

PARALELNÍ PARTICIPACE VEŘEJNOSTI: ODPOVĚĎ NA LHOSTEJNOST PŘI ROZHODOVÁNÍ

Tim Richardson, Jiří Dusík, Pavla Jindrová

(Článek je přeložen a publikován s laskavým svolením Environmental Impact Assessment Review, UK)

V zemích střední a východní Evropy (CEE) je participace veřejnosti poměrně novým jevem, který se zavádí do tradičně uzavřených procesů plánování. Vzhledem ke lhostejnosti vůči demokratizaci v rozhodování začínají hrát nevládní organizace (NGOs) kritickou dvojroli při obhajování potřeby reformy a při aktivním vypracovávání nových praktik v participaci veřejnosti. V této práci se zkoumají dvě případové studie procesů EIA v České republice, kde jako odpověď na tento lhostejný postoj zorganizovaly NGOs vedle oficiálních návrhů EIA na značný rozvoj turistického ruchu v Rajchětově (jižní Čechy) a na rozvoj městských dopravních komunikací v Přerově (severní Morava) programy paralelní participace veřejnosti (PPV/PPP). V práci se dochází k závěru, že PPV/PPP mohou mít na EIA značný vliv a že poskytují modely pro optimální praktické využití, které v budoucnu pomohou ve střední a východní Evropě při rozvíjení participace veřejnosti.

I. Úvod

V zemích střední a východní Evropy (CEE) se do tradičně uzavřených procesů plánování zavádí participace veřejnosti jako součást širšího procesu restrukturalizace a demokratizace, která následuje po zdvžení železné opony. Zvláště nástup hodnocení vlivu na životní prostředí (EIA) je důležitý při poskytování nových možností pro oficiální participaci veřejnosti ve významných návrzích rozvoje. Tyto reformy však vyvolaly mezi veřejnými správními úřady, občanskou společností a obchodním sektorem širokou diskusi o efektivitě této participace. Podpoření této diskuse znamená, že ve veřejném a soukromém sektoru se vyskytuje k demokratizaci rozhodování, čímž dochází k mezěře v realizaci při vypracovávání nových rámců a praktických postupů pro participaci veřejnosti¹⁾.

Vzhledem k této lhostejnosti začínají nevládní organizace (NGOs) hrát kritickou dvojroli při obhajování potřeby reformy a při aktivním vypracovávání nových praktik. V této práci se zkoumají dvě případové studie procesů EIA v České republice, kde se NGOs chopily iniciativy a zorganizovaly programy participace veřejnosti zdola nahoru, které probíhají paralelně s oficiálními rozhodovacími procesy. V těchto dvou případech zorganizovaly NGOs souběžně s oficiálními návrhy EIA na značný rozvoj turistického ruchu v ekologicky citlivé venkovské oblasti v Rajchětově (jižní Čechy) a na rozvoj městských dopravních komunikací ve městě Přerově (severní Morava) programy paralelní participace veřejnosti (PPV/PPP).

V této analýze se zaměřujeme hlavně na procedurální aspekty procesů EIA a zapojení různých aktérů do nich. Místo toho, abychom EIA prezentovali jako čistě technický postup, pokoušíme se vypracovat popis EIA jako proces politický a participativní: jako jedno z prvních zápasů mezi zájmy na významných návrzích rozvoje. Domníváme se, že povídání tohoto typu může pomoci při demystifikaci procesu EIA, při lepším zprůhlednění jeho politické povahy a při ukázání skutečnosti, jak může být aktivní zapojení do EIA činností prospěšnou pro NGOs a lokální obce apod.

II.A Participace veřejnosti v procesu EIA v České republice

V zemích střední a východní Evropy je proces EIA často jedinou široce využívanou možností k tomu, aby veřejnost ovlivňovala rozhodování v oblasti ekologie. Když byla oficiálně identifikována potřeba EIA, stává se developer odpovědným za provedení vyhodnocení, které obvykle vykonává konzultant EIA, nebo tým konzultantů pověřený developerem. Proces EIA začíná návrhem, co má být hodnoceno, a mohou v něm být též identifikovány alternativy. Konzul-

tant pak určí, které vlivy budou hodnoceny, a na tomto základě provede technické vyhodnocení. Toto vyhodnocení je zveřejněno v dokumentaci EIA, známé jako EIS (Environmental Impact Statement = Zpráva o vlivu na životní prostředí), která je dána k dispozici veřejnosti na dobu 30 dní za účelem konzultací/revize.

Pak jsou EIS a komentáře k ní oficiálně revidovány druhým, nezávislým konzultantem EIA. Tyto konzultanty vybírá vládní agentura a platí je opět developer. Konzultant připraví expertní posudek na technické problémy vyplývající z EIS. Tento expertní posudek je prezentován při veřejném projednávání, čímž je poskytnuta druhá oficiální možnost pro zapojení veřejnosti, při níž občané mohou poprvé vyjádřit své připomínky ústně.

Definitivní rozhodnutí EIA, obvykle učiněné regionálním úřadem, předchází zvážením souhlasu s plánováním týkajícím se rozsáhlých rozvoje. Toto rozhodnutí bere v úvahu EIS, expertní posudek a výsledky veřejného projednávání expertního posudku. V letech 1992 - 1995 bylo v České republice uskutečněno asi 200 EIA.

II.B Slabiny postupu EIA v České republice

Klíčovými faktory určujícími kvalitu participace veřejnosti v EIA jsou termínování a obsah zapojení veřejnosti a také použité metody. Tyto faktory se aplikují jak na opatření informací pro veřejnost během procesu rozhodování, tak na skutečné možnosti participace veřejnosti. V českém systému EIA²⁾ vytváří množství systematických slabin v procesech oznamování, dokumentací a konzultací překážky pro efektivní participaci a vede v procesech EIA k absenci odpovědnosti (PEAC - Czech Public Environmental Assessment Center 1995).

Český zákon o EIA nevyžaduje srovnání alternativ v EIA. V nejdůležitější fázi nahlížení, kdy jsou identifikovány alternativy (jsou-li jaké) a vlivy, jež mají být vyhodnoceny, neexistuje žádná oficiální možnost pro zapojení postižených obcí nebo občanů. Developer identifikuje jisté alternativy k navrhovanému projektu, ale v praxi se jim při vyhodnocování věnuje minimální pozornost. Kompetentní úřad veřejné správy (obvykle na regionální úrovni) má určité omezené právo ovlivňovat možnost nahlížení, ale k tomu dochází v pozdní fázi procesu. Během čtyř let aplikace tohoto zákona nedošlo k žádnému veřejnému nahlížení. V r. 1997 uspořádaly NGOs první veřejná nahlížení (zkoumaná v níže uvedené případové studii Přerova).

V průběhu přípravy dokumentace EIA neexistuje zapojení veřejnosti. Do období konzultací/revize jako prvního okamžiku zapojení veřejnosti se zpravidla učiní mnoho klíčových rozhodnutí. Zvláštní

požadavky na úřední oznámení tohoto období revize neexistují. V praxi je úřední oznámení minimální - vyvěšení oznámení na úřední tabuli postiženého úřadu - které však poskytne informaci minimálnímu procentu obyvatelstva lokální obce (Dusík a Kouba 1994). Neexistuje požadavek oznámení v tisku. V praxi vidí oznámení o revizi pouze občané, kteří pravidelně monitorují úřední tabule, například ekologické NGOs, nebo očekávají oznámení specifického návrhu, neboť již získali informace z jiných zdrojů. Úřední oznámení samo o sobě neposkytuje informaci o tom, která agentura je odpovědná za rozhodování, nebo o možnostech participace na procesu rozhodování. Ti občané, kteří se skutečně dovědí o období revize, mohou zkoumat dokumentaci v kanceláři obecního úřadu a dodat písemné připomínky. Mohou též okopírovat dokumentaci EIA, ale musí nést náklady za kopírování, které mohou být zamezujícím faktorem. V důsledku toho se důkladná analýza dokumentace EIA provádí velmi zřídka. Tato první možnost vznášení připomínek v relativně rané fázi často chybí a připomínky vznesené v pozdějších fázích procesu jsou předmětem obvinění z nekonstruktivního chování (Dusík a Kouba 1994).

Třebaže zákon vyžaduje, aby bylo připraveno jako součást dokumentace vyhodnocení společenského vlivu, tento požadavek se ve velké míře ignoruje. V důsledku toho jsou marginalizovány netechnické a společenské problémy, které mohou zahrnovat mnoho problémů postižených občanů. Tam, kde jsou statutární konzultanti a NGOs schopni vytvořit technickou argumentaci, přikládá se jejich technickým připomínkám větší váha.

V následující fázi zapojení veřejnosti, což je druhé veřejné jednání, na němž je prezentován expertní posudek, je již v procesu EIA příliš pozdě na řádné zvážení nových alternativ, které by mohly nastat. V každém případě jsou občané omezeni na připomínky týkající se objektivitu a úplnosti expertního posudku, což často vede ke konfrontačním situacím. Nálezy EIA nejsou pro eventuální rozhodnutí o plánování závazné.

Volba metod užívaných pro zapojení veřejnosti je dalším významným faktorem pro určování kvality participace. V českém systému EIA omezuje použití standardních metod - formalizovaných, pevně řízených konzultací a veřejných jednání - přístupnost procesu a všeho, co v jeho rámci lze prodiskutovat. V České republice i v jiných zemích³⁾ se však objevuje širší rejstřík participativních technik (tabulka 1). Tím vzniká perspektiva intenzivnější participace občanů na EIA.

Tabulka 1: Metody participace, používané v České republice

Úroveň participace	Typické metody
1. Přesvědčování	Návštěvy lokality, soutěže a kulturní události, informační střediska, využití médií
2. Poskytnutí informací	Výstavy a exhibice, letáky, postery
3. Informační zpětná vazba	Interviewy s organizovanými skupinami, interviewy dům od domu, přehledy a dotazníky, interaktivní výstavy
4. Konzultace s veřejností	Oficiální konzultace, veřejné schůze a projednávání
5. Společné plánování	Konzultativní panely pro občany
6. Přímá demokracie	Referendum, zákonodárná iniciativa *

* Těchto metod se používá zřídka, ale alespoň jedenkrát jich použili developeři nebo NGOs.

Poznámka: Metody participace jsou předloženy v hierarchické podobě. Ukazují různé úrovně zplnomocnění, které každá z metod umožňuje. V tomto ohledu představuje "přesvědčování" nejnižší, "přímá demokracie" pak nejvyšší stupeň. Formát upraven podle Arnsteina (1965). Všechny metody mohou samozřejmě být zneužity, takže jejich potenciálu nemusí být dosaženo.

Zdroje: CCW (1997), CoE (1997), Dusík (1997), Dusík a Kouba (1994), EBRD (1995).

III. Případové studie paralelní participace veřejnosti

V každé z následujících případových studií se NGOs místo tlaku na zdokonalení participace veřejnosti rozhodly vypracovat své vlastní neoficiální programy paralelní participace veřejnosti na EIA. Tyto programy byly založeny na těchto zásadách:

- Programy byly zaměřeny na tytéž problémy, plány a návrhy jako oficiální proces EIA;
- Programy týkající se oficiálního postupu EIA, pokud jde o strukturu a termíny, a proto byly v kritických fázích procesu s to podat informace a připomínky;
- Celková strategie byla navržena jako širší než oficiální postup;
- Strategie a metody byly zamýšleny jako nemanipulativní, takže spíše než pouhé posilování pozic určitých NGOs vytvářely možnosti pro skutečnou participaci občanů.

V rámci procesu EIA sledovaly NGOs několik hlavních kroků. Dotčená NGO nejprve navázala kontakt s jinými místními NGOs, s politiky nebo jinými skupinami (např. s odbory, církevními skupinami atd.) a projednala vytvoření neoficiální zájmové koalice za účelem prosazení veřejné diskuse o navrhovaném rozvoji. Aktivity této koalice byly pak určeny k tomu, aby informovaly občany o návrhu a aby je pozvaly - společně s místními odborníky, médii a externími experty - k případům vyžadujícím participaci veřejnosti. Dále, koalice organizovala paralelní veřejná jednání na dobře známém a přístupném místě (jako kino, divadlo nebo knihovna) za účelem nahlédnutí do dokumentace EIA nebo její veřejné revize. Developer a jeho konzultant EIA byli pozváni, aby prezentovali své závěry. Kdyby nesouhlasili, provedla by prezentaci koalice nebo NGO; po této prezentaci by následovaly dotazy a podání připomínek, které by byly zaznamenány. Tyto připomínky byly v požadované formě a do stanovených termínů předloženy všem dotyčným agenturám. Ke zvýšení veřejného povědomí o výsledcích konzultace a k ujištění, že byly řádně zváženy, bylo využito mediální kampaně.

Vypracování programů zkoumaných v dalším bylo zpočátku podporováno Českým veřejným centrem pro vyhodnocení životního prostředí (PEAC) a později Centrem pro práci obcí (CCW - Center for Community Work): to jsou dvě české NGOs, jejichž úkolem je prosazovat rozvoj aktivity místních NGOs v rozhodování o životním prostředí a pomáhat při tom. Tato práce byla částečně subvencována financováním ze zdrojů Partnership Foundation (Nadace Partnerství), Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Regionální centrum životního prostředí pro střední a východní Evropu) a EU PHARE Democracy Programme (Program EU PHARE pro demokracii). Je třeba zdůraznit, že v obou případech začaly místní NGOs s velmi malým očekáváním toho, že participace veřejnosti bude mít nějaký významný vliv na výsledky EIA. Jako nový přístup bylo zavedeno PPP/PPV.

III. A Rekreační park Rajchěrov

Na podzim r. 1994 byly oznámeny návrhy na rozvoj rekreačního parku v lese u Rajchěrova v jižních Čechách, čímž byl uveden do pohybu zdoluhavý rozhodovací proces. Návrhy zahrnovaly rekreační vesničku na ploše 270 ha, která bude pečovat až o 2 800 návštěvníků, s širokou škálou zařízení včetně hotelů, bungalovů, možností rekreace pod střechou i pod širým nebem, parkoviště, banky a kostel. Rajchěrov je opuštěná vesnice uprostřed neobydlené zóny, která vznikla koncem II. světové války podél česko-rakouské hranice. Vesnice samotná byla zničena v 50. letech v rámci opatření na zabezpečení hranice. Developer - konsorcium holandských společností a přidružená česká společnost prohlásily, že výše investic bude kolem 70 milionů dolarů⁴⁾. Tyto návrhy se v tradičně zemědělské oblasti s malými obcemi a nedostatečnou infrastrukturou těšily značné podpoře ze strany místních politiků a médií.

Omezený vliv lidských aktivit po dobu minulých 40 let přinesl výhody pro krajinu a ekologii. V r. 1994 byla oblast pro své krajinné kvality určena jako "přírodní park". V této oblasti jsou dvě umělá jezera a přírodní rezervace⁵⁾, jež je domovem mnoha ohrožených a velmi ohrožených druhů, které jsou jednotlivě chráněny českými zákony. Navrhovaná lokalita tedy spadá do jádrové zóny navrhované "chráněné přírodní oblasti", což je v pořadí druhý nejvyšší stupeň ochrany přírody v České republice. Neobvyklý status lokality znamená, že rozvoj je v současnosti omezován absencí relevantní ekonomické politiky a politiky využívání ploch. Regionální plán využití ploch ještě není kompletní a kvůli jeho absenci je zákaz stavění.

Tento návrh byl zveřejněn na veřejném shromáždění ve Starém Městě pod Landštejnem, což je nejbližší obydlená vesnice, kde developer prezentoval plány a nákresy návrhu a předvedl film o podobných parcích v jiných zemích. Byly naznačeny potenciální ekonomické výhody: pracovní příležitosti pro lokální obec při výstavbě a provozu parku a stimul pro další rozvoj turistického ruchu v oblasti. Potom hovořili starostové sousedních vesnic, které developer předtím pozval k návštěvě Nizozemí, o svých zkušenostech z návštěvy podobných zábavních parků v této zemi. Po shromáždění následovala recepce, na níž byl jako specialita podáván holandský sýr.

Na počátku r. 1995 se Jižní asociace pro ochranu přírody a NGO se základnou v Českých Budějovicích dověděly o těchto návrzích a o skutečnosti, že kvůli rozsahu těchto návrhů se má provést EIA. Pro usnadnění diskusí mezi NGOs a developerem pozvaly PEAC. V této době byly zapojené NGOs z blízkých měst - Českých Budějovic (Jižní asociace pro ochranu přírody) a Brna (hnutí Duha) a též z Prahy (Děti Země). Byli zapojeni i jiní odborníci zabývající se o rozvoj vesnic, jakož i vědečtí pracovníci z Jihočeské univerzity. Na schůzi, na níž zvětšující se skupina ekologických NGOs prezentovala své zájmy týkající se rozvoje, byl pozván konzultant EIA a developer. Developerův zástupce byl tímto pozváním překvapen, ale souhlasil. Později, v televizním interview, si stěžoval, že měl z toho pocit jako z "vyšetřování na policii". V průběhu shromáždění tento zástupce konstatoval, že lidé nebyli informováni o zákazu stavění v důsledku absence plánu rozvoje. Místní NGOs konstatovaly, že tyto návrhy ohrožují domov 9 velmi ohrožených a 27 ohrožených druhů a že budou mít závažný dopad na přírodní rezervaci, která s proponovanou lokalitou hraničí. Lokalizace parku - uprostřed lesa, bez silnic či infrastruktury - bude mít závažný dopad i na rozvoj místní infrastruktury.

V průběhu těchto prvních shromáždění vznikla koncepce paralelní participace veřejnosti a po bohaté diskusi mezi NGOs byla ak-

ceptována jako strategie. V březnu 1995 pozvaly NGOs obyvatele čtyř postižených lokálních obcí k veřejnému projednávání, aby je podnítily k připomínkám k EIS. Konzultant EIA se připojil k debatě spolu se starostou obce a zástupci NGO; v posluchačstvu byla přítomna i developerova česká společnost. Na shromáždění vyloužily NGOs účel EIA i to, jak se lidé mohou na něm podílet, a pak se zaměřily na projekt a jeho potenciální vlivy na životní prostředí, ekonomiku a zdraví. Shromáždění se i přes nedostatečnou veřejnou dopravu do vesnice zúčastnilo asi 100 osob. Byly získány užitečné informace o místních podmínkách a nápady pro alternativní řešení. V úplnosti se projevila nedostatečná kvalita EIS a absence jejích alternativ a též četné technické chyby (Hezina 1995). Po veřejném projednávání přišli někteří místní obyvatelé k zástupcům NGO, aby získali informace soukromě, protože měli strach z reakcí na svůj projev vyslovený na veřejnosti. Mezi jiným uvedli problém těsného svazku mezi developerem a místní veřejnou správou. Stejně jako zvýšení informovanosti o procesu EIA se tímto shromážděním vytvořilo silné povědomí sounáležitosti s místem a obyvatelům bylo ukázáno, že jsou sdíleny jejich osobní zájmy. Nakonec byly předloženy tři svazky připomínek k EIA, přičemž úřady byly překvapeny rozsahem reakce veřejnosti. V květnu, po veřejném projednávání, vrátil okresní úřad EIS konzultantovi, aby ji doplnil o alternativy a znovu účinně zahájil celý proces. NGOs vypracovaly současně přehled o postojích 350 místních usedlíků k návrhům.

Po druhé změně EIA následovala pauza na uvažování a přeskupování a doprovázela ji koordinovanější činnost developera a NGOs. Developer si najal informační společnost, která se zaměřila na místní obyvatele. Tato informační společnost rozesílala do všech domácností v oblasti pravidelný informační bulletin, který obsahoval informace o návrhu, názory místních obyvatel a politiků a poznatky o podobných typech rozvoje v jiných zemích. Tato informační společnost se účastnila rovněž všech veřejných shromáždění a rozdávala letáky, které popisovaly park jako rozvoj "měkkého" turistického ruchu. Developer udržoval všeobecně dobré vztahy s místními médii a pro to, aby veřejnosti byl poskytnut trvalý proud informací, využíval místního tisku. Dalším developerovým krokem na podpoření veřejnosti bylo založení občanské společnosti s názvem "Asociace Landštejn". Tato asociace zajistila asi 200 signatářů petice ve prospěch návrhu. Průzkum pro televizní dokument ukázal, že aspoň někteří občané, jejichž jména byla ukázána, oznámili, že tuto petici nikdy nepodepsali.

Jako reakci na obvinění, že jsou příliš úzce "ekologické", začaly přibližně v té době NGOs rozšiřovat základnu na podporu své kampaně. V průběhu léta byla ustavena koalice NGOs a akademických institucí, která měla zpřístupnit rozhodovací proces veřejnosti. Tato koalice byla nazvána Asociace Rajchěrov (AR). Na počátku bylo v koalici 30 (většinou ekologických) skupin, některé místní, jiné celostátní. O rok později bylo 15 ze 47 skupin neekologických, přičemž nové členské skupiny zahrnovaly místní sportovní kluby, kluby důchodců, skupinu na ochranu malých měst, veřejné instituce, jako je Botanický ústav Akademie věd, a místní veřejnou knihovnu. Opět bylo zřejmé, že většina místních skupin, zvláště občanských organizací, nemá s pořádáním kampaní zkušenosti a má strach sama vyslovit své názory na veřejnosti. V září uskutečnila asociace vyhodnocení společensko-ekonomického vlivu návrhů. To ukázalo, že hladiny nezaměstnanosti v této oblasti nejsou neobvykle vysoké a že nové pracovní příležitosti by pro místní obyvatele nebyly vhodné, poněvadž pracují většinou v zemědělství nebo lesnictví.

V říjnu byla zveřejněna druhá EIS, z níž vyplynulo, že je

prostým rozšířením předchozí dokumentace. Zpracování alternativ bylo skrovné: z osmdesátistránkového dokumentu se vyrovnávaly s vlivy čtyř alternativ pouhé čtyři stránky. Z rozšířené EIS vyplynul závěr, že každá alternativa by všude přinesla ekologické výhody, ale že tyto nové varianty jsou buď příliš nákladné, nebo pro turisty méně atraktivní. Na každé stránce se v rozporu se zákonem o EIA objevovala slova: "Kopírování je povoleno pouze s povolením autora". Několik NGOs (CCW, hnutí Duha, Děti Země) napsalo žádost ministru životního prostředí, aby odstranil jméno konzultanta EIA ze seznamu akreditovaných expertů EIA, protože "evidentně zákon buď nezná, nebo nerespektuje jeho nařízení". Ministerstvo to zamítlo.

Asociace ani tak nenutila veřejné správní orgány ke zlepšení možností pro participaci veřejnosti, spíše pokračovala ve vypracovávání strategie paralelní participace veřejnosti. Proces PPP/PPV sestával z intenzivní informační kampaně, po níž následovala řada veřejných shromáždění. Tato shromáždění byla pečlivě organizována tak, aby vyhovovala místním usedlíkům a byla pro ně přístupná. Na těchto shromážděních byly pomocí posterů znázorněny výtažky ze EIS a z připomínek expertů a rovněž informace o povaze a úloze informačních firem. Všichni členové Asociace Rajčehřov byli uvedeni na posterech jako osoby, které se podílely na organizaci. Na každém shromáždění sestával tento seznam z jmen předsedajícího z lokální obce a ze zástupců NGO. Zástupce lokální obce zahájil shromáždění a zástupci NGO prezentovali návrh a jeho potenciální společensko-ekonomické, ekologické a zdravotní dopady, přičemž vycházeli z EIS. Lidé byli vyzváni k zaslání písemných připomínek na okresní úřad a byl vysvětlen vhodný způsob, jak to mají učinit. Čtyř místních shromáždění se pokaždé zúčastnilo 25 - 30 osob. Shromáždění v Jindřichově Hradci, které se konalo právě před skončením oficiálního období konzultací, se zúčastnilo 250 osob. Na prvním shromáždění nebyli zástupci Asociace Rajčehřov připraveni na přítomnost developerovy informační společnosti, která nebyla pozvána, a diskuse se zvrhla ve dvoustrannou výměnu názorů. To bylo uznáno jako taktická chyba; zbývající veřejná projednávání probíhala velmi úspěšně, přičemž umožňovala vyslechnout názory veřejnosti, aniž by bylo poskytnuto volné pole zástupci informační společnosti. Na okresní úřad bylo doručeno 180 písemných připomínek včetně několika pocházejících z oblasti mimo postižený region. Tak vysoký počet připomínek je pro případ lokálního významu v České republice značně neobvyklý.

Pak vydal okresní úřad do oběhu seznam jmen potenciálních revizorů EIS Asociaci ke schválení. Z expertní revize vyplynulo, že ekologické dopady jsou značné, ale ne dost velké k tomu, aby převážily ekonomické výhody, třebaže za účelem prokázání této skutečnosti nebyla provedena žádná ekonomická analýza. V doporučení se pravilo, aby rozvoj postupoval za určitých méně významných podmínek. Asociace pak pověřila nezávislého experta EIA, aby ustavil multidisciplinární tým, který by provedl paralelní revizi EIS. Tento tým došel k závěru, že nad potenciálními ekonomickými výhodami negativní dopady projektu převažují.

Asociace požadovala, aby se oficiální veřejné projednávání konalo na týchž místech, kde sama uspořádala veřejná shromáždění. Ale i přes písemná ujistění se konalo pouze jediné veřejné projednávání, a to ve Starém městě pod Landštejnem. Tomuto veřejnému projednávání předsedal úředník z ministerstva životního prostředí, čímž byla významnost tohoto případu zdůrazněna. Veřejného projednávání se zúčastnilo asi 50 osob a dostalo se mu publicity ve státní televizi a v tisku. Při velmi závažném objevu při veřejném projednávání bylo připuštěno, že revizor EIA spolupracoval s konzultantem, který

připravoval EIS; to bylo v přímém rozporu se zákonem o EIA. Na krátkou dobu bylo veřejné projednávání zastaveno a NGOs potom oznámily, že při přípravě EIA došlo k tolika procedurálním chybám, že bez ohledu na rozhodnutí nelze akceptovat výsledek. Dále zaměřila asociace diskusi na širší problémy ve spojitosti s návrhy organizováním veřejného fóra pro kandidáty do voleb a na téma budoucího rozvoje pohraniční zóny. Tohoto fóra se zúčastnilo všech devět politických stran, které spolu soupeřily pro parlamentní volby.

Po veřejném projednávání ocitovala česká společnost informaci, kterou dostala od ministerstva životního prostředí, a doporučila nizozemskému konsorciu, aby zastavilo postup EIA a aby proces znovu zahájilo, protože byla jen malá šance, že by výsledek byl příznivý. I v případě pozitivního výsledku by zde bylo riziko, že se NGOs odvolají kvůli procedurálním chybám v průběhu procesu samotného, čímž bude tento proces dále zdržován. Třetí EIS řádně připravili noví konzultanti EIA a byla spuštěna v září 1996. Nová studie se obecně vyznačovala vyšší kvalitou, protože uznávala značné dopady na životní prostředí, které byly řádně naznačeny a vyhodnoceny. Zkoumání alternativ bylo už povrchní. Studie se zaměřila na významné ekonomické výhody, ačkoliv zevrubná společensko-ekonomická analýza neexistovala. Závěrem studie bylo, že když se vše důkladně zváží, bude souhrn vlivů pozitivní, ale že schválení projektu bude nakonec politickým rozhodnutím. Na základě explicitní analýzy ekonomických dopadů se vynořily otázky vhodného obsahu EIA; asociace hledala vysvětlení na ministerstvu životního prostředí.

V říjnu zadala asociace vypracování přehledu o postojích místních občanů k návrhům na rekreační park. Bylo interviewováno 15 % usedlíků a místním radním, médiím a parlamentní komisi pro regionální správní orgány a životní prostředí byla dána do oběhu zevrubná zpráva. V listopadu uspořádala asociace fórum kandidátů do senátních voleb na téma tlaků na rozvoj v pohraniční oblasti. Kandidáti se zúčastnili a na fórum přišlo přes 100 občanů a místní média.

Oficiální zpráva EIA byla vydána koncem února 1997. Projekt nebyl doporučován. Veřejným projednáváním na začátku března byly závěry tohoto nedoporučení podpořeny. Konečné rozhodnutí okresního úřadu, vydané brzy potom, bylo kvůli potenciálním dopadům na ohrožené druhy negativní. Třebaže je proces EIA uzavřen, návrhy na rekreační park u Rajčehřova zůstávají živé, ponechávající otevřená četná rozhodnutí o různých určených oblastech a družích, které budou zasaženy. Výsledek EIA není závazný pro rozhodování a návrhy by měly být ještě schváleny.

Tento případ je příkladem přímého konfliktu mezi ekonomickými a ekologickými prioritami. Tento protiklad byl v důsledku vysoké kvality místního životního prostředí a velmi značných dopadů jakékoli formy rozvoje velmi diskutabilní. Výsledkem paralelní participace veřejnosti byly tři změny EIA: od počátku byl developer značně podporován místními starosty a regionálními orgány veřejné správy a odolal všem nátlakům veřejnosti, aby od projektu ustoupil.

I když developer vstoupil do omezeného veřejného dialogu v rané fázi, konalo se v nejbližší vesnici pouze jedno veřejné projednávání. V celém procesu byla alternativám věnována jen skrovná pozornost. Pozdější developerovy aktivity řízené informační společností byly zaměřeny hlavně na rozšiřování informací a neunesly skutečný dialog s lokálními obcemi. Oficiální veřejná konzultace, kterou uskutečnil okresní úřad, byla uspořádána vysoce pasívně. Metoda konzultace nebyla výhodná pro uživatele, protože vyžadovala, aby občané analyzovali velmi zevrubné a složité dokumenty a aby podali své

připomínky písemně do přísně stanovených termínů.

NGOs se na rozdíl od toho pokusily v celém procesu usnadňovat veřejnou diskusi a připomínky; používaly k tomu řadu neoficiálních metod výhodných pro uživatele. Také při informování občanů o možnostech, jak mohou ovlivnit rozhodnutí, byly aktivní ve shromažďování informací a připomínek od občanů a často přicházely za lidmi do jejich vlastních domovů. Výsledkem dobrého časového plánu a organizace bylo vypracování značného množství připomínek. I při vystavení oficiálního procesu EIA za účelem podrobného prohlédnutí veřejností byly v důsledku paralelní participace veřejnosti do procesu EIA integrovány místní znalosti a odhalily rozsah veřejných problémů. Kvůli politické moci, kterou si koalice v průběhu tohoto procesu budovala, se zdá, že těmto připomínkám se dostalo větší váhy, než tomu bylo v typických případech EIA. Proces EIA trval 3 roky a jeho výsledkem bylo přes 300 stránek připomínek veřejnosti; developera stál až 750 000 amerických dolarů, čímž se stal případem celostátního významu. Výsledek se nakonec obrátil proti developerovým zájmům. Dlouhodobou změnu představuje vytvoření koalic mezi místní veřejností a NGOs, procházejících napříč sektory, a posílení postavení NGOs. Hlavním poučením, jehož se dostalo NGOs, byla důležitost zapojení veřejnosti přímo a rovněž vytvoření jejího přímého zastoupení v procesu EIA. Spíše než reagovat na rozvoj je však důležité mít pro paralelní participaci veřejnosti jasnou strategii.

III. B Palackého ulice, Přerov

Město Přerov (20 000 obyvatel) na severní Moravě trpí zvěšujícími se dopravními problémy, protože vlastnictví automobilů narůstá a městská silniční síť je blízko svému maximálnímu možnému vyžití. V současnosti je dopravní hybnost uvnitř městského historického jádra omezena jednosměrnými silnicemi, restrikcemi parkování a jinými opatřeními. V r. 1995 odevzdal zástupce starosty Přerova návrhy na usnadnění dopravních podmínek ve městě otevřením jádra města pro auta a redistribucí dopravy do centra. Exekutiva rady tento návrh podpořila, i když ke konci r. 1995 schválí místní plán využití ploch, který navrhuje centrální zónu s omezeným přístupem pro vozidla. Dopravní inspektorát (odbor místní policie odpovědný za bezpečnost dopravy) se postavil proti těmto plánům.

Jedním z prvků tohoto návrhu bylo rozšířit jednosměrnou ulici - Palackého, aby na ní mohl být obousměrný provoz. Občané ze sousedství a z jiných částí města se stavěli proti rozšíření, protože:

- obyvateli ulice jsou hlavně rodiny s malými dětmi;
- podmínky pro přirozený rozptyl znečištění ovzduší jsou nedostatečné;
- ulice trvale využívá školní mládež, protože jsou na ní dvě školy;
- rozšíření ulice by vedlo ke značnému nárůstu dopravy v historickém centru města.

V listopadu 1995 začali občané organizovat v celém městě petice proti tomuto návrhu. Činnost zahájilo několik občanských iniciativ, které se postupně spojovaly a vytvářely pracovní skupiny občanů a NGOs. V přehledu zveřejněném v místních novinách v té době se konstatovalo, že proti těmto plánům se staví asi 80 % obyvatel. V lednu 1996 založila pracovní skupina "Nadaci pro klidný a zelený střed města". Tato nadace zorganizovala rezoluci devíti místních škol, v níž se prohlašovalo, že plány na ulici Palackého dopravní problémy v centru města nevyřeší a že neomezený přístup pro vozidla není vhodným řešením.

Dne 30. ledna zorganizovala tato nadace demonstraci na náměstí v centru města. Zúčastnilo se jí asi 150 - 200 občanů, kteří požadovali, aby městská rada hledala jiná řešení dopravních problémů ve městě. Při demonstraci však starosta nadaci napadl, že sama žádná řešení neposkytl. Nadace se pak rozhodla vypracovat několik alternativních řešení a na podpoření svého případu financovat potřebné práce. Následujícího dne schválila exekutiva městské rady šestiměsíční pracovní časový rozvrh rozšíření Palackého ulice. Místo aby odložili záležitost zahájením diskuse o alternativách, postupovali v jednoznačné reakci na demonstraci se stavbou co nejrychleji.

Ne dříve než v dubnu, asi o tři měsíce později, si uvědomili potřebu EIA. Konzultanti, kteří připravovali stavební plány, se obrátili na okresní hygienickou správu a požadovali vydání expertního posudku na návrh. Ve své odpovědi tento úřad zdůraznil, že současná hladina dopravy na Palackého ulici způsobuje obyvatelům a školním dětem problémy a že tato ulice byla původně zamýšlena pouze jako přístupová komunikace pro služby. Požadovali EIA, aby byly řádně vyhodnoceny potenciální dopady nových plánů. Dne 2. května oficiálně rozhodl regionální úřad ministerstva životního prostředí, aby EIA bylo požadováno, a 23. srpna exekutiva městské rady EIA zadala.

Nadace se poučila z tohoto zvratu událostí a požádala konzultanta EIA, aby zvažil v rámci EIA alternativu. Aby své žádosti dodali váhy, uspořádali neoficiální shromáždění veřejnosti za účelem nahlédnutí do plánů, což mělo identifikovat zájmy občanů a naznačit alternativy pro vyhodnocení. Shromáždění se zúčastnil konzultant EIA, zástupce starosty, zástupce regionální pobočky ministerstva životního prostředí, asi 120 občanů a místní média. Vzhledem ke kontroverznímu charakteru návrhu to bylo vzrušené shromáždění; byla to totiž první příležitost, kterou občané měli, aby své zájmy tlumočili přímo úřadům. Není překvapivé, že usnadňovatel z CCW shledal udržení orientace shromáždění na realizaci nahlédnutí nesnadným. Nejdůležitějším výsledkem tohoto shromáždění bylo, že dopravním problémům Přerova je nutno čelit strategicky a že každý návrh týkající se Palackého ulice by se měl touto strategií řídit. Připomínky občanů zaznamenávali členové nadace a předložili je konzultantovi EIA, městské radě a ministerstvu životního prostředí.

Dne 17. prosince 1996 byla EIS zveřejněna a začalo plynout třicetidenní období pro konzultace. Nadace opatřila kopie a rozeslala je svým členům i zainteresovaným občanům, aby jim usnadnila jejich studium a vznášení připomínek. Nadace rychle souhlasila s tím, že EIS je neadekvátní a že by se mělo pokračovat za paralelní participace veřejnosti. Na počátku ledna 1997 uspořádala nadace spolu s CCW workshop za účelem uvedení myšlenky ustavení Poradní skupiny občanů, která by se vyrovnávala s problémy dopravy. Představitelé města přítomní na workshopu byli požádáni, aby takovou skupinu ustavili, nebo aby se účastnili její práce. Oni však odmítli.

V polovině ledna uspořádala nadace veřejnou diskusi o EIS, jíž se zúčastnilo asi 100 občanů, konzultant EIA a média. Občané měli možnost vyjádřit své názory a zapsat je do knih připomínek, které byly předloženy v rámci oficiálního konzultačního postupu. Bezprostředním výsledkem byla skutečnost, že regionální úřad ministerstva životního prostředí vrátil EIS konzultantovi k revizi.

Kromě akcí pro veřejnost uspořádala nadace též uměleckou soutěž a výstavu prací mladších školáků na téma "Dětské sny v betonovém nebi". Uskutečnili také přehled o názorech občanů na základě interview s 622 lidmi v domácnostech i na ulici. Výsledky, které

byly předloženy městské radě, ukázaly, že většina občanů celého města je proti projektu. V červnu 1997 však městská rada schválila rozšíření Palackého ulice a celkové plány. V době, kdy se tento článek psal, měla být revidovaná dokumentace EIA zveřejněna v prosinci 1997.

V tomto případě byla developerem městská rada, která snad vzbuzovala očekávání odpovědnosti více, než by tomu bylo v případě soukromých developerů. V tomto případě však městská rada udělala chybu, že nezapojila občany do rozhodnutí, jež je přímo zasahovala. V Přerově se postoj městské rady k participaci veřejnosti jasně projevil v několika incidentech, zvláště v reakci na demonstraci - místo diskuse s občany urychlení realizace projektu - a v odmítnutí participovat na vytvoření Poradní skupiny občanů. Postoj radních byl takový, že jako volení politikové mají mandát k jednání za pomoci občanů a že přímé zapojení občanů je zbytečné.

Stejně jako v Rajchářově, byla jediná oficiální participace ta, která je nařízena podle zákona o EIA. V tomto případě se však NGOs zapojily velmi brzy, což umožnilo, že paralelní participace veřejnosti byla organizována v kritické fázi pro nahlížení. I přes absenci zákonné moci měla neoficiální realizace nahlížení dosti politické váhy k tomu, aby byli pracovníci městské rady donuceni, třebaže nepředvídatelným způsobem. NGOs použily širokou škálu metod včetně veřejného projednávání, přehledu o postojích, umělecké soutěže pro děti a petice.

IV. Vyhodnocení PPP/PPV

Český proces EIA má celou řadu slabín, které omezují možnosti participace veřejnosti a její výsledky. Největším problémem je skutečnost, že se nejvýznamnější možnosti zapojit veřejnost objevují až ke konci rozhodovacího procesu, čímž mohou být potenciální konflikty spíše rozjitřovány než řešeny. Případy Rajchářova a Přerova jasně ukazují, jak se mohou NGOs ujmout iniciativy a vytvářet reálné možnosti pro zapojení občanů do rozhodování o problémech, které je postihují. V těchto případových studiích překonala paralelní participace veřejnosti některé slabiny rámce českého EIA a značně zvýšila kvalitu této participace. Povahy participace umožnila vyhnout se postojům NIMBY (not-in-my-back-yard = jenom ne na mém soukromém pozemku) tak, že místo prostého zesílení "opevněných" pozic proti rozvoji se uváděly alternativy a byla snaha o vytvoření dialogu.

Vliv paralelní participace veřejnosti na proces EIA byl evidentní: v Přerově bylo ovlivněno nahlížení, v obou případech byly zveřejněny nepřiměřenosti v postupech a dokumentaci a zprávy o vlivu na životní prostředí (EIS - Environmental Impact Statements) byly odmítnuty. V Rajchářově se dokonce rozhodnutí obrátilo proti developerovi. Dochází se ke klíčovému závěru, že organizování paralelní participace veřejnosti může být pro NGOs účinnou strategií a může být pádnou alternativou pro přípravu expertních technických výkladů. Prostřednictvím tohoto procesu se NGOs staly jakožto klíčoví organizátoři veřejné diskuse o návrhu v rozhodovacím procesu činiteli se silnou pozicí. Vytvořily politickou podporu a zajistily přístup k novým informacím. Zdá se, že kromě rozhodovacího procesu se v Rajchářově a Přerově objevují trvalé výhody. Tyto výhody zahrnují zmocnění občanů a NGOs a realismus i optimismus, pokud se týká povahy rozhodovacích procesů, jakož i možností pro participaci občanů. Jednoznačné poučení vyplývající z toho pro developery a orgány veřejné správy je, že tím, že se budou bránit pokusům o zlepšení participace, neuniknou jim. Zaujetí konfrontačních postojů může zvýšit možnost odkladů, které způsobí značné finanční ztráty. Je zajímavé, že jakmile NGOs zorganizovaly v České republice první paralelní procesy, osvojili si konzultanti EIA rychle techniky

participace veřejnosti, které přesahují požadavky zákona o EIA. První neoficiální nahlížení řízené těmito konzultanty se konalo v Olomouci v r. 1997 (CCW 1997).

Metody používané v těchto případových studiích byly různé a často účinné. Kritickou událostí bylo však veřejné shromáždění a možnosti výskytu zmanipulování a nepředvídanosti byly evidentní. Mělo by se pečlivě provést to, co je potřeba usnadnit, aby nebyl dominantní pouze jeden zájem a aby veřejnosti byla poskytnuta možnost vyslovit své zájmy. Evidentně existuje celá škála pro experimentování, jak rozšířit soubor nástrojů pro metody využívané při paralelní participaci veřejnosti. Paralelní participaci veřejnosti lze opakovat i v jiných systémech EIA tam, kde NGOs mají vhodnou kapacitu. Sem patří dostupnost expertizy v oblasti strategie a metod participace veřejnosti a oficiálního procesu EIA, jakož i silná místní infrastruktura pro zorganizování PPP/PPV. Předávání zkušeností po etapách případ od případu je možné tam, kde existují celostátní sítě NGOs, které jsou schopny předávat znalosti.

Participace veřejnosti by konečně měla spadat do rámce odpovědnosti veřejných správních orgánů. Vzhledem ke lhostejnosti a negativním postojům se však zdá, že její rozšíření bude dlouhodobým procesem. Bude nadále nutno, aby NGOs aktivně pracovaly a obhajovaly svou činnost toho typu, který se zde zkoumá, má-li dojít k posunu k silně zastoupené participaci veřejnosti na rozhodování. Zdá se, že toto je případ nejen České republiky, ale všech zemí střední a východní Evropy, v nichž byly shledány pro participaci podobné překážky. Modely paralelní participace veřejnosti - takové, jako modely analyzované v této práci - budou klíčovými prvky pro předvedení toho, čeho lze v praxi dosáhnout, a pro podpoření požadovaného posunu v postojích v řadách realizátorů politiky, politiků a veřejnosti. Úloha NGOs je zvláště významná, protože klíčové agentury v regionu ve stále větší míře prosazují zplnomocňování při rozhodování a protože se zdá, že chystaná Aarhusská konvence poskytne pravděpodobně vysoké fondy pro náležitou praxi participace veřejnosti na ekologickém rozhodování (UNECE 1996).

Protože se participativní rozhodování stává v zemích střední a východní Evropy realitou, podrobí se stávající procesy rozhodování obnovenému prozkoumání a testování. Pro budoucí revize legislativy o EIA bude stále více zapotřebí počítat s potřebou reformy. Tyto kritické případové studie EIA zdůrazňují možnost posunu od technokratického procesu, řízeného experty, k soutěživému, participativnímu procesu, v němž se dává v sázku správnost rozhodování; prostřednictvím participace veřejnosti se zvažují poznatky místních obyvatel ve srovnání s "vědeckými" poznatky. I když tyto procesy mohou představovat pro některé občany nepřijemný rozvoj, jsou reakcí na výzvu k demokratizaci, odpovědnosti a průhlednosti v rozhodování, čemuž se lze snadno vyhnout.

Poděkování

Děkujeme mnohokrát všem, kteří poskytli pro případové studie informace, a to Romanu Hakenovi, Gabriele Lavičkové, Věře Horské, Aleši Kutákovi a Tomáši Tichému.

Tim Richardson

Department of Planning and Landscape, University of Manchester

Jiří Dusík

Sofia Initiative on Environmental Impact Assessment

Regionální ekologické středisko pro střední a východní Evropu, Praha

Pavla Jindrová

Centrum pro práci obcí, Plzeň

Překlad: Ing. Petr Martykán

Poznámky:

- 1) V České republice se veřejné správní orgány a developeři dívají na vypracovávání programů participace veřejnosti jako na vytváření nových obtíží pro rozhodování, vystavování projektů dalším rizikům a obecnému maření efektivity rozhodování, plynutí časem a penězi (PEAC 1995). Zdá se, že rizika spojená s uzavřeným procesem plánování - zvláště ve svých důsledcích finančně náročný projev nesouhlasu, který může vést k procesu plánování pozdě - nebyla plně pochopena, zatímco praktické výhody dobře připravené participace veřejnosti - jako je úspora času a peněz tím, že se těmito konfliktům vyhneme - jsou nadále přehlíženy.
- 2) V ustanoveních Českého zákona o EIA č. 244/92 Sb.
- 3) Viz např. Young (1996), pokud jde o analýzu nových technik participace vyplývajících z realizace Lokálního programu 21 ve Velké Británii.
- 4) Podle českých zákonů nesmí být půda prodána cizincům.
- 5) V České republice znamená označení "přírodní park" nejnižší úroveň zákonné ochrany krajiny, "přírodní rezervace" je menší oblast s vysokou úrovní ochrany.

Reference

- Arnstein, S. (1995): A ladder of citizen participation (Žebříček participace občanů), *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (1996), 216-224.
- Center of Community Work (CCW) (1997). Soukromé sdělení.
- Children of the Earth (Děti Země) /CoE) (1997). Soukromé sdělení.
- Dusík, J. (1997): Zapojování veřejnosti do rozvojového plánování obcí (Public Involvement in Development Planning), Plzeň, nepublikováno.
- Dusík, J. a Kouba, Z. (1994): EIA Principy posuzování vlivu na životní prostředí (Principles for Environmental Impact Assessment), PEAC: Praha.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1995): Environmental Resources Management (Řízení ekologických zdrojů): Manual on Public Participation for Investors in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union - Příručka o participaci veřejnosti pro investory ve střední a východní Evropě a v bývalém Sovětském svazu), EBRD, London.
- Hezina, F. (1995): EIA Documentation, leden.
- PEAC (1995): Zpráva pro N-ROS, Report for the Foundation for the Development of Civil Society, by J. Dusík and Z. Kouba (Zpráva pro nadaci na rozvoj občanské společnosti, autoři J. Dusík a Z. Kouba).
- Rzeszot, U. (vyjde 1998): "EIA in Eastern Europe" (EIA ve východní Evropě), in: (vyd.): J. Petts, R. Therivel and C. Wood: Handbook of Environmental Impact Assessment, vol., 2: EIA in Practice (Příručka hodnocení vlivu na životní prostředí, sv. 2: EIA v praxi).
- UN ECE (1996): Draft Convention on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making (Návrh konvence o přístupu k ekologickým informacím a participaci veřejnosti v rozhodování o životním prostředí).
- Young, S. (1996): Promoting participation and community-based partnerships in the context of Local Agenda 21: a report for practitioners (Zdokonalení participace a partnerství založeném na obci v kontextu Lokálního programu 21: zpráva pro pracovníky v praxi) - University of Manchester.