

# PARTICIPAČNÍ PLÁNOVÁNÍ A ÚČAST VEŘEJNOSTI V PROCEDUŘE POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ČINNOSTÍ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Karel Schmeidler  
Ilona Jančářová

*V poválečné době se urbanismus stal technickou a administrativní disciplínou, která pracovala s malou či vůbec žádnou účastí občanů. Anonymní projektování, jak jsme je znali z minulosti, způsobovalo, že zainteresovaní na projektu (občané města, budoucí uživatelé, obyvatelé, nájemníci, sousedé atd.) se cítili vydáni napospas mocné a nepostžitelné instituci. Dobře to známe, je to nedostatečný respekt k mínění laiků, sklon k jednání za zavřenými dveřmi i tam, kde to není nutné, užívání ne právě vstřícných a atraktivních komunikačních forem (vývěsky na úřadech, které jsou ve velkých obvodech často na kilometry vzdálené od občanů). Značný dluh je rovněž na straně veřejnosti a jejich mluvčích. Důsledkem byl často únik do totální pasivity či vystupňované agresivity. Dopad tohoto postupu na naše životní prostředí je zjevný. I dnes se často stává z nejrůznějších, mnohdy velmi komplikovaných příčin, že uživatel architektonizovaných prostorů je vržen do pasivní závislosti na vytvořeném prostředí.*

Participace veřejnosti v procesu přípravy rozvojových programů a projektů, stejně tak jako v procesu realizace nových sídlišť a přestavby začala v šedesátých letech, kdy byl ve vyspělých zemích saturován poválečný nedostatek bytů a skupiny občanů vystoupily s kritikou nových sídlišť a požadavkem návratu k tradičnímu bydlení ve městě. Tyto demokratizační tendence byly přeměněny v politické programy a od sedmdesátých let se garantovaná občanská participace v kreativním a rozhodovacím procesu, týkajícím se důležitých změn ve městech, stala částí právních norem. Občan se ovšem nestal pouze oponentem, ale spoluřešitelem a účastníkem důležitých rozhodnutí o intervencích v teritoriu. Tato změna přinesla četné pozitivní výsledky - např. v rekonstrukci a modernizaci bytových domů místo demolice, úpravě či odklonu rušných komunikací, odmítnutí nadměrných staveb s očekávaným negativním efektem na životní prostředí atd.

Je jasné, že architekti, urbanisté - tj. profesionálové - nemohou nést hlavní zodpovědnost za realitu urbánního života. Ta odráží sociálněekonomické a kulturní fenomény všech druhů ve světě, kde se začínají více zdůrazňovat rozdíly - kde se volá po změnách. Je třeba široké diskuse o rozvojových možnostech současného města, ve kterém se často nacházejí (a jsou schopny koexistovat) rozdílné kultury, náboženství, zájmy a ekonomické systémy. A to tak, že rozdíly jsou zdrojem vzájemné inspirace a ne podmínkou růstu izolace nebo ještě hůře konfrontace.

I řízení rozvoje měst a aglomerací v ČR je postaveno v devadesátých letech před nové problémy. Politické změny a nový žebříček hodnot zpochybnil dosavadní plánovací praxi. Z četných konfliktů zájmových

skupin, řízení a správy vznikají nové průřezové úkoly, jakými jsou vytvoření identity a domova, integrace okrajových skupin, ekologie města atd. Tato složitá a komplexní zadání je těžko možné řešit doposud platnými postupy. Proto se hledají nové cesty, diskutují nové cíle rozvoje měst a zpochybňují dosavadní plánovací metody a nástroje. V mnoha směrech se vytvářejí nové organizační formy urbanistických zásahů. Plánování má vycházet z potřeb občanů, proto se v tomto ohledu posiluje význam místních zastupitelstev. Podstatné je, že čisté "přířazovací" plánování je překonáno. Jeho další použití by znamenalo naprogramování konfliktů s postiženými. Čas, kdy politici a urbanisté jednostranně formulovali cíle městského rozvoje, je navždy pryč, občan požaduje své právo na spoluúčast. Pole aktérů, ovlivňujících rozvoj města, se značně rozšířilo. Vznikly nejrozmanitější zájmové skupiny, které prosazují nárok na to, aby mohly vznést a uplatnit své zájmy a představy v rozvoji města. Demokratická spoluúčast lidí na spolurozhodování o způsobech rozvoje je jedním z principů trvale udržitelného rozvoje, která podmiňuje úspěšnost ostatních snah. Spoluúčast uživatelů (či budoucích uživatelů) je jednou z moderních tendencí vývoje urbanismu.

Právě v dualitě nároků, kde na jedné straně je integrace do globální společnosti (např. město jako dopravní uzel a nositel střediskových funkcí), na straně druhé (z hlediska obyvatel) potřeba identity bydliště, je nutnost formulace nových cílů rozvoje - program rozvoje města. Městu bez vlastních cílů hrozí nebezpečí, že bude manipulováno zvenku.

Proto je nezbytné najít "pružné formy rozvoje měst". Náměty a podklady mohou

poskytnout specifická šetření a zjišťování. Např. dotazníkové ankety, rozesílané obyvatelům a podnikům, rozhovory a konzultace. Švédské územní plánování má pravděpodobně světové prvenství v přímém zapojení občanů do procesu plánování. V roce 1949 dostal každý občan města Oskarshamu letáček se schematickým návrhem územního plánu města a s anketou, kde se měl k návrhu územního plánu vyjádřit. Také to může být například takzvané "městské fórum", ve kterém jsou zastoupeny nejrozmanitější skupiny městské veřejnosti s nejrůznějšími zájmy. Jeho účelem je příprava a hledání optimálních rozhodnutí v urbanistických otázkách. Mimořádným zdrojem informací a přímého rozhodování obyvatel je referendum. V řadě zemí užívají této formy přímé demokracie obce i města při zásadních rozhodnutích, např. o umístění velké a významné investice na území obce (velké nákupní centrum, regionální složiště odpadů atd.). Rozhodnutí občanů v referendu je pro územní plán určující. Všechny tyto formy účasti obyvatel jsou časově, kapacitně i finančně značně náročné. Perfektní znalost názorů obyvatel je však nutná při formulaci základních rozvojových cílů, je významná při volbě optimální varianty a může odstranit možné chyby a nedostatky v přípravě rozvoje obce. V současné době je hledání cílů místem ostrých rozepří, což se děje především proto, že tyto cíle nebyly předem prodiskutovány a připraveny. Konflikty vzplanou až při realizaci jednotlivých projektů.

V zásadě je na všech úrovních definice cílů úkolem zvoleného zastupitelstva či magistrátu. Faktorem ale je, že díky společenským a politickým změnám po roce 1989 čím dál více sebevědomých občanských seskupení zasahuje do dění ve městě či re-

gionu. Potíže tvoří to, že žádné seskupení není připraveno bezesbýtku respektovat rozhodnutí většiny.

Vypracování společných cílů a z toho odvozených opatření cestou dialogu všech zainteresovaných zvyšuje možnost jejich přijetí a realizace. Jde tedy o to, najít otevřený a demokratický postup, při kterém by byly všechny podstatné části urbánního společenství vtaženy do rozhodování. Získávání a užívání dat o názorech veřejnosti je v naší územně plánovací praxi zatím výjimečné. Postupy, využívající účasti občanů, jsou dobrým vstupem do nové dimenze plánování. Jde o to, aby byly profesními odborníky skutečně využívány. Pochopení jejich významu a jejich běžné užívání je podmínkou skutečné demokratické plánovacího procesu. Zkušenosti s občanskou participací v procesu plánování u nás i v zahraničí vedou k těmto závěrům:

- Participace a spolupráce občanů v procesu vytváření územně plánovací dokumentace je nezbytná. Spolupráce občanů tak tvoří část správy města a patří ke kulturní úrovni urbanistické tvorby. Ohnisko zájmu občanů by se mělo přesunout z negativismu, kritiky a opozice do pozitivní spolupráce tak, aby urbánní struktura byla vytvářena ze společné vůle občanů, což odpovídá zavedené praxi v nejstarších demokraciích.
- Občanská participace je přínosem a lze ji doporučit v počáteční fázi, během vytváření přípravných dokumentů, rozborů a vyhodnocení, které mohou být získávány ve formě např. sociologických výzkumů veřejného mínění, týkajících se rozvoje či transformací určitého území. Občanské aktivity mohou být koordinovány a tak může vzniknout kooperace již během formulace podmínek a požadavků na budoucí řešení.
- Za účinnou bývá pokládána forma kombinace úředního postupu dle zákona o územním plánování a stavebním řádu a navíc dobrovolných jednání (např. prezentace plánů a jejich revize, setkání občanů, individuální diskuse atd.), která dává všeobecně přijatelné řešení.
- Operativní kooperace a účast občanů je náročná na čas a pracovníky. Setkání občanů šetří čas, ale zahrnuje skryté nebezpečí náhodných rozhodnutí. Naproti tomu skutečný dialog s občany, spojený s evaluací dílčích a všeobecných zájmů, je lépe proveditelný v menších diskusních skupinách.

- Čím více je projekt komplikovaný a komplexní, tím omezenější může být vliv skupiny občanů a tím jasněji musí být stanoveny politické cíle a odsouhlaseny postupy. Vyvážený přístup odborné veřejnosti by měl vytvořit informační tok za pomoci médií.
- Během procesu rozhodování by měla převažovat technická hlediska.
- Při prosazování ekologicky vyváženého přístupu k sídelnímu rozvoji by zřejmě pomohla i lepší informovanost občanů o záměrech rozvoje, především však jejich "senzibilizace" k environmentálním problémům. Je zbytečné poskytovat informace, pokud neovlivní postoje. Ideálním výsledkem takového působení by měla být skutečná a aktivní účast lidí na formování jejich prostředí.

Je nutná opatrnost a kvalifikovaný přístup. Účast veřejnosti může také přinést negativní efekty, jestliže je založena na víře, že skupina laiků je moudřejší než vyškolený specialista. Výše uvedené úvahy by proto neměly vést k závěru, že zkušenosti expertů v oblasti urbanismu jsou zbyteční a že občané sami nejvíce vědí, co chtějí, a jsou schopni rozhodnout, co a kde stavět. V zemích, kde účast veřejnosti byla akceptována jako dominující oficiální metoda, se procedura územního a regionálního plánování stala někdy těžkopádnou, zdoluhavou, nákladnou a vedoucí k průměrným výsledkům. Role urbanisty byla degradována na pozici vyjednávače. Na občanskou participaci bylo pohlíženo jako na trest za to, že urbanisté, vedeni čistou teorií, navrhovali města bez hlubších znalostí potřeb těch, kdo v nich budou bydlet, pracovat a žít. Aktivity různých iniciativ a asociací mohou být negativně ořizovány a manipulovat kampaněmi v médiích a osobními útoky objektivitu rozhodovacího procesu. V této souvislosti se často zneužívá pojem životní prostředí.

### Účast uživatelů v procesu projektování

I když architekt si je vědom některých funkcí míst, která navrhuje, nemusí být schopen vycítit skryté funkční potřeby skupiny, kterou dobře nezná, nebo s ní neumí jednat. V takových případech může nevědomě vnucovat své vlastní představy těm, pro něž staví. Téměř v každém návrhu jsou zahrnuty hodnoty z architektova vlastního prostředí, obvykle prostředí tzv. "střední třídy" a z profesní výuky. Jistým ne-

dostatkem také zůstává, že plánovací měřítka neberou zřetel na odlišnosti mezi jednotlivci. Projektuje se pro zprůměrované kategorie. Prostorově-hmotné podmínky by alespoň tam, kde to jde, měly být navrhovány či upravovány pro jednotlivce a jejich potřeby, nikoli pro typy.

Je nesmírně důležité, aby se k uvažovaným stavebním záměrům mohli lidé vyjádřit a nebyli stavěni před hotovou věc. Cestu ke zlepšení vztahů lidí, zainteresovaných na projektu, nabízí personifikace komunikace. Již od šedesátých let rostl zájem projektantů o zapojení veřejnosti do plánovacího procesu. Tato snaha nebyla vždy úspěšná, často selhala proto, že prostředky, které měly zajistit vstupy veřejnosti, procházely svými dětskými nemocemi. Naštěstí se vývoj nezastavil. Nejčastějším postupem v tomto smyslu užívaným v demokratických zemích v 80. a počátkem 90. let bylo zapojení budoucích uživatelů do procesu projektování. Vychází se z názoru, že projektant místo zjevné i skryté manipulace s prostředím a lidmi, by se měl ve svém návrhu přiblížit podmínkám, optimálním pro životní způsob uživatelů. Optimální je taková situace, kdy do prostoru můžeme vnést své představy, i když je pochopitelně musíme podřídit možnostem, které nám prostředí nabízí. Jsou doporučovány "objektivistické", "soft" či "second generations methods", které zahrnují ovlivnění návrhu uživateli. Dřívější praxe, označovaná za "subjektivistickou", "hard" či "first generations methods" byla často poznamenána ovlivněním hodnotovým žebříčkem projektanta či jeho životním stylem, který byl generalizován.

Spoluúčast obyvatelů na tvorbě a správě svého prostředí vedla často k zajímavým architektonickým a urbanistickým řešením za účasti špičkových architektů (Erskin, Kroll atd.). Profesor J. Čejka považuje tento postup za základ vzniku jednoho z mnoha současných stylů tzv. "sociálního romantismu". Za neznámějšího představitele považuje belgického architekta Luciena Krolla, který nechává participovat na projektech budoucí uživatele. Typickou ukázkou je studentské sídliště Wolluwe St. Lambert u Bruselu. Dalším příkladem jsou rakouské (RIF - Salzburg) či německé (Berlin - Ortolanweg) realizace Fritze Matzingera. Tato architektura má být obrazem moderní pluralistické, demokratické společnosti, kde každý má právo spolurozhodovat, jak má vypadat město i jednotlivý byt. Participační metoda dává nejlepší výsledky při

navrhování malých staveb - především rodinných domků. Zde může architekt navázat velice těsnou komunikaci se svým klientem. Pokud je projektant seznámen s poznatky humanitních a sociálních věd a navíc prokáže citlivost k potřebám klienta, pak tato metoda neselhává. Zohlednění požadavků budoucího uživatele se projeví v určitých prioritách řešení. Úsilí investované klientem se mu vrátí v optimálním řešení jeho obytného, rekreačního, pracovního aj. prostředí a zvýšeném pocitu identity s místem a architektonickým dílem a příjemným dojmem kontroly prostředí.

Architekti, provádějící urbanistické operace v obytných zónách, nyní hovoří o komunikativním bydlení. Je to forma bydlení, ve které zásadně předchází vytvoření sousedských vazeb a vztahů omezeného počtu rodin faktickému vzniku jejich nových domovů. V praxi to znamená, že sousedské a sociální vztahy lidí se krystalizují během předprojekční, projekční a realizační fáze výstavby. Důležité je, že každá rodina má rovnocenná práva rozhodovat o věcech společných a soukromých, jež se týkají navrhované stavby. Má možnost skupinu stavebníků opustit nebo spolurozhodovat o tom, kdo zaujme místo po členu skupiny, který se z ní rozhodl vystoupit. Tímto rozhodovacím, poznávacím a výchovným procesem se během realizační doby (3-5 let) finalizují vztahy i kvalita sousedského a materiálního prostředí celé skupiny.

Skupina stavebníků spolupracuje s projektantem již při výběru vhodného pozemku a kontaktování dalších členů. Upřesňuje si názor na budoucí podobu a vybavení svého domova, pořádá exkurze po již realizovaných stavbách. Ve fázi vytváření prováděcího projektu obdrží každý stavebník od projektanta základní schéma svého domu - obvykle v měřítku 1 : 50 - a přímo do něj zakresluje své představy a požadavky. Architekt navrhuje pouze základní konstrukční schéma, ostatní uspořádání - požadavky na komfort, povrchy, tvary a počet oken a další věci - si určuje stavebník sám. Stavebníci přitom spolupracují neustále s architektem formou konzultací, ale inspirují se i mezi sebou navzájem. V této fázi se již schází s projektantem celá skupina a řeší otázky spojené s koncipováním společných prostor a zařízení. Jsou koordinována přání a požadavky jednotlivých rodin tak, aby výsledná stavba byla harmonickým celkem jak po stránce funkční, tak i estetické. Tato spolupráce, v německy mluvících zemích nazývaná "Mitbestimmung", je pak výsledným podkladem pro

prováděcí výkresy stavby a detaily.

Ve fázi realizace stavebníci staveniště navštěvují a spolupodílejí se s projektantem na autorsko-technickém dozoru. Přitom je časté, že stavebníci využívají možnost úspor finančních prostředků formou svépomocné výstavby. Tento přístup je zcela individuální a na vůli stavebníků.

Samospráva začíná fungovat po dokončení stavby a jejím předání vlastníkům. Je tím kvalitnější, čím lépe je zformována skupina, která objekt obývá. Tato kvalita je většinou důsledkem dlouhodobého a velmi intenzivního kontaktu a poznávání jednotlivých členů skupiny před uvedením stavby do provozu.

Poněkud hůře dosažitelná je tato úroveň uživatelské participace u jiných typů staveb. Často není přesně známa uživatelská populace až do doby dokončení stavby. I zde je účast zainteresovaných důležitá a měla by být využita, protože většinou vede k úspěšnějším návrhům. Existuje několik postupů využití zájmu zainteresovaných účastníků. Vedle již zmíněných průzkumů a dotazování k nim patří skupinová setkání a diskuse. Tyto postupy se nejvíce osvědčily tam, kde došlo k stavebnímu rozvoji a kde byly dotčeny zájmy okolních účastníků (např. v sousedství). Účast dotčených a zainteresovaných v diskusi o připravovaném projektu může redukovat napětí či nepřátelství k připravované stavbě a jejím obyvatelům. Může to probíhat tak, že zástupci stavebních úřadů, projektových kanceláří, obecního a městského zastupitelstva se představí veřejnosti v souvislosti s prezentací určitých řešení či jejich variant a referují o své motivaci i potížích a výhodách, spojených s řešením. I jednotliví příslušníci těchto skupin mohou diskutovat o řešení. Také místní tisk může zprostředkovávat informace oběma směry. Dále výstavy, diskuse s občany, přednášky na školách a v podnikcích a dokonce v místě stavby a střetu zájmů, na ulicích a v parcích slouží přenosu informace oběma stranám. Obdobně je důležitá účast místních nadšenců - v akcích, jako je např. obnova vesnice, by bez jejich účasti vlastně ani další postup nebyl možný.

Svoboda vůle osobnosti je podporována diferenciací a rozmanitostí přístupů a často zdůrazněním zvláštních zájmů, které jsou někdy k neprospěchu ostatním. V procesu zhotovování dokumentů se tak děje třikrát - během diskusí o budoucím záměru, při zhotovení konceptu a projektu.

Významnou pomocí může být i účast odborníka - sociologa - v přípravě staveb.

Pokud zná své řemeslo, měl by umět především poskytnout vstupní analytický materiál, obsahující například rozbor názorů lidí, žijících v příslušné lokalitě, zjistit, zda a jakým způsobem se jich změna dotkne, (např. zda se případně budou muset přestěhovat a navrhnout řešení jejich přemístění způsobem vyvolávajícím co nejmenší sociální škody). Při nové výstavbě by měl umět odhadnout, jaký typ obyvatelstva ji využije, jak bude žít, jaké bude mít potřeby. Na základě těchto znalostí může doplnit požadavky na výstavbu. Rovněž by měl umět předvídat případné problémy. Úkolem sociologa je zprostředkovat kontakt obyvatelstva s urbanisty a architekty i řídit vzájemnou výměnu názorů. V poslední době se z tohoto důvodu stávají členy územně plánovacích týmů také psychologové - odborníci na jednání s veřejností. Postavením uživatele v tvorbě prostředí (participační přístupy) se zabývá celá řada výzkumných institucí a univerzit, výzkumům, zaměřeným k participaci žen, se věnuje technická univerzita Hamburg - Harburg, které patří prvenství v objevu a eliminování tzv. "míst strachu", tedy prostor, kde mohou být ženy ve městě napadeny a kterých se obávají. Další výzkumy v oblasti participace se pojí se jmény R. Edlimnger, H. Potyka (1989) a D. Lalíková (1992).

Neudržitelný je názor, že účast zainteresovaných je znakem slabosti projektanta. Právě společná práce na projektu vede k tomu, že budou zřejmá slabá místa všech zúčastněných. Při analýze problematiky tak může dojít ke zvýšení věcnosti a odstranění vzájemných nařčení. I další argument, že participace v raném stadiu projektování vede ke zpoždění projektu, není opodstatněný. Opožděn může být pouze formální postup, což však nic neříká o jakosti projektu. Odstraní se tak nákladné korektury projektu a nezamýšlené změny ve výstavbě.

Až architektonická a urbanistická tvorba plně uzná aktivní úlohu člověka v prostředí, ukáží se dosavadní nedostatky v plném světle. Nebudou dominovat formy a funkce, ubude stavebních nesrozumitelností. Objeví se ale prostory, v nichž člověk bude nacházet svůj význam.

### **Účast veřejnosti v proceduře posuzování vlivů činností na životní prostředí**

Procedura posuzování vlivů činností na životní prostředí (dále jen EIA)<sup>1)</sup> je uprave-

na jednak v zákoně o životním prostředí č. 17/1992 Sb. a rovněž také ve zvláštním zákoně č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí s návazností na další právní předpisy. EIA představuje způsob, jakým lze poskytnout analýzu a hodnocení možných vlivů na životní prostředí ještě před tím, než je učiněno rozhodnutí a započato s prováděním zamýšlené činnosti. Stává se tak jedním z hlavních nástrojů prevence. Jejím smyslem je zabránit vzniku nenapravitelných škod a minimalizovat škodlivé dopady lidských činností na životní prostředí. Prioritním cílem procesu EIA není povolení nebo nepovolení záměru, ale komplexní vyhodnocení možných vlivů záměru na životní prostředí pro objektivizaci rozhodovacího procesu.

Do procesu EIA vstupuje řada subjektů, často s protichůdnými zájmy. Zákon č. 244/1992 Sb. vytvořil poměrně velký prostor pro zapojení veřejnosti. Smyslem účasti veřejnosti v proceduře EIA je především shromáždění informací, identifikace veřejných zájmů a hodnot, informování veřejnosti a snaha o získání důvěryhodnosti a dosažení konsensu.

Účast veřejnosti je jednou ze základních zásad této procedury a zároveň i nezbytným předpokladem její úspěšnosti.

Zákon č. 244/1992 Sb. nedefinuje pojem veřejnost. Pod tímto pojmem je však třeba rozumět jednu nebo více fyzických nebo právnických osob. Veřejnost v proceduře EIA participuje v různých formách a několika možnými způsoby:

- a) možnost nahlížet po stanovenou dobu do dokumentace, dělat si výpisy, opisy, kopie;
- b) možnost uplatnit ve stejné lhůtě písemné připomínky k dokumentaci;
- c) účast na veřejném projednání posudku k dokumentaci.

Zákon č. 244/1992 Sb. rovněž umožňuje veřejnosti stát se účastníkem v následujícím správním řízení, rozhoduje-li se v tomto řízení o povolení stavby, činnosti nebo technologie.

Uvedený právní předpis počítá s různými formami termínu veřejnost. Jako veřejnost v rámci předmětné procedury může vystupovat jednotlivec, a to jako fyzická nebo právnická osoba, občanská iniciativa a občanské sdružení. Občanskou iniciativou se pro účely zákona č. 244/1992 Sb. rozumí skupina nejméně 500 fyzických osob starších osmnácti let, písemně podporujících vyjádření veřejnosti podle § 7. Je reprezen-

tována zmocněncem, který je oprávněn jednat jejím jménem. Vytvoření občanské iniciativy je projevem práva sdružovacího.<sup>2)</sup>

Kritizovaným bodem současné právní úpravy je pevný limit 500 osob, připojujících se k občanské iniciativě. Často je totiž vzhledem k velikosti obce nemožné ustavit občanskou iniciativu, protože hranice minimálně 500 osob je pro většinu obcí příliš vysoká.

Občanské sdružení představuje další formu účasti veřejnosti v proceduře posuzování vlivů na životní prostředí. Občanské sdružení musí být založeno v souladu s ustanoveními zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, lhostejno zda před zahájením procedury EIA, nebo v jejím průběhu za podmínek stanovených v § 8 odst. 5. Ve smyslu těchto podmínek může jít jen o občanské sdružení, které bylo založeno většinou osob občanské iniciativy.<sup>3)</sup>

Včas a řádně založené občanské sdružení je pak nadáno jedním z nejsilnějších a nejvýznamnějších oprávnění, které procedura EIA poskytuje. Tímto oprávněním je získání postavení účastníka řízení o povolení stavby, činnosti nebo technologie. Být účastníkem následných správních řízení je rozhodující pro aktivní účast veřejnosti v procesu rozhodování o aktivitách, které mohou mít vliv na životní prostředí. Mezi nejvýznamnější práva účastníka patří právo vznášet námítky a připomínky, nahlížet do podkladů pro rozhodnutí a v neposlední řadě podat odvolání proti rozhodnutí včetně návrhu na soudní přezkoumání.

Pro úplnost je nutno zdůraznit, že postavení účastníka uvedeného řízení o povolení stavby získá i občanské sdružení dříve založené, jestliže podalo připomínky, resp. se vyjádřilo k dokumentaci v procesu posuzování vlivů dané aktivity na životní prostředí. Účastníkem správního řízení, při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, se může stát i místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení na základě ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Předpokladem je, že hlavním posláním tohoto sdružení podle stanov je ochrana přírody a krajiny a že místně příslušná organizační jednotka má právní subjektivitu.

Jedním z problémů, které jsou s procedurou posuzování vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb. spjaty, je absence ustanovení, týkajících se předpojatosti a odbornosti osob, zpracovávajících dokumentaci i posudek. Dle naší právní úpravy

veřejnost nemá možnost jakýmkoliv způsobem ovlivnit výběr těchto osob. V důsledku toho se může stát, že například dokumentace je zpracována osobou, která je současně akcionářem firmy, vystupující v roli investora. Tomuto tvrzení je samozřejmě možno oponovat tím, že správnost a úplnost dokumentace včetně vyjádření veřejnosti hodnotí posudek k dokumentaci: Lze však stěží předpokládat, že by zpracovatel posudku ověřoval i správnost naměřených hodnot, z nichž dokumentace vychází. Navíc ani u zpracovatele posudku není vyloučena nes-trannost.

Dalším problémem v souvislosti s osobami oprávněnými ke zpracování dokumentace a posudku je skutečnost, že tyto osoby jsou placeny zadavatelem (investorem). V důsledku této vazby pak zpracovatelé nezbytně hájí zájmy toho, kdo je platí, i když současně na druhé straně mají teoreticky hájit zájmy životního prostředí. Tato skutečnost je navíc prohloubena tím, že příslušné dokumenty jsou zpracovávány sice osobami s osvědčením, ale které nejsou velmi často odborníky v oboru, na který zpracovávají dokumentaci nebo posudek. Problém nedostatku odbornosti oprávněných osob je v dnešní době na základě praktických zkušeností všeobecně znám, a kromě jiných autorů na něj upozorňují velmi výstižně

Dr. Christian Baumgartner a JUDr. Ing. Josef Staša.

Vzhledem k tomu, že udělováním osvědčení není zajištěna dostatečná záruka odbornosti u uvedených osob, veřejnost by měla mít možnost se buď alespoň vyjádřit k jejich výběru, anebo vyvrátit (zákonem stanoveným způsobem) nesprávnosti, kterých se zpracovatelé poměrně bezostyšně dopouštějí. Jiným možným řešením, které by napomohlo odvrátit odborné nedostatky zpracovatelů, je zrušení jejich soukromé praxe a zavedení státní instituce, která by zaměstnávala týmy skutečných specialistů jak na jednotlivé složky životního prostředí, tak i co do integrovaného přístupu.

Na základě výše uvedených skutečností pak v praxi dochází k tak neuspokojivým podkladům pro vydání konečného stanoviska, jako byla celou laickou, ale především odbornou veřejností kritizovaná dokumentace k projektu Rajchěřovského rekreačního komplexu pro holandské turisty. Jednoznačným důkazem o úrovni našich odborníků - oprávněných osob - byla nejen naprosto nedostatečná a zavádějící dokumentace (která byla později opět ne-

dostatečně doplněna a opravena), ale také projev samotného zpracovatele posudku (při jeho veřejném projednání), ve kterém se o tamní fauně vyjádřil jako o "havěti" a odkazoval na své útržkovité základní znalosti ze střední všeobecné školy. A jak na to může reagovat veřejnost kromě připomínek k dokumentaci a hněvivé reakce na nesmyslné argumenty na veřejném projednání posudku?

Jediným postihem v současné době je odnětí oprávnění orgánem, který jej vydal, tj. Ministerstvem životního prostředí. Ani k tomuto kroku však nelze příslušný orgán nikterak přimět, neboť právní řád k tomu neposkytuje žádné prostředky. Dokonce ani úředníci, kteří vydávají závěrečné stanovisko, ve kterém by měli posoudit jak vypracované dokumenty, tak připomínky veřejnosti, nejsou nijak odpovědní za to, když k připomínkám veřejnosti nepřihlídnou a za základ svého stanoviska zvolí zřejmě nesprávný podklad v podobě dokumentace a posudku k ní.

Současná právní úprava navíc dává předkladatelům dokumentace možnost do jisté míry obejít veřejnost tím, že zpracovatel posudku si může vyžádat doplňující informace, zřejmě pro případ, kdy dokumentace není řádně zpracována. Tyto doplňující informace, zvláště pokud obsahují nové nebo podstatně změněné skutečnosti, by pravděpodobně měly být znovu připomínkovány veřejností a pak teprve sloužit jako podklad k vypracování posudku. Vzhledem k tomu, že veřejnost je oprávněna zúčastnit se veřejného projednání obsahu posudku, zákon by měl stanovit povinnost posudek zveřejnit, aby se veřejnost mohla seznámit i s jeho obsahem ještě před zahájením veřejného projednání.

Mnohdy ve veřejném projednání vyjdou najevo závažné skutečnosti, které ani zpracovatel dokumentace ani zpracovatel posudku do těchto dokumentů nezahrnul, přičemž veřejnost trvá na jejich projednání a zapracování. Na tuto situaci pamatuje § 12 odst. 3 vyhlášky č. 499/1992 Sb. Podle tohoto ustanovení je možno veřejné projednání posudku přerušit (dle díkce tohoto ustanovení "z vážných důvodů, zejména pokud podstatné otázky či námítky není možné projednat nebo pokud je nutno zajistit další údaje nezbyté pro projednávání"). Nicméně, vzhledem k tomu, že veřejné jednání řídí osoba pověřená orgánem příslušným k vydání stanoviska, je na vůli této osoby, jak vyplývá z ustanovení § 12 odst. 3, zda veřejné projednávání přerušit či nikoliv, i když objektivní důvody k tomu nastanou. V tom

spočívá další diskriminace veřejnosti, která nemá možnost si vynutit, aby její argumenty nebyly zlehčovány a přehlíženy, či jiným způsobem vyjádřit nesouhlas se zřejmými nepravostmi, ke kterým může v procesu projednávání posudku dojít.

Dalším často diskutovaným bodem, který si zaslouží pozornost, je výběr aktivit, podléhajících posouzení dle EIA a praktická nemožnost veřejnosti se k tomuto výběru vyslovit. Česká úprava posuzování vlivů taxativně stanoví v příloze zákona projekty povinně podléhající posouzení, kromě toho může být z rozhodnutí příslušného orgánu tento okruh rozšířen v konkrétních případech o tzv. nepovinné posouzení. Nepovinnému posuzování dle stávající právní úpravy podléhají aktivity, které jsou uvedeny na seznamu některé z příloh zákona, ale nedosahují limitních hodnot tam uvedených, a to za předpokladu, že aktivita bude realizována v území chráněném podle zvláštních předpisů a že o tom rozhodne orgán příslušný k posouzení. Tento přístup má své výhody ve snížení nejistoty investorů a v poměrně snadném a rychlém určování, které aktivity budou podléhat proceduře EIA. Nevýhodou je však pozdní zapojení dotčených stran, zejména veřejnosti a příslušných obcí. Obdobně je tomu v případě určení obsahu a rozsahu dokumentace, který je dán přílohou č. 3 zákona. Tato příloha uvádí podrobnou osnovu, závaznou pro zpracování dokumentace. V důsledku toho v praxi často dochází k tomu, že se musí posuzovat projekty, jejichž možný dopad na životní prostředí není tak závažný, aby je bylo nutno podrobit proceduře EIA. Naopak některé záměry nejsou posouzeny vůbec, protože nejsou ani na jednom ze seznamů příloh zákona, přestože mohou mít značné negativní vlivy na stav životního prostředí.

K účasti veřejnosti v EIA dle zákona č. 244/1992 Sb. dochází až při zveřejnění dokumentace. Veřejnost přitom nemá možnost včas reagovat na připravené projekty a ovlivnit, zda budou či nebudou posuzovány, resp. na co by se dokumentace měla zaměřit. Představitelé veřejnosti se k návrhům staveb, činností a technologií dostávají relativně pozdě a mají často oprávněný pocit, že už nemohou nic ovlivnit. Absence včasného dialogu s občany je proto velmi citelná zejména u určování obsahu a rozsahu dokumentace, při kterém by měl být investor informován, kterým problémům veřejnost přiřazuje největší důležitost. Právě na tyto problémy by se měl expert zodpovědný za přípravu doku-

mentace přednostně zaměřit. Proto by bylo vhodné, a návrh novely zákona č. 244/1992 Sb. s tím již počítá, zapojit veřejnost již do fáze rozhodování o tom, zda v daném případě bude záměr posuzován v rámci procedury EIA či nikoli, a dále do rozhodování o tom, na co by se posouzení mělo zaměřit - tj. na vymezení rozsahu či širě dokumentace, samozřejmě s výjimkou povinného posuzování, které má pro určité aktivity zůstat zachováno.

Procedurou posuzování vlivů staveb, činností a technologií se však účast veřejnosti nevyčerpává. Jak stanoví § 20 odst. 2 zákona o životním prostředí, zásady ochrany životního prostředí a posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí jsou přiměřeně uplatňovány i při přípravě rozvojových koncepcí a programů a návrhů právních předpisů.

Jakým způsobem je tedy dána veřejnosti možnost účastnit se zmíněné procedury v oblasti plánování rozvoje společnosti? Konkrétní ustanovení, byť velice stručná, jsou obsažena v § 14 zákona č. 244/1992 Sb. V ustanovení odstavce prvního jsou vyjmenovány koncepce, které podléhají posouzení ve smyslu předmětného zákona. Jedná se o koncepce schvalované na úrovni ústředních orgánů státní správy, a to v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady, těžby a zpracování nerostů, rekreace a turistiky. Za koncepci se dále považují směrný vodohospodářský plán a územně plánovací dokumentace, ale pouze pro velké územní celky, jak vyplývá z odkazu na příslušné ustanovení § 13 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Veřejnost vstupuje do procesu příprav a přijímání koncepcí tím, že k jejich návrhům, popřípadě zásadám, může vznést připomínky, a to na základě předchozí povinnosti předkladatele koncepce zajistit zveřejnění jejího návrhu, resp. zásad, a to nejméně 60 dnů před jejím projednáváním. Jak vyplývá z textu příslušných ustanovení § 14, zákon č. 244/1992 Sb. stanoví povinnost, aby součástí koncepce bylo posouzení jejich vlivů na životní prostředí. Veřejnost se pak prakticky neúčastní procedury posuzování vlivů, pouze se vyjadřuje k návrhu koncepce, jehož součástí je i toto posouzení. Předkladatel pak zpracuje návrh koncepce s přihlédnutím k případným připomínkám veřejnosti a zašle jej příslušnému orgánu, který k němu vydá stanovisko (s výjimkou případů, kdy je sám předkladatelem). Tímto posuzujícím orgánem, příslušným k vydání stanoviska, je Ministerstvo životního prostředí.

Možnost veřejnosti uvedené návrhy

připomínkovat je stanovena velmi vágně, bez jakýchkoliv záruk, že k ním bude skutečně přihlédnuto. Ještě závažnějším problémem, ke kterému v praxi dochází, je skutečnost, že předkladatelé nepředkládají koncepcce k posouzení vlivů dle zákona č. 244/1992 Sb. a snaží se tuto povinnost obejít tvrzením, že nejde o koncepci, ale např. o "program" apod., nebo tuto povinnost neplní bez uvedení důvodu. Současnou právní úpravou není stanoven jasně procesní postup při posuzování koncepcí. Nezbytnou součástí procesu přijímání koncepcí by měla být povinnost předkladatele koncepcce zveřejnit její konečné, resp. schválené znění, jejíž stanovení v současné právní úpravě rovněž chybí. Specifickým případem je účast zahraniční veřejnosti na projednávání projektů, jejichž důsledky mohou přesahovat státní hranice. Záměry, které podléhají mezistátnímu projednání z hlediska vlivů na životní prostředí, jsou uvedeny v příloze č. 3 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Procedura posuzování vlivů uvedených aktivit se však dle dikce § 14 zákona č. 244/1992 Sb. řídí ustanoveními části druhé tohoto zákona s jistými odchylkami ohledně obsahu a rozsahu dokumentace a vydání konečného stanoviska. V tomto případě je totiž vypracován příslušným orgánem pouze návrh stanoviska, který má být předložen Ministerstvu životního prostředí, na nějž přešly kompetence bývalého Federálního výboru pro životní prostředí. Tento orgán pak zajistí mezistátní projednání podle přijatých mezinárodních závazků (dle § 26 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb.). Po oznámení výsledku mezistátního projednání vydá příslušný orgán konečné stanovisko.

I když se naše právní úprava odvolává na přijaté mezinárodní závazky, pod kterými je třeba rozumět Konvenci o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, uzavřenou ve finském Espoo v únoru 1991, naše současná právní úprava rozhodně závazkům vyplývajícím z předmětné úmluvy neodpovídá. Vzhledem k tomu, že Česká republika, resp. bývalá ČSFR sice úmluvu podepsala, ale neratifikovala, čímž by vyjádřila svou vůli být smlouvou vázána, není smlouva dosud pro náš stát právně závazná. K této skutečnosti navíc přistupuje i nedostatek právní účinnosti úmluvy samotné, neboť dosud nebyla ratifikována potřebným počtem států.

V případě, že Česká republika úmluvu ratifikuje a ta nabude účinnosti, bude třeba naši současnou právní úpravu modifikovat kromě jiného, především s ohledem na zapojení

zahraniční veřejnosti. Současná právní úprava nevytváří na úseku účasti veřejnosti předpoklady pro plnění mezinárodního závazku, a proto ji v budoucnu bude třeba změnit.

Problémů, které obsahuje současná právní úprava a které vyplynuly z praktické aplikace jednotlivých ustanovení, je celá řada, a proto se připravuje podstatná novelizace zákona č. 244/1992 Sb. Jejím cílem všeobecně má být posoudit a nově zformulovat jednotlivé fáze procesu EIA. Technický podklad k novele zákona, zpracovaný odborem hodnocení rizik a vlivů na životní prostředí MŽP ČR, reaguje na celou řadu nedostatků v současné právní úpravě a snaží se je odstranit. Očekávaná novela zákona č. 244/1992 Sb. pravděpodobně rozdělí současnou fázi předkládání oznámení a dokumentace na čtyři oddělené kroky, jimiž jsou předložení oznámení o záměru, veřejné připomínkování oznámení, stanovení požadavků na obsah a rozsah dokumentace a předložení dokumentace. Za základní podmínky pro kvalitní provedení této fáze EIA lze přitom považovat zejména úpravu postupu pro informování občanů a jasné formulování pro objektivní zohlednění jejich požadavků.

Je otázkou, zda se novelizované právní úpravě podaří těchto cílů dosáhnout. Již nyní se ukazuje, že efektivnost předmětných norem snižují některé závažné nedostatky, mezi něž je třeba zařadit například absenci ustanovení, vylučujících podjatost a nízká odbornost zpracovatelů dokumentace a posudku, jakož i nemožnost veřejnosti tyto skutečnosti ovlivnit. Za základní problém při hodnocení kvality dokumentace lze považovat nízké zapojení veřejnosti do připomínkování dokumentace a přípravy posudku. Prioritní otázkou zůstává, jakým způsobem je zajištěno kvalitní zohlednění předkládaných analýz a připomínek, získaných během EIA při vydávání konečných stanovisek správními orgány. V současnosti je mnohdy poukazováno na fakt že příslušný orgán je při předkládání stanoviska v podstatě nenapadnutelný, neboť na jeho činnost se nevztahuje správní řád. Příslušný orgán tak není povinen se za své postoje zodpovídat a z čistě právního hlediska se při přípravě stanoviska stává nekontrolovatelným. Tento nedostatek by však bylo možné zohjít pouze podrobením konečného stanoviska přezkoumání nezávislým soudem, tak jak to činí právní úprava USA.

*Doc. Ing. arch. PhDr. Karel Schmeidler, CSc.*

*Ústav urbanismu FA VUT*

*JUDr. Ilona Jančářová, Dr.*

*Právníká fakulta MU*

## POZNÁMKY:

- 1) EIA je mezinárodní zkratka pro systém hodnocení vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment). Poprvé byla procedura EIA zakotvena v roce 1969, kdy byl v USA vydán zákon na ochranu životního prostředí (NEPA) a později byla s různými modifikacemi převzata do právních řádů zemí Evropské unie a mnoha dalších. (NEPA - National Environmental Policy Act byl přijat v roce 1969 pod číslem 42 U.S.C.A. §§ 4321 až 4370c).
- 2) Listina základních práv a svobod rozlišuje v článku 20 několik typů sdružení. Občanská iniciativa je ve smyslu uvedeného článku sdružení, které nepodléhá registraci a nemá proto ani právní subjektivitu.
- 3) Účastnictví občanského sdružení podle z.č. 244/1992 Sb. je v naprostém souladu se stanovením účastníků správního řízení podle správního řádu (§ 14): Účastníkem řízení je ten,
  - o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny;
  - kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech a povinnostech přímo dotčen a to až do té doby, než se prokáže opak;
  - komu zvláštní předpis takové postavení přiznává, což je právě případ zákona č. 244/1992 Sb.

## LITERATURA:

- Obluk, V.: Hodnocení procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v období 1992 - 1995 z pohledu Ministerstva životního prostředí ČR, Sborník přednášek z celostátní konference EIA 1995, Regionální centrum EIA, spol. s r.o., Ostrava 1995, s. 12
- Jančářová, I.: Posuzování vlivů činností na životní prostředí, MU Brno, 1993, s. 4-10
- Baumgartner, Ch., Staša, J.: K vlivům staveb na životní prostředí I., Právo a podnikání č. 12, 1993, s. 15
- Jančářová, I.: Úvaha nad formami účasti veřejnosti při posuzování vlivu činností na životní prostředí, Časopis pro právní vědu a praxi č. II, 1995, s. 64-70
- Kružíková, E.: Posuzování vlivu na životní prostředí (EIA) očima právníka, Vodní hospodářství č. 11-12, 1995, s. 351-354
- Dušík, J., Kouba, Z.: Principy procesu posuzování vlivů na životní prostředí, PEAC Praha, 1994, s. 24-26
- Viz tamtéž.
- Donald P. Grant: Aims and potentials of Design Methodology, in Responding to Social Change.