

Mýty o účasti veřejnosti

p ísp vek na konferenci „Ob anská spole nost v zemích st ední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem“. Autor: Mgr. Vít zslav Dohnal, Ekologický právní servis

Motto:

„...stavební úřad v každém případě, pokud jsou dány námitky ze strany vedlejších účastníků, musí stavební řízení přerušit a věc se dostává k soudu. ...Tehdy, když tito vedlejší účastníci námitky podají, na námitkách trvají, tak stavební úřad musí stavební řízení přerušit a věc rozhoduje soud.“
Mgr. Pavel Němec, ministr pro místní rozvoj

Účast veřejnosti na rozhodování je do značné míry kontroverzním tématem. Každý rok se v parlamentu objeví několik zákonů, které s účastí veřejnosti souvisí. Vždy se pak strhne urputný souboj o to, zda je na místě účast veřejnosti rozšiřovat či naopak omezovat a také o to, jaké nástroje pro ten či onen postup zvolit (nutno poznamenat, že téma účasti veřejnosti na rozhodování rozděljuje politickou scénu v mnoha případech napříč stranami).

Mottem uvedeným v záhlaví tohoto příspěvku jsem se pokusil naznačit, že debata o této oblasti legislativní úpravy se podle mého názoru až příliš často dostává mimo sféru věcných a podložených argumentů a sklouzává do říše mýtů, ústně tradovaných bajek nebo dokonce lží. Rád bych se pokusil ve svém příspěvku některé z nejčastěji tradovaných mýtů vyvrátit nebo alespoň naznačit, že situace je mnohdy komplikovanější než by se dalo soudit z podobných prohlášení.

Jaká účast veřejnosti?

Podle mého názoru lze z právního i faktického hlediska rozlišit dva základní modely účasti veřejnosti. Pro první používáme název „konzultativní účast“. Jde v podstatě o možnost (právo) většinou libovolného počtu subjektů – teoreticky každého – seznámit se s informacemi o určitém rozhodovacím procesu, obracet se na příslušné úřady s dotazy, podněty, připomínkami atd., případně účastnit se veřejného projednání záležitosti. Smyslem je veřejnost informovat, zjistit její názory a podněty, případně rozptýlit její obavy apod. Typickými příklady jsou procesy pořizování územních plánů obcí či posuzování vlivů na životní prostředí. Tato forma má nepochybně mnoho předností. K největším z nich patří skutečnost, že veřejnost dostane prostor pro vyslovení svých názorů v rané fázi, ještě před tím, než potenciální investor utratí hromady peněz za zpracování projektové dokumentace. V ideálním případě se pak snadněji konečná podoba záměru ovlivňuje, neboť investor je k domluvě náchylnější.

Její nepochybnou nevýhodou je však to, že pokud příslušný orgán (obec, úřad) ve skutečnosti nemá o aktivní účast veřejnosti zájem a celý proces pojme čistě formálně (resp. nerespektuje nic nebo jen velmi málo z připomínek a podnětů), neexistuje proti tomu prakticky žádná účinná obrana, celý proces účast se stává pouhou formalitou či přímo fraškou. Samotné téma účasti veřejnosti lze tímto způsobem značně diskreditovat a aktivní občany odradit od aktivity vůbec, nebo jejich postoje do značné míry radikalizovat. Nechci tím říct, že se z nich pak např. stávají násilní demonstranti, mám na mysli to, že mnozí z nich pak ztrácejí zbytky víry v možnost konstruktivní spolupráce s úřady a veřejnou mocí vůbec. Takovýchto případů je bohužel v praxi celá řada. Jak mají např. občané věřit ve smysluplnost procesu posuzování vlivů na životní prostředí, když okresní úřad „posvětil“ nesmyslnou dokumentaci uvádějící, že zvláště chráněné druhy živočichů se všechny nacházejí v těsné blízkosti golfového hřiště, rozhodně ne však přímo na něm? Úředníci možná věřili představě zpracovatele dokumentace, že ptáci, kteří v lokalitě hnízdí v trávě, se budou golfovému hřišti vyhýbat. Co si např. mají myslet občané malého městečka o územním plánování (které je vedle procesu EIA druhým typickým příkladem konzultativní účasti veřejnosti v našem prostředí), když územní plán se vždy změní v přesné závislosti na tom, co požaduje investor? Nebo o tom, že vybudování černé stavby nevede k jejímu odstranění pro rozpor s územním plánem ale naopak ke změně územního plánu? Oprávněné znechucení zahání občany zpět do pasivity. Fráze o podpoře účasti veřejnosti a stesky na nízký zájem lidí o věci veřejné se pak zákonitě míjejí účinkem. Výše uvedené podle mého názoru vůbec neznamená, že tato forma účasti je sama o sobě špatná – naopak, je zcela nezbytné aby byla ve vhodných případech užívána. Sama o sobě však nepostačuje.

Druhý model lze označit termínem „účast plnoprávná“. Jde zjednodušeně řečeno o takovou formu účasti, která v sobě zahrnuje veškerá práva, jež jsou typická pro účast konzultativní, ale zároveň i možnosti se těchto práv účinně domáhat, pokud nejsou respektována. Kromě toho se plnoprávná

účast vyznačuje i možností domáhat se přezkumu konečného rozhodnutí příslušného orgánu – a to jednak v rámci systému státní správy samotné (orgánem instančně nadřazeným), ale především soudem, tedy nezávislým subjektem stojícím mimo soustavu výkoné moci (veřejné správy). Pouze tato forma je skutečnou zárukou toho, že účast veřejnosti může mít smysl i tehdy, když na straně veřejné správy není žádná či jen minimální vůle se názory veřejnosti vážně zabývat – stejně jako tehdy, pokud státní správa vědomě či z neznalosti porušuje zákon. Protože všechny tyto případy nastávají, je podle mého názoru zachování – či spíše rozšíření - plnoprávné účasti veřejnosti žádoucí.

K tomu lze uvést několik dalších důvodů. Účast veřejnosti při rozhodování může výrazně zvyšovat kvalitu přijatých rozhodnutí a činnosti úřadů vůbec. Přispívá k lepšímu objasnění skutkového stavu – účastníci z řad veřejnosti často předkládají informace a důkazy, které by bez jejich účasti mohly zůstat opomenuty. Zvláště v případech, kdy správní úřad musí před vydáním rozhodnutí zhodnotit relativní význam několika vzájemně konfliktních aspektů celé věci, napomáhá účast veřejnosti k tomu, aby některé z nich nezůstaly opomenuty. Zároveň přispívá k větší legitimitě konečného rozhodnutí. Realizace ústavně zaručeného právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 Listiny základních lidských práva svobod) nemusí mít pouze „tradiční“ podobu referend a voleb do zastupitelských orgánů. Jednou z jeho forem může být právě i účast dotčené veřejnosti ve správních řízeních. Příklon k tomuto pojetí dokládá mj. i skutečnost, že všechny členské státy EU i EU jako samostatný podepsaly Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k na právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), která vstupuje v účinnost pro státy, které je prozatím ratifikovaly, 30. října a o jejíž ratifikaci pro Českou republiku bude Poslanecká sněmovna jednat právě na této své schůzi.

Plnoprávná účast veřejnosti má současně výrazný prodemokratický význam. Již jsem o tom mluvil v předcházející části příspěvku – pokud budou mít lidé možnost účastnit se správy veřejných věcí efektivně, zvyšuje se jejich identifikace se státem a s jeho institucemi a to i v případě, kdy po spravedlivě vedeném procesu jejich názor neuspěje. Dále pak je možné zmínit důležitý protikorupční efekt. Je podle mého názoru vždy vhodné, aby se povolovacího procesu účastnil subjekt, který není na věci přímo ekonomicky nebo majetkově zainteresován. Další strana řízení, která se může seznámit okamžitě se všemi podklady, má právo navrhopvat důkazy, výrazně omezuje možnosti manipulace.

Jednotlivé mýty

V další části příspěvku se již budu věnovat jen nejčastěji tradovaným mýtům, které se dotýkají plnoprávné formy účasti veřejnosti na rozhodování. Pro bližší představu – jde typicky o účast vlastníků sousedních pozemků a občanských sdružení v povolovacích řízeních podle stavebního nebo horního zákona. Kdokoliv chce postavit novou budovu nebo otevřít lom, musí k tomu mít povolení příslušného úřadu (stavebního resp. báňského úřadu). Povolení se vydávají ve správním řízení, které se zahajuje tím, že investor podá u úřadu návrh na vydání povolení. V průběhu správního řízení se pak zjišťuje, jestli jsou dány veškeré zákonné předpoklady k povolení dané aktivity.

Mýtus:

Stavební úřad v každém případě, pokud jsou dány námitky ze strany vedlejších účastníků, musí stavební řízení přerušit a věc se dostává k soudu

Na základě námitek občanských sdružení stavební úřad řízení přerušit nesmí, jinak by sám postupoval v rozporu se zákonem. Podle § 29 správního řádu může správní orgán přerušit řízení jen ve vymezených případech. Předložení nových důkazů mezi nimi není. Není rovněž pravda, že posuzování námitek účastníků řízení přísluší v této fázi soudu. Stavební úřad je naopak povinen posoudit každou námitku občanských sdružení sám a sám ji taky musí zamítnout, pokud je neoprávněná. K soudu se případ může dostat až v okamžiku, kdy je vydané povolení tzv. pravomocné. Tzn. poté, kdy účastníci podají odvolání a nadřazený orgán (dnes např. okresní úřad) toto odvolání zamítne.

Mýtus:

Občanská sdružení mohou zdržet povolovací řízení tím, že předkládají neustále nepodložené návrhy na provádění nových důkazů. Třeba požadují, aby se opakovaně zjišťovalo, zda se v místě

nevyskytují zvláště chráněné druhy hmyzu, když už jeden posudek prokázal opak. Úřady musí všem těmto návrhům na provedení důkazů vyhovět, v našem případě zadat zpracování dalšího posudku a tak se věc prodlužuje.

Zvůle „samozvané veřejnosti“ vypadá v tomto podání opravdu hrozivě. Ovšem jen do chvíle, než si ve správním řádu v § 32 odst. 2 přečtete, že rozsah a způsob zjišťování podkladů určuje úřad. Jinými slovy, pokud se úřad domnívá, že důkaz navrhovaný občanským sdružením není k rozhodnutí potřeba, prostě ho neprovede. Žádné prodlužování se z tohoto důvodu nekoná.

Mýtus:

Účastníci řízení se mohou donekonečna odvolávat k vyšším úřadům a tím řízení protahovat. Nadřízené úřady musí vždy vyhovět odvolání, i pokud se založeno na nepodstatných formálních pochybeních.

Žádný z účastníků se nemůže odvolávat opakovaně. Pokud je odvolání účastníka zamítnuto, rozhodnutí se stává pravomocným a hlavně vykonatelným. Tzn. že se podle něj může začít postupovat, např. se může začít stavět. Odlišná situace nastává v případě, kdy nadřízený orgán rozhodnutí na základě odvolání zruší a věc vrátí orgánu prvního stupně k novému rozhodnutí. K takovému postupu sáhne nadřízený orgán v případě, kdy v povolení shledá závažné chyby. Jde o logický postup, který chrání všechny účastníka včetně investora proti tomu, aby se povolení v druhé instanci podstatným způsobem změnilo a oni tak fakticky ztratili možnost proti novému povolení podat odvolání.

Naopak pokud povolení obsahuje jen drobnější formální chyby, odvolací orgán jej rušit nemusí – podle § 59 správního řádu, je-li to nutné odvolací orgán dosavadní řízení doplní, popř. odstraní zjištěné vady.

Mýtus:

Veřejnost může jakoukoliv povolenou činnost zablokovat podáním žaloby.

Žalobu může podat kterýkoliv z účastníků řízení, a to pouze, pokud před tím neúspěšně podal odvolání. Podání žaloby ovšem nemá tzv. odkladný účinek, což znamená, že ve většině případů bude moci investor požádat o další povolení (např. po územním rozhodnutí zahájit stavební řízení) nebo může začít stavět či těžit a nemusí čekat na vyřešení soudního sporu. Pokud soud následně rozhodne, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, může investor po státu žádat náhradu škody (nezpůsobil-li nezákonnost sám, např. předložením nepravdivých důkazů). Soud může pouze ve výjimečných případech žalobě odkladný účinek přiznat. Ovšem pouze v případě, že by neprodleným výkonem povolení hrozila závažná újma (§ 250c občanského soudního řádu). Podle dosavadního výkladu soudů se musí hrozící závažná újma týkat majetku žalobce. Veřejnost v drtivě většině případů nemá v místě, kde povolená činnost probíhá, žádná majetková práva, kterým by hrozila závažná újma. Stejná právní situace bude i po 1. lednu 2003, kdy začnou soudy postupovat podle nového zákona o správním soudnictví.

Mýtus:

Občanská sdružení jsou zvýhodněna před jinými skupinami veřejnosti nebo před jinými účastníky řízení. Účastní se povolování opakovaně v různých fázích a vznášejí stále stejné, již jednou vyvrácené námitky.

Skutečnost je taková, že zákon dnes umožňuje účast veřejnosti v řízeních právě jen formou občanských sdružení, a to za předpokladu, že jde o sdružení jehož cílem je ochrana přírody a krajiny. Bylo by vhodné, pokud by se řízení mohla účastnit i sdružení založená i za jiným účelem a pokud by zákon umožnil také účast prostřednictvím jiných forem právnických osob.

Ovšem založit sdružení je věc poměrně nenáročná, kdokoli může spolu s dalšími dvěma osobami sdružení založit. Fakticky tedy není toto omezení na překážku účasti širokého okruhu osob.

Občanská sdružení mají v řízení zcela stejná práva jako jiní účastníci. Pokud vznášejí námitky, které již byly v předcházejících fázích vyřešeny, není nic jednoduššího, než takové námitky zamítnout.

Mýtus:

Všechna práva v řízení by měl mít jen investor. Protože je investor.

Výše uvedené tvrzení, i když ne v takto krystalické podobě, stojí často v pozadí mnohých výtek na adresu účasti veřejnosti. Vychází z předpokladu, že ten kdo nabízí v určitém území nějakou aktivitu a slibuje tak utratit finanční prostředky, je na výsledku řízení zainteresován mnohem více než kdokoliv jiný (snad s výjimkou obce). Ovšem princip účasti veřejnosti vychází z přesvědčení, že finanční aspekt plánované aktivity není jediný. Je důležitý, ale stejně tak je důležité zdraví lidí, majetek vlastníků sousedních nemovitostí, zachování kulturního vzhledu krajiny nebo památek, ochrana ohrožených druhů rostlin a živočichů. Tyto všechny pohledy na připravovaný záměr se musí porovnávat a vyvažovat. Veřejnost z povahy věci hájí jiné zájmy než investor.

Mýtus:

Občanská sdružení o povolování rozhodují.

Občanská sdružení nemají právo o čemkoliv rozhodovat. Na vydání rozhodnutí se podílejí stejně, jako ostatní účastníci. Předkládají své návrhy a důkazy, rozhodnutí je v rukou příslušných úřadů.

Mýtus:

Možnost účastnit se řízení prostřednictvím občanských sdružení využívají převážně profesionální ekologičtí aktivisté.

Pro řádné zhodnocení tohoto tvrzení chybí ze strany jeho autorů jakékoliv relevantní podklady. Z praxe Ekologického právního servisu vyplývá, že o pomoc žádají ve většině případů místní lidé, kteří se obávají záměru plánovaného v jejich bezprostředním okolí. I v případě, že sami poté založí občanské sdružení, žádají v mnoha případech, aby se do řízení zapojila nějaká známější ekologická organizace. Oprávněně totiž předpokládají, že úřady věnují větší pozornost argumentům Hnutí DUHA než námitkám místního sdružení.

Zavedené ekologické organizace se věnují přímou účastí v řízeních v zásadě pouze závažnějším případům. Nemylme se, velkých ekologických organizací a jejich pracovníků není mnoho, nemají kapacitu na to, aby zhroutily hospodářství.

Místní sdružení využívají účast v řízeních právě pro ovlivňování místních veřejných záležitostí. Do jejich agendy patří typicky povolování kácení stromů, výstavba menších skládek, otevírání či rozšiřování menších lomů, výstavba místních komunikací apod. K takto aktivním místním občanským sdružením patří často základní organizace Českého svazu ochránců přírody (ČSOP). ČSOP Vlašim zpracoval vyhodnocení své účasti ve správních řízeních v letech 1996 – 2000. Z vyhodnocení vyplynulo, že se účastnili 519 správních řízení. Z nich nadpoloviční většinu (317) tvořilo povolování kácení dřevin, dále šlo o místní liniové stavby (162 případů, např. elektrické vedení, plynové a telefonní přípojky, místní komunikace). V 74 případech se jednalo o záměry, u nichž hrozil zásah do tzv. krajinného rázu (věže mobilních operátorů, reklamní zařízení apod.).

Mýtus:

Účast občanského sdružení v povolovacím řízení znamená ve většině snahu o prodloužení řízení, skrývanou za odborně pochybené námitky.

Z již zmiňovaného vyhodnocení účasti ČSOP Vlašim ve správních řízeních v letech 1996 až 2000 vyplynulo, že vydaná rozhodnutí byla v cca 80% případů (427) v souladu s jejich názory. V kategorii kácení dřevin se ČSOP odvolávali pouze proti 19 povolením z 317.

Nelze samozřejmě zobecňovat případ jedné organizace ČSOP na všechna řízení v celé české republice. Bylo by potřeba podobných vyhodnocení provést více. Ovšem dle mého názoru jsou to právě kritici plnoprávné účasti veřejnosti, kdo by měl doložit, že problémy, o kterých mluví, skutečně vznikají a že jde o systémové selhávání, nikoliv o jednotlivé chyby.

Mýtus:

Veřejnost nepředkládá v řízeních odborně podložené argumenty.

V prvé řadě je třeba říct, že v tento argument je z hlediska komplikování povolovacího řízení z větší části irelevantní. Jestliže totiž kterýkoliv z účastníků řízení předloží námitky, které se rozcházejí s

realitou, mělo by být pro správní orgán velmi jednoduché se s nimi vypořádat. Pokud jejich vyvrácení není jednoduché, nejsou zřejmě až tak bezvýznamné.

Ovšem speciálně u tohoto argumentu se dá jen těžko diskutovat na obecné úrovni. Má smysl se jím zabývat na konkrétních příkladech. Zatím jsem žádné nezaznamenal. Z vlastní zkušenosti vím, že mnohdy to jsou naopak příslušné úřady, které se odbornými argumenty vůbec nezabývají. Co si např. mohu myslet, když okresní hygienická stanice vydá souhlasné stanovisko s výstavbou polyfunkčního objektu a při posuzování hlukového zatížení vychází z údajů o intenzitě dopravy, které jsou čtyři roky staré? Jak mohou občané důvěřovat odborným kvalitám České inspekce životního prostředí, když její inspektor je schopný vydat správní rozhodnutí přímo na místě, aniž by k tomu měl jakákoliv podklady?

Závěrem

Netvrdím, že se určitě nikdy žádné občanské sdružení nepokoušelo některé řízení prodloužit za použití „nečistých“ argumentů. Ani netvrdím, že účast veřejnosti v povolovacích řízeních nepůsobuje v některých případech problémy. Diskuse se však povýtce zatím vede na obecné úrovni a chybějí k ní základní podklady. Nikdo z kritiků účasti občanských sdružení v řízeních se zatím zřejmě nepokusil odpovědět např. na následující otázky. Kolika řízení se vlastně občanská sdružení účastní? Jak se liší délka řízení, kterých se účastní občanská sdružení od jiných srovnatelných řízení? V kolika procentech případů se občanská sdružení odvolávala? V kolika případech dal správní orgán argumentům občanských sdružení zapravdu?

Samozřejmě se dá souhlasit s tvrzením, že mnohdy trvají povolovací řízení zbytečně dlouho. Než však začneme paušálně klást zdržování za vinu veřejnosti a občanským sdružením, měli bychom se pokusit v jednotlivých případech určit skutečný důvod průtahů nebo jiných komplikací. Do takové analýzy se však zjevně nikomu nechce. Znamenalo by to práci navíc, kromě toho by se mohlo při detailnějším zkoumání ukázat, že „máslo na hlavě“ mají mnohdy úředníci, kteří se bojí kontroverzní věc rozhodnout nebo investoři, kteří nejsou schopní nebo ochotní doložit to, co po nich zákon nebo úřad požaduje. Oč jednodušší a bezpečnější je najít univerzálního viníka.