup interesu w tych działaniach,

c) warunków wstępnych (zakres kompetencji) związanych z organizacją konsultacji społecznych,

d) dostępności i przydatności istniejących danych,

e) harmonogramu konsultacji społecznych.

2. Faza 2 – zbiór wiedzy i opinii na temat:

a) głównych zagadnień, które będą konsultowane,

b) odpowiedniego terminu dostarczenia konsultowanych dokumentów, w tym ewentualnie wniesienie poprawek do harmonogramu konsultacji,

c) grup społecznych uczestniczących w konsultacjach,

d) sposobu analizowania i systematyzowania uwag,

e) dostępnych narzędzi konsultacji,

f) sposobu zapewnienia informacji zwrotnych.

3. Faza 3 – analiza i systematyzowanie uwag oraz podejmowanie decyzji na podstawie konsultacji.

4. Faza 4 – informowanie wszystkich uczestników o wynikach konsultacji.

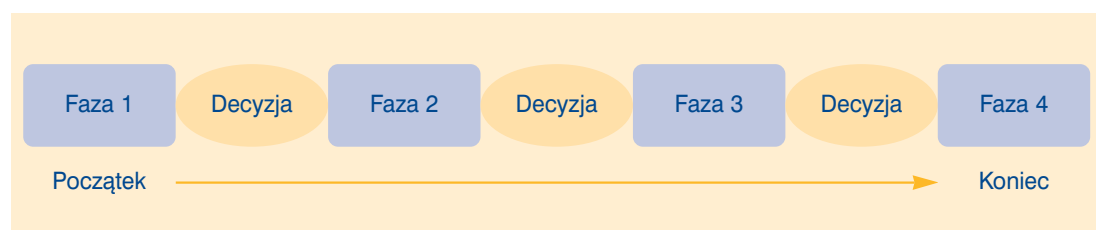
4.5 Konsultacje społeczne a harmonogram wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej

Zasady organizacji konsultacji społecznych w wymaganych przez Dyrektywę etapach jej wdrażania, omówiono zgodnie z harmonogramem przedstawionym w rozdziale 1.3.

🕒 **Po etapie III** – przez okres minimum 6 miesięcy

Dłaczego, co i kto?

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej lub jednostka koordynująca prace nad wdrażaniem Dyrektywy w międzynarodowym dorzeczu, przedstawiają do konsultacji społecznych harmonogram i program pracy dotyczący opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wraz z zestawieniem działań, które należy wprowadzić w drodze konsultacji.



Rys. 5. Uniwersalny model procesu planowania

Jak?

Dyrektywa nie określa szczegółowo formy konsultowanych dokumentów, w związku z tym przy ich opracowaniu należy stosować przynajmniej zasady opisane w rozdziale 4.2.

Poszczególnym grupom interesu należy dostarczyć ogólny zarys prac nad opracowaniem planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (gromadzenie danych, ocena, określenie celów i założeń, decyzje dotyczące planowanych przedsięwzięć) oraz przegląd organów administracyjnych i instytucji uczestniczących w opracowaniu planu (kto i w jakim terminie realizuje poszczególne zadania? kto zajmuje się międzynarodową koordynacją? kto kogo wspiera na poziomie międzynarodowym?). W razie konieczności, należy także udostępnić informacje na temat rozwiązań alternatywnych. Zainteresowane grupy społeczeństwa powinny zostać poinformowane o terminie, w jakim mogą składać swoje uwagi i propozycje.

W bardzo wczesnym stadium organizacji konsultacji należy określić obszar, na który mogą mieć wpływ planowane działania związane z wdrażaniem Dyrektywy. Do składania uwag mają bowiem również prawo grupy społeczeństwa zamieszkujące/działające poza obszarem dorzecza, na temat którego odbywają się konsultacje, a mogące odczuwać skutki podejmowanych działań.

Konsultacje społeczne powinny być podejmowane na poziomie:

- państwa,
- obszaru dorzecza,
- lokalnym (regionu wodnego, zlewni, części wód),
- obszarze, na którym mogą być odczuwane skutki działań podejmowanych w granicach obszaru dorzecza.

Na każdym z tych poziomów konsultacje społeczne mogą polegać na:

- a) konsultacjach pisemnych w wyniku:
 - opublikowania dokumentów (druki, strony internetowe),
 - rozesłania dokumentów do kluczowych grup interesu,
 - poinformowania ogółu społeczeństwa o miejscach, w których dostępne są dokumenty i możliwości wglądu w nie celem konsultacji,
 - udostępnienia dokumentów do wglądu celem konsultacji w siedzibie właściwych władz,

- opublikowania tekstów zawierających nietechniczne streszczenie najistotniejszych konsultowanych zagadnień,

- przeprowadzenia sondaży i wywiadów;

b) konsultacjach ustnych w wyniku:

- spotkań konsultacyjnych, warsztatów, sesji, debat, spotkań panelowych,
- spotkań władz Krajowego i regionalnych zarządów gospodarki wodnej z kluczowymi grupami interesu.

Bardzo efektywnym narzędziem, wielokrotnie wykorzystywanym dla celów szeroko zakrojonych konsultacji społecznych w Polsce, jest internet, dający duże możliwości opisania i zaprezentowania złożonego procesu wdrażania Dyrektywy. Jeśli zdecydujemy się na jego wykorzystanie, ważne jest, aby odpowiedzieć sobie na pytania:

- Jaki procent docelowej grupy odbiorców ma dostęp do internetu?
- Czy trzeba przygotować i udostępnić dodatkowe drukowane wersje dokumentów dla odbiorców nieposiadających dostępu do internetu?
- Czy należy wyznaczyć dodatkowych pracowników, którzy krok po kroku tłumaczyliby odbiorcom plan gospodarowania wodami?
- Czy ogół społeczeństwa może mieć dostęp do posiadanych przez dany organ administracyjny zasobów informatycznych?

👉 **Po etapie V** – przez okres minimum 6 miesięcy

Dlaczego, co i kto?

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej lub jednostka koordynująca prace nad wdrażaniem Dyrektywy w międzynarodowym dorzeczu, powinni udostępnić do konsultacji społecznych jednolite oceny dotyczące istotnych zagadnień i wymaganych działań związanych z gospodarką wodną dla całego obszaru dorzecza.

Jak?

Poziomy i metody konsultacji społecznych, jak w etapie III.

👉 **Po etapie VI** – przez okres minimum 6 miesięcy

Dlaczego, co i kto?

W najistotniejszej, trzeciej fazie konsultacji, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej lub jednostka koordynująca prace nad wdrażaniem Dyrektywy w międzynarodowym dorzeczu, przedstawiają projekty planów gospodarowania wodami

na obszarach dorzeczy. W Polsce plany opracowywane będą zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie zakresu i trybu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz warunków korzystania z wód regionów wodnych. Plany gospodarowania, opracowane według tego Rozporządzenia, będą bardzo obszernymi dokumentami z licznymi załącznikami kartograficznymi. Należy więc rozważyć, w jakiej formie będą one przedstawiane do konsultacji.

Z uwagi na fakt, że wyznaczone w Polsce dorzecza są dorzeczami międzynarodowymi, problemem może być ujednoczenie formy przedstawianych do konsultacji projektów planów opracowywanych w poszczególnych krajach, tak aby jednoznacznie przedstawiały one planowane i skoordynowane gospodarowanie wodą na obszarze całego dorzecza (patrz rozdział 4.7).

Przedkładane do zatwierdzenia Radzie Ministrów projekty planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy zgodnie z zapisami załącznika VII RDW oraz § 8 ust. 5 projektu w/w Rozporządzenia powinny zawierać krótką charakterystykę działań zastosowanych w celu informowania społeczeństwa i konsultacji publicznych, opis wyników i dokonanych na tej podstawie zmian w planie.

Jak?

Poziomy i metody konsultacji społecznych, jak w etapie III, za wyjątkiem rozsyłania planów do kluczowych grup interesu.

4.6 Terminy konsultacji społecznych

W każdym z wymienionych wyżej etapów konsultacji społecznych należy zapewnić ogółowi społeczeństwa przynajmniej sześciomiesięczny okres, w którym możliwe będzie złożenie pisemnych uwag na temat dokumentów. Czas ten wydaje się wystarczająco długi, jednakże należy pamiętać o tym, iż wyznaczony w Dyrektywie termin zakończenia konsultacji powinien obejmować również opracowanie ich rezultatów. Szczególnie w przypadku opracowywania projektów planów gospodarowania

wodami na obszarach dorzeczy pojawia się problem, w jaki sposób sprawnie przeprowadzić całą procedurę konsultacji. W związku z tym, zaleca się udostępnienie dokumentów do konsultacji przed upływem ostatecznych terminów podanych w Dyrektywie. Pomoże to zaoszczędzić czas, który będzie można wykorzystać do rzetelnego przygotowania wyników konsultacji i terminowego zakończenia danego etapu prac.

4.7 Międzynarodowa koordynacja konsultacji społecznych

Artykuł 14, ust. 1 Ramowej Dyrektywy Wodnej stawia wymogi organizowania konsultacji z ogółem społeczeństwa na obszarze całego dorzecza. Oba wyznaczone w Polsce dorzecza mają charakter międzynarodowy, więc jeśli zakłada się konsultacje społeczne na obszarze całego takiego dorzecza, niezbędna będzie ponadkrajowa koordynacja. Pojawia się wobec tego pytanie, jak skoordynować te konsultacje? W tym przypadku, zasadniczą rolę odgrywa zgranie harmonogramów wdrażania Dyrektywy w poszczególnych państwach. W świetle napiętych ostatecznych terminów realizacji zadań wynikających z Dyrektywy i krótkich odstępów czasowych, w których następują po sobie poszczególne fazy konsultacji, międzynarodowa koordynacja powinna zapewnić równoległy przebieg działań. Procedury związane z ustanowieniem ponadkrajowej koordynacji powinny być zatwierdzone przez odpowiednie organa międzynarodowe.

Dodatkowo, należy także wziąć pod uwagę formę dokumentów stanowiących przedmiot konsultacji. Obecnie, niektóre komisje międzynarodowych dorzeczy prowadzą dyskusje na temat struktury planów gospodarowania wodami w międzynarodowych dorzeczach. Pojawiają się jednak obawy, iż napięty harmonogram wdrażania Dyrektywy nie pozwoli na zrealizowanie tak złożonych i skomplikowanych planów, a tym samym przeprowadzenie ich ponadkrajowych konsultacji społecznych.

5. Dostęp społeczeństwa do informacji

Dostęp do dokumentów źródłowych i informacji wykorzystanych przy opracowaniu planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy związany jest z dwoma aspektami:

- 🔹 dostarczanie społeczeństwu odpowiedniej informacji na poszczególnych etapach wdrażania Dyrektywy;
- 🔹 dostęp do dokumentów źródłowych i informacji, zgodnie z wymogami art. 14 ust. 1 RDW.

5.1 Dostarczanie społeczeństwu informacji

Podczas całego procesu wdrażania Dyrektywy niezbędne jest dostarczanie odpowiednich informacji poszczególnym zainteresowanym stronom i ogółowi społeczeństwa, aby umożliwić ich aktywne zaangażowanie.

Termin „odpowiednia informacja” oznacza, że:

- informacje muszą dotrzeć do możliwie najszerszego grona odbiorców,
- zakres informacji dotyczących postępów w procesie planowania gospodarki wodnej, rezultatów i końcowych wyników analiz oraz argumentów w procesie decyzyjnym musi być pełny,
- dostarczane informacje muszą być czytelne dla ogółu społeczeństwa.

Sposoby dostarczania informacji:

- stałe dostarczanie informacji za pośrednictwem stron internetowych, poczty elektronicznej, informacji telewizyjnych i radiowych,
- okazjonalne dostarczanie informacji na spotka-



© WWF/I. Chojnacki

niach, konferencjach, debatach, sesjach, poprzez publikacje broszur, wywiadów, artykułów prasowych.

W praktyce, bardzo często spotyka się kombinację obu w/w sposobów.

Ostatecznie, dobór narzędzi informowania zależy od celów, jakie informowanie ma spełnić, np.: podniesienie poziomu świadomości społeczeństwa, promowanie zmian lub jedynie informowanie społeczeństwa. Ostateczna decyzja dotycząca narzędzi zależy także od dostępnych środków finansowych.

Przykłady zaprezentowane w Aneksach 12 i 13 ilustrują interesujące aktywne sposoby dostarczania społeczeństwu informacji na temat zadań związanych z wdrażaniem Dyrektywy.

5.2 Dostęp do dokumentów źródłowych i informacji

Dokumentacja źródłowa powinna zawierać streszczenie wszystkich dokumentów, które zostały wykorzystane przy opracowywaniu planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Dokumenty źródłowe powinny być dostępne zawsze i dla każdego, po spełnieniu określonej procedury.

Mogą być one udostępniane np. w formie wykazu rodzajów źródeł zanieczyszczeń obszarów wodnych, szczegółów związanych z programami wdrażania planowanych etapów i przedsięwzięć lub szczegółów dotyczących wdrażania Dyrektywy na niższych poziomach, niż poziom dorzecza.

Dyrektywa wskazuje następujące miejsca, gdzie należy składać wnioski o udostępnienie dokumentów źródłowych i informacji: główne centrum danych i informacji utworzone na obszarze każdego dorzecza oraz centra państwowe i/lub regionalne. W warunkach polskich decydującą rolę w udostępnianiu informacji powinny odegrać regionalne zarządy gospodarki wodnej. Ustanowienie tych centrów oraz procedur związanych z udostępnianiem źródłowej dokumentacji i informacji powinno zostać ustalone na poziomie dorzecza (przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej lub jednostkę koordynującą prace nad wdrażaniem Dyrektywy w międzynarodowym dorzeczu). Informacja o punktach kontaktowych i procedurach niezbędnych do otrzymania źródłowych danych powinna być zawarta w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

Dyrektywa nie określa, w jakim czasie należy odpowiedzieć na wniosek o udostępnienie informacji. Powinien być on jednak jak najkrótszy, a biorąc jako punkt odniesienia Konwencję z Aarhus, nie powinien przekraczać miesiąca.

Materiały i informacje, o których mowa w art. 14 ust. 1 Ramowej Dyrektywy Wodnej są informacjami dotyczącymi środowiska, zgodnie z definicją zawartą w Dyrektywie o swobodnym dostępie do informacji o środowisku (Dyrektywa 90/313/WE) oraz Konwencji z Aarhus, stanowiącej podstawę zmiany Dyrektywy 90/313/WE¹⁹. W związku z tym, zapewnienie dostępu do dokumentów określonych w Ramowej Dyrektywie Wodnej jest nie tylko wywiązaniem się z jej zapisów, ale i odrębnych dokumentów Unii Europejskiej oraz innych zobowiązań międzynarodowych, których Polska jest stroną.

¹⁹ Zgodnie z ustawą ratyfikacyjną, Konwencja z Aarhus w Polsce weszła w życie dnia 1 maja 2002 r. Tekst Konwencji podany został do powszechnej wiadomości na podstawie Oświadczenia Rządowego opublikowanego w Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

6. Sprawozdawczość i ocena procesu angażowania społeczeństwa



© WWF/J. Engel

Obowiązek przekazywania Komisji Europejskiej kopii planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy stawia ją w roli „strażnika Dyrektywy”. Wymóg zamieszczenia w planach informacji o przebiegu procesu angażowania społeczeństwa, może stać się efektywnym narzędziem weryfikacji przez Komisję zastosowanych metod udziału społeczeństwa. Wyniki oceny procesu mogą posłużyć do zwiększenia zakresu i podniesienia efektywności udziału społeczeństwa w następnym cyklu planowania gospodarowania wodami w dorzeczu.

6.1 Sprawozdania z przebiegu procesu angażowania społeczeństwa

Dlaczego, co, kto?

Składanie sprawozdań z przebiegu procesu angażowania społeczeństwa czyni ten proces czytelnym oraz zapewnia jego uczestnikom pozyskanie informacji zwrotnych dotyczących również ich własnych uwag. Tym samym, jest nie tylko narzędziem umożliwiającym Komisji Europejskiej *ex post* nadzór nad władzami wdrażającymi postanowienia Dyrektywy, ale także narzędziem służącym informowaniu ogółu społeczeństwa o podjętych działaniach i ich rezultatach. Dlatego też, sprawozdania z przebiegu procesu angażowania społeczeństwa powinny być ukierunkowane zarówno na Komisję, jak też na uczestników tego procesu. Składanie sprawozdań wymagane jest na zakończenie proce-

su, jednak w sytuacji optymalnej powinny być opracowywane również sprawozdania częściowe po przeprowadzeniu poszczególnych działań związanych z udziałem społeczeństwa.

Sprawozdania przygotowują organy odpowiedzialne za opracowanie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej lub jednostka koordynująca prace nad wdrażaniem Dyrektywy w międzynarodowym dorzeczu).

Jak?

Gromadzenie informacji do sprawozdania należy rozpocząć w trakcie trwania procesu udziału społecznego (np. w formie sprawozdań częściowych). Sprawozdanie może mieć formę tabeli, zawierającej informacje na temat podjętych przedsięwzięć, wykorzystanych metod, uzyskanych odpowiedzi, źródeł odpowiedzi oraz implikacji dla planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy wynikających z konsultacji.

Zaleca się opracowanie i zamieszczenie w sprawozdaniu wskaźników określających:

- rozmiar konsultacji: Kto był docelowym uczestnikiem? Do ilu uczestników udało się dotrzeć? Ile odpowiedzi otrzymano?
- stopień „satisfakcji uczestnika”: Jak uczestnicy ocenili dostarczone im informacje? Jak uczestnicy ocenili możliwość zareagowania na nie? Jak uczestnicy ocenili sposób uwzględnienia ich uwag?
- reprezentatywność uczestników: Czy w konsultacjach uczestniczyły wszystkie kluczowe dla

obszaru dorzecza grupy interesu? Czy wszystkie grupy przekazały uwagi?

- proporcje między wielkością środków zaangażowanych w formy udziału społeczeństwa, a działania związane z planowaniem gospodarki wodnej.

6.2 Ocena procesu zaangażowania społeczeństwa

Dlaczego, co, kto?

Ocena jest krytycznym podsumowaniem udziału społeczeństwa i może zaowocować podniesieniem jakości tego procesu w następnym cyklu planowania gospodarowania wodami w dorzeczu. Przeprowadzenie oceny jest istotne zarówno z punktu widzenia organizatorów i finansujących proces, jak również jego uczestników, którzy zainwestowali w niego swój czas i wysiłek.

Ocenić może podlegać przebieg samego procesu i uzyskane w wyniku jego realizacji efekty, a także zastosowane w jego trakcie metody.

Ocena może być dokonana za pomocą kryteriów:

- jakościowych: Czy udział społeczeństwa przyniósł założone efekty? Czy społeczeństwo zostało zaangażowane na właściwych etapach wdrażania Dyrektywy? Jakie skutki przyniosły poszczególne wykorzystane metody? Które metody okazały się najbardziej efektywne? Które metody nie przyniosły spodziewanych efektów? Dokonana na podstawie odpowiedzi na te pytania waloryzacja pozwoli uczestnikom ocenić „wartość” współudziału, a władzom udoskonalić metody działania w następnych etapach planowania gospodarowania wodami.

- ilościowych: Czy grupa uczestnicząca w procesie była wystarczająco duża i reprezentatywna? Czy podjęto wystarczającą liczbę działań? Czy nakłady finansowe i kadrowe na organizację procesu były wystarczające?

W sytuacji idealnej, do oceny udziału społeczeństwa zaangażowani powinni być nie tylko organizatorzy procesu, ale także jego uczestnicy. Ma to na celu zarówno uzyskanie opinii uczestników o ich udziale w podjętych działaniach, jak również dostarczenie im możliwości „czerpania” ze wspólnych doświadczeń.

Kwestie związane z oceną powinny być uwzględnione już na etapie sporządzania projektu proces-

su angażowania społeczeństwa. Zdefiniowanie na tym etapie jasnych założeń i mierzalnych celów procesu ułatwi ich późniejszą ocenę i weryfikację, a włączenie poszczególnych kroków oceny w proces angażowania społeczeństwa umożliwi bieżącą kontrolę jego przebiegu i wprowadzanie udoskończeń w trakcie jego trwania.

Oceny przygotowuje organ odpowiedzialny za opracowanie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej lub jednostka koordynująca prace nad wdrażaniem Dyrektywy w międzynarodowym dorzeczu).

Jak?

Praktycznym narzędziem oceny procesu jest formularz wypełniany przez uczestników, zawierający następujące pytania:

1. W jaki sposób zostałeś zaangażowany i jak przebiegało twoje zaangażowanie w trakcie całego procesu?
2. Jakie według ciebie były cele udziału społeczeństwa?
3. Jakie skutki przyniósł twój udział?
4. Jakie efekty udziału społeczeństwa wywarł na środowisko, lokalne organizacje i gospodarkę?
5. Czy warto było poświęcić czas na zaangażowanie się w proces?
6. Co poradziłbyś innym osobom organizującym podobne procesy?

Struktura ramowa oceny procesu angażowania społeczeństwa

Na rysunku 6 przedstawiono wzorcowy 10-punktowy schemat, zgodnie z którym można dokonywać oceny procesu angażowania społeczeństwa. Dokonując wnikliwej analizy i oceny poszczególnych kroków procesu od pkt 1 do pkt 10 uzyska się ocenę samego procesu angażowania społeczeństwa, jak i jego rezultatów. Ocenę tę można wykonać stawiając dowolną liczbę pytań na każdym kroku oceny, np.:

1. Cele i założenia: Jakie były cele i założenia projektu? Czy udział społeczeństwa pozwolił na ich realizację? Jeśli nie, to dlaczego? Jakie były cele i założenia samego procesu angażowania społeczeństwa? Czy udało się je zrealizować? Jeśli nie, to dlaczego?
2. Problemy: Jakie problemy powstały w wyniku udziału społeczeństwa? W jaki sposób udało się je

PAMIĘTAJ!
Oceniaj na podstawie celów i założeń! Oceniając udział społeczeństwa na bieżąco, porównuj jego efekty do założonych na wstępie celów i założeń, a w razie potrzeby modyfikuj stosowane metody.

rozwiązać? Jakie działania należało podjąć celem ich uniknięcia? Jakie skutki dla projektu przyniosły problemy związane z udziałem społeczeństwa?

3. Poziomy zaangażowania: Jaki był wkład do projektu poszczególnych grup interesu? Czy zastosowane techniki miały wpływ na ich zaangażowanie? Czy budżet projektu był wystarczający do zaangażowania społeczeństwa?

4. Włączanie i rozpoznanie grup interesu: Czy dokonano wyboru właściwych grup interesu? Czy udało się zaangażować przedstawicieli wszystkich kluczowych zainteresowanych stron? Czy procesem objęto wystarczającą liczbę uczestników?

5. Metody i techniki wspomagania udziału społeczeństwa: Czy zastosowano różnorodne metody? Czy zróżnicowano je pod kątem adresata? Które techniki okazały się najbardziej efektywne? Które techniki zawiodły? Dlaczego? Jakie efekty uzyskano w wyniku zastosowania poszczególnych metod?

6. Nowości: Czy społeczeństwo dostarczyło nowych informacji/pomysłów?

7. Stosunek do udziału społecznego: Czy zmieniło się moje nastawienie do udziału społecznego? Jak uczestnicy procesu ocenili swój udział?

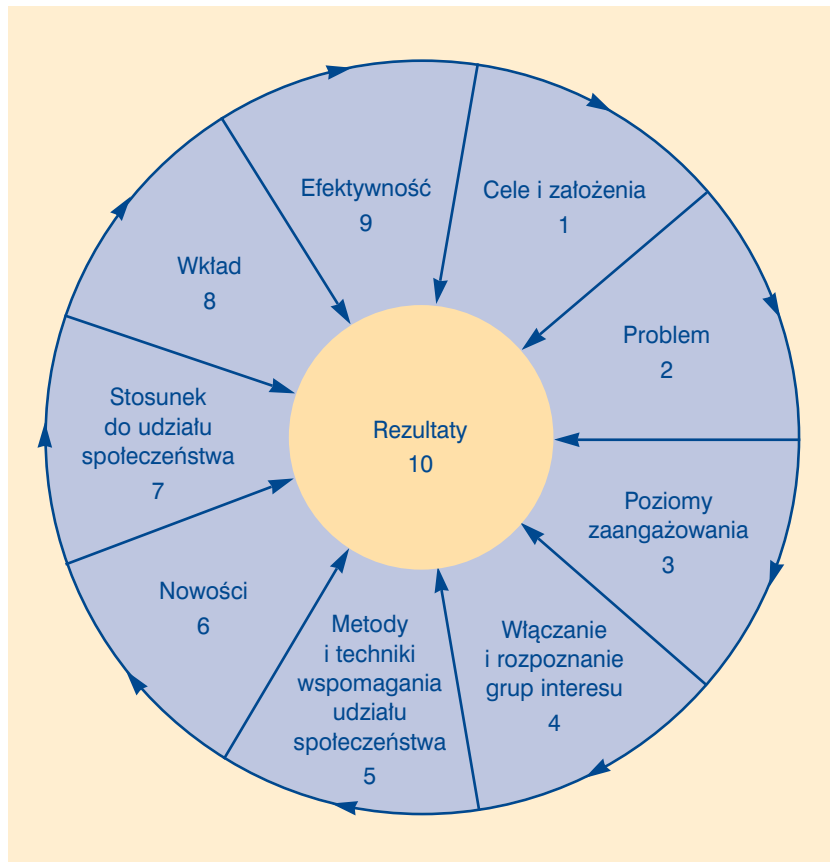
8. Wkład: Czy udział społeczeństwa był wystarczający na wszystkich etapach projektu? Czy udział społeczeństwa wzbogacił projekt? O co go wzbogacił?

9. Efektywność: Czy nakład kosztów i czasu wszystkich uczestników był współmierny do efektów ich pracy? Jak zwiększyć efektywność procesu angażowania społeczeństwa?

10. Rezultaty: Co uzyskano dzięki udziałowi społeczeństwa? Podsumowanie odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące oceny.

Poniżej podano podstawowe zasady przeprowadzania oceny procesu angażowania społeczeństwa:

1. Uwzględnienie czasu i środków potrzebnych do przeprowadzenia oceny procesu angażowania społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji jako takim.



Rys. 6. Schemat oceny procesu angażowania społeczeństwa

2. Przeprowadzanie oceny, tam, gdzie jest to możliwe, równoległe do przebiegu procesu, a nie na jego zakończenie (umożliwienie ewentualnej modyfikacji procesu).

3. Uspolecznienie oceny, przez zaangażowanie wszystkich uczestników procesu (organizatorów, sponsorów, grupy interesu, ogół społeczeństwa).

4. Wykorzystanie zaproponowanego schematu oceny (rys. 6.) tam, gdzie jest to przydatne, przy zachowaniu elastyczności i otwartości na inne użyteczne metody oceny.

5. Rejestrowanie, ujawnionych w wyniku oceny, wymiernych (w odniesieniu do efektów) i niewymiernych (w odniesieniu do procesu) rezultatów.



PAMIĘTAJ!
Stuchaj i bądź wolny
od uprzedzeń!
Proces angażowania
społeczeństwa nie po-
wiedzie się, jeśli władze
i przedstawiciele społeczeń-
stwa nie będą się
nawzajem szanować,
słuchać i uczyć w trak-
cie wymiany poglądów,
tak aby z czasem
stać się partnerami
w procesie wdrażania
Dyrektywy.

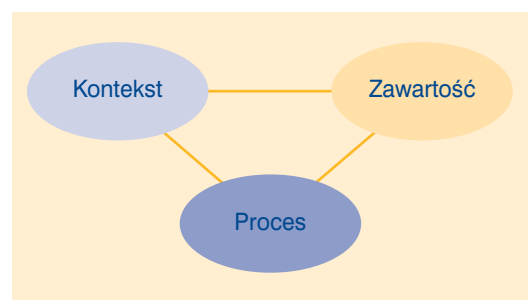
Kluczem do satysfakcjonującego przebiegu procesu angażowania społeczeństwa jest chęć doskonalenia się, zaufanie, przejrzystość procesu oraz pozytywne nastawienie do wdrażania Dyrektywy we współpracy decydentów z przedstawicielami zainteresowanych stron i członkami społeczeństwa. O edukacyjnym charakterze procesu decyduje fakt, że indywidualny jego uczestnik może wiele nauczyć się od pozostałych. Nowy system zarządzania gospodarką wodną w szczególności nakładnia władze odpowiedzialne za gospodarowanie wodami do wykształcenia umiejętności autoweryfikacji, w wyniku wykorzystania wiedzy i doświadczeń zainteresowanych grup społeczeństwa. Niniejszy Przewodnik, poprzez liczne praktyczne przykłady uczy, jak tego dokonać. Oczywiście nie wyczerpuje wszystkich możliwych sytuacji, z którymi mogą spotkać się uczestnicy zaangażowani we wdrażanie Dyrektywy w ciągu najbliższych lat, pozwalając tym samym na poszukiwanie własnych rozwiązań i samodoskonalenie.

Podejście edukacyjne do procesu angażowania społeczeństwa oznacza, iż uczestnicy procesu biorą wspólną odpowiedzialność za stworzenie warunków niezbędnych do tego, aby udział społeczeństwa stał się metodą wzajemnego uczenia się oraz czerpania z wiedzy i poglądów innych. Stanie się to bazą do negocjacji pomiędzy władzami, a wszystkimi zainteresowanymi stronami w zakresie najlepszych metod wdrażania Dyrektywy. Czynniki, stanowiące podstawę edukacyjnego podejścia do procesu angażowania społeczeń-

7. Edukacyjny charakter procesu angażowania społeczeństwa

stwa (rys. 7), omówione zostały w aspekcie trzech głównych celów:

- uświadomienie właściwym władzom i innym uczestnikom potrzeby rozwinięcia nowego podejścia do udziału społeczeństwa dostosowanego do warunków lokalnych,
- umożliwienie właściwym władzom oceny aktualnego podejścia do udziału społeczeństwa – własnego oraz innych osób,
- umożliwienie właściwym władzom i zainteresowanym grupom społecznym wypracowania edukacyjnego podejścia do udziału społeczeństwa.



Rys. 7. Czynniki kształtujące proces angażowania społeczeństwa

7.1 Czynniki związane z kontekstem udziału społeczeństwa

Termin **kontekst** odnosi się do istniejących uwarunkowań i okoliczności, w których kształtuje się udział społeczeństwa, czyli „historii” zarządzania obszarem dorzecza sprzed okresu wdrażania RDW. Do najważniejszych uwarunkowań „przy-

gotowujących grunt” dla udziału społeczeństwa należą:

- kultura polityczna podejmowania decyzji,
- kultura angażowania przedstawicieli społeczeństwa,
- stosowane praktyki organizacyjne,
- budżet i zasoby (kadrowe, organizacyjne, techniczne),
- historia wcześniejszych prób angażowania społeczeństwa,
- warunki środowiskowe,
- skala projektu.

Kontekst może mieć wpływ na kształt procesu angażowania społeczeństwa, wybór uczestników procesu i zakres ich udziału, a także treść dyskutowanych dokumentów itd. Skuteczność procesu angażowania społeczeństwa uzależniona jest od umiejętności rozpoznania kontekstu, w którym budowany jest ten proces. Niemniej istotna jest akceptacja, przez właściwe władze i pozostałe zainteresowane strony, wprowadzenia opisanych niżej zmian.

🔹 **Zmiana nastawienia władz publicznych – przedstawiciele społeczeństwa partnerami w gospodarce wodnej**

Dosyć powszechnie stosowany dotychczas system zarządzania zasobami naturalnymi typu „command-control” („dowodzenie i kontrola”) ma znaczący wpływ na środowisko. Nowy podział zarządzania tymi zasobami pomiędzy decydentów a społeczeństwo, którego byt jest od tych zasobów zależny, pomoże w stworzeniu zarządzania zrównoważonego, bardziej efektywnego, mniej kosztownego i szerzej akceptowanego przez społeczeństwo.

Wymagać to będzie zmiany postawy władz odpowiedzialnych za zarządzanie gospodarką wodną z dominującej na partnerską i edukacyjną, którą cechować będzie docenianie wartości poglądów przedstawicieli różnych grup społecznych i chęć uczenia się od nich. Dla upowszechnienia takiego sposobu zarządzania niezbędne może okazać się prowadzenie odpowiedniej polityki kadrowej. Oznacza to, że osoby odpowiedzialne za gospodarkę wodną będą musiały, poza znajomością zagadnień wodno-gospodarczych, stać się ekspertami w organizowaniu procesu angażowania społeczeństwa.

Prostym sprawdzianem poglądów każdej organizacji na temat udziału społeczeństwa będzie odpowiedź na poniższe pytania:

1. Dlaczego twoja organizacja chce się zaangażować/angażuje się w procesy podejmowania decyzji?
2. W jaki sposób twoja organizacja angażuje się w procesy podejmowania decyzji?
3. Jakie są skutki zaangażowania społeczeństwa w procesy podejmowania decyzji?
4. W jakim stopniu proces angażowania społeczeństwa lub jego rezultaty wpłynęły na ciebie lub na twoją organizację?

🔹 **Zmiany organizacyjne**

Ponieważ udział społeczeństwa często wymaga od przedstawicieli organów administracyjnych przyjęcia nowych sposobów postępowania, niezbędne mogą okazać się zmiany organizacyjne. Na wstępie władze będą musiały dokonać oceny:

- dotychczasowej struktury organizacyjnej, w celu określenia jej efektywności w odniesieniu do angażowania społeczeństwa, tzn. ustalenie stopnia, w jakim aktualna struktura organizacyjna stymuluje lub ogranicza udział społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji,
- umiejętności, doświadczenia i kompetencji pracowników, w celu określenia posiadanych przez nich kwalifikacji do skutecznego angażowania społeczeństwa w planowanie gospodarki wodnej oraz ewentualnego zapotrzebowania na dodatkowe szkolenia,
- budżetu oraz zasobów kadrowych, organizacyjnych i środków technicznych przeznaczonych na angażowanie społeczeństwa.

Sposób działania właściwie przygotowanej do wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej kadry powinien charakteryzować się:

- otwartością na zmiany planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (plany otwarte na różne interpretacje w zależności od nowych poglądów, wiedzy, pomysłów i rozwiązań) – z uwagi na fakt, iż udział społeczeństwa jest procesem elastycznym i ze swej natury jest często niepewny i nieprzewidywalny, jeśli chodzi o treść, skalę, koszty finansowe i czas, co wymagać będzie również elastycznego reagowania na zaistniałe zmiany ze strony władz,

Pamiętaj!
Nie rozpatruj problemów gospodarki wodnej jedynie jako problemów technicznych. To także problemy ludzkie!

- elastycznym podejściem do wkładu społeczeństwa – z uwagi na fakt, iż czas i tempo ich udziału może zmieniać się w trakcie przebiegu procesu, co wymagać będzie od władz korekty planów,
- elastycznym podejściem do planowania finansów – z uwagi na fakt, iż decyzje podejmowane wspólnie z przedstawicielami społeczeństwa mogą dotyczyć nowych propozycji i projektów, których realizacja wymagać będzie dodatkowych środków finansowych,
- reprezentowaniem raczej opcji lokalnej, niż instytucjonalnej – z uwagi na konieczność wyważenia przez władze właściwych proporcji pomiędzy realizacją zobowiązań i celów własnego sektora lub instytucji, a uwzględnieniem kontekstu lokalnego danego przedsięwzięcia, rozumianego jako interes społeczności lokalnych oraz lokalne zwyczaje i tradycje obowiązujące w danej części obszaru dorzecza.

Sprostanie powyższym zmianom jest dużym wyzwaniem dla władz odpowiedzialnych za zarządzanie gospodarką wodną. Proces zmiany należy rozpocząć od właściwego ukierunkowania pracowników niższego szczebla, przy aktywnym wsparciu ze strony kadry kierowniczej.

🔹 Zaangażowanie polityczne

Punktem wyjścia do rozpoczęcia udziału społecznego jest zmiana podejścia do niego decydentów najwyższych szczebli państwowych. Zmiana ta powinna opierać się na uświadomieniu sobie nowych obowiązków oraz zrozumieniu faktu, że aktywny udział społeczeństwa jest nie tylko korzystny, ale także niezbędny dla osiągnięcia oczekiwanych celów dotyczących jakości wód, będących istotnym elementem wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju.

W związku z powyższym, politycy powinni być świadomi następujących kwestii:

- celów udziału społeczeństwa w opracowywaniu i wdrażaniu Dyrektywy,
- cech charakterystycznych procesu angażowania społeczeństwa, jego roli uzupełniającej bądź zmieniającej wcześniej praktykowane metody działania,
- możliwego wkładu grup interesu w zarządzanie gospodarką wodną,
- potrzeby politycznego zaangażowania w proces i jego wyniki,

- swojej roli i odpowiedniego terminu podejmowania decyzji w procesie angażowania społeczeństwa,
- sposobów wyjścia poza struktury organizacyjne i instytucjonalne, celem dotarcia do indywidualnych osób,
- możliwych konsekwencji udziału społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji (np. poziomu akceptacji zmian ceny wody),
- faktu współodpowiedzialności za gospodarkę wodną jednostek rządowych, organizacji pozarządowych, grup interesów, ekspertów itp.,
- zapewnienia środków umożliwiających szkolenie kadry oraz realizację działań związanych z udziałem społeczeństwa.

🔹 Budowanie zaplecza organizacyjnego oraz reprezentacji społeczeństwa

Zastosowanie aktywnego angażowania społeczeństwa wymagać będzie od władz odpowiedzialnych za wdrażanie Dyrektywy utworzenia reprezentacji społeczeństwa, posiadającej wystarczające możliwości, aby współuczestniczyć w procesach podejmowania decyzji. Możliwości te obejmują: zasoby finansowe i czasowe, dysponowanie doświadczonymi i wykwalifikowanymi specjalistami, ich wiedzę na temat administrowanego dorzecza oraz chęć uczestników procesu do uznania potencjalnych zmian w zarządzaniu gospodarką wodną. Posiadanie takiego zaplecza ma szansę zaowocować znaczącym postępem w rozwiązywaniu problemów związanych z gospodarką wodną.

W gestii władz odpowiedzialnych za gospodarkę wodną pozostaje decyzja o tym, jak ich własna struktura organizacyjna może wspomóc budowanie zaplecza organizacyjnego dla wdrażania Dyrektywy wśród zainteresowanych stron. W niektórych przypadkach może to sprowadzać się do zapewnienia przez decydentów wsparcia w formie powołania sekretariatów łączących uczestników, powszechnego udostępniania informacji, organizowania szkoleń dotyczących wybranych aspektów Dyrektywy. Jednocześnie, należy mieć na uwadze sytuację odwrotną, kiedy to poszczególne grupy interesu dostarczają decydentom niezbędnych informacji i zapewniają dla nich szkolenia. Budowanie zaplecza organizacyjnego powinno być bowiem procesem przebiegającym dwustronnie.

7.2 Czynniki kształtujące jakość procesu angażowania społeczeństwa

Termin **proces** odnosi się do sposobów udziału społeczeństwa we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej. Udział ten nie ogranicza się jedynie do spełnienia wymogów Dyrektywy, ale obejmuje działania, w których zainteresowane strony faktycznie angażują się we wspólne negocjacje dotyczące wybranych problemów, możliwych działań oraz najlepszych sposobów osiągnięcia pełnego wdrożenia Dyrektywy.

Doświadczenia pokazały, że jakość procesu angażowania społeczeństwa decyduje o przyszłym poparciu społecznym dla planowanych działań związanych z gospodarką wodną lub jego braku. Rysunek 8 prezentuje najistotniejsze czynniki wpływające na jakość procesu udziału społecznego.

7.3 Czynniki związane z zawartością procesu angażowania społeczeństwa

To, jakie zagadnienia merytoryczne poruszane będą w trakcie procesu angażowania społeczeństwa, w jaki sposób zainteresowane strony będą je rozważać oraz jaki będzie wynik udziału społeczeństwa jest ściśle związane z planowanym przebiegiem procesu. Warto więc, poświęcić czas i środki na poprawne zaplanowanie i przeprowadzenie procesu angażowania społeczeństwa, a wówczas jego zawartość pojawi się niejako w naturalny sposób. Należy jednak zwrócić uwagę na te czynniki związane z zawartością proce-



Rys. 8. Czynniki kształtujące jakość procesu angażowania społeczeństwa

su, które z pewnością okażą się istotne na którymś z jego etapów:

- wartość wiedzy z różnych dziedzin – równorzędne traktowanie naukowych ekspertyz oraz wiedzy nienaukowej (sposoby, sugestie, opinie uczestników),
- wyczerpujący zasób danych – oparcie decyzji na wszelkich możliwych źródłach informacji, świadectwach i dowodach,
- nietechniczne sprawozdania i komunikacja – posługiwanie się prostym (nietechnicznym) językiem w kontaktach z ogółem społeczeństwa, w tym zwłaszcza przy przygotowywaniu streszczeń analiz obszaru dorzecza oraz sprawozdań z przebiegu procesu angażowania społeczeństwa.

Podsumowanie

„Osiągnięcie celów niniejszej dyrektywy jest uzależnione od (...) informacji, konsultacji i zaangażowania ogółu społeczeństwa, w tym użytkowników”. Powyższe zdanie z preambuły Ramowej Dyrektywy Wodnej w pełni odzwierciedla, zgromadzone na przestrzeni kilku lat, doświadczenia europejskie w dziedzinie gospodarki wodnej. Wynika z nich jednoznacznie, że wszystkie grupy społeczne, w tym również użytkownicy wód oraz zanieczyszczający ją powinni zostać włączeni w poszukiwanie rozwiązań i stać się ich ważnym elementem. Fakt, że ich działalność niejednokrotnie stwarza problemy dla gospodarki wodnej, nie powinien stać się powodem wykluczenia z rozważań na temat, jak te problemy zminimalizować lub zlikwidować. Realizacja celów związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej wymaga bowiem akceptacji społecznej, chęci i umiejętności działania jak największej liczby zainteresowanych stron.

W niniejszym Przewodniku przedstawiono zalecenia dotyczące zapewnienia udziału w planowaniu gospodarowania wodami w dorzeczu wszystkim zainteresowanym stronom. Wiadomo jednak, że nie ma jednej, najbardziej skutecznej metody zaangażowania społeczeństwa, znajdującej zastosowanie w każdej sytuacji. Każdy obszar dorzecza musi znaleźć własną drogę organizacji procesu zaangażowania społeczeństwa, uwzględniającą kulturowe, społeczno-ekonomiczne oraz administracyjne uwarunkowania i tradycje. Staranne zaplanowanie udziału społecznego, zawierające m.in. analizę grup interesu, jest podstawą prawidłowego przebiegu procesu podejmowania decyzji, ale każda kompetentna władza powinna pamiętać, że prawdziwym wyzwaniem w tym procesie jest „uczenie się na błędach”. Doświadczenia wielu krajów we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej pokazują, że czas i środki poświęcone udziałowi społeczeństwa zwracają się w przyszłości, niejednokrotnie w zwielokrotniony sposób.

Literatura

1. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (OJ L 327, 22.12.2000). Materiały Ministerstwa Środowiska.
2. Gromiec M. J.: Rola Parlamentu Europejskiego w pracach nad Ramową Dyrektywą Wodną. *Gospodarka Wodna* 12, 500-502, 2001.
3. Gromiec M. J.: Droga Polski do Europy w zlewniowej gospodarce wodnej. *Gospodarka Wodna* 59, 4, 128-137, 1999.
4. Gromiec M.J.: Polityka wodna Unii Europejskiej w Dyrektywie Ramowej 2000/60/UE i jej implikacja dla Polski. Monografie, Seria Wodociągi i Kanalizacja, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Warszawa, 2001.
5. Guidance of public participation in relation to the Water Framework Directive. Document UE, Copenhagen, 21/22 November 2002.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
7. National profile of persistent organic pollutants – Poland. Project GF/POL/01/004, UNIDO, 2003.
8. Niemirycz E.: Nowe parametry jakości środowiska naturalnego. *Gazeta Obserwatora IMGW*, 2, 2003.
9. Okruszko T.: Ramowa Dyrektywa Wodna, Materiały SGGW, 2002.
10. Oświadczenie rządowe z dnia 30 marca 2002 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 707).
11. Radziejewski J., Burger T., Błaszczyk P.: Stan środowiska w Polsce (1989-2000). Monografia Ministerstwa Środowiska.
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie zakresu i trybu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz warunków korzystania z wód regionów wodnych (projekt z dnia 13 listopada 2003 r.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy, przyporządkowania zbiorników wód podziemnych do właściwych obszarów dorzeczy, utworzenia regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz podziału obszarów dorzeczy na regiony wodne (Dz. U. Nr 232, poz. 1953).
14. Słota M.: Zarządzanie gospodarką wodną w Polsce. Informator IMGW Oddział Kraków na zlecenie RZGW Szczecin, 2000.
15. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 109, poz. 1157) – nieobowiązująca.
16. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zmian.).
17. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. Nr 89, poz. 970).
18. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zmian.).

Aneks 1

Struktura zarządzania gospodarką wodną w Polsce

Zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne naczelnym organem administracji rządowej do spraw gospodarki wodnej w Polsce jest Minister Środowiska. Za wykonywanie w jego imieniu zadań z zakresu gospodarki wodnej odpowiedzialna jest dwuszczeblowa administracja rządowa:

– Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, którym kieruje Prezes KZGW (obecnie kompetencje te wykonuje Minister Środowiska),

– Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej, którymi kierują dyrektorzy RZGW.

Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej realizującą zadania związane z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych oraz pełnią funkcję inwestora w zakresie gospodarki wodnej. Odpowiedzialność Ministra Środowiska za kształtowanie polityki państwa służącej racjonalnemu gospodarowaniu wodami realizowana jest m.in. przez nadzór nad działalnością Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej oraz zatwierdzanie planów i programów dotyczących tego gospodarowania.

Ustawa Prawo wodne wprowadza zmiany w odniesieniu do zakresu obowiązków i granic działalności regionalnych zarządów gospodarki wodnej utworzonych w lutym 1991 r. Obecnie w Polsce funkcjonuje 7 regionalnych zarządów gospodarki wodnej z siedzibami w Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu. Każdy RZGW podzielił obszar swego działania na jednostki bilansowe zamykające się w granicach zlewni. RZGW mają w zakresie swoim obowiązków nie tylko gospodarowanie zasobami wodnymi, ale również utrzymanie infrastruktury hydrotechnicznej na większych rzekach i sztucznych zbiornikach wodnych.

Organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jest Krajowa Rada Gospodarki Wodnej powołana 5 maja 2002 r. Do zakresu jej działania należy wyrażanie opinii w sprawach gospodarowania wodami, ochrony przed skutkami powodzi oraz suszy, a w szczególności:

– przedstawianie propozycji oraz wniosków dotyczących poprawy stanu zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej w państwie,

– opiniowanie projektów planów i programów inwestycyjnych w zakresie gospodarowania wodami,

– opiniowanie projektów aktów prawnych regulujących sprawy gospodarowania wodami.

W trakcie odbytych już posiedzeń Rada dyskutowała m.in. kryteria wyznaczania granic obszarów dorzeczy zgodnie z Prawem Wodnym i Ramową Dyrektywą Wodną oraz założenia metodyczne i merytoryczne sporządzania planów i programów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

Organami opiniodawczo-doradczymi dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej są rady gospodarki wodnej regionów wodnych, w zakresie działania których znajduje się m.in. wyrażanie opinii w sprawach gospodarowania wodami w przyporządkowanych im regionach wodnych, tj.:

– projektów warunków korzystania z wód regionu wodnego,

– projektów planów ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego,

– projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy,

– planowanych przedsięwzięć związanych z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych,

– projektów inwestycji związanych z gospodarowaniem wodami w regionie wodnym,

– projektów programów mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

Krajowa Rada Gospodarki Wodnej i rady gospodarki wodnej regionów wodnych składają się z 30 członków. Członkowie rad powoływani są na 4 lata przez Prezesa KZGW. Wnioskującym o powołanie danych osób do rady jest dyrektor RZGW.

Utworzone w Polsce rady skupiają przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, użytkowników wód, uczelni, jednostek naukowo – badawczych oraz organizacji społecznych, gospodarczych i ekologicznych związanych z gospodarką wodną, jakkolwiek reprezentacja tych grup jest bardzo różna w przypadku poszczególnych rad.

Właściwy dobór składu rady, zapewniający udział wszystkich znaczących grup interesu, jest warunkiem tworzenia płaszczyzny efektywnego współdziałania pomiędzy administracją odpowiedzialną za zarządzanie gospodarką wodną a wszystkimi grupami zainteresowanymi skutkami tego zarządzania.

Aneks 2

Pierwsza w Polsce Rada Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego

Pierwsza w Polsce Rada Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego ukonstytuowała się w Szczecinie jako Rada Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego. Spotkanie organizacyjne odbyło się 10 września 2003 r.

W trakcie posiedzenia inauguracyjnego Sekretarz Stanu Krzysztof Szamałek podkreślił duże znaczenie uspołecznienia zagadnień gospodarki wodnej, czego konsekwencją jest powoływanie rad gospodarki wodnej regionów wodnych.

Krzysztof Szamałek powiedział również: „Ma ona [w/w Rada] prawo pierwszeństwa przy wprowadzaniu nowych praktyk i może stać się wzorcem dla kolejnych rad, które powstaną w innych regionach”.

Przewodniczący Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego w Szczecinie stwierdził: „Korzystających z wód jest wielu, a różni użytkownicy to różne, czasami sprzeczne interesy i możliwość wystąpienia konfliktów. Rada ma łagodzić te konflikty i służyć pomocą w szukaniu złotego środka”.

II spotkanie odbyło się już 3 grudnia 2003 r. W trakcie niego powołano Stałe Komisje Rady oraz ich członków:

- Komisja ds. planowania w gospodarce wodnej
- Komisja ds. ochrony przeciwpowodziowej i zapobiegania skutkom suszy

- Komisja ds. ochrony wód
- Komisja ds. inwestycji
- Komisja ds. gospodarki odpadami.

Aneks 3

Komisja Zlewni Narwi

W ramach pilotowego projektu wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce, powołano Komisję Zlewni Narwi, w skład której weszli:

– Przedstawiciele administracji rządowej i jednostki podległe

1. Urzędy Wojewódzkie: Podlaski, Mazowiecki, Warmińsko-Mazurski,
2. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
3. Wojewódzkie fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: w Białymstoku, w Olsztynie, w Warszawie,
4. Parki Narodowe: Biebrzański i Narwiański,
5. Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych,
6. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku,
7. Wojewódzka Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna w Warszawie,
8. Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Olsztynie,
9. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

– Przedstawiciele administracji samorządowej

1. Urzędy Marszałkowskie Województw: Podlaskiego, Mazowieckiego, Warmińsko-Mazurskiego,

2. Urzędy Miejskie: w Białymstoku, w Łomży,
 3. Rady Powiatów: Białostockiego, Elckiego, Łomżyńskiego, Makowskiego, Monieckiego, Ostrołęckiego, Pultuskiego, Sokólskiego, Szczycieńskiego,
 4. Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich,
 5. Stowarzyszenie Gmin „Ekorozwój Dorzecza Narwi”,
 6. Izby Rolnicze: Podlaska, Mazowiecka.
- Przedstawiciele użytkowników wód

1. Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urządzeń Wodnych: w Białymstoku, w Olsztynie, w Warszawie,
2. Zarząd Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Łomży,
3. Cukrownia „Łapy” Spółka Akcyjna,
4. Ostrołęckie Zakłady Celulozowo-Papiernicze „Inter-cell” S.A. w Ostrołęce,
5. Zespół Elektrowni „Ostrołęka” S.A.,
6. Wodociągi Białostockie Sp. z o.o.,
7. Zambrowskie Ciepłownictwo i Wodociągi Sp. z o.o.,
8. Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie – Bydgoszcz,
9. osoba indywidualna.

– Organizacje pozarządowe

1. Fundacja Ochrony Wielkich Jezior Mazurskich,
2. Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Biuro Porozumienia „Zielone Płuca Polski”,
3. Północnopodlaskie Towarzystwo Ochrony Ptaków,
4. Polski Związek Żeglarski – Zarząd Główny.

Aneks 4

Udział społeczeństwa w projekcie renaturyzacji sieci wodnej w środkowym basenie Biebrzy

WWF Polska jest pomysłodawcą projektu dotyczącego renaturyzacji sieci wodnej w środkowym basenie Biebrzy. Projekt jest w fazie realizacji, jako pierwszy tego typu projekt na terenie zlewni Biebrzy. W jego ramach przewidziano konsultacje społeczne z mieszkańcami terenu, głównie z rolnikami. W tym celu przeprowadzono liczne wywiady i ankiety, zorganizowano seminaria i warsztaty z udziałem m.in. przedstawicieli Biebrzańskiego Parku Narodowego, Administracji Lasów Państwowych, samorządów lokalnych, stowarzyszeń turystycznych i mieszkańców, w trakcie których wszystkie strony miały możliwość wypowiedzenia się w najistotniejszych kwestiach projektu. Konsultacje społeczne

przewidziane są także w trakcie trwania kolejnych faz projektu. Prowadzone rozmowy pozwoliły na rozpoznanie istniejących i potencjalnych konfliktów w zlewni rzeki, dzięki czemu w przyszłości będzie można łatwiej wybrać optymalne formy działania.

Większość mieszkańców jest pozytywnie nastawiona do projektu, gdyż w wyniku jego realizacji upatrują własne korzyści. Z większą rezerwą do projektu podchodzą jednostki odpowiedzialne za zarządzanie gospodarką wodną. Wstępny etap realizacji projektu pokazał, że niezbędną jest znacznie szersza komunikacja i współdziałanie z kluczowymi dla projektu grupami zainteresowań. Jest to o tyle istotne, że projekt ma charakter pionierski, co wymaga większych starań od organizatorów o pozyskanie społecznej akceptacji podejmowanych działań.

Aneks 5

Udział społeczeństwa w projekcie: „Ocena ryzyka związanego z powodziami” w Kotlinie Kłodzkiej

Udział społeczeństwa zaplanowano we wstępnym etapie planowania projektu. W momencie jego rozpoczęcia okazało się, że uczestniczące w nim grupy

społeczne same zgłosiły potrzebę komunikacji i wymiany między sobą informacji. Tak więc chęć współdziałania była zarówno po stronie organizatorów projektu, jak i jego uczestników. W trakcie realizacji projektu wykorzystano szereg narzędzi, m.in.: ankiety, badania, testy. Cele projektu popularyzowano

m.in. poprzez organizację w szkołach konkursów i wystaw dotyczących powodzi, które obejrzało kilka tysięcy osób.

Najbardziej efektywnymi technikami i narzędziami okazały się te, które wymagały od uczestników procesu aktywnego udziału. Najmniejszą skuteczność przyniosły jednorazowe spotkania z mieszkańcami oraz przed-

Aneks 6

Aktywny udział społeczeństwa w gospodarce wodnej małego dorzecza o powierzchni 4 tys. km² na przykładzie Anglii

Koordynatorzy Projektu Wykorzystania Obszarów Zalewowych realizowanego na obszarze Fens (nizinny region wschodniej Anglii w pobliżu Cambridge), konsultowali strategiczne kwestie z różnymi grupami zainteresowań oraz ze społecznością lokalną. Z uwagi na ograniczenia budżetowe, zebrano i przeanalizowano poglądy mieszkańców dwóch reprezentatywnych wiosek leżących w granicach obszaru dorzecza. Zaangażowana grupa była zróżnicowana wiekowo, od uczniów szkół przez dorosłych, do osób starszych.

W trakcie realizacji projektu zbierano opinie w zakresie przyszłości obszarów zalewowych. Wypracowano specjalną metodę, nazwaną „planowanie dla obszarów za-

Aneks 7

Udział społeczeństwa w planowaniu gospodarki wodnej większych dorzeczy w obszarze jednego państwa, na przykładzie Francji

Dla każdego z 10 francuskich dużych dorzeczy opracowano plan gospodarowania wodami zgodny z wymogami francuskiej Ustawy Wodnej z 1992 r. W zmodyfikowanej formie, dostosowanej do wymogów Ramowej Dyrektywy Wodnej, plany te staną się planami gospodarowania wodami dorzecza. Za początkowe etapy opracowywania planów odpowiedzialny jest Komitet Dorzecza. Komitet składa się z równej reprezentacji wszystkich zainteresowanych stron (około 100 członków):

- lokalnych decydentów i przedstawicieli mieszkańców,
- użytkowników wód, konsumentów, organizacji pozarządowych,
- przedstawicieli administracji rządowej.

Komitet Dorzecza opracowuje plan zarządzania zlewni oraz koordynuje prace nad projektami planów zarządzania poszczególnych zlewni (skala lokalna). Komitet jest

Aneks 8

Zaangażowanie społeczeństwa we wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej na obszarze międzynarodowego dorzecza Dunaju

Dorzecze rzeki Dunaj zajmuje około 1/3 powierzchni Europy. Planowanie zarządzania rzeką Dunaj odbywa się na różnych zasięgach obszarowych: od poziomu zlewni, do poziomu międzynarodowego (komisje). Udział społeczeństwa ma miejsce w trakcie całego procesu planowa-

stawicielami samorządów lokalnych, a zwłaszcza przekazywanie informacji w formie wykładu.

Największymi przeszkodami w trakcie konsultacji społecznych był brak zaufania ze strony społeczności lokalnej do jednostek zajmujących się ochroną przeciwpowodziową, natomiast ze strony tych ostatnich – brak poczucia potrzeby kontaktu ze społecznością.

lewowych”. Na modelu utworzonym na bazie mapy obszaru zalewowego, mieszkańcy umieszczali symbole oznaczające preferowane kierunki odtwarzania i wykorzystania terenów zalewowych. W każdej wiosce pojawiło się 200 różnych propozycji.

Rezultaty pracy społeczności lokalnych zostały następnie porównane z opiniami i propozycjami wyrażonymi w trakcie warsztatów i seminariów przez specjalistyczne organizacje. Wyniki tych porównań efektywnie uzupełniły projekt odtwarzania obszaru zalewowego „Mokradła Fens na Przyszłość”, dotyczącego całego dorzecza regionu wschodniej Anglii.

Lokalne zaangażowanie pokazało, że nawet udział społeczeństwa przeprowadzony w 2 wioskach pod-regionu może być źródłem wartościowych danych, które weryfikują zasadność istniejących wcześniej planów.

także odpowiedzialny za rozstrzygnięcie sporów między użytkownikami wód, ustanawianie podatków za użytkowanie wód oraz określanie planów działań i przedsięwzięć. Zgodnie z prawem, każdy plan zarządzania dorzeczem jest udostępniany ogółowi społeczeństwa dopiero po jego zatwierdzeniu, jednakże w przyszłości ta sytuacja będzie musiała ulec zmianie.

Poszczególne Komitety Dorzeczy powołują komisję planistyczną i kilka komisji geograficznych, funkcjonujących na lokalnym poziomie. Podczas obrad komisji setki uczestników miały okazję wyrazić swe opinie. Na przykład w Zlewni Rhone – Morze Śródziemne – Korsyka konsultacje ze społeczeństwem odbywały się w ramach prac 10 komisji geograficznych, 6 komisji technicznych oraz 7 komisji społeczno-zawodowych. Oprócz tego, projekt planu zarządzania zlewnią został skonsultowany ze stowarzyszeniami w formie specjalnego dialogu. W jego rezultacie, ze strony zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa wpłynęło 1500 pisemnych komentarzy.

nia. Stopniowe angażowanie społeczeństwa od bezpośredniej współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami na poziomie lokalnym, do współdziałania z kluczowymi uczestnikami na poziomie międzynarodowym, możliwe było dzięki dobrej organizacji i przejrzystości procesu i jego rozpowszechnieniu.

Ciałem koordynującym międzynarodowe aspekty wdrażania Dyrektywy w dorzeczu Dunaju jest Międzynarodo-

wa Komisja ds. Ochrony Rzeki Dunaj (MKORD). MKORD wspiera udział społeczeństwa w procesach planowania, poprzez finansowe wsparcie m.in. Systemu Informacyjnego MKORD, w tym projektu Straży Dunaju oraz Forum Ekologicznego Dunaju.

Kilka dużych międzynarodowych organizacji pozarządowych (m.in. WWF) ma status obserwatorów w MKORD. Mogą one uczestniczyć w spotkaniach MKORD, lecz nie posiadają prawa głosu. Ich wkład w prace Komisji polegał m.in. na ustanowieniu Grupy Ekspertów ds. Ekologii.

Wiele mniejszych (państwowych i lokalnych) organizacji pozarządowych współpracuje z Komisją, poprzez

tw. platformy kooperacyjne, m.in. Forum Ekologiczne Dunaju. Forum zostało powołane w 1999 r. w celu promowania udziału organizacji pozarządowych w programach i inicjatywach rządowych i posiada strukturę łączącą poziom lokalny z regionalnym. Dzięki Forum, organizacje pozarządowe mogły wnieść swój wkład we wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej poprzez: uczestnictwo w dialogu na temat transgranicznego planowania zarządzania dorzeczem, prace w ramach Grupy Ekspertów ds. Zarządzania Dorzeczem i Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej, udział w opracowywaniu dokumentu wprowadzającego na temat Ramowej Dyrektywy Wodnej i udziału społeczeństwa.

Aneks 9

Konsultacje społeczne i informowanie społeczeństwa w trakcie opracowywania planu gospodarowania wodami dorzecza Adour Garonne we Francji

Za przygotowanie planu gospodarowania wodami dorzecza odpowiada:

- Komitet Dorzecza składający się ze 120 przedstawicieli różnych grup interesu,
- Rada ds. Planu (36 przedstawicieli),
- Rada Operacyjna.

Proces przygotowania planu składał się z następujących etapów:

- Pierwsza robocza wersja planu, przygotowana przez Radę Operacyjną przy wsparciu ekspertów, została rozdana do wszystkich członków komisji zlewni (ok. 1 000 osób). Uwagi zebrane podczas spotkań w każdej z 8 zlewni przekazane zostały do Rady Operacyjnej i posłużyły do przygotowania drugiej wersji planu.
- Druga wersja, wraz z 8 opracowaniami dotyczącymi podzlewni, została zatwierdzona przez Radę ds. Planu.
- Plan ponownie przesłano do wszystkich Komisji Podzlewni, ponadto prezentowano go podczas licznych

spotkań. Wszyscy uczestnicy procesu mieli 2 miesiące na przesłanie swoich uwag.

– Komisja ds. Planu odpowiadała na wszystkie uwagi; ponadto zebrano je wraz z odpowiedziami w „archiwum komentarzy”, które jest powszechnie dostępne.

– Trzecia wersja planu, która powstała po uwzględnieniu komentarzy od 1 600 uczestników, podlegała takiej samej procedurze, jak dwie pierwsze.

– Wersja czwarta była konsultowana najszerzej, m.in. podczas 50 spotkań. W tej fazie zgłaszano już niewiele uwag i ostateczny plan mógł być przyjęty przez Komitet Dorzecza. Opublikowane zostały trzy dokumenty: ostateczna wersja planu gospodarowania wodami dorzecza (110 stron), streszczenie z realizacji projektu (25 stron) oraz 4-stronicowa ulotka. Ogólne informacje udostępnione są na stronie internetowej, a dokumentacje źródłowe udostępniane są na żądanie.

– Każdego roku Rada Operacyjna (podlegająca Komitetowi Dorzecza) publikuje sprawozdanie z realizacji planu wraz ze streszczeniem i ulotką informacyjną.

Aneks 10

Udział społeczeństwa w opracowaniu planu gospodarowania wodami zlewni Renu i Waal w Holandii

Celem zaangażowania społeczeństwa jest pomoc dla rządu w stworzeniu realnego scenariusza przyszłego planu gospodarki wodnej w kontekście wdrażanej przez rząd Holandii strategii „przestrzeni dla wody”.

W proces planowania gospodarki wodnej zaangażowane są:

- komitety sterujące, reprezentowane przez władze prowincji, władze samorządowe, rady regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz organizacje pozarządowe; komitety odpowiedzialne są za podejmowanie decyzji i za doradztwo dla rządu w kwestii dalszych decyzji,
- grupy ekspertów, składające się z członków rządu i reprezentantów organizacji pozarządowych,
- „grupy robocze” (utworzone w późniejszym etapie prac), składające się z ekspertów specjalizujących się w następujących zagadnieniach:
 - przepływy wód, użytkowanie i gospodarka gruntami,

- kwestie prawne,
- komunikacja społeczna.

Zespół realizujący projekt od samego początku wykazywał pozytywne nastawienie do wywiadów i pytań ze strony zainteresowanych stron oraz dołożył wielu starań w opracowanie klarownych sprawozdań z postępów procesu planowania i jego wyników.

W trakcie realizacji planu gospodarowania wodami zorganizowano:

- 2 sympozja, jedno dla władz, drugie dla organizacji pozarządowych i zainteresowanych mieszkańców, celem przedstawienia i omówienia dotychczasowych wyników prac, zgromadzenia uwag i sugestii na temat planowanych działań oraz wywołania wśród uczestników ich zrozumienia i akceptacji,
- konferencje z udziałem członków rządu i rolników z danego obszaru, celem przedyskutowania proponowanych rozwiązań,
- spotkania konsultacyjne zainteresowanych stron dotyczące dalszych działań.

Aneks 11

Udział społeczeństwa w realizacji przedsięwzięć gospodarki wodnej w zlewni rzeki Emå w Szwecji

Zlewnia rzeki Emå obejmuje obszar o powierzchni 4 500 km².

Cele projektu związane z zaangażowaniem społeczeństwa:

- przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju obszaru zlewni, poprzez zachęcanie społeczności lokalnej do aktywnego wspierania działań na rzecz renaturyzacji stosunków wodnych i wdrażania rozwiązań środowiskowych,
- wykorzystanie wiedzy i doświadczeń wszystkich zainteresowanych stron,
- uniknięcie nowych i ewentualnie rozwiązanie starych konfliktów pomiędzy użytkownikami wód.

Od 1994 r. władze miejskie, rady administracyjne powiatów, organizacje pozarządowe itp. współpracują w ramach 4 różnych grup roboczych (od 1997 r. liczba grup wzrosła do 8). W pracy grup brały udział: Rada Rzeki Emå, stowarzyszenia rolników, właściciele terenów wędkarskich i rybackich, stowarzyszenia wędkarskie, stowarzyszenia kultury lokalnej, stowarzyszenia ochrony przyrody, władze miejskie, przedsiębiorstwa turystyczne.

Aneks 12

Listy informacyjne dotyczące wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej w Turynii w Niemczech

Celem projektu było zapoznanie indywidualnych osób, organizacji oraz przedstawicieli społeczeństwa zainteresowanych gospodarką wodną z założeniami Dyrektywy i krokami koniecznymi dla jej wdrożenia, a także umożliwienie im wyrażenia swoich opinii i propozycji. Wykorzystano w tym celu listy informacyjne publikowane 2-3 razy w roku. Są one dostępne w formie wydruku lub w internecie. Pod koniec każdego z listów, zawiera-

Zaangażowanie społeczne osiągnięto poprzez:

- organizację seminariów, spotkań informacyjnych i narad,
- udostępnianie dokumentów, w celu zgromadzenia uwag na ich temat,
- utworzenie grup roboczych (wzajemna wymiana informacji pomiędzy członkami grupy, a społeczeństwem, które reprezentują),
- dystrybucję materiałów informacyjnych.

Wszystkie spotkania były protokołowane, a protokoły rozpowszechniano wśród zainteresowanych przedstawicieli społeczeństwa.

Projekt zaowocował wieloma przedsięwzięciami na rzecz poprawy stanu środowiska, na których skorzystała zarówno społeczność lokalna, jak i przyroda. Zbudowano m.in. 2 przepławki otwierające 20 km rzeki dla migracji łososia i troci, odtworzono kilkanaście tarlisk troci, skonstruowano 2 zapory zabezpieczające przed wodami burzowymi, usunięto 44 000 ton osadów skażonych kadmem i ołowiem, wdrożono nowe, środowiskowe zasady zarządzania odpływem z 9 hydroelektrowni.

Aneks 13

Informowanie społeczeństwa w ramach projektu TGV Ren-Rhône we Francji

W ramach realizacji projektu zastosowano szerokie spektrum metod i narzędzi, celem informowania społeczeństwa:

- „Dossier wspierające” (6000 kopii) udostępniane społeczeństwu przez kierownika projektu, zawiera informacje niezbędne do pobudzenia zaangażowania społeczeństwa: ogólny opis założeń projektu i jego charakterystykę, oszacowanie ekonomicznego i społecznego ryzyka, rozpoznanie głównych typów oddziaływań na środowisko i oszacowanie ekonomicznych i społecznych kosztów projektu.
- „Listy informacyjne dotyczące debaty publicznej” (2 700 000 kopii), których celem jest poinformowanie ogółu społeczeństwa o debacie, regularne mobilizowanie ogółu społeczeństwa do udziału oraz upowszechnianie informacji na temat przebiegu debaty.
- Spotkania publiczne (10 spotkań w różnych miastach).
- Strona internetowa (liczba gości – łącznie 6500 osób, dziennie – 70 osób) uruchomiona w celu przekazania

jącego do sześciu stron, podane są dane dotyczące osoby kontaktowej (telefon i e-mail).

Z uwagi na to, że zauważono ogromne zapotrzebowanie społeczeństwa na informacje, Ministerstwo Ochrony Środowiska Turynii planuje w przyszłości rozwinąć tego rodzaju formę informowania. Zakłada się, że listy informacyjne i kontakt z osobami z ministerstwa powinien być także wykorzystany jako platforma dla innych ministerstw Turynii oraz pozostałych 16 niemieckich landów. Informacje zawarte w listach powinny być uszczegóławiane, odnosząc się np. do specyficznych, lokalnych problemów.

informacji na temat projektu i organizacji debaty publicznej.

- Wizyty w głównych siedzibach wybranych komisji w celu konsultacji bardziej szczegółowych dokumentów dotyczących projektu.
- System pytanie-odpowiedź (otrzymano 2000 pytań).
- Karty zwrotne ze znacznikiem, rozprowadzane razem z listami informacyjnymi, umożliwiające zgłoszenie zapotrzebowania na dodatkowe informacje.
- Poczta wykorzystywana do rozsyłania uwag, opinii lub komentarzy.
- Listy od społeczeństwa do komisji projektu (85 listów) opisujące wybraną rozwiniętą propozycję.
- „Księga uczestników” (10 ksiąg) zawierająca wybrane obserwacje i opinie społeczeństwa, podawane do publicznej wiadomości.
- Prasa (opublikowano 163 artykuły w regionalnej prasie, 26 w krajowej prasie, 10 spotkań z przedstawicielami prasy w 10 miastach, w których odbywały się spotkania publiczne).



Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska (NFOŚ) została utworzona w roku 1988 i jest niezależną organizacją pozarządową. Fundacja zrealizowała dotychczas ponad 2000 projektów w dziedzinie ochrony, kształtowania i zarządzania środowiskiem na rzecz administracji publicznej oraz podmiotów gospodarczych. Podejmowane działania ukierunkowane są na:

- upowszechnianie oraz praktyczne wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju,
- materialne wspieranie działań i inicjatyw społecznych w dziedzinie ochrony środowiska,
- rozwijanie edukacji ekologicznej i propagowanie idei proekologicznych,
- organizowanie i rozwój przepływu między Polską a innymi krajami myśli naukowo-technicznej i innych wartości związanych z ochroną środowiska,
- promowanie i implementacja do warunków polskich prawa oraz rozwiązań organizacyjnych i systemowych Unii Europejskiej w dziedzinie zrównoważonego rozwoju,
- organizację działań gospodarczych oraz świadczenie usług (technicznych, projektowych, pomiarowo-badawczych) mających na celu ochronę środowiska.

Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska
01-445 Warszawa, ul. Erazma Ciołka 13
tel/fax: (22) 877 23 59 – 62; 877 19 87
e-mail: nfos@nfos.org.pl; www.nfos.org.pl



WWF - jest jedną z największych międzynarodowych organizacji zajmujących

się ochroną przyrody. W czasie przeszło 40 lat swojego istnienia WWF zainicjował, przeprowadził lub pomógł w realizacji ponad 12 600 projektów w 154 krajach świata, przyczyniając się do powstania 270 parków narodowych. Fundacja współpracuje z wieloma partnerami, w tym z władzami państw, organizacjami pozarządowymi, firmami i osobami prywatnymi, pełni także rolę niezależnego doradcy w zakresie ochrony środowiska dla wielu międzynarodowych instytucji

oraz rządów na całym świecie. Wspierana jest przez prawie 5 milionów członków. Misją WWF jest powstrzymanie dalszej degradacji środowiska naturalnego Ziemi i kształtowanie przyszłości, w której ludzie będą żyli w harmonii z przyrodą.

Na całym świecie organizacja zabiega o ochronę lasów, wód śródlądowych, mórz i oceanów oraz zagrożonych gatunków roślin i zwierząt, stara się przeciwdziałać zmianom klimatu wywołanym przez działalność człowieka, a także zagrożeniom wynikającym z produkcji toksycznych chemikaliów.

W Polsce WWF prowadzi w chwili obecnej osiem projektów dotyczących ochrony rzek, lasów, klimatu oraz promowania zrównoważonego rozwoju i tradycyjnego, proekologicznego rolnictwa.

WWF Polska

02-520 Warszawa, ul. Wiśniowa 38
tel: (22) 849 84 69, fax: (22) 646 36 72
www.wwf.pl



© WWF/1. Chojnacki

*„Woda nie jest produktem handlowym takim,
jak każdy inny, ale raczej dziedzicznym dobrem,
które musi być chronione,
bronione i traktowane jako takie”*



Punkt I preambuły Ramowej Dyrektywy Wodnej

ISBN: 83-85908-78-1