

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Fakulta humanitních studií

Katedra sociální a kulturní ekologie



**Implementace článku 6 Aarhuské úmluvy
v české legislativě a praxi**

**Právní úprava a průběh vodoprávních řízení a řízení o integrované prevenci
z hlediska účasti environmentálních nevládních organizací**

Diplomová práce

Vypracovala: Bc. Veronika Amchová

Vedoucí práce: JUDr. Vojtěch Stejskal, PhD.

Praha, 2010

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně s použitím uvedených pramenů a literatury a souhlasím s jejím eventuálním zveřejněním v tištěné nebo elektronické podobě.

V Praze dne 21.5. 2010

.....

PODĚKOVÁNÍ

Děkuji vedoucímu své diplomové práce, Judr. Vojtěchu Stejskalovi, PhD. za odborné rady a inspirativní podněty, rodičům a Emilianovi za podporu a trpělivost a respondentům svého výzkumu za otevřenost při rozhovorech i za vytrvalost, s jakou hájí naše životní prostředí.

Naši řadoví občané, i když jsou zaměstnání svými každodenními pracovními starostmi, jsou také spravedlivými posuzovateli veřejných záležitostí (...) a namísto toho, abychom na diskusi pohlíželi jako na překážku, stojící v cestě činům, považujeme ji za nezbytnou přípravu jakéhokoli moudrého činu.

(Perikles)

Obsah

ANOTACE.....	7
---------------------	----------

KLÍČOVÁ SLOVA.....	7
---------------------------	----------

I	ÚVOD.....	8
----------	------------------	----------

1	ÚVEZENÍ DO TÉMATU	8
2	VYMEZENÍ TÉMATU A CÍLE PRÁCE.....	9
3	VÝZKUMNÉ OTÁZKY.....	10
4	STRUKTURA PRÁCE	10
5	METODIKA PRÁCE	11
6	ZASAZENÍ DO VĚDY	12
7	VSTUPNÍ PŘEDPOKLADY A OMEZENÍ PRÁCE.....	12
8	DEFINICE PŘEDMĚTU ZKOUMÁNÍ.....	13
8.1	OBČANSKÁ SPOLEČNOST	13
8.2	NEVLÁDNÍ NEZISKOVÉ ORGANIZACE	13
8.3	ENVIRONMENTÁLNÍ NEVLÁDNÍ NEZISKOVÉ ORGANIZACE	14
8.4	VEŘEJNOST A DOTČENÁ VEŘEJNOST	15
8.5	VEŘEJNÝ ZÁJEM.....	15
8.6	VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	16
8.7	SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ.....	17
8.8	EFEKTIVNÍ ÚČAST DOTČENÉ VEŘEJNOSTI	17

II	OBČANSKÁ SPOLEČNOST V KONTEXTU RŮZNÝCH DIMENZÍ DEMOKRACIE	18
-----------	--	-----------

1	DEMOKRACIE JAKO ÚČAST	18
2	DEMOKRACIE JAKO MOŽNOST KONTROLY	19
3	DEMOKRACIE JAKO AKTIVITA OBČANA.....	19
4	DEMOKRACIE JAKO DIALOG A KONFLIKT	20
4.1	PŘEDPOKLADY SMYSLUPLNÉHO DIALOGU A KONFLIKTU.....	21
5	DEMOKRACIE JAKO PROCES.....	22

III	ÚČAST VEŘEJNOSTI V OBLASTI ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	24
------------	--	-----------

1	PŘEDPOKLADY POŽADAVKU ÚČASTI VEŘEJNOSTI V OBLASTI ŽP.....	24
2	PŘÍNOSY ÚČASTI VEŘEJNOSTI V OBLASTI ŽP	25
3	ÚČAST VEŘEJNOSTI V OBLASTI ŽP A TRVALE UDRŽITELNÝ ROZVOJ	27
4	FORMY ÚČASTI VEŘEJNOSTI V OBLASTI ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČR.....	27
4.1	PŘÍMÁ ÚČAST NA VÝKONU POLITICKÝCH PRÁV.....	27
4.2	PŘÍMÁ ÚČAST OBČANSKÝCH SDRUŽENÍ NA ENVIRONMENTÁLNÍM ROZHODOVÁNÍ	28
4.3	ÚČASTI INSTITUCIONALIZOVANÉ POVAHY	28

4.4	VÝKON VLASTNICKÉHO PRÁVA FYZICKÝCH ČI PRÁVNICKÝCH OSOB	28
4.5	OSTATNÍ FORMY ÚČASTI.....	28
<u>IV</u>	<u>VZTAH STÁTNÍ SPRÁVY A NNO V ČR.....</u>	<u>29</u>
<u>V</u>	<u>PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚČASTI VEŘEJNOSTI V OBLASTI ŽP.....</u>	<u>31</u>
1	PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚČASTI VEŘEJNOSTI NA MEZINÁRODNÍ ÚROVNI	31
1.1	DEKLARACE KONFERENCE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ A ROZVOJI	32
1.2	AGENDA 21	33
1.3	AARHUSKÁ ÚMLUVA.....	33
2	PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚČASTI VEŘEJNOSTI NA ÚROVNI EU	39
3	PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚČASTI VEŘEJNOSTI NA NÁRODNÍ (ČESKÉ) ÚROVNI	40
3.1	AARHUSKÁ ÚMLUVA V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU	42
3.2	OBECNÁ ÚPRAVA ÚČASTI VEŘEJNOSTI	42
3.3	ÚPRAVA ÚČASTI DOTČENÉ VEŘEJNOSTI VE SPECIÁLNÍCH ZÁKONECH.....	43
<u>VI</u>	<u>ČLÁNEK 6 AARHUSKÉ ÚMLUVY V RELEVANTNÍ ČESKÉ LEGISLATIVĚ</u>	<u>45</u>
<u>VII</u>	<u>EMPIRICKÁ ČÁST</u>	<u>54</u>
1	METODA	54
1.1	RESPONDENTI VÝZKUMU	54
1.2	METODY SBĚRU DAT	55
1.3	TECHNIKY ANALÝZY	56
1.4	ETICKÉ ASPEKTY	56
2	PREZENTACE VÝZKUMNÝCH DAT.....	57
2.1	NASTAVENÍ A PRAKTICKÉ NAPLŇOVÁNÍ ZÁKONŮ	57
2.2	VEŘEJNÁ SPRÁVA, ŽADATEL A NNO V ŘÍZENÍCH.....	70
2.3	FAKTORY POZITIVNĚ A NEGATIVNĚ OVLIVŇUJÍCÍ ÚČAST NNO V ŘÍZENÍCH	87
<u>VIII</u>	<u>DISKUSE.....</u>	<u>96</u>
<u>IX</u>	<u>ZÁVĚR</u>	<u>118</u>
<u>X</u>	<u>DOSLOV.....</u>	<u>121</u>
<u>XI</u>	<u>PŘEHLED LITERATURY A DALŠÍCH ZDROJŮ</u>	<u>123</u>
1	CITOVANÁ LITERATURA.....	123
2	CITOVANÉ ZDROJE	126
3	POUŽITÉ ZÁKONY	126
4	POUŽITÁ LITERATURA.....	126
5	PŘEDNÁŠKY.....	127

Anotace

Diplomová práce se zabývá problematikou účasti nevládních neziskových organizací na rozhodování o otázkách životního prostředí, přičemž toto téma zakotvuje do rámce právní úpravy účasti veřejnosti v mezinárodním, unijním a českém měřítku a obecněji pak do kontextu demokracie a role občanské společnosti v ní. Na základě právní úpravy účasti nevládních neziskových organizací na řízeních v zákoně o vodách a v zákoně o integrované prevenci a skutečného průběhu správních řízení vedených dle těchto zákonů, zkoumá implementaci požadavků nejdůležitější mezinárodní normy na poli účasti veřejnosti v otázkách životního prostředí – tzv. Aarhuské úmluvy, konkrétně pak jejího článku 6, do české legislativy i praxe. Táže se rovněž po příčinách nesouladů mezi požadavky Aarhuské úmluvy a reálným průběhem správních řízení a kriticky se zamýšlí nad demokratičností rozhodovacích procesů.

Annotation

This thesis deals with participation of non-governmental organizations in environmental decision-making and grounds this phenomenon in legal framework of public participation in the international, communitarian and Czech scale and more broadly in the context of democracy and the role civil society in it. On the basis of legal regulations of NGOs participation in the Water Act and in Law on Integrated Prevention and the actual functioning of administrative proceedings brought under these laws, examines the implementation of requirements resulting from Aarhus Convention, specifically its Article 6, in the Czech legislation and practice. The thesis also asks for the causes of inconsistencies between the requirements of the Aarhus Convention and the real course of administrative proceedings, and examines critically the democratic decision-making processes.

Klíčová slova

Účast veřejnosti na rozhodování, Aarhuská úmluva, nevládní neziskové organizace, rozhodovací procesy, trvale udržitelný rozvoj

Key Words

Public participation in decision-making, Aarhus Convention, non-governmental organizations, decision making, sustainable development

I Úvod

1 Úvedení do tématu

S narůstajícími problémy životního prostředí a nespokojeností mnoha občanů se způsobem i výsledky rozhodování se ukazuje, že v rozhodovacích procesech je třeba zajistit prostor k vyjádření i jiným subjektům než orgánům státní správy a odborným institucím. Na aktuálnosti a významu tak nabývá fenomén účasti veřejnosti na rozhodování. Ta je obvykle považována za prostředek potenciálního zkvalitnění rozhodovacích procesů nejen z hlediska životního prostředí, nýbrž i samotné demokracie. Aktivní občanská participace na rozhodování v otázkách životního prostředí tak představuje jeden z důležitých prostředků a zároveň cílů trvale udržitelného rozvoje.

O jejím významu svědčí i množství právních dokumentů na mezinárodní i unijní úrovni, které účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v záležitostech životního prostředí upravují. Nejdůležitější právní dokument na tomto poli představuje tzv. Aarhuská úmluva, zajišťující mj. práva obecné i dotčené veřejnosti v těchto procesech. Jedním z principů Úmluvy je přitom i podpora práv nevládních neziskových organizací v rozhodovacích procedurách. Česká republika Aarhuskou úmluvu ratifikovala v roce 2004 a zavázala se tak k implementaci jejích požadavků do národních právních norem – a samozřejmě i k jejich praktickému naplňování.

Většina odborníků se však shoduje, že realita je poněkud odlišná. Naznačují, že deklarování možnosti veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti zapojit se do správy věcí veřejných a do rozhodování je ze strany politiků i úředníků často jen prázdnou frází, za níž chybí konkrétní obsah, a nezdá se, že rozhodovací orgány snaží důslednou účast veřejnosti omezit. Rovněž implementace požadavků Aarhuské úmluvy do české legislativy je považována za značně problematickou.

Nejčastěji je téma (ne)naplňování Aarhuské úmluvy v zákonech a v praxi skloňováno v souvislosti s právní úpravou i praxí v případě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona stavebního. Naopak zákon o vodách a zákon o integrované prevenci, ani řízení vedená na jejich základě se dosud bližší analýzy nedočkaly. Často se navíc hodnocení autorů na poli implementace Aarhuské úmluvy do legislativy i praxe opírá o subjektivní názory.

Snaha prozkoumat soulad Aarhuské úmluvy s právní úpravou vodního zákona a zákona o integrované prevenci, podložit ji empirickým výzkumem s reprezentanty dotčené veřejnosti – nevládními neziskovými organizacemi – a nalézt příčiny bránící jejich efektivní účasti jsou

hlavním motivem mé práce. Mou snahou je pak rovněž uchopit právní tematiku z hlediska společenskovedního a přispět do diskuse o stavu české demokracie, který je v praktickém průběhu řízení a v prostoru, jenž je v nich veřejnosti skutečně poskytnut, částečně reflektován.

2 Vymezení tématu a cíle práce

Tato práce se primárně zabývá účastí dotčené veřejnosti v podobě nevládních neziskových organizací a občanských sdružení¹ (NNO) ve vodoprávních řízeních a v řízeních o integrované prevenci.

Těžištěm práce je analýza naplňování požadavků článku 6 Aarhuské úmluvy (o účasti dotčené veřejnosti, tedy i NNO, na rozhodování o specifických činnostech) v relevantních českých zákonech upravujících tuto problematiku (zákon o vodách, zákon o IPPC, správní řád) a v praxi. Hodnocení implementace v zákonech i v praxi bude vycházet z právního rozboru relevantních českých norem, jež budou srovnány s požadavky zmíněného článku, a z empirického výzkumu, provedeného formou kvalitativních polostandardizovaných rozhovorů se zástupci NNO, kteří v roli účastníků řízení participovali na zkoumaných řízeních.

Součástí analýzy je rovněž identifikace příčin očekávaného nesouladu mezi Aarhuskou úmluvou a praxí. Vycházím přitom z předpokladu, že hlavní příčina nenaplnění cílů Aarhuské úmluvy, jež mají vést k efektivní² účasti dotčené veřejnosti, spočívá v problematickém vztahu státní správy k NNO, účastnících se rozhodovacích procesů. Dalším cílem mé práce tedy bude ověření, či vyvrácení tohoto předpokladu, případně nalezení jiné hlavní překážky efektivní účasti NNO. I zde se budu opírat o výsledky výzkumu.

Posledním, „měkkým“ cílem této práce je pak zhodnocení demokratičnosti průběhu zkoumaných řízení, na jejichž základě se pak na konci práce kriticky zamyslím nad vyzrálostí českého demokratického systému. Vycházet přitom budu z tvrzení, že „demokracie je tak dobrá, jak dobré jsou procesy, které ji zajišťují.“ (Rynda 2008) Jako kritéria hodnocení mi poslouží několik pojetí demokracie, relevantních pro téma účasti veřejnosti.

Teoretickým zakotvením celé studie je kromě polemiky o roli občanské společnosti v demokratickém uspořádání společnosti a nastínění různých dimenzí demokracie i pojednání o významu účasti veřejnosti na rozhodování výhradně v otázkách životního prostředí. Práce

¹ Téma účasti veřejnosti bylo nutno omezit pouze na jednu její část – nevládní neziskové organizace a občanská sdružení vzhledem k velké šíři tématu přesahující možnosti této práce.

² O tom, co je v této práci myšleno efektivní účastí, je pojednáno na str.16.

rovněž podává přehled o právní úpravě účasti veřejnosti v právu mezinárodním, unijním i českém a demonstruje tak význam, který je ve vyspělých demokraciích účasti veřejnosti v otázkách životního prostředí přikládán.

3 Výzkumné otázky

Na základě výše nastíněných cílů lze formulovat výzkumné otázky, na něž budu v průběhu své práce hledat odpovědi. Na konkrétnější úrovni se jedná o tyto otázky, které jsou těžištěm mé diplomové práce:

Jak jsou v českém právním řádu (tj. správním řádu, zákoně o vodách a zákoně o integrované prevenci) implementovány požadavky článku 6 Aarhuské úmluvy?

Jak jsou tyto požadavky naplňovány v praxi (tj. ve vodoprávních řízeních a řízeních o integrované prevenci)?

V obecnější rovině si pak kladu následující otázky:

Je hlavní příčinou neefektivní účasti NNO problematický vztah mezi státní správou a nevládními neziskovými organizacemi? Je případně jiná příčina? Jaká?

Vykazuje průběh zkoumaných řízení demokratické rysy?

4 Struktura práce

Práce je dělena na jedenáct kapitol rozdělených do pěti hlavních částí – úvodní, teoretické, empirické, analytické a závěrečné.

V **první kapitole** mj. definuji základní pojmy, se kterými budu pracovat v následujících kapitolách.

V **druhé kapitole** se zaměřím na roli občanské společnosti (včetně její důležité součásti – nevládních neziskových organizací) v demokracii. Cílem je zařadit zkoumané téma do širšího kontextu role a účasti veřejnosti v demokracii.

Třetí kapitola se věnuje tématu účasti veřejnosti v rozhodování týkajících se otázek životního prostředí, především pak jejím přínosům.

Čtvrtá kapitola pak na základě předpokladu o problematickém vztahu mezi státní správou a NNO v České republice tematizuje jednotlivé problémy v tomto vztahu, které vyplývají z tuzemské odborné literatury i z politických dokumentů ČR a připravuje si tím pole pro jejich ověření, či vyvrácení ve výzkumu.

Pátá kapitola se zabývá právní úpravou účasti veřejnosti na rozhodování na mezinárodní, unijní a národní (české) úrovni. Stručně představuje mezinárodní dokumenty tematizující účast veřejnosti na environmentálním rozhodování, přičemž hlavní důraz je kladen na Aarhuskou úmluvu a její obsah a význam, krátce se zmiňuje o úpravě účasti veřejnosti v právu EU a následně podává přehled o českých zákonech upravujících účast veřejnosti i dotčené veřejnosti na rozhodování v otázkách životního prostředí, přičemž se dotýká i postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu. Blíže pak charakterizuje zkoumané zákony – správní řád jakožto obecnou normu upravující účast veřejnosti ve správních řízeních a oba zákony speciální, tedy zákon o vodách a zákon o integrované prevenci.

Šestá kapitola pak podává přehled o relevantních částech zkoumaných zákonů, které mají vztah k požadavkům článku 6 Aarhuské úmluvy.

V **sedmé kapitole** jsou prezentovány výsledky výzkumu se zástupci NNO. Tematické okruhy výzkumu představuje především hodnocení nastavení zkoumaných zákonů, skutečné naplňování zákonů a hlavní překážky účinné účasti.

V **osmé kapitole** pak následuje diskuse, která propojuje teoretické části práce s daty prezentovanými v sedmé kapitole a provádí jejich analýzu a interpretaci. Jedná se o rozbor implementace požadavků článku 6 Aarhuské úmluvy ve zkoumaných zákonech a naplňování těchto požadavků v praxi. Dále je snahou diskusní části ověřit, zda platí problémy nastíněné v kapitole o vztahu státní správy a NNO a zda se jedná o hlavní příčinu neefektivní účasti nevládních organizací. V neposlední řadě je pak předmětem diskuse i srovnání stanovených kritérií demokracie s výsledky výzkumu.

Cílem **deváté kapitoly** je stručné shrnutí a zodpovězení výzkumných otázek.

Desátá kapitola pak představuje obecné zhodnocení naplňování Aarhuské úmluvy v zákonech i v praxi, příčiny nesouladů mezi nimi a zamyšlení nad tím, jaké závěry vyplývají z mé diplomové práce z hlediska české demokracie a její vyspělosti.

Jedenáctá kapitola podává přehled zahraniční i české odborné literatury, legislativních i politických dokumentů, webových stránek a jiných zdrojů, použitých v této práci.

5 Metodika práce

K naplnění cílů mé práce, tj. zodpovězení výše uvedených výzkumných otázek, používám několik metod.

V teoretické části se jedná především o **rešerši české i zahraniční odborné literatury** věnující se tématu účasti veřejnosti na rozhodování obecně i v otázkách životního prostředí a dále pak fenoménu demokracie a role občanské společnosti v ní. Jednotlivé poznatky a

tvrzení vyplývající z literatury mi kromě teoretického zarámování práce poslouží rovněž jako východisko pro výzkum a pro zodpovězení mých obecných výzkumných otázek. Provedena bude také **rešerše legislativních a politických dokumentů**.

Výzkum a analýza pak používají metody **kvalitativního sociologického výzkumu**.

Empirický výzkum bude veden formou **polostandardizovaných rozhovorů** se zástupci NNO, kteří se řízení zúčastnili. Blíže bude o charakteru výzkumu pojednáno v empirické části práce.

Na základě výzkumných dat pak provedu jejich **analýzu a interpretaci** prostřednictvím **teoretického kódování**, vycházejícího z **metody zakotvené teorie**. (Více o tom opět v empirické části).

Následovat bude **komparace** konceptuálních kódů získaných z empirických dat s teoretickými částmi práce a provedení **právní analýzy** zkoumaných českých zákonů, která se vzhledem k obecnosti mnoha požadavků Aarhuské úmluvy musí opírat o empirický výzkum.

Práce vychází z právní úpravy platné ke dni 21.5.2010.

6 Zasazení do vědy

Moji diplomovou práci lze charakterizovat jako studii sociologicko-právní. Kromě **sociologie, právní vědy** a multidisciplinárního oboru propojujícího obě tyto oblasti, tedy **sociologie práva** (*law and society studies*) pak práce zasahuje díky zasazení do kontextu demokracie a jejích rozhodovacích procesů i do oblasti **politiky a politologie**.

Sociologie práva „studuje především jak (a do jaké míry) právo ve společnosti fakticky působí (tamtéž: 10), představuje tedy „kontrapozici fakticity versus normativity práva“ (Večeřa – Urbanová 1996: 11). Sociologická analýza práva se pak zaměřuje především na interpretaci, aplikaci a efektivnost právních norem, faktické právní chování a právní vědomí jednotlivců, skupin a společnosti (tamtéž: 11).

7 Vstupní předpoklady a omezení práce

- Úprava účasti dotčené veřejnosti v čl. 6 Aarhuské úmluvy a její naplňování v českém právním řádu a v praktickém vedení procesů nejsou v souladu.
- Hlavním důvodem nenaplňování Aarhuské úmluvy je problematický vztah státní správy vůči NNO.

- Problematika účasti NNO je nahlížena pouze z perspektivy zástupců NNO. Výsledky výzkumu a z něj vyplývající hodnocení tak mohou být touto skutečností zkresleny.
- Hodnocení stavu české demokracie na základě výzkumu, který se věnoval úzce vymezenému úseku rozhodovacích procesů (vodoprávní řízení, řízení o integrované prevenci), který byl proveden s poměrně nízkým počtem respondentů (12) a který je hodnocen na základě mnou vybraných kritérií demokracie, je velkým zjednodušením a nelze z něj vyvozovat obecně platné závěry. Zdůrazňuji, že mým cílem je pouze *příspěvek k diskusi* o demokratičnosti rozhodovacích procesů a charakteru české demokracie.

8 Definice předmětu zkoumání

8.1 Občanská společnost

V této práci budu pojem občanské společnosti chápat v minimalistickém pojetí³, tedy jako „oblast dobrovolného sdružování mimo sféry trhu, státu i soukromého života“ (Rakušanová – Stašková 2007: 9). Pojem občanské společnosti tedy budu používat ve smyslu jeho institucionálního vymezení – jako „sociální předivo, které je tvořeno občanskými organizacemi, asociacemi, sdruženími i jednorázovými občanskými iniciativami“ (Pehe 2002: 74), které jsou nezávislé na státu (Kol aut 2004: 321) a zároveň, poněkud abstraktněji, i jako celkovou sumu občanské angažovanosti vůbec (Pehe, in: Nekvapil 2003: 34).

Důležité je dodat, že občanská společnost ve své institucionální rovině nepředstavuje „svět morálně vyspělých občanů, kteří usilují o veřejné blaho“ (Čepelka 2003: 29) či „morálně nadřazený systém s historickým posláním“ (Mácha, in: Jeník 2003: 72), nýbrž může být i „oblastí volného naplňování soukromých cílů“ (Gellner 1997: 52-53). To ovšem nemusí být v rozporu s ideou občanství za předpokladu, že individualismus a osobní autonomie jsou vyváženy smyslem pro občanskou odpovědnost (Müller 2003: 92).

8.2 Nevládní neziskové organizace

Nevládní neziskové organizace⁴, označované rovněž jako „nestátní organizace“, „svépomocné organizace“ (Bútora 1998: 162, cit. dle: Dohnalová, in: Dohnalová – Malina –

³ Dalšími dvěma základními přístupy ke konceptu občanské společnosti je přístup maximalistický, který občanskou společnost chápe jako všechny společenské instituce mimo rámec státu a pohled generalistický, jenž do konceptu OS zahrnuje i existenci veřejné autority (Müller, in: Dohnalová – Malina – Müller 2003: 30).

⁴ Vymezení subjektů neziskových organizací v českých podmínkách není jednotné. Dohnalová uvádí nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, občanská sdružení a církve (Dohnalová, in: Dohnalová – Malina –

Müller 2003: 57), „nevýdělečné organizace“ či „občanské organizace“ (Dohnalová 2004: 45) jsou „institucionalizovanou formou a součástí občanské společnosti“ (Rakušanová – Stašková 2007: 9). Termín „nevládní organizace“ však není úplně výstižný, neboť ponechává stranou skupiny organizované ad hoc, vzniklé za čelem snahy o řešení o nějaký konkrétní problém v konkrétním místě a po omezené časové rozpětí (Mezřický 2005: 61). Tato méně formální uskupení se nejčastěji označují jako **občanská sdružení**, hnutí či iniciativy. Většina NNO má přitom charakter právě občanských sdružení (Čepelka 2003: 15).

V této práci budu z důvodu zjednodušení a větší čtivosti textu tato dvě označení zaměňovat. Na mysli přitom budu mít vždy nevládní neziskové organizace a občanská sdružení. Dodávám, že nejasné rozlišení termínů reflektuje i právní úprava. Zatímco např. Aarhuská úmluva hovoří o „nevládních neziskových organizacích“, v českých zákonech je používán pojem „občanská sdružení“.

NNO lze na základě jejich hlavního poslání rozlišit na organizace veřejně prospěšné, jejichž účelem je produkce veřejných statků a uspokojování potřeb veřejnosti, a vzájemně prospěšné, které jsou zřizovány pro potřeby členů (Dohnalová 2004: 60) NNO lze charakterizovat na základě několika specifických vlastností, které je odlišují od jiných společenských subjektů (Zpráva Evropské komise 1995, cit. dle Dohnalová, in: Dohnalová – Malina – Müller 2003: 59):

- odlišují se od neformálních uskupení (např. rodinných) stupněm formální institucionální existence
- jsou neziskové, tj. jejich účelem není dosáhnout zisku pro své vedení či členy
- jsou nezávislé, zejména na státních či jiných úřadech
- jsou do určitého stupně aktivní na veřejné scéně a jejich aktivita musí být přinejmenším zaměřena na přispívání k veřejnému dobru

8.3 Environmentální nevládní neziskové organizace

Jednu z důležitých forem NNO představují environmentálně orientované nevládní neziskové organizace. Ty si pro cíle své práce definují jako organizace, které mají ochranu životního prostředí ve svých stanovách a které hájí zájmy životního prostředí (či úžeji přírody), ať už pro něj samotné, nebo z důvodu ochrany svého (či obecně lidského) zdraví a bezprostředního okolí.

– Müller 2003: 101-104). Jinou typologii institucí neziskového sektoru předkládá např. Hamerníková: nadace a nadační fondy, občanská sdružení, zájmová sdružení právnických osob, obecně prospěšné společnosti, profesní komory (Hamerníková 2000: 123, cit. dle Dohnalová, in: Dohnalová – Malina – Müller 2003).

Tam, kde budu ve své práci hovořit o nevládních neziskových organizacích, budu mít kromě kapitoly II. pojednávající o NNO obecně na mysli environmentálně orientované organizace. Slovo environmentální v zájmu vyšší čtivosti vynechávám.

8.4 Veřejnost a dotčená veřejnost

Definice těchto pojmů a jejich užívání v celé práci vychází z úpravy v Aarhuské úmluvě.

Veřejnost představuje jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace a zájmové skupiny. Jednodušeně řečeno je tak veřejnost možno chápat jako každého občana či skupinu občanů.

Dotčenou (zainteresovanou) veřejností se míní jakékoli fyzické či právnické osoby, které jsou nebo mohou být rozhodováním o životním prostředí nějakým způsobem ovlivněny, nebo které mají na tomto rozhodování určitý, tzv. zvláštní zájem. U nevládních neziskových organizací činných v oblasti životního prostředí se na základě Aarhuské úmluvy zvláštní zájem automaticky předpokládá, a jsou proto považovány za „dotčenou veřejnost“.

Práva veřejnosti a dotčené veřejnosti při účasti v řízeních jsou značně odlišná. V případě veřejnosti hovoříme o konzultativní účasti (Stejskal 2008) čili o tzv. „soft participation“ (Humlíčková 2008), která je přístupná pro každého. Jedná se o novější přístup k účasti veřejnosti, podle něhož práva účasti nemají pouze subjekty přímo dotčené, nýbrž všichni, kteří mohou (latentně) zastupovat veřejný zájem – tj. každý (Kloepfer 2004: 252). Práva veřejnosti, tj. každého, v rámci rozhodování, jsou však omezenější, než je tomu v případě veřejnosti dotčené. Konzultativní účast spočívá v tom, že veřejnost má právo získat informace a podávat připomínky a vyjádření v rámci různých řízení.

V případě dotčené veřejnosti jsou práva účasti výrazně větší – jedná se o kvalifikovanou účast (Stejskal 2008) či o tzv. „hard participation“ (Humlíčková 2008). Dotčená veřejnost má kromě práva získat informace a vyjádřit svoje připomínky v řízení rovněž další hmotněprávní a procesní oprávnění – tj. především práva účastníka řízení ve smyslu správního řádu (právo podávat námítky, právo na vypořádání námitek), právo na soudní přezkum vypořádání námitek, právo na soudní přezkum rozhodnutí v případě porušení jejich subjektivních práv (Stejskal – přednášky).

8.5 Veřejný zájem

O povaze a vůbec existenci veřejného zájmu se již staletí vedou rozsáhlé diskuse a shoda je pravděpodobně nemožná. Existuje mnoho kritiků veřejného zájmu⁵. Někteří autoři hovoří o existenci více veřejných zájmů a další se pokoušejí o definici jediného veřejného zájmu.⁶ V této práci budu vycházet z předpokladu, že neexistuje jeden univerzální veřejný zájem, nýbrž pluralita veřejných zájmů (Kolektiv autorů 2005: 10), přičemž jedním z těchto mnoha veřejných zájmů je i ochrana životního prostředí (tamtéž: 10, Heywood 2005: 210-211), která je „předpokladem zachování lidského zdraví a patrně i přežití lidského druhu“ (Heywood 2005: 211). Tvrzení, že životní prostředí představuje veřejný zájem, pak lze podepřít i nálezy Ústavního soudu, např. ÚS sp. zn. Pl.ÚS 15/96⁷ nebo v nálezu č.ÚS II. ÚS 482/02 (Stejskal 2006: 132).

8.6 Veřejná správa

Veřejná správa představuje systém složený ze dvou subsystémů – státní správy a samosprávy. **Státní správu** vykonává stát svými správními orgány (např. Česká inspekce životního prostředí, správa národního parku, ministerstvo) nebo jiný subjekt, především orgány územní samosprávy v přenesené působnosti (tj. krajské úřady a obecní úřady). Do pravomoci státní správy spadá zejména vydávání obecných a konkrétních právních aktů, uzavírání veřejnoprávních dohod a výkon rozhodnutí (Hendrych 1992: 64; Moldan 2009: 323).

Druhým subsystémem je **územní samospráva** (veřejná samospráva). Územní samosprávou se rozumí správa vykonávaná právníky osobami vlastním jménem a na vlastní odpovědnost na základě a v rozsahu zákonného zmocnění a pod dozorem státu (Hendrych 1992: 68). Jde o projev a výsledek delegování veřejné správy na jiné, tedy nestátní subjekty. Její podstata spočívá v tom, že nestátní veřejnoprávní korporace, jimž stát přenechal určitý okruh záležitostí, spravují tyto záležitosti samostatně na samosprávném základě v rámci určeném právními předpisy (Moldan 2009: 323).

⁵ Např. podle Schumpetera neexistuje nic takového jako jednoznačně definovatelné obecné blaho, na němž by se všichni mohli shodnout. Důvodem není jen to, že lidé mohou pohnout po něčem, co se od obecného blaha liší, ale hlavně to, že pro každého může mít obecné blaho zcela jiný význam. Rozdíly v pohledu na obecné blaho jsou tedy příliš velké, byť v některých případech je lze přemostit kompromisem (Schumpeter 1995, cit. dle Hloušek, Kopeček 2003: 183-184).

⁶ Např. podle Müllera (2003: 48) je veřejný zájem to, „co je ve společném zájmu, a to ne z nějaké vnější perspektivy, ale co je běžně *rozpoznáno* jako společný zájem“. Proto také „[v]eřejný zájem lze definovat, pokud je vůbec nějaká definice možná, jako to, co vzniká při konfrontaci různých nároků (Hallowell 1973: 27).

⁷ Publikováno ve Sbírce zákonů č.280/1996 Sb.

Veřejnou správu na úrovni krajů, měst a obcí reprezentují zastupitelstva, rady a příslušné úřady.

8.7 Správní řízení

Postup, v němž správní orgány vydávají povolení k jednotlivým činnostem s potenciálním vlivem na životní prostředí, se nazývá správní řízení (Dohnal – Černý 2005: 40).

Všechny náležitosti správního řízení upravuje zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení, zkráceně správní řád. Ten v §9 vymezuje správní řízení jako „postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“.

8.8 Efektivní účast dotčené veřejnosti

Efektivní (účinnou) účastí dotčené veřejnosti, resp. NNO, budu rozumět nikoli prosazení všech požadavků veřejnosti; to ani není cílem Aarhuské úmluvy. Efektivní účast budu chápat jako možnost být slyšen, tj. jako právo vyjádřit své stanovisko k dané problematice (viz např. Dahl 2001: 39) a právo na důkladné prostudování a zvážení tohoto stanoviska. To předpokládá především zákonné zakotvení a praktické dodržování procesních a hmotných práv NNO.

II Občanská společnost v kontextu různých dimenzí demokracie

Cílem této kapitoly je zasazení tématu účasti veřejnosti do širšího, filozoficko-politologického kontextu a připravit si půdu pro zodpovězení jedné z mých výzkumných otázek hodnotící demokratičnost průběhu zkoumaných řízení.

Pro pojem demokracie je charakteristická velká definiční a interpretační nejednotnost (např. Heywood 2005: 192, Hloušek – Kopeček 2003: 43) a o jejích otázkách lze vést složitou a rozsáhlou debatu. V mé práci se však zaměřím pouze na pro mě relevantní dimenze⁸ demokracie, tedy na dimenze, které mají souvislost s občanskou společností a účastí veřejnosti na rozhodování.

Na úvod pojednání o vztahu občanské společnosti k demokracii je třeba zmínit, že mnozí autoři (např. Krejčí in: Jeník 2003: 8) považují fenomén občanské společnosti za dnes „nejaktuálnější problém demokracie“. Fungující občanská společnost je mnohými považována za jednu z hlavních garancí demokracie (Müller 2003: 14), za její podporu a podhoubí (například Brokl 1997: 70-89, cit. dle Müller 2003: 202), za výraz její hloubky (Nekvapil 2003: 10). Moderní demokratický stát tak není bez občanské společnosti pojmově možný (Kolektiv autorů 2004: 321). Následující kapitola se pokusí pojednat důvody těchto tvrzení.

1 Demokracie jako účast

Demokratický systém je založen na možnosti občanů přímou participací ovlivňovat věci veřejné (např. Rakušanová – Stašková 2007: 9; Klíma 2003: 34; Škrdlant 1996: 151). „Idea tzv. komplexní přímé demokracie, tedy rozhodování lidem ve všech podstatných věcech veřejného zájmu je v moderním státě nerealizovatelnou“ (Klíma 2003: 43). „Nadto radit se s celou veřejností o každé otázce a o každém problému a umožňovat široké debaty a diskuse by znamenalo vystavovat se nebezpečí paralyzace celého rozhodovacího procesu“ (Heywood 2005: 195). Přesto demokracie zcela ztrácí smysl, jestliže jej zbavíme participativního prvku“ (Bělíček 2001: 229). Lze tedy konstatovat, že „[k] demokratickému charakteru státní moci patří nejen to, že občané mohou svobodně volit představitele zákonodárné moci a místní samosprávy, ale i jejich právo ovlivňovat záležitosti veřejného zájmu včetně ochrany

⁸ Dělicí linie mezi jednotlivými, níže uvedenými dimenzemi demokracie je velice tenká a jaksi „rozmazaná“, jednotlivé roviny mezi sebou velice úzce souvisí, vzájemně se doplňují, podmiňují a vyplývají jedna z druhé.

životního prostředí“ (Dohnal – Černý 2005: 7). O demokratickém charakteru státní moci tak rozhoduje především to, nakolik stát tuto občanskou angažovanost, včetně účasti občanů na rozhodovacích procesech umožňuje a napomáhá jí (tamtéž: 8).

Právě občanská společnost umožňuje, či by měla umožňovat, rychlejší a účinnější zapojení občanů do veřejného dění (Müller, in: Dohnalová – Malina – Müller 2003: 29). Občan má díky ní možnost částečně participovat na veřejné správě prostřednictvím té oblasti, v níž je z nejrůznějších důvodů připraven a schopen se angažovat (Fiala – Mareš 2003, cit. dle Hloušek, Kopeček 2003: 233-234).

2 Demokracie jako možnost kontroly⁹

Jak říká Bělohradský (1992: 97), v demokracii nejde o „krásné ideje a krásné úmysly, ale o to, aby každá idea a každý úmysl byl neustále vystaven kritice a kontrole“. Popper (cit. dle Škrdlant 1996: 130) o demokracii hovoří jako o jediném známém nástroji, jímž se můžeme chránit před zneužíváním moci. Škrdlant (1996: 130) pak vymezuje demokratickou správu jako takovou, která je, mimo jiné, veřejností kontrolována a je jí odpovědná a za základní tendenci demokracie označuje „omezování a vyvažování vládní i jakékoliv jiné moci“ (Škrdlant, 1996: 133), neboť „[v]láda, která by se neměla čeho obávat, by zkornatěla jako úředníci, které chrání jejich úřad, a proto nemusí nikomu nic zdůvodňovat. Ani sami sobě“ (Škrdlant 1996: 153).

Klíčovou roli zde hraje opět právě občanská společnost, která „vytváří ochranný val proti rozpínavosti státní moci“ (Müller 2003: 28) či „pojistku proti všemoci státu“ (Keller 2001: 21) a v tomto smyslu představuje „hlídače demokracie“ (Čepelka 2003: 121). Tím, že umožňuje účast občanů na rozhodování a řešení konkrétních problémů tam, kde se „nabízené“ rozhodnutí neshoduje se zájmy těchto občanů, funguje občanská společnost jako korigující prvek vlivu státu (Jirásková 1999: 31).

3 Demokracie jako aktivita občana

„Demokracie je především úsilí o to, aby člověk rozhodoval vědomě o svém osudu ...“ (Bělohradský 1992: 97). „[Ž]ádá po každém živý zájem o stát a jeho sebesprávu“ (Krejčí, in: Jeník 2003: 9). Chybí-li tento aktivní zájem a analogicky s tím se stát začne rozrůstat za hranice svých kompetencí¹⁰, začne být jedinec zbavován samostatnosti a odpovědnosti

⁹ Neboli také demokracie jako ochrana („protective democracy“) (Heywood 2005: 192-193)

¹⁰ Podle Bělohradského má stát z klasické liberální perspektivy pouze tři kompetence: (1) bránit jednotlivce před vnějším a vnitřním tlakem, aby mohl jednat z vlastní vůle a vstupovat do svobodných vztahů s ostatními;

(Bělohradský 1992: 132-133). „Je třeba mít stále na paměti, že největším nebezpečím pro demokracii je právě toto vyvlastňování jednotlivce a jeho proměna v pacienta, který je neustále ošetřován a usměrňován: rozpadá se pak sám základ demokracie – jedinec schopný svobodně se rozhodovat“ (Bělohradský 1992: 133). Tím se totiž posiluje „[p]ředstava nepřekročitelné vzdálenosti a radikální opozice mocných a bezmocných [která] vyvolává neobyčejně pohodlnou iluzi, že na bezmocném jedinci vlastně nesejde a nezáleží, že on sám za nic nemůže a neodpovídá. Vždyť přece oni, mocní, rozhodují o všem a za všechno ručí. A tak vzniká očekávání, že někde mimo nás, bez naší účasti a bez našeho nasazení se o věcech rozhoduje a problémy jsou zvládány a řešeny“ (Mokrejš 2005: 47).

Ochranou demokracie v tomto smyslu je tedy opět občanská společnost, která vytváří multiaktivní společnost, spoluaktérství, jež je protikladem pohodlného diváctví“ (Krejčí, in: Jeník 2003: 75). Je „senzorem a varujícím systémem před tím, aby se občan stal ... [jen] konzumentem ‚v politickém provozu‘, který nepředstavuje res publica, veřejnou záležitost“ (Krejčí, in: Jeník 2003: 10), je „obratem k subjektu člověka, který se neptá, co by měl udělat stát, ale co bychom měli udělat my“ (Krejčí, in: Jeník 2003: 8). Toto „aktivní občanství v širokém smyslu znamená schopnost a ochotu lidí dočasně nebo trvale převzít aktivní roli ve veřejných záležitostech“ (Čepelka 2003: 121) a právě tato „aktivní účast na správě věcí veřejných je synonymem pro samotný pojem demokracie“ (Pehe 2002: 76). NNO, nejčastější forma občanské společnosti, pak „ukazují, co je aktivní občanství a posilují demokratické prvky v životě společnosti“ (Čepelka 2003: 20).

4 Demokracie jako dialog¹¹ a konflikt

Východiskem této koncepce demokracie je masarykovské pojetí, které podává Karel Čapek v Hovorech s TGM (cit. dle Dvořáková, Kunc in: Kunc 1996: 109-110): „[D]emokracie je diskuse. Ale pravá diskuse je možná jen tam, kde si lidé navzájem důvěřují a poctivě hledají pravdu. Demokracie, to je hovor mezi rovnými, přemýšlení svobodných občanů před celou veřejností.“ V podobném duchu hovoří o demokracii např. Pehe (2002: 164), když říká, že „[d]emokracie je především diskuse a nestálý dialog¹²“ a Mokrejš (2005: 50), který demokracii pojímá jako „hledání a nalézání společného“.

(2) zajišťovat spravedlnost a nutit jedince respektovat pravidla a závazky; (3) podnikat akce, které by jednotlivci z důvodu jejich nákladnosti nemohli učinit (Bělohradský 1992: 132).

¹¹ Viz také „deliberative democracy“ (Heywood 2005: 193).

¹² Přesnější označení je „plurilog“. Ve občanské společnosti se neúčastní dialogu jen dva partneři, je více mluvících a posluchačů, spolulmuvení a spolunaslouchání je širší. Nejde o nějaké dva ego-rozhovory, ale o jednotu mluvících plus naslouchajících, o širší spolumyšlení, spolucítění a chtění“ (Krejčí, in: Jeník 2003: 82).

Potřeba diskuse a dialogu vzrůstá s vyšší úrovní heterogenity, diverzity a komplexnosti moderní společnosti (Příbáň 1996: 26). Účelnost dialogu spočívá v tom, že přispívá k projasnění této moderní složitosti a diverzity. V moderní demokracii tedy „nabývá dialog rozhodující význam, stává se centrálním demokratickým principem. Vyzývá ke všeobecné poradě, ke společenskému občanskému rozvažování, neboť jinak vzrůstá distance a odstup mezi tvůrci rozhodnutí a těmi, o nichž se rozhoduje, jichž se rozhodnutí týká (Krejčí, in: Jeník 2003: 83). Dialog je tak obranou proti monologickému démonizování konkurenta (tamtéž: 75), je „ochranou společnosti proti absolutnímu nepřátelství, proti zneužívání politické moci, proti klientelizmu a korupci“ (Krejčí, in: Jeník 2003: 75). Demokrat je homo deliberator, spolurozvažovatel. S jinými rozmýšlí o důsledcích jednání, o objasnění preferencí a priorit, o návrzích k posouzení problémů, o anticipacích a opcích a „dialogická participace se stává nástrojem optimalizace rozhodování“ (Krejčí, in: Jeník 2003: 80).

Demokracie však není jen „neustávající rozhovor“, je také nikdy nekončící, „ustavičný spor“ (Mokrejš 2005: 41), neboť vnitřní diferenciací společenství, rozmanitost a protichůdnost skupinových zájmů a potřeb s sebou přirozeně přináší vydatné možnosti a příležitosti k četným sporům a konfliktům (Mokrejš 2005: 48). Proto, jak říká Tocqueville, je demokracie „neustálým procesem, ... kde se každodenně musí zákonitě střetávat tisíce individuálních zájmů (Tocqueville 1992: I/14, cit. dle Müller 2003: 56). Toto střetávání různých tendencí, postojů a preferencí je však „hlavním pojítkem demokratické společnosti“ (Bělohradský 1992: 98). „Nejen že konflikty ve společnosti jsou nutné, ale v jistých mezích dokonce žádoucí“ (Toffler – Tofflerová 2001: 93-94). Konflikt je možno vnímat jako nalézání a vytváření společného“ (Mokrejš 2005: 52), jako vzájemné ovlivňování a společný vývoj (Škrdlant 1996: 148), jako projev toho, že probíhá proces smířování, přičemž, jak říká Z. Neubauer (1996, cit. dle Škrdlant 1996: 148), „smířit znamená mířit z různých stran stejným směrem. Zúčastnění nemíří proti sobě, ale každý ze své pozice tímto směrem. Avšak „není snadné naučit se vnímat konflikt jako to, co nás spojuje, jako pravé dobrodiní demokracie“ (Bělohradský 1992: 98).

4.1 Předpoklady smysluplného dialogu a konfliktu

Společná diskuse, konflikt je sice hlavním pojítkem demokratické společnosti, musí však mít „svá pevná pravidla, režim“ (Bělohradský 1992: 98). Má-li upevňovat vzájemné vazby a plodné soužití účastníků, vyžaduje to jisté minimální předpoklady (Mokrejš 2005: 51).

Prvním předpokladem je jednotné a konzistentní téma veřejné debaty, totiž právě věc společného a živého zájmu, v jejímž průběhu se musí vyjevovat skutečná hlediska a

stanoviska zúčastněných (Mokrejš 2005: 51), tedy všichni zúčastnění získávají o ostatních jasno. „Věci společného zájmu, témata diskuse či sporu jsou viděny v plném světle, když se daří činit zjevnou podobu účasti a povahu zájmu jednotlivých partnerů...“ (Mokrejš 2005: 48). Až v určité fázi probíhající diskuse se ukáže, zda se jedná o skutečný rozhovor, věcně a zřetelně vyjevující, o čem je řeč a v čem spočívá spor, nebo zda běží o pouhé tlachání, které má opravdové debatě zabránit“ (Mokrejš 2005: 51).

Dalším nezbytným předpokladem je tolerance a otevřenost vůči alternativám. Demokracie je, jak říká Z. Neubauer (1993, cit. dle Škrdlant 1996: 154), „především příležitost porady. Je to pokorné vědomí, že ve věcech, na kterých skutečně záleží, nikdo z lidí neví kdy, kde, jak a skrze koho se pravda zjeví. Proto jsou všichni přizváni a proto musíme dávat příležitost, dobře naslouchat a nespolehat pouze na ověřené návody a uznané autority“. Jednotlivé perspektivy se od sebe liší a mohou mít z hlediska zdravého života společenství odlišný význam i váhu, avšak žádnou z nich nelze prohlašovat za jediné možnou a výlučně závaznou i pro ostatní“ (Mokrejš 2005: 56-57). Žádný účastník dialogu tedy nesmí argumentovat z pozice neomylnosti“ (Krejčí, in: Jeník 2003: 75). Alternativy je proto potřeba „upřímně respektovat a nikoliv zatracovat, vyvracet, usilovat o vzájemnou likvidaci“ (Neubauer, cit. dle Škrdlant 1996: 149).

Nejobecnější podmínkou smysluplné diskuse a konfliktu v demokratické společnosti je pak „pěstování zdravé občanské kultury“ (Giddens 2000: 98), jež se vyznačuje smyslem pro zájmovou a názorovou pluralitu, toleranci, nakloněností ke kompromisu či dohodě a úctě k zákonům (Müller, in: Dohnalová – Malina – Müller 2003: 29), odpovědností (Mokrejš 2005: 50) a schopnosti vnímat a respektovat přítomnost ostatních jako partnerů (Mokrejš 2005: 48 - 49), neboť v demokracii jde právě především o to, aby si lidé byli ve svobodném rozhodování vzájemnými partnery (Bělohradský 1992: 97). Pokud totiž chceme „ovlivňovat a efektivně působit, pokud chceme, aby byl náš hlas slyšen a náš zájem zohledněn, musíme s ostatními spolupracovat“ (Müller, in: Dohnalová – Malina – Müller 2003: 27), být si partnery, dosahovat kompromisu, který představuje „bytostný a určující znak demokracie“ (Hallowell 1973: 27). Skutečná demokratická společnost je tedy konceptem slušné, zdvořilé společnosti, společnosti sebevědomých, autonomních, a tedy odpovědných a sebekritických občanů (Müller 2003: 109). „Antagonisté zde mohou mezi sebou spolupracovat jen tehdy, jsou-li k sobě navzájem slušní a zdvořilí, i když jejich záměry mohou být možná naprosto neslučitelné. Ať už jsou rozpory sebeostřejší, společný zájem na pokračování jednání je vzájemný a nejpřednější“ (Banfield 1995: 7, cit. dle Müller 2003: 109).

5 Demokracie jako proces

Na zcela nejobecnější rovině lze konstatovat, že demokratické rozhodování je proces, v němž účastníků je mnoho, každý z nich má jinou agendu, takže úkolem veřejné správy je vzájemně tyto účastníky propojit (Colebatch 2005: 108). Podobně hovoří Tocqueville (cit. dle Müller 2003: 56), podle něhož je demokracie „neustálým procesem, ne cestou k jednotnému přesvědčení, nýbrž cestou samou“. „V žádném případě tedy nejde o to, aby byli všichni schopni uskutečňovat své zájmy, to ani nejde“ (Müller, in: Dohnalová – Malina – Müller 2003: 27). Důležitý je však pocit, že naše požadavky a připomínky byly vyslechnuty, a přestože nedošlo k jejich realizaci, je možné, že k ní dojde někdy v budoucnu. Byli jsme vyslechnuti a kdykoli v budoucnu budeme mít možnost, abychom svůj názor objasnili v demokratické debatě (Taylor 1994: 37, cit. dle Müller, in: Dohnalová – Malina – Müller 2003: 27). V této souvislosti Taylor (1994: 38, cit. dle Müller, in: Dohnalová – Malina – Müller 2003: 27) hovoří o „pocitu lidí, že se jim naslouchá“ a že se jim naslouchá stejnou měrou jako ostatním. Je tedy třeba přihlížet k charakteru rozhodovacího procesu, nejen k jeho výsledku (Taylor 1994: 37, cit. dle Müller, in: Dohnalová – Malina – Müller 2003: 27).

Fungující demokracie, tedy správně nastavené rozhodovací procesy, vyžaduje především, „aby byli více zahrnuti do rozhodování zahrnuti ti, kdo jsou výsledky jakkoli dotčeni, a vytvořit tak vyhlídky pro smysluplnou opozici ze strany těch, na které mají vítězná rozhodnutí nepříznivý vliv“ (Shapiro, in: Shapiro – Habermas 2002: 30-31). Tímto zahrnutím všech dotčených subjektů do rozhodování se rozumí „respektování (ne nutně akceptování) názorů lidí, kteří budou později politickým rozhodnutím dotčeni, v době přípravy tohoto rozhodnutí“ (Čepelka 2003: 122).

V tomto smyslu je tedy třeba chápat výrok, že demokracie je tak dobrá, jak dobré jsou procesy, které ji zajišťují (Rynda: 2008). Jak podotýká Kania (in: Jeník 2003: 156), „[s]voboda a rovnost jsou [pro demokracii a její fungování] důležité. Avšak procedury a zásady zajišťující trvání těchto hodnot se už podceňují“.

III Účast veřejnosti v oblasti životního prostředí

V předešlé kapitole jsem pojednala souvislost účasti občanské společnosti a demokracie a jejich vztah k rozhodovacím procesům obecně. V této kapitole se budu věnovat účasti veřejnosti na rozhodování pouze v záležitostech týkajících se životního prostředí.

I v této oblasti samozřejmě platí stejné či obdobné principy, jaké byly popsány u participace obecně, nalezneme zde ovšem určitá specifika. Právě u environmentálních problémů a jejich řešení prostřednictvím environmentální politiky platí více než v jiných oblastech, že jsou záležitostmi celé společnosti, což znamená, že na její přípravě a provádění by se měl v ideálním případě podílet celý společensko-politický systém (Adamová – Křížovský 1997, cit. dle Mezřický 2005: 59). To, že ochrana životního prostředí a její provádění nemůže být pouze záležitostí státu a jeho orgánů, je s narůstajícími environmentálními problémy navíc stále zřetelnější (Dohnal – Černý 2005: 6). „Účinná environmentální politika se děje za účasti adresátů environmentálních požadavků i široké veřejnosti“ (Mezřický 2005: 60). K tomu je třeba zajistit veřejnosti jistá práva – a právě právo na účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí je jedním z nich.

Právo na účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí je navíc předpokladem výkonu jednoho z významných lidských práv – práva na zdravé životní prostředí, které je deklarováno např. v Deklaraci ze Stockholmské konference či v české Listině základních práv a svobod¹³. „Paralely a vazby mezi ochranou životního prostředí a lidskými právy byly patrné již od samého počátku systematického rozvoje mezinárodního environmentálního práva“ (Kiss 2003: 193 in: Kiss - Shelton – Ishibashi) a právo na zdravé životní prostředí představuje nejviditelnější formu propojení těchto dvou oblastí. Jak říkají Birnie a Boyle (2002: 261) „nejsilnější argument pro právo člověka na zdravé životní prostředí spočívá nikoli v kvalitě životního prostředí, ale v procedurálních právech, mezi něž patří právo na informace, právo na přístup k soudní ochraně a právo na účast při rozhodování v oblasti životního prostředí.“ Tato práva „umožňují jednotlivcům a NNO vynutit si prosazování národního environmentálního práva a mohou jim pomoci utvářet domácí environmentální politiku“ (Birnie – Boyle 2002: 264-5). Procedurální práva tedy umožňují angažovanost veřejnosti v rozhodování o životním prostředí, a tím posilují jak zájem o ekologickou udržitelnost (Bosselmann 2008: 116).

1 Předpoklady požadavku účasti veřejnosti v oblasti ŽP

¹³ „Každý má právo na příznivé životní prostředí“ (čl. 35, 1.).

Požadavek účasti veřejnosti na rozhodování je založen na přesvědčení, že „ochrana životního prostředí a trvale udržitelný rozvoj nemohou být ponechány pouze veřejné správě, ale vyžadují a těží z účasti občanů na veřejných záležitostech“ (Birnie – Boyle 2002: 261), a to především proto, že „[v]ývoj našeho chápání environmentálních problémů a vzrůstající komplexnost legislativy vede k tomu, že schopnosti základních správních struktur už nestačí na to všechny environmentální problémy, kterým čelíme, řešit. (...) V současné době čelíme zásadním problémům, které mohou být řešeny jedinečně prostřednictvím společného úsilí jednotlivých stakeholderů, včetně obecné veřejnosti. Důraz na sdílenou odpovědnost jakožto prostředek řešení environmentálních problémů tento pohled reflektuje“ (Bell – McGillivray 2006: 317-318).

V širším smyslu lze požadavek účasti veřejnosti chápat jako „aplikaci požadavku demokratické správy, jakožto základního lidského práva, na záležitosti životního prostředí. V užším smyslu je to argument pro zlepšení kvality správy a podnícení odpovědnosti za životní prostředí ze strany veřejnosti“ (Birnie – Boyle 2002: 261). Zlepšení kvality správy, které se od účasti veřejnosti očekává, vychází z předpokladu, že „otevřená a odpovědná veřejná správa, která spolupracuje s občany, spíše prosazuje environmentální právo, vyvažuje potřeby současných a budoucích generací v ochraně životního prostředí, začleňuje environmentální aspekty do rozhodování a zavádí a prosazuje již existující environmentální standardy než uzavřená, striktně centralistická společnost“ (Birnie – Boyle 2002: 261).

2 Přínosy účasti veřejnosti v oblasti ŽP

Argumenty pro větší účast veřejnosti v záležitostech životního prostředí jsou relativně všeobecně uznávány a nezpochybňovány (Bell – McGillivray 2006: 317). Mnoho argumentů pro účast veřejnosti je funkcionálních či instrumentálních, tzn. vidí účast veřejnosti jako prostředek k cíli. Od tohoto pohledu s důrazem na pragmatické využití lze odlišit perspektivu normativní s důrazem na demokratické a emancipační hodnoty (Coenen 2008: 2). Účast veřejnosti tedy:

- zvyšuje legitimitu rozhodnutí (např. Coenen(ed.) 2008: 2), protože mj. zvyšuje odpovědnost tvůrců rozhodnutí (Bell – McGillivray 2006: 319). Jak říká Kiss (in: Kiss – Shelton – Ishibashi 2003: 202), „legimita je do značné míry otázkou účasti občanů.“
- přináší možnost získat zapojením různých skupin občanů (nevládní organizace, podnikatelé) cenné spojení, kteří se později s obcí mohou podílet na realizaci projektů, které vzešly ze společného rozhodování (Navrátilová a kol 2009: 1-2). S tím velice úzce souvisí redukce úrovně konfliktů (Coenen 2008: 2), nastolení vzájemné důvěry mezi veřejnou správou a občany, zlepšení atmosféry v komunitě a posílení pocitu sounáležitosti

(Navrátilová a kol 2009: 1-2). To vše výrazně zvyšuje pravděpodobnost úspěšné akceptace (Kloepfer 2004: 252) a implementace (Coenen 2008: 7) rozhodnutí, neboť „[o]becnou podmínkou úspěšné implementace je budovat důvěru mezi skupinami, kterých se daná politika týká a získat dané aktéry pro spolupráci při implementaci rozhodnutí.“

- zvyšuje kvalitu rozhodovacího procesu. Veřejnost totiž pro veřejnou správu představuje užitečný zdroj věcných informací, námětů, připomínek (Navrátilová a kol 2009: 1), neboť „do rozhodovacího procesu přináší různé znalosti, pohledy a subjektivní vnímání dané věci, které by jinak mohly zůstat opomenuty“ (Ebbesson, J. 1996: Compatibility of International and National Envir Law London: Kluwer: 68, 95 in: Sadeleer 2002: 285). Místní či záměrem dotčení občané často důvěrně znají prostředí a jsou obeznámeni se všemi možnými specifikami záležitosti, o níž se rozhoduje (Kloepfer 2004: 252), a mohou tak dobře předvídat možné negativní následky rozhodnutí a nalézat možnosti jejich minimalizace (Navrátilová a kol 2009: 1-2). Jak říká Coenen (2008: 187), „[l]okální znalost sama o sobě má v procesu rozhodování obrovskou hodnotu“. Mezi veřejností se navíc často nacházejí místní odborníci („každý expert někde bydlí“), kteří poskytují kvalifikované odborné náměty (Navrátilová a kol 2009: 1-2). Účast veřejnosti může přispívat k systematickému určení problémů a jejich příčin a k tvorbě, zvážení a hodnocení alternativních variant rozhodnutí (Coenen 2008: 2, 7). Kvalitu analýzy možných alternativ přitom může účast veřejnosti zlepšit nejen tím, že účastníky zapojí do procesu hodnocení a monitoringu, ale rovněž z důvodu interakce mezi účastníky, kteří se mohou učit jeden od druhého" (tamtéž: 192).

- „zabraňuje riziku ‚technokratického rozhodování‘“ (Welp – Kasemir – Jaeger, in: Coenen 2008: 22). Do rozhodování je zapojeno mnoho subjektů s rozdílnými zájmy a environmentální problémy jsou stále složitější. Vědecké nejistoty jsou velké a do rozhodování je zapojeno mnoho subjektů s rozdílnými zájmy. Jak říká (Sadeleer 2002: 285), „[k]lasický rozhodovací proces se pod tlakem požadavků ze strany různých zájmových skupin musel otevřít širší spolupráci, která se již netýká jen expertů.

- snižuje náklady. Přináší možnost hned v počátečních fázích rozhodovacího procesu odhalit, že nesouhlas s předkládaným záměrem je příliš velký a jeho realizace by přinesla ekonomicky, politicky, environmentálně či sociálně neúnosné náklady. Pokud jsou k rozhodování přizváni i odpůrci záměru, snižuje se nebezpečí, že se již přijatá rozhodnutí později zablokují (Navrátilová a kol 2009: 1-2).

- vyšší možnost řešení environmentálních problémů. Jedním ze způsobů, jak řešit spory mezi jednotlivými vzájemně soutěžícími hodnotami, jsou diskusní a vyjednávací techniky, při nichž se debatuje o všech aspektech daného problému ve snaze nalézt konsensus (Bell – McGillivray 2006: 318-319)

- vede k posílení občanství v oblasti životního prostředí („environmentální občanství“). „Environmentální občanství“ je založeno na názoru, že jedinci by měli převzít určitou odpovědnost za svůj vliv na životní prostředí. V posílení tohoto typu občanství má klíčový význam zapojení veřejnosti do role aktivních hráčů při tvorbě environmentální politiky a zvýšení povědomí o environmentálních problémech (Bell –McGillivray 2006: 318-319).

3 Účast veřejnosti v oblasti ŽP a trvale udržitelný rozvoj

Účast veřejnosti na rozhodování (nejen) v oblasti životního prostředí tvoří rovněž „jeden z nezbytných předpokladů a zároveň nástrojů konceptu trvale udržitelného rozvoje“ (Navrátilová a kol 2009: 1). Jak říkají Bell a McGillivray (2006: 318), „Trvale udržitelný rozvoj se svým důrazem na spravedlnost, čestnost a právo má účast veřejnosti v srdci“. Účast veřejnosti „významně přispívá k ochraně životního prostředí a k trvale udržitelnému rozvoji“ (Birnie – Boyle 2002: 262).

4 Formy účasti veřejnosti v oblasti životního prostředí v ČR

Formy účasti veřejnosti, které se v českém právu (a obdobně v cizích právních řádech) vyskytují, jsou velmi různorodé a mohou nabývat různých forem právní moci. Mezi formy participace v ČR, z nichž většina je ústavně zaručena, patří zejména (Damohorský 2007: 235, Stejskal: 2008):

4.1 Přímá účast na výkonu politických práv

- uskutečňování práva shromažďovací¹⁴ – jedno ze základních lidských práv
- uskutečňování práva sdružovacího¹⁵ – tj. právo svobodně se sdružovat; má velký význam pro oblast životního prostředí, neboť je předpokladem vzniku a existence environmentálních NNO a hnutí
- uskutečňování práva petičního¹⁶ – tj. právo obracet se na orgány veřejné správy s žádostmi, návrhy a stížnostmi; pro ochranu životního opět často využíváno
- uskutečňování práva podílet se na správě věcí veřejných¹⁷ – přímo nebo prostřednictvím volených zástupců (právo volební), tj. účast v referendu či aktivní i pasivní

¹⁴ Garantováno v čl. 19 Listiny základních práv a svobod

¹⁵ Garantováno v čl. 20 Listiny základních práv a svobod

¹⁶ Garantováno v čl. 18 Listiny základních práv a svobod

¹⁷ Garantováno v čl. 21 Listiny základních práv a svobod

volební právo do zastupitelských a samosprávných orgánů na úrovni celostátní (Parlament ČR), regionální (zastupitelstvo kraje) a komunální (zastupitelstvo obce)

- uskutečňování práva na informace o životním prostředí – jedno ze základních politických práv, jedna z podmínek účinné ochrany životního prostředí

4.2 Přímá účast občanských sdružení na environmentálním rozhodování

- účast na řízeních, která nejsou správním řízením (řízení sui generis) – jedná se o různorodý podíl osob na postupech dle zvláštních zákonů, zejména konzultace veřejnosti, vznášení výhrad, námětů, připomínek a námitek.
- účast ve správních řízeních – nejvýznamnější forma účasti veřejnosti na rozhodování v ochraně životního prostředí; veřejnosti se dostává nejširší a nejformalizovanější míry oprávnění a možností k hájení životního prostředí; jako účastníci správního řízení mají práva jako jakýkoliv jiný účastník řízení. Účast na řízeních je tak pravděpodobně „[n]ejefektivnějším způsobem, kterým se občané mohou snažit zasahovat do rozhodování souvisejících s ochranou životního prostředí“ (Dohnal- Černý 2005: 40).

4.3 Účasti institucionalizované povahy

- výkon funkce veřejných stráží (s. lesní, s. myslivecká, s. rybářská, s. přírody)

4.4 Výkon vlastnického práva fyzických či právnických osob

- různé formy výkonu vlastnického práva a uzavírání dohod
- účast v občanskoprávním řízení soudním – hájení individuálních soukromých zájmů (zejména vlastníků), lze využít i ve prospěch ochrany životního prostředí

4.5 Ostatní formy účasti

- podávání podnětů a stížností¹⁸
- ostatní formy spolupráce s orgány veřejné správy

¹⁸ Upraveno v § 175 správního řádu

IV Vztah státní správy a NNO v ČR

Jedním z předpokladů rozvoje participativní demokracie a zapojení veřejnosti do rozhodování je podpora a rozvoj spolupráce a partnerství mezi státní, resp. veřejnou správou a neziskovým sektorem (Čepelka 2003: 32).

Přestože v České republice „[p]ojetí občanské společnosti jako vitální síly, která nestojí proti státu, ale spolupracuje s ním, postupně zapustilo mezi politiky, úředníky i širokou veřejností silné kořeny“ (Frič 2000, cit. dle Frič, in: MacDonagh-Pajerová – Lequesne 2006: 175-176) a velká část českých NNO s orgány veřejné správy spolupracuje (Čepelka 2003: 14-15), kooperace nefunguje tak, jak by měla (např. Vlček, in: Jeník 2003: 168, Rakušanová 2005: 37). Veřejná správa tedy sice deklaruje svou oddanost evropským i mezinárodním normám, problémy související s jejich implementací v některých oblastech však stále přetrvávají (Císař 2008: 99). Velmi problematická je přitom zejména oblast decizní. Snahou představitelů veřejné správy je nezřídka NNO zabránit, aby se na rozhodovacích procesech podílely. Jak situaci hodnotí většina autorů zabývajících se analýzou fungování NNO v konkrétních regionech i sami představitelé NNO, nelze v případě vztahu mezi NNO a veřejnou správou dosud hovořit o partnerství (Frič 2000, cit. dle Frič, in: MacDonagh-Pajerová – Lequesne 2006: 176). Nevládní neziskové organizace u nás „stále nejsou dostatečně akceptovány jako významný partner“ (Rakušanová – Stašková 2007: 97).

Hlavní překážkou rozvoje partnerství mezi veřejnou správou a NNO, a tudíž i překážkou smysluplné participace NNO na rozhodování jsou především negativní postoje jak ze strany některých úředníků a politiků na celostátní, krajské i místní úrovni, kteří nevyužívají kooperační potenciál neziskových organizací (Čepelka 2003: 157), tak i ze strany neziskového sektoru (Regulska 1999: 187, cit. dle Frič, in: MacDonagh-Pajerová – Lequesne 2006: 177). Vzájemné antagonismy mohou pramenit z mnoha důvodů.

- **Stereotypy.** „Postupem času vznikly stereotypy na obou stranách. Oficiální autority jsou nezřídka vnímány jako byrokraté, kteří neslouží veřejnosti, ale státu a naopak představitelé NNO jsou v očích úředníků veřejné správy nejednou jen naivními amatéry, popřípadě extremisty, kteří jim jenom přidělávají zbytečnou práci“ (Frič 2000: 54-57, cit. dle Frič, in: MacDonagh-Pajerová – Lequesne 2006: 177-178).

- **„[N]einformovanost o fungování demokracie na obou stranách“** (Gliński 1999: 25, cit. dle Frič, in: MacDonagh-Pajerová – Lequesne 2006: 178). Představitelé státní správy často plně nechápou, že neziskový sektor je přirozenou součástí společnosti (Čepelka 2003: 14). „Státní správa stále ještě k neziskovému sektoru nepřistupuje jako k nezbytné součásti občanské společnosti a k rovnoprávnému partnerovi. Její přístup k NNO je spíše

rezervovaný, obává se ohrožení své moci a nerada připouští, že i jako „nevolené“ subjekty mají NNO právo ovlivňovat veřejné záležitosti“ (Vlček, in: Jeník 2003: 164). V České republice tedy dosud vítězí zúžený reprezentativní model demokracie (Frič, in: MacDonagh-Pajerová – Lequesne 2006: 165) a monocentrismus ve veřejné správě převládá nad pluralismem (Pehe 2002: 76).

- **Nedostatky NNO.** „NNO se rovněž potřebují zdokonalit ve způsobech, jak zasahovat do veřejného dění“ (Vlček, in: Jeník 2003: 168). Prvním problémem, se kterým se místní neziskový sektor často potýká, je roztržičnost, jež může znamenat nižší schopnost utvořit silné partnerství (Čepelka 2003: 157) a dosahovat synergického efektu (Frič, in: MacDonagh-Pajerová – Lequesne 2006: 179). NNO často nepostupují jednotně a nezřídka si protirečí (Vlček, in: Jeník 2003: 168), přitom právě schopnost jednat jako společenský aktér, který je schopen hájit své vlastní zájmy „znamená formulovat a hájit své zájmy i prostřednictvím aktivit většího množství NNO“ (Frič, in: MacDonagh-Pajerová – Lequesne 2006: 179). Představitelé NNO se rovněž někdy neorientují v tom, jak fungují mechanismy veřejné správy či které právní normy platí pro danou oblast jejich činnosti (Gliński 1999: 25, cit. dle Frič, in: MacDonagh-Pajerová – Lequesne 2006: 178). Problémem může být i nedostatek kvalitního personálu a managementu organizací a za sníženou schopností účinného prosazování zájmů NNO může stát např. i slabé finanční zajištění, kvůli němuž nezbývají kapacity na koordinaci aktivit, vzdělávání se, získávání veřejnosti, formování koalic (Vlček, in: Jeník 2003: 168).

- **Vzájemná nedůvěra.** Častým fenoménem jsou nedůvěřivé postoje občanů a především samotných institucí státní správy vůči NNO (Čepelka 2003: 157), ale i naopak nedůvěra občanů v tyto instituce (Müller 2003: 209-210).

V Právní úprava účasti veřejnosti v oblasti ŽP

Cílem této kapitoly je nastínit právní kontext účasti NNO na řízeních v oblasti životního prostředí na mezinárodní, unijní a národní (české) úrovni. Předmětem mé práce je sice účast dotčené veřejnosti (ve formě NNO) na rozhodování o specifických činnostech a jejich úpravě v Aarhuské úmluvě a relevantních českých zákonech, tuto problematiku však účasti nelze pojednat zcela izolovaně od témat souvisejících (právo na účast veřejnosti při přípravě plánů, programů a právních předpisů, právo na informace, právo na soudní přezkum, úprava na unijní úrovni vzhledem k našemu členství v EU atd.), budu se tedy stručně věnovat i jim.

1 Právní úprava účasti veřejnosti na mezinárodní úrovni

V mezinárodním kontextu je stěžejním dokumentem pro oblast účasti veřejnosti na rozhodování jednoznačně Aarhuská úmluva, která představuje obecný souhrn zásad a klíčových povinností pro efektivní zapojení veřejnosti do rozhodování. Zdaleka však nepředstavuje jedinou úpravu v této oblasti.

Potřeba účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech je zakotvena rovněž v řadě dokumentů „měkkého“ práva¹⁹. V první řadě je třeba zmínit Deklaraci o životním prostředí a rozvoji a Agendu 21²⁰ (Rio de Janeiro, 1992), dva významné mezinárodní dokumenty OSN shrnující hlavní principy a zásady trvale udržitelného rozvoje (např. Navrátilová a kol. 2009: 15). Okrajově se o účasti veřejnosti zmiňuje již i Akční plán pro životní prostředí člověka (konkrétně doporučení č. 97) přijatý o 20 let dříve na konferenci OSN o životním prostředí člověka ve Stockholmu (1972, Stockholm) (Sadeleer 2002: 285). Stejně tak je téma účasti veřejnosti reflektováno i ve Světové chartě přírody (Birnie – Boyle 2002: 262) a v Chartě Země (Paříž, 2000) (Bosselmann 2008: 117).

¹⁹ Jedná se o dokumenty, z jejichž podpisu a ratifikace smluvními stranám nevyplývají žádné právní závazky. Principy obsažené v dokumentech „měkkého“ práva představují spíše jakýsi apel na jednotlivé smluvní státy a jejich význam spočívá rovněž v tom, že tvoří základní teoretický rámec pro vytvoření předpisů právně závazných, které se na ně často odvolávají (Stejskal 2006a: 62). Mezi prameny „měkkého“ práva patří deklarace, principy, doporučení a standardy (Bell – McGillivray 2000: 90-94)

²⁰ Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development (Agenda 21) (Rio de Janeiro, 14 June 1992; UN Doc. A/Conf. 151/26 (1992).

Aspekt účasti veřejnosti na příslušných jednáních dále předvídají či alespoň zmiňují i mnohé dokumenty „tvrdého“ práva²¹, a to například následující úmluvy, především evropského regionu: Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice (Espoo, 1991, čl. 2 odst. 6 a čl. 3 odst. 8), Úmluva o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992, čl. 14), Úmluva o ochraně a využívání přeshraničních vodních toků a mezinárodních jezer (Helsinky, 1992, čl. 16), Úmluva o přeshraničních důsledcích průmyslových nehod (Helsinky, 1992, čl. 9), Úmluva na ochranu mořského prostředí v oblasti Baltického moře (Helsinky, 1992, čl. 17), Úmluva o změně klimatu (New York, 1992, čl. 41), Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody z aktivit nebezpečných pro životní prostředí (Lugano, 1993, čl. 14-16) a z důležitých smluv přijatých v jiných regionech světa lze jmenovat např. Severoamerickou úmluvu o spolupráci v oblasti životního prostředí (Washington, 1993, čl. 2 odst. 1 a čl. 14) (Šturma – Damohorský – Ondřej – Zástěrová – Smolek 2008: 50-51; Birnie – Boyle 2002: 262; Kiss, in: Kiss – Shelton – Ishibashi 2003: 203).

V neposlední řadě je třeba zmínit, že význam účasti veřejnosti pro proces rozhodování o životním prostředí a pro TUR uznává i mnoho mezinárodních organizací (např. OECD; 2001²²; EU 2002a²³, b²⁴; UN²⁵, 2002) (Kiss, in: Kiss - Shelton - Ishibashi 2003: 193).

V této podkapitole nejprve pojednám Deklaraci o životním prostředí a rozvoji a Agendu 21, neboť jde o dokumenty v souvislosti s Aarhuskou úmluvou a obecně s tématem účasti veřejnosti často zmiňované. Podrobněji se pak zaměřím na Aarhuskou úmluvu, neboť se jedná o nejvýznamnější mezinárodní právní dokument v oblasti účasti veřejnosti, který je pro Českou republiku právně závazný a jeho analýza je základním východiskem mé studie. Nejvíce pozornosti věnuji rozboru jednotlivých pilířů Úmluvy, a to především pilíři druhému – účasti veřejnosti na rozhodování, a zejména pak jeho první části (účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech), neboť se jedná o hlavní předmět mé práce.

1.1 Deklarace konference o životním prostředí a rozvoji

²¹ „Tvrdé“ právo představuje právně závazné dokumenty, zahrnující mezinárodní či jiné smlouvy (dohody, úmluvy) (Bell – McGillivray 2000: 90-94?)

²² Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001): Governance for Sustainable Development: Five OECD case studies. Paris: OECD.

²³ Evropská unie (EU) (2002a): Environment 2010: Our Future, our choice. Decision No 1600/2002/EC EP a Rady 22 July 2002.

²⁴ EU (2002b): Guidance on public participation in relation to the water framework directive. Active Involvement, Consultation, and Public Access to Information, Luxemburg.

²⁵ United Nations (UN) (2002): Report of the World Summit on sustainable development. Johannesburg, South Africa, 26 Aug – 4 Sept 2002.

Deklarace konference o životním prostředí a rozvoji v Riu de Janeiro je jedním z výstupů Konference OSN o životním prostředí a rozvoji²⁶ a představuje souhrn základních, vzájemně provázaných principů trvale udržitelného rozvoje.

Účasti veřejnosti (a s ním spojenému právu veřejnosti na informace) se věnuje zásada č. 10, která praví, že „[o]tázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství; musí mít také možnost se podílet na rozhodovacím procesu. Státy musí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace. Musí být umožněn efektivní přístup k právním a administrativním aktům, včetně vyrovnání a odškodnění“.

1.2 Agenda 21

Agenda 21 je obsáhlý, několikasetstránkový dokument, který rovněž vzešel z Konference OSN o životním prostředí a rozvoji a který podrobně rozpracovává zásady trvale udržitelného rozvoje, obsažené Deklaraci.

Pokud jde o účast veřejnosti na rozhodování, Agenda 21 v ní rozpoznává jeden ze základních předpokladů dosažení TUR (Bosselmann 2008: 117). V kapitole „Integrace životního prostředí a rozvoje do rozhodování“ se uvádí jako hlavní cíl „zlepšit nebo restrukturalizovat rozhodovací proces, tak že jsou do něj plně integrovány sociálně-ekonomické i environmentální otázky a zajistit širší účast veřejnosti na rozhodování“. S tím souvisí dílčí cíl „rozpracovat nebo zlepšit mechanismy usnadňující zapojení zainteresovaných jednotlivců, skupin i organizací do rozhodování na všech úrovních“. Mezi činnosti, které mají pomoci rozhodovací postupy zdokonalit, pak Agenda 21 uvádí „zajištění průhlednosti environmentálních důsledků ekonomické i sektorové politiky včetně zodpovědnosti za tyto důsledky“, „zajištění přístupu veřejnosti k relevantním informacím, vytvoření podmínek usnadňujících přijímání názorů veřejnosti a umožňujících její efektivní zapojení“ a „vytváření postupů vedoucích k účasti místních komunit na přípravě plánů“.

1.3 Aarhuská úmluva

Aarhuská úmluva, jejíž celý název zní *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*²⁷, je mezinárodní

²⁶ Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (Summit Země) se konala ve dnech 3. - 14. června 1992 v Riu de Janeiro.

²⁷ V orig. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Aarhus, le 25 juin 1998, EmuT, 998: 48

právně závazný dokument, který představuje v současné době „konceptně nejsystematičtější a nejkompexnější instrument mezinárodněprávního charakteru, jenž na obecné úrovni reguluje předmětnou problematiku vně hranic smluvního státu v mezinárodním kontextu“ (Šturma – Damohorský – Ondřej – Zástěrová – Smolek 2008: 48). Birnie a Boyle (2002: 263-4) Aarhuskou úmluvu označují za „snad nejvýznamnější dokument EHK OSN od Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států z roku 1979“.

Smluvními stranami Úmluvy jsou členské státy EHK OSN a státy, které mají konzultativní status při EHK (Birnie – Boyle 2002: 263). K Úmluvě může přistoupit rovněž kterýkoli jiný stát, který je členem OSN na základě souhlasu získaného na zasedání smluvních stran (Bosselmann 2008: 117).

1.3.1 Implementace Aarhuské úmluvy

Aarhuská úmluva byla přijata a otevřena k podpisu 25. června 1998 na čtvrté ministerské konferenci EHK OSN „Životní prostředí pro Evropu“²⁸ konané v dánském Aarhusu. K tomuto datu ji podepsalo 35 evropských a středoasijských zemí, včetně Evropského společenství (a všech 15 členských zemí) a České republiky.

Ratifikací úmluvy 16. signatářskou zemí vstoupila Úmluva 30. října 2001 v platnost. Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu v roce 2004 přijetím Parlamentem a stvrzením podpisem prezidenta České republiky dne 6. července 2004. Dne 17. února 2005 ratifikovalo Aarhuskou úmluvu Evropské společenství. Ke dni 29. října ratifikovalo Úmluvu 43 států.

1.3.2 Význam a účel Aarhuské úmluvy

Aarhuskou úmluvu lze označit za „kvalitativní mezník“ (Šturma – Damohorský – Ondřej – Zástěrová – Smolek 2008: 50) ve vývoji procesního aspektu práva na životní prostředí. Ostatní regiony světa tak detailní komplexní prostředek obecné povahy dosud nemají k dispozici a jednotlivé aspekty procesuálního práva jsou zohledněny pouze dílčím způsobem a spíše jen výjimečně v některých specializovaných multilaterálních smlouvách (tamtéž: 50).

Aarhuská úmluva je postavena na třech relativně samostatných, přesto však vzájemně propojených a na sebe navazujících okruzích, které tvoří její pilíře. Jedná se o:

- zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti (tj. právo na informace)

²⁸ Jedná se o sérii konferencí evropských ministrů životního prostředí, která vznikla z podnětu tehdejšího předsedy Federálního výboru životního prostředí Josefa Vavrouška, který v roce 1991 pozval evropské ministry do Dobříše, aby společně diskutovali o problémech životního prostředí Evropy.

- účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí (tj. právo na účast na rozhodování)
- zajištění právní ochrany v otázkách životního prostředí (tj. právo na soudní ochranu)

Z výše uvedeného vyplývá, že Aarhuská úmluva představuje zcela nový typ dohody týkající se životního prostředí, která „uznává souvislost mezi ochranou životního prostředí a základními lidskými právy“ (Birnie – Boyle 2002: 263) a propojuje práva „environmentální“ a lidská (občanská). Úmluva vychází z přesvědčení, že trvale udržitelného rozvoje lze dosáhnout pouze prostřednictvím zapojení všech „stakeholderů“ a její předmět směřuje k podstatě vztahu mezi lidmi a veřejnou správou. Úmluva dává do souvislosti odpovědnost veřejné správy a ochranu životního prostředí a klade důraz na interakce mezi veřejností a veřejnými autoritami v demokratickém kontextu (web 1). Garancí výše uvedených práv je veřejnost *de facto* postavena do pozice *partnera* veřejné správy (web 2), což přispívá nejen k efektivnější ochraně životního prostředí, ale rovněž i k posílení demokracie v oblasti ochrany životního prostředí (např. Humlíčková 2008: 7). Aarhuská úmluva tedy zdaleka není jen dohodou týkající se životního prostředí, je rovněž Úmluvou o odpovědnosti, transparentnosti a vnímavosti veřejné správy (web 1), jejímž politickým leitmotivem bylo a je posílit principy demokracie a vládu zákona (25.10. 2009). Aarhuskou úmluvu lze tedy označit za doslova přelomový právní dokument propojující oblast životního prostředí a demokracie (web 2).

1.3.3 Pilíře Aarhuské úmluvy

1.3.3.a Zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti

Právo na informace představuje nejen jednu ze základních podmínek ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek (např. Damohorský 2007: 227), ale je rovněž i neodmyslitelným předpokladem výkonu dalších práv veřejnosti týkajících se životního prostředí, včetně práva na účast veřejnosti na rozhodování (např. Kiss in: Kiss – Shelton – Ishibashi 2003: 197), neboť „bez adekvátních informací mají práva veřejnosti vedoucí k posílení jejího postavení v rámci environmentálního práva jen malou hodnotu“ (Bell – Gillivray 2006: 320). Informace tedy představuje „jádro úsilí o ochranu životního prostředí ...[a] mezi procedurálními právy má ústřední postavení“ (Sadeller 2002: 280).

Těžiště úpravy předmětné problematiky se nachází v čl. 4 a 5 Úmluvy a příslušné příloze, kde jsou velmi detailně specifikována práva a povinnosti úředních orgánů i veřejnosti (Šturma – Damohorský – Ondřej – Zástěrová – Smolek 2008: 48).

1.3.3.b Účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí

Právo veřejnosti účastnit se rozhodování o životním prostředí tvoří druhý pilíř Aarhuské úmluvy a je logickým vyústěním práva na informace, neboť „informace o životním prostředí je [pro veřejnost] zajímavá, pokud ji lze využít k ovlivnění rozhodovacích procesů“ (Jans – Vedder 2008: 332). Je zřejmé, že toto právo je silnější než právo na informace, neboť dává veřejnosti možnost se nejen informovat, ale rovněž rozhodování aktivně ovlivňovat.

V oblasti účasti veřejnosti existují tři základní typy rozhodování:

- Rozhodování o specifických činnostech neboli rozhodování o vydání povolení pro určitý typ činnosti nebo zařízení (čl. 6 Úmluvy)
- Příprava a schvalování plánů, programů a politik v oblasti životního prostředí (čl. 7 Úmluvy)
- Příprava právních předpisů, tj. zákonů, nařízení a vyhlášek (čl. 8 Úmluvy)

Aarhuská úmluva podrobně upravuje pouze rozhodování o specifických činnostech, další dva typy rozhodování mají jen rámcovou úpravu.

3.3.b.1 Účast veřejnosti v rozhodování o specifických činnostech

Zatímco první pilíř se vztahoval na všechny složky životního prostředí a všechny činnosti, které na něj mají dopad, druhý pilíř se týká pouze přesně vybraných činností. Tyto tzv. specifické činnosti²⁹, u nichž se veřejnost může účastnit rozhodování, jsou uvedeny v Příloze I. Aarhuské úmluvy rozdělených dle druhu a případně i kapacity do celkem 19 kategorií. Obecně lze říci, že se jedná o činnosti s potencionálně významným dopadem na životní prostředí – rozsáhlé stavby, doly, zalesňování a odlesňování pozemků atd. Dle bodu 20 Přílohy I. pak do Úmluvy spadají rovněž i všechny činnosti, na které se vztahuje vnitrostátní úprava posuzování vlivů na životní prostředí (v ČR je to zákon č.100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a související zákony upravující specifické druhy posuzování vlivů).

Právy vyplývajícími dotčené veřejnosti z Aarhuské úmluvy při rozhodování o specifických činnostech jsou následující:

- Čl. 6 odst. 1
- (a) právo veřejnosti účastnit se povolování všech činností a záměrů typově vymezených v příloze č. I Úmluvy

²⁹ Do specifických činností vymezených dle Aarhuské úmluvy spadají všechny záměry povolované podle zákona o IPPC a některé záměry povolované podle zákona o vodách.

(b) právo veřejnosti zúčastňovat se procesu povolování činností a záměrů, které nespadají do přílohy č. I, ale mohly by mít významný vliv na životní prostředí

(c) právo státu vyloučit veřejnost z procesu povolování a záměrů určených k zajištění bezpečnosti státu

- Čl. 6 odst. 2 právo dotčené veřejnosti být „*přiměřeně, včas a účinně informována* bud' veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování“ mj. o navrhované činnosti či záměru, o předpokládaném postupu povolovacího řízení (tzn. informace o zahájení procedury rozhodování, o možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení, o místě a času předpokládaného veřejného jednání, o příslušném úřadě, který řízení vede, o všech orgánech, kterým lze podávat dotazy a připomínky, o dostupných environmentálních informacích vztahujících se k navrhované činnosti či záměru) a rovněž o skutečnosti, zda navrhovaná činnost či záměr podléhá proceduře EIA, případně přeshraniční EIA.

- Čl. 6 odst. 3 právo veřejnosti na „*rozumné*“ lhůty pro jednotlivé fáze rozhodovacího procesu, které poskytnou dostatek času na přípravu a na efektivní účast

- Čl. 6 odst. 4 právo veřejnosti účastnit se rané fáze povolování, kdy jsou ještě všechny alternativy otevřené

- Čl. 6 odst. 5 (pokud je to účelné) právo diskutovat s žadatelem a obdržet od něj informace ohledně cílů jeho žádosti o povolení, a to ještě před podáním žádosti

- Čl. 6 odst. 6 právo přístupu ke všem informacím, které jsou podkladem pro povolení³⁰, a to na vyžádání, zdarma a co nejdříve poté, co jsou dostupnými; součástí informace musí být mj. přinejmenším: fyzikální a technické charakteristiky navrhované činnosti, významné vlivy na životní prostředí, opatření k jejich prevenci či snížení, popis hlavních variant.

- Čl. 6 odst. 7 právo veřejnosti překládat v rámci povolovacího procesu jakékoli připomínky, informace, rozbor, stanoviska

- Čl. 6 odst. 8 právo veřejnosti na vypořádání připomínek ve výsledném rozhodnutí (tj. výsledek účasti veřejnosti bude brán v úvahu)

- Čl. 6 odst. 9 právo veřejnosti na přístup k výslednému rozhodnutí včetně odůvodnění.

³⁰ S výjimkou informací utajovaných podle čl. 3 a 4 Úmluvy (obchodní tajemství, duševní vlastnictví atd.)

3.3.b.2 Účast veřejnosti při přípravě plánů a programů v oblasti životního prostředí

Článek 7 Úmluvy hovoří o povinnosti států zajistit opatření pro účast veřejnosti na přípravě plánů a programů v oblasti životního prostředí³¹, tedy dokumentů, které tvoří obecný rámec pro výše zmíněné specifické činnosti a významným způsobem je předurčují. Článek 7 Úmluvy požaduje od států rovněž povinnost usilovat o to, „*veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí*“³².

Aarhuská úmluva neobsahuje pro účast veřejnosti při schvalování obecných dokumentů příliš podrobnou úpravu a smluvním státům Úmluvy je při výběru vhodných nástrojů k zapojení veřejnosti v této oblasti ponechána volnost. Aarhuská úmluva hovoří pouze o potřebě nastavit „*transparentní a spravedlivý rámec*“ pro účinnou účast veřejnosti a veřejnosti garantuje tato práva, identická s účastí veřejnosti v rozhodování o specifických činnostech:

- právo na rozumné lhůty pro informování veřejnosti a její přípravu (čl. 6 odst. 3)
- právo veřejnosti účastnit se v počátečním stádiu rozhodování, kdy jsou všechny možnosti otevřeny (čl. 6 odst. 4)
- právo veřejnosti na zohlednění jejích připomínek (čl. 6 odst. 8)

3.3.b.3 Účast veřejnosti na přípravě právních předpisů

Článek 8 Aarhuské úmluvy veřejnosti zaručuje rovněž práva na účast v legislativním procesu, tedy účast na přípravě předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí³³, a to ve stadiu, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřeny. Aarhuská úmluva stanovuje tři kroky, které by měly být pro zajištění práva účasti veřejnosti na přípravě právních předpisů přinejmenším splněny:

- dostatečný časový rámec pro účinnou účast veřejnosti
- legislativní návrh by měl být publikován nebo jinak zpřístupněn veřejnosti
- veřejnost by měla být dána možnost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních orgánů.

³¹ Typickými plány jsou plány o využití území a jeho rozvoji, plánování v dopravě, energetice, průmyslu, vodohospodářství, zdravotnictví a hygieně, stejně jako vládní dotace nebo akční plány (web 2).

³² Příprava politik je poněkud oddělena od plánů a programů pro svoji větší neurčitost, obecnost a potřebu hlubšího porozumění právnímu a politickému kontextu (<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>).

³³ V českém prostředí se právními předpisy myslí zákony, nařízení i vyhlášky na celostátní i na regionální úrovni.

Výsledek účasti veřejnosti by pak „měl být brát v úvahu v maximální možné míře“.

1.3.3.c Zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí

„Přístup k právní ochraně je logickým završením práva na informace a práva na účast v rozhodování. Ta by zůstala jen prázdnou literou, pokud by jejich příjemcům bylo odepřeno právo zpochybnit konečná rozhodnutí správních orgánů a odvolat se proti nim“ (Sadeleer 2002: 287).

Přístup k právní ochraně je upraven v čl. 9 Úmluvy. Podle něj jsou státy povinny dotčené zajistit veřejnosti možnost uplatnění relevantních opravných prostředků v případě, že je zpochybňována legalita jakýchkoli rozhodnutí.

Stížnost musí být přezkoumána příslušnou soudní institucí nebo jiným nezávislým orgánem, zřízeným ze zákona. Postupy přezkoumání by měly být „čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady“ a jejich výsledkem by měla být „přiměřená a účinná náprava“.

O tom, co představuje porušení práva, rozhodují orgány veřejné správy v souladu s vnitrostátní legislativou. U nevladních neziskových organizací podporujících ochranu životního prostředí se automaticky předpokládá, že mají práva, která mohou být porušována.

2 Právní úprava účasti veřejnosti na úrovni EU

Evropská unie jako celek klade na možnosti účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech značný důraz (Damohorský 2007: 229-230). To se promítá do řady právních předpisů, které tuto oblast upravují. Většina z nich byla přijata či novelizována v souvislosti s ratifikací Aarhuské úmluvy ze strany Evropského společenství. Opatření práva Evropského společenství by tedy mělo být s Aarhuskou úmluvou konzistentní (Jans – Vedder 2008: 214). Některé z právních předpisů jdou dokonce nad rámec požadavků Úmluvy.

Účasti veřejnosti se právo Evropského společenství věnuje na dvou hlavních úrovních (např. Humlíčková a kol. 2008: 7). Za prvé stanovuje požadavky na transpozici úpravy pro členské státy, které jsou upraveny v řadě směrnic. Nejvýznamnější právní normou na úseku účasti veřejnosti je Směrnice 2003/35/ES o účasti veřejnosti na přípravě plánů a programů týkajících se životního prostředí³⁴, která zejména rozšířila povinnosti orgánů veřejné správy informovat veřejnost a zakotvila i právo veřejnosti domáhat se přezkumu rozhodnutí (Motzke

³⁴ Směrnice Evropského parlamentu a rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně

– Podskalská 2007: 6). Účast veřejnosti je upravena rovněž např. v následujících směrniciích: Směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za škody na životním prostředí prostřednictvím prevence a nápravy, Směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých soukromých a veřejných záměrů na životní prostředí, Směrnice 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění, Rámcová směrnice o vodě³⁵, Směrnice o GMO³⁶. Pro doplnění je ještě možno zmínit Směrnici 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, která sice neupravuje přímo účast veřejnosti, ale je – jak již bylo řečeno výše – její neodmyslitelnou prerekvizitou. V oblasti práva přístupu k soudní ochraně, které na právo na účast v rozhodování navazuje, dosud na komunitární úrovni žádná právní úprava neexistuje³⁷ (Kloepfer 2004: 106).

Za druhé Evropské společenství stanovuje povinnosti pro orgány a instituce Evropského společenství. Ty upravuje Nařízení č. 1367/2006 Evropské komise o použití Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Evropského společenství. Nařízení požaduje, aby orgány a instituce Evropského společenství zajistily účast veřejnosti, tj. „fyzických i právnických osob stejně jako jejich asociací (...) na přípravě, změně a posuzování plánů a programů týkajících se životního prostředí (Jans – Vedder 2008: 333).

3 Právní úprava účasti veřejnosti na národní (české) úrovni

Jak říká Birnie a Boyle (2002: 264) pravý test dosahu principů mezinárodní úmluvy spočívá „v právu národním. Právě tady se odehrávají nejdůležitější aplikace tohoto principu“.

Pramenem práva upravujícím sféru účasti veřejnosti v České republice je v první řadě Aarhuská úmluva jakožto právně závazný dokument, který však dává jen obecný rámec účasti občanů a jejich sdružení na veřejné politice a nezabývá se tím, jak *konkrétně* by měly rozhodovací procesy vypadat. To je až záležitostí jednotlivých států, které podobu rozhodovacích procesů zakotvují ve svých vnitrostátních právních normách.

V České republice upravuje rozhodovací procesy obecně především správní řád, který se vztahuje na veškeré rozhodovací postupy úřadů, ale i jiné úřední postupy a procesy (např. vydání osvědčení). Správní řád je však obecnou normou, z níž platí četné výjimky, stanovené ve speciálních právních předpisech.

35 Směrnice č. 2000/60/ES Evropského parlamentu a Rady z 23. října 2000, jež ustavuje rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

³⁶ Směrnice Rady 90/220/EEC o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí

³⁷ Je připraven zatím pouze návrh směrnice o přístupu ke spravedlnosti COM (2003) 624 (web2)

Pokud jde o speciální zákony, právo konzultativní účasti je v českém právním řádu veřejnosti upraveno v zákoně o územním plánování a stavebním řádu č. 183/2006 Sb. (veřejné jednání o územně plánovací dokumentaci – § 67), v zákoně č. 100/2001 o posuzování vlivů na životní prostředí (možnost podávat připomínky má každý), v zákoně č. 76/2002 Sb. o IPPC (možnost podávat svoje vyjádření má každý), v zákoně č. 78/2004 Sb. o geneticky modifikovaných organismech, (povolovací řízení – § 5, veřejné projednání – § 6), v zákoně č. 59/2006 Sb. o prevenci závažných havárií (projednávání bezpečnostního programu, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu – § 22 - § 24). (Stejskal 2008; Humlíčková 2008: 5)

Kvalifikovaná účast dotčené veřejnosti je v české právní úpravě téměř rovnocenná účastí ostatních účastníků řízení (Humlíčková 2008a). Tato forma účasti je zakotvena v zákoně č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny³⁸ (§ 70), zákoně č. 76/2002 Sb. o IPPC (§ 7), a ve vodním zákoně č. 254/2001 (§ 115) (Stejskal 2008).

Všechny tyto zákony upravují práva spojená s účastí veřejnosti širěji a podrobněji než vlastní správní řád (Humlíčková a kol. 2008: 8). Nejvýznamnějšími zákony z hlediska účasti veřejnosti je pak zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 183/2006 Sb. stavební zákon, zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 76/2002 Sb. o IPPC a zákon č. 254/2001 Sb. o vodách. Těm se budu věnovat podrobněji.

Pro úplnost zmíním ještě existenci právní úpravy *conditio sine qua non* účasti veřejnosti (práva na informace), stejně jako jeho vyústění (práva na soudní ochranu). První pilíř Aarhuské úmluvy v České republice formálně naplňuje zákon o právu na informace o životním prostředí³⁹ a na obecné úrovni pak zákon o svobodném přístupu k informacím⁴⁰. Třetí pilíř Úmluvy je v České republice upraven pouze obecně v zákoně č. 150/2002, soudním řádu správním. Samostatný zákon, který by upravoval právo na přístup k soudní ochraně v záležitostech životního prostředí, v českém právním řádu dosud chybí. V následujícím textu už se budu zabývat pouze právní úpravou účasti *dotčené* veřejnosti v rozhodování o specifických činnostech, neboť ta je primárním předmětem mé práce.

³⁸ Na základě tohoto zákona (§ 70) se mohou NNO stát účastníky řízení vedených i podle jiných zákonů než je zákon č. 114/1992. Jedná se např. o stavební zákon č. 183/2006 Sb., zákon č. 44/1998 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství a v zákoně č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, vůči nimž má zákon č. 114/1992 postavení zvláštního právního předpisu (Dohnal – Černý 2005: 44-45). Dalším zákonem, kde se může účastnit občanské sdružení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., je zákon o prevenci a nápravě ekologické újmy č. 167/2008 Sb. (Stejskal – Vicha 2009: 98).

³⁹ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

⁴⁰ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Dříve než podrobně pojednám úpravu druhého pilíře Úmluvy – správní řád a speciální normy systému českého práva upravující účast veřejnosti na rozhodování, krátce se zmíním o postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu a o důsledcích z něj plynoucích. Souvisí to s otázkou tzv. přímé aplikovatelnosti úmluvy, o které se vedou četné diskuse a nemalé spory.

3.1 Aarhuská úmluva v českém právním řádu

Na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky je Česká republika povinna dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva a podle článku 10 Ústavy jsou mezinárodní smlouvy a úmluvy, které se stanou součástí vnitrostátního právního systému, tj. které prošly ratifikací Parlamentem, právně závaznými. Právní závaznost spočívá v tom, že již není třeba vydávat a schvalovat další zákon či jiný právní předpis, který by přejímal ustanovení této smlouvy. Ta se stává v zásadě přímo použitelnou právní normou, které je možno se dovolávat u soudu. Článek 10 dále stanoví, že stanoví-li právně závazná mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva (např. Moldan 2009: 273, Klíma 2003: 49).

Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu 6. července 2004, Úmluva byla následně vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 124/2004 a stala se tak součástí českého právního řádu. V názoru na její přímou použitelnost nepanuje shoda. Pravidlo bezprostřední použitelnosti totiž platí jen pro mezinárodní smlouvy, ze kterých vyplývají konkrétní práva a povinnosti jednotlivých osob.

Podle některých je Aarhuská úmluva dokumentem příliš obecným a oprávnění fyzických i právnických osob z ní vyplývajících jsou příliš neurčitá. V tom případě se před českými správními orgány a soudy nelze dovolávat jí zaručených práv (ucastveřejnosti).

Podle jiných je Aarhuská úmluva i přes svou rámcovost v kontextu mezinárodních smluv dokument dosti konkrétní a většina jejích článků požadavek přímé dovoditelnosti práv fyzických a právnických osob vůči státu splňuje (např. Motzke – Podskalská: 6). T toho vyplývá, že se určité subjekty nezřídka dovolávají její přímé působnosti. Nejvyšší správní soud však již několikrát opakovaně odmítl pracovat s Aarhuskou úmluvou jako přímo aplikovatelnou (ucastveřejnosti).

Vhledem k nejasnému charakteru přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy „by se Česká republika neměla spoléhat na přímý účinek Aarhuské úmluvy a raději by měla uvést své právo do naprostého souladu s jejími požadavky“ (Motzke – Podskalská: 7).

3.2 Obecná úprava účasti veřejnosti

3.2.1 Správní řád

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád představuje v českém právním řádu základní, zastřešující právní předpis upravující různé druhy řízení. Pro řízení v oblasti životního prostředí je správní řád modifikován řadou dalších norem k němu speciálních, přičemž platí, že úprava speciálním zákonem má vždy přednost před úpravou zákonem obecným. Přesto lze konstatovat, že i při vyloučení působnosti správního řádu se zpravidla použijí alespoň některé základní zásady v něm obsažené (Humlíčková a kol. 2008: 8), popřípadě i některé jiné části správního řádu.

Současný správní řád vstoupil v účinnost dne 1. 1. 2006 a nahradil tak několik desítek let starý správní zákon.

3.2.1.a Účastníci řízení (§ 27)

Správní řád neoperuje s pojmem „dotčená veřejnost“, nýbrž používá termíny „účastníci řízení“ a „dotčené osoby“. Pojem „účastníci řízení“ je užší a týká se klasického správního řízení. Pojem „dotčené osoby“ je širší a kromě účastníků klasického správního řízení zahrnuje i další osoby, jejichž práva jsou dotčena činností a rozhodováním správních orgánů (Motzke – Podskalská 2007: 18).

Účastníci řízení jsou dvojího typu:

- prvního, které správní řád vymezuje jako (a) „žadatele a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu“ a (b) „dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají“ (§ 27 odst. 1 správního řádu)
- druhého, které jsou zákonem definovány jako „další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ (§ 27 odst. 2 správního řádu)“ a „rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon“ (§ 27 odst. 3 správního řádu).

Dotčená veřejnost ve smyslu nevládních neziskových organizací, které mají ve svých stanovách ochranu životního prostředí (či veřejných zájmů) se v praxi stává účastníkem řízení (se všemi právy a povinnostmi) nejčastěji podle § 27 odst. 3 správního řádu, tj. zvláštní zákon stanoví, že mohou být v daném případě účastníky řízení (typicky je to na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

3.3 Úprava účasti dotčené veřejnosti ve speciálních zákonech

3.3.1 Zákon o IPPC

Cílem zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění a integrovaném registru znečišťování (zákon o IPPC) je dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku (např. Dohnal – Černý 2005: 43). Zákon upravuje povolování vybraných průmyslových a zemědělských činností, záměrů a zařízení, které mají škodlivý dopad na životní prostředí. Integrace spočívá jednak v posuzování veškerých vlivů příslušného zařízení na životní prostředí a všechny jeho složky, čímž se zabraňuje tomu, aby došlo ke snížení znečištění jedné složky životního prostředí na úkor složek jiných, jednak ve sloučení rozhodování o povolení provozu zařízení do jediného správního řízení. Zákon zároveň stanovuje znečišťovatelům povinnost používat tzv. BAT technologie, tj. nejlepší dostupné technologie, které omezí dopad na životní prostředí (Motzke – Podskalská 2007: 27-28; Damohorský 2007: 224-225).

Řízení podle zákona o IPPC se koná obligatorně v případě, že zařízení či záměr je uveden v příloze I. zákona. Výstupem řízení je vydání integrovaného povolení, bez něhož nemůže stavební úřad vydat stavební povolení (Dohnal – Černý 2005: 43).

Účastníky správního řízení jsou na základě ustanovení § 7 zákona mj. občanská sdružení a jiná zájmová sdružení, která se úřadu písemně přihlásí jako účastníci řízení do 8 dnů ode dne zveřejnění údajů ze žádosti. O žádosti o povolení IPPC se občanská sdružení a další zájmové skupiny dozví prostřednictvím vyvěšení na úřední desce a na portálu veřejné správy.

3.3.2 Zákon o vodách

Hlavním účelem zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodního zákona) je chránit povrchové a podzemní vody a vodní ekosystémy, zajistit hospodárné využívání vodních zdrojů a snižovat nepříznivé účinky povodní a sucha.

Kvalifikovaná účast veřejnosti se uplatňuje v rámci správních řízení (vodoprávní řízení) vedených vodoprávním úřadem dle vodního zákona, jejichž zakončením je vydání povolení či souhlasu a je upravena v § 115. Z hlediska účasti občanských sdružení jsou důležité odstavce 6, 7 a 8 § 115, které zakládají právo občanských sdružení účastnit se řízení vedených vodoprávním úřadem.

Zúčastnit se tohoto řízení může dle odst. 6 „[o]bčanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí“.

VI Článek 6 Aarhuské úmluvy v relevantní české legislativě

V této kapitole prezentuji ty části správního řádu jakožto obecné normy upravující účast veřejnosti v řízeních a dvou zákonů speciálních, tedy zákona o vodách a zákona o IPPC, které jsou relevantní vzhledem k jednotlivým požadavkům článku 6 Aarhuské úmluvy. Tím se zřetelněji odhalí témata, které bude nutno zkoumat v empirickém výzkumu, o jehož výsledky se budu při hodnocení souladu mezi českým právním řádem a Aarhuskou úmluvou opírat. Z toho vyplývá, že tato kapitola dosud není hodnocením souladu, nýbrž jen přípravou pro toto hodnocení.

Zainteresovaná veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování (čl. 6 odst. 2)

Přiměřeně, včas, účinně. *Obecný požadavek přiměřeného a účinného informování bude předmětem interpretace, která bude na základě výpovědí zástupců NNO provedena až v dalších fázích práce.*

Pokud jde o včasnost, je podle § 47 odst. 1 SprŘ správní orgán povinen uvědomit o zahájení řízení bez zbytečného odkladu všechny jemu známé účastníky.

Veřejné či individuální informování. Správní řád zakotvuje obě dvě možnosti, jak informovat veřejnost o zahájení procedury rozhodování. Podle § 46 SprŘ je řízení zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému doručením oznámení nebo ústním prohlášením. Podle § 47 odst. 3 lze pak oznámení o zahájení řízení zveřejnit též na úřední desce správního orgánu.

V zákoně o IPPC (§ 8 odst. 2) zakotvena povinnost úřadu oznamovat informaci o zahájení řízení “na portálu veřejné správy, na své úřední desce a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno (...) na dobu 30 dnů”

Naopak podle vodního zákona (§ 115 odst. 6) má úřad povinnost informovat veřejnost individuálně, tj. prostřednictvím dopisu doručeného NNO, která má na daném úřadě předem podanou žádost.

▪ o navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno

Ve správním řádu (§ 46) je uvedena povinnost informovat pouze o předmětu řízení, tedy o navrhované činnosti.

Zákon o IPPC (§ 8) zakotvuje povinnost úřadu zveřejnit elektronicky a na své úřední desce stručné shrnutí údajů ze žádosti. Vodní zákon podobu informace o zahajovaném řízení podrobněji neupravuje a vychází tedy ze správního řádu.

▪ **o povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí**

Správní řád v § 4 odst. 1 zakotvuje povinnost správního orgánu uvědomit s dostatečným předstihem dotčené osoby o úkonu, který učiní, ovšem pouze je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.

Zákon o IPPC (§ 4) pak zakotvuje povinnost uvádět v žádosti, k níž má dotčená veřejnost přístup, návrh závazných podmínek provozu zařízení a jeho zdůvodnění, který lze částečně považovat za návrh rozhodnutí.

Ve vodním zákoně se o této povinnosti nehovoří.

▪ **o orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí**

Správní řád v § 46 odst. 1 uvádí, že oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

▪ **o předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace o zahájení procedury rozhodování**

Podle § 39 správního řádu informována o lhůtě k vyjádření, kterou jim vyměří správní orgán.

Podle zákona o IPPC úřad „na portálu veřejné správy, na své úřední desce a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno, zajistí zveřejnění informace mj. o tom, kdy a kde lze do žádosti nahlížet, pořizovat si z ní výpisy, opisy, popřípadě kopie.

Podle vodní zákona (§ 115 odst. 8) má vodoprávní úřad povinnost účastníky upozornit, že na námitky, které nebudou sděleny nejpozději při ústním jednání, se nebere zřetel.

▪ **o možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení**

O aktivní povinnosti informovat dotčenou veřejnost o možnostech účasti v řízení se správní řád ani oba speciální zákony výslovně nevyjadřují.

▪ **o termínu a místě předpokládaného veřejného jednání**

O povinnosti informovat dotčenou veřejnost o místě a čase veřejného projednání se ve správním řádu výslovně nehovoří. Podle § 49 odst. 1 SprŘ uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem.

▪ **o určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti**

Podle správního řádu (§ 46 odst. 1) je potřeba uvádět v oznámení o zahájení řízení jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Podle zákona o IPPC úřad „na portálu veřejné správy, na své úřední desce a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno, zajistí zveřejnění (...) informace o tom, kdy a kde lze do žádosti nahlížet, pořizovat si z ní výpisy, opisy, popřípadě kopie.

▪ **o příslušném orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů**

Správní řád v § 39 zakotvuje povinnost informovat NNO o lhůtě k vyjádření, kterou jim vyměří správní orgán. V § 46 odst. 1 pak uvádí, že oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Ve vodoprávním řízení jsou NNO informováni o některých procesních oprávněních v rámci vedeného vodoprávního řízení. Podle § 115 odst. 8 vodního zákona má vodoprávní úřad povinnost účastníky upozornit, že na námítky, které nebudou sděleny nejpozději při ústním jednání, se nebere zřetel.

V případě zákona o IPPC povinnost uvádět informaci o podávání námitek zakotvena není.

▪ **o tom, jaké environmentální informace vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné**

Ze zákona IPPC vyplývá povinnost uvádět na úřední desce stručné shrnutí údajů ze žádosti, tedy i environmentálních informací. Z vodního zákona povinnost zveřejňovat v oznámení o zahajovaném řízení dostupné environmentální informace související s navrhovanou činností nevyplyvá.

Zákonem jsou však zakotveny environmentální informace, které je žadatel povinen uvádět v žádosti, k níž pak mají NNO v postavení účastníků řízení přístup. Které informace je žadatel povinen zjistit a uvést, zakotvuje § 4 odst. 1 zákona o IPPC v písmenech e-l. Jedná se o (e) popis surovin a pomocných materiálů, dalších látek a energií, které se v zařízení používají nebo jsou jím produkovány, (f) seznam a popis zdrojů emisí a popis dalších vlivů zařízení, jejich vlastností, účinků na životní prostředí a předpokládaného množství emisí do jednotlivých složek životního prostředí, (g) charakteristiku stavu území (zejména popis stávající imisní situace), kde je nebo má být zařízení umístěno, včetně vymezení základních

střetů v území, (h) popis technologie a dalších technik k předcházení vzniku emisí, a kde to není možné, k omezení emisí znečišťujících životní prostředí, (i) popis dosavadních nebo uvažovaných opatření k předcházení vzniku odpadu, k úpravě nebo využití odpadu produkovaného zařízením, (j) popis dosavadních nebo uvažovaných opatření pro měření a monitorování emisí vypouštěných do životního prostředí, (k) porovnání stávajícího nebo uvažovaného zařízení s nejlepšími dostupnými technikami, (l) popis dalších plánovaných opatření k zajištění plnění povinností preventivního charakteru, jako například hospodárné využívání energie, předcházení haváriím a omezování jejich případných následků, vyloučení rizik případného znečišťování životního prostředí a ohrožování zdraví člověka pocházejícího ze zařízení po ukončení jeho činnosti v co největší možné míře, popřípadě i návrhy plánů odpadového hospodářství, návrhy bezpečnostního programu prevence závažné havárie a bezpečnostní zprávy nebo tyto dokumenty již schválené.

Ustanovení § 115 odst. 2 vodního zákona pak v souvislosti s údaji v žádosti odkazuje na vyhlášku Ministerstva zemědělství č. 432/2001, jež stanoví, ve kterých případech a které doklady je žadatel o rozhodnutí nebo vyjádření povinen předložit, jakož i náležitosti povolení, souhlasů a vyjádření. Podle § 2 odst. 1 této vyhlášky předkládá žadatel k žádosti podle povahy druhu nakládání s vodami údaje o jakosti vod, se kterými má být povoleno nakládat, pokud se žádost týká povolení k odběru povrchových nebo podzemních vod, vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních nebo užívání povrchových vod pro chov ryb za účelem podnikání. Podle § 6 odst. 1 žadatel předkládá k žádosti podle povahy vodního díla mj. popis předpokládaného vlivu žádaného nakládání s vodami na vodu a na vodu vázané ekosystémy související se stavbou, a to jak v místě nakládání, tak v širším okolí, údaje (výčet a druh) o chráněných územích a ochranných pásmech pokud by mohly být stavbou a nakládáním s vodami dotčeny, údaje o průtocích vody ve vodním toku, údaje o jakosti vody při denním průtoku vody ve vodním toku v místě, kde má být povoleno i vypouštění odpadních vod do vod povrchových a výsledky hydrogeologického průzkumu a čerpacích zkoušek vydatnosti vodních zdrojů.

▪ o skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá proceduře EIA

Uvádění výslovné informace o tom, zda daný záměr podléhal proceduře EIA, není v žádném ze sledovaných zákonů zakotven.

Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odst. 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí (čl. 6 odst. 3)

Lhůta na přihlášení je v obou zkoumaných řízeních osm dní.

Lhůta na vyjádření se u vodoprávních řízení pohybuje od 8 do 30 dnů, v závislosti na složitosti. Podle § 8 zákona IPPC je pak lhůta na vyjádření 30 dní.

Strany zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativy otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná (čl. 6 odst. 4)

IPPC ani vodoprávní řízení nejsou raná fáze rozhodování. Veřejnosti je umožněno účastnit se však již v ranějších fázích rozhodování, tato problematika však není předmětem mé práce.

Pokud je to účelné, měly by strany vést případné žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili dotčenou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich činnosti (čl. 6 odst. 5)

Tento požadavek není v české legislativě zakotven.

Strany budou od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl zainteresované veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, na požádání v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, zdarma a co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku. Relevantní informace budou přinejmenším zahrnovat následující (čl. 6 odst. 6)

(a) popis místa a fyzikálních a technických charakteristik navrhované činnosti, včetně odhadů předpokládaných zbytků a emisí

(b) popis významných vlivů navrhované činnosti na životní prostředí

(c) popis opatření předpokládaných k prevenci nebo ke snížení těchto vlivů, včetně emisí

(d) netechnický souhrn výše uvedených bodů

(e) popis hlavních variant navrhované činnosti, které žadatel zkoumal

(f) hlavní zprávy a doporučení, v souladu s vnitrostátní právní úpravou, určené orgánům veřejné správy v době, kdy má být dotčená veřejnost informována v souladu s odstavcem 2 výše.

Přístup k přezkoumání informací v průběhu řízení před vydáním rozhodnutí. Přístup dotčené veřejnosti nahlížet do spisu je zakotven v § 38 odst. 1 SprŘ, podle něhož mají účastníci řízení (a jejich zástupci) právo nahlížet do spisu. S tím je spojeno i právo činit si

výpisy a pořídit si z nich kopie (odst. 2). Z nahlížení do spisu jsou pak vyloučeny jeho části (odst. 6), které obsahují utajované informace nebo skutečnosti.

Zdarma. Zde je třeba odkázat na zákon o správních poplatcích (§ 8), podle něhož jsou NNO osvobozena od placení správních poplatků za pořizování kopií ze spisu⁴¹.

Co možná nejdříve. O co nejdřívějším přístupu dotčené veřejnosti k poskladům rozhodnutí se v zákonech výslovně nehovoří.

Podle § 8 odst. 1 zákona o IPPC má sice úřad povinnost do 7 dnů ode dne obdržení žádosti zaslat žádost k vyjádření účastníkům řízení, to se však netýká občanských sdružení.

Informace relevantní pro dané rozhodování. *Zákon o IPPC (§ 4) vymezuje náležitosti, které má žadatelova žádost obsahovat. Ty splňují všechny požadavky uvedené v písmenech (a) až (f) tohoto odstavce kromě písmena (e) o popisu hlavních variant navrhované činnosti. Za částečnou náhradu popisu hlavních variant by se však dala považovat povinnost popisu varianty s BAT (nejlepšími dostupnými technologiemi).*

Vodní zákon pak odkazuje na vyhlášku MZE č. 432/2001 Sb. Ta zakotvuje povinnost z požadavku písmen (a), (f) a částečně (b) 6. odstavce článku 6 Aarhuské úmluvy, nehovoří však o nutnosti popisu opatření k prevenci či snížení vlivů na životní prostředí, netechnickém souhrnu uvedených bodů ani o popisu hlavních variant navrhované činnosti (požadavky písmen (c), (d), (e)).

Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat písemně nebo – v případě vhodnosti – na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti (čl. 6 odst. 8)

Předkládání připomínek aj. ze strany veřejnosti

Podle § 36 odst. 1 SpŘ jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, přičemž správní orgán může prohlásit, do kdy mohou účastníci činit své návrhy. Podle odst. 2 mají účastníci řízení právo vyjádřit v řízení své stanovisko a na základě odst. 3 musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.

⁴¹ Od poplatků jsou osvobozeny fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li tak mezinárodní smlouvy a ujednání, kterými je Česká republika vázána.

Zákon o IPPC v § 9 odst. 3 pak stanovuje, že účastníci řízení mohou zaslat úřadu svá vyjádření ve lhůtě 30 dní.

Podle § 115 odst. 7 pak vodoprávní úřad přitom účastníky upozorní, že na námitky, které nebudou sděleny nejpozději při ústním jednání, se nebere zřetel. Tím je nepřímě sděleno, že veřejnost má právo překládat během řízení své námitky.

Písemné či ústní předkládání připomínek

Podle § 15 jsou jednotlivé úkony v řízení činěny písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevylučuje povaha věci.

Správní řád zmiňuje i možnost ústního jednání (§ 49 odst. 1). To správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.

Podle § 49 SprŘ správní orgán uvědomí o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.

Podle § 12 IPPC pak úřad do 5 dnů ode dne obdržení vyjádření odborně způsobilé osoby nařídí k projednání žádosti ústní jednání. K ústnímu jednání přizve kromě účastníků řízení též odborně způsobilou osobu a příslušné správní úřady.

Podle § 9 odst. 8 vodního zákona doručí vodoprávní úřad pozvání k ústnímu jednání účastníkům řízení do vlastních rukou.

Strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti (čl. 6 odst. 8)

Podle SpŘ § 27 odst. 3 jsou účastníky řízení rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon, tedy i NNO. V § 7 odst. 1 SpŘ je výslovně řečeno, že dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.

V § 4 odst. 4 pak SprŘ hovoří o tom, že správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

V § 27 odst. 4 SpŘ je pak vyjádřen požadavek hájení veřejného zájmu: správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. O hájení zájmů veřejnosti hovoří i § 4 odst. 1 SpŘ, podle něhož je veřejná správa službou veřejnosti a každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti

správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Podobně dle § 50 je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.

Podle § 3 SprŘ pak postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

V § 50 odst. 1 SprŘ se pak hovoří o tom, že podklady pro vydání rozhodnutí mohou být mj. návrhy účastníků a podle odst. 4 správní orgán závazně pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Podle § 52 SprŘ sice správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Podle § 13 odst. 5 zákona o IPPC je součástí odůvodnění integrovaného povolení i vypořádání připomínek k žádosti obsažených ve vyjádřeních, a to v plném rozsahu.

Vodní zákon (§ 115 odst. 2) pak v této souvislosti opět odkazuje na vyhlášku č. 432/2001. V § 3 vyhlášky je uvedena jako jedna z náležitostí povolení k nakládání s vodami vypořádání se s případnými námitkami účastníků řízení (písmeno h). Stejně pak v § 5, který upravuje náležitosti povolení k některým vybraným činnostem.

Pokud bylo rozhodnutí vydáno orgánem veřejné správy, strany zajistí, aby o něm byla veřejnost okamžitě informována v souladu s příslušnými postupy. Strany zpřístupní veřejnosti text rozhodnutí a důvody i hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno (čl. 6 odst. 9)

Podle § 67 (odst. 2) SprŘ se rozhodnutí vyhotovuje v písemné formě.

Na základě § 68 SprŘ (odst. 1) obsahuje rozhodnutí výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Ve výrokové části (odst. 2) se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků (odst. 2).

V odůvodnění (odst. 3) se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

V poučení (odst. 4) se pak uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

Rozhodnutí se dle § 72 SprŘ (odst. 1) účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Nestanoví-li zákon jinak, má ústní vyhlášení účinky oznámení pouze v případě, že se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.

Podle § 13 (odst. 3) zákona o IPPC musí integrované povolení, které úřad vydá na podkladě výsledků projednání žádosti, kromě obecných náležitostí stanovených správním řádem obsahovat: údaje o žadateli (písm. a, b), popis zařízení a s ním spojených činností a popis umístění zařízení (písm. c), podmínky provozu zařízení a s ním přímo spojených činností, dále postupy a opatření zabezpečující plnění těchto podmínek (písm. d) (detailně upravené v odst. 4). Podle odst. 5 je součástí odůvodnění integrovaného povolení i vypořádání připomínek k žádosti obsažených ve vyjádřeních, a to v plném rozsahu. Úřad je rovněž povinen zahrnout do integrovaného povolení požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku k posouzení vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu, pokud jsou v něm uvedené, nebo v integrovaném povolení uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen zčásti.

Vodní zákon v náležitostech povolení k nakládání s vodami, k některým vybraným činnostem odkazuje na vyhlášku MZE č.432/2001 Sb.⁴². Podle § 3 a § 5 musí povolení k nakládání s vodami mj. obsahovat druh, účel a rozsah nakládání s vodami (písm. b), dobu, na kterou se povolení vydává (písm. c), údaje o množství a jakosti vod, se kterými je povoleno nakládat (písm. f), stanovení povinností a uložení podmínek, za kterých se nakládání s vodami povoluje (písm. g) a vypořádání se s případnými námitkami účastníků řízení (písm. h).

⁴² Další náležitosti povolení jsou stanoveny např. v následujících předpisech: nařízení vlády č. 61/2003 Sb. či vyhláška č. 135/2004 Sb.

VII Empirická část

V této části práce jsou prezentovány výsledky výzkumu, které vypovídají o naplňování zákonných požadavků týkající se účasti veřejnosti upravených ve správním řádě a dvou zákonech speciálních, o pohledu respondentů, tj. zástupců NNO, kteří se zúčastnili řízení vedených podle vodního zákona a/nebo zákona o IPPC, a v neposlední řadě o demokratičnosti vedení rozhodovacích procesů, což je část vyplývající z teoretické části práce.

1 Metoda

1.1 Respondenti výzkumu

Respondenti byly vyhledáni převážně na základě informací poskytnutých oslovenými orgány státní správy⁴³ o sdruženích, která se účastní či účastnila vodoprávních řízení a/nebo řízení o IPPC vedených na daných úřadech. Výběr respondentů byl motivován snahou zajistit co největší reprezentativnost výsledků výzkumu – vybrány byly tedy NNO z různých částí republiky (Brno, České Budějovice, Plzeň, Praha, Olomouc, Ústí nad Labem) a rovněž různého charakteru, stupně odbornosti, velikosti a známosti (od místních a laických sdružení po odborné a profesionální organizace).

Výzkum byl proveden s 12 respondenty. Deset z nich představují zástupci NNO, kteří se za NNO účastní nebo účastnili správních řízení vedených dle vodního zákona či zákona o IPPC. Jeden respondent je pak členem NNO, která se však řízení (dosud) neúčastní. Do výzkumu byl však zahrnut na základě svého několikaletého působení na vodoprávním úřadě, a tedy i znalostí a zkušeností s fungováním řízení a pohledem na NNO „z druhé strany“. Dvanáctým respondentem je advokát, jenž dvě NNO v řízeních zastupoval.

⁴³ Ministerstvo životního prostředí, všechny krajské úřady, všechny vodoprávní úřady pražských městských částí a Středočeského kraje.

Název NNO	Zkratka	Účast	Činnost	Působnost	Charakteristika/vliv na názory
Daphne	Daphne	voda	-	-	bývalý zaměstnanec vodoprávního úřadu
Děti Země Brno	DZ Brno	voda, IPPC	20 let	celá ČR	známá, dlouhodobě působící NNO
Hnutí Duha Olomouc	HD	voda	10 let	celá ČR	známá, velká, dlouhodobě působící NNO
Unie pro řeku Moravu	UPRM	voda	15 let	celá ČR	odborná, dlouhodobě působící NNO
Advokát	Adv	IPPC	-	-	advokát zastupující NNO
Zdravé ŽP Běchovice	Běch	voda	5 let	lokální	místní NNO
Občanská liga	OL	IPPC	18 let	lokální	místní NNO
Amika	Amika	IPPC	10 let	celá ČR	známá, velká, odborná NNO
Hezké Jižní Město	HJM	voda	5 let	lokální	místní NNO
Děti Země - Plzeň	DZ Plz	IPPC	20 let	celá ČR	známá, dlouhodobě působící NNO
OS pro Dáblice	OSD	IPPC	2 roky	lokální	místní NNO
Jihočeské matky	JM	IPPC	20 let	celá ČR	známá, dlouhodobě působící NNO

1.2 Metody sběru dat

Při výzkumu byla použita metoda polostandardizovaného rozhovoru s účastníky zkoumaných řízení. Daná metoda se z důvodu vysoké flexibility přispívající k vyšší výpovědní kvalitě výzkumu a především pak z hlediska cílů mé práce (tj. jednak ověření teorie, jednak objevení nové teorie) jevila jako nejvhodnější.

Na základě porovnání článku 6 Aarhuské úmluvy a zkoumaných českých zákonů a na základě poznatků z literatury tematizující problémy mezi státní správou a NNO jsem si vytvořila okruhy témat z nich vyplývajících otevřených otázek. Ty se týkaly tří hlavních oblastí – zkušeností a spokojenosti NNO s českou právní úpravou, dodržování zákonů při řízeních a vztah mezi státní správou a NNO⁴⁴.

K respondentům jsem tedy přistupovala již se seznamem předem připravených otázek, které jim byly buď systematicky pokládány podle pořadí nebo jsem se od daného řazení otázek odkláněla či je zcela měnila, podle toho, jak si to vyžadoval průběh rozhovorů. Několik málo otázek se hned u prvních respondentů ukázalo jako nerelevantních a byly z výzkumu vyřazeny, některé naopak nově vyvstaly. Tím se hned na začátku výzkumu vytvořil seznam stálých otázek, které se ukázaly jakožto dotazy vedoucí k odpovědím s vysokou výpovědní hodnotou pro předmět a cíle mé práce a které pak byly pokládány všem respondentům. Vedle těchto „povinných“ otázek pak byly podle situace pokládány i otázky v seznamu neuvedené, avšak relevantní pro daný rozhovor.

Rozhovory byly provedeny v období od listopadu 2009 do ledna 2010 a byly nahrávány na diktafon.

⁴⁴ Jednalo se tedy o otázky vztahující se ke zkušenostem, k názorům, k pocitům, ke znalostem a otázky kontextové (viz kval.výz. 168).

Délka rozhovoru se pohybovala v rozmezí 45 minut až 140 minut. Průměrná délka rozhovoru se pohybovala okolo 90 minut.

Kromě jednoho případu, kdy byl rozhovor veden zároveň se dvěma zástupci NNO, se rozhovory odehrávaly vždy s jedním respondentem v místě jejich bydliště či působení.

1.3 Techniky analýzy

Metoda analýzy a interpretace dat se lišila podle požadovaných výstupů.

Pro účely nalezení odpovědi na výzkumnou otázku tážící se po původu neefektivní účasti NNO byla použita **metoda zakotvené teorie** (podle přístupu Corbinové a Strausse, 1999). Veškeré předpoklady jsem se pokusila odložit a přistoupit k textu bez „předporozumění“. Empirické indikátory, tj. datový materiál obsahující přepsané výpovědi respondentů, jsem pak okódovala a tyto základní kódy dále slučovala či naopak dělila na podkoncepty, čímž jim byly přiřazovány stále obecnější označení – nejprve koncepty a poté ještě abstraktnější kategorie (tzv. otevření kódování). Ty jsem pak vzájemně porovnávala a propojovala (tzv. axiální kódování) a v konečné integraci konstruktů jsem pak identifikovala kategorie a jejich vztahy, které se ukázaly být z hlediska jako ústřední (tzv. selektivní kódování) – tj. byly určeny příčiny neefektivní účasti NNO.

V případě dalších cílů práce (zjistit soulad mezi Aarhuskou úmluvou a jejím naplněním v legislativě i v praxi, ověřit platnost nastíněných problémů ve vztahu mezi státní správou a NNO a zhodnotit demokratičnost vedení procesů na základě daných kritérií) jsem k textu přistupovala již se seznamem kódů vycházejícím z teoretické části práce (tj. pět dimenzí demokracie a jejich subdimenzí, pět hlavních problémů a „sub-problémů“ mezi státní správou a NNO v ČR a jednotlivé požadavky Aarhuské úmluvy i jejich „protějšky“ v českých zákonech). Interpretace v tomto případě nevyžadovala tak vysokou míru abstrakce; stačilo pouze základní tematické rozkryté textu a vytvoření konceptů – provedeno bylo tedy jen **otevřené kódování**.

K organizaci dat, která by umožnila systematické prozkoumávání vytvářených a vytvořených konceptů a kategorií jsem použila **metodu rámcové analýzy** opírající se o sestavení mnoha dvoudimenzionálních textových tabulek (Excel), do jejichž řádků byly umísťovány nejčastěji zkrácené citace respondentů, do sloupců pak kódy (na různě abstraktní úrovni). Celá tabulka pak nesla abstraktní označení shrnující všechny v ní obsažené kódy.

Vzájemné propojování a vytváření kauzálních a důsledkových sítí mezi jednotlivými kategorií pak bylo prováděno ručně.

1.4 Etické aspekty

Všichni respondenti souhlasili s nahráváním rozhovoru na diktafon a dali informovaný souhlas k zveřejnění svých výpovědí pro účely této práce i uvedení jejich autorství. Přesto však v prezentaci rozhovorů neuvádím jména respondentů, nýbrž jen název NNO, kterou zastupují nebo které jsou členem.

V případě citlivých dat byla tato respondenty sdělena mimo diktafon a ve výzkumu vyřešena prostřednictvím uvedení informace bez odkazu na konkrétní NNO.

2 Prezentace výzkumných dat

Výsledky empirického výzkumu uvedené v této kapitole jsou nejčastěji prezentovány formou uvádění citací (jednoho či několika) respondentů, jež nejlépe vystihují názor či zkušenost respondenta/ů k danému tématu. Citace jsou vždy uvedeny stručným shrnutím dané problematiky a zkušeností NNO s ní a doplněny informacemi, kolik dalších respondentů sdílí stejný či podobný názor. Počet stejných či podobných odpovědí je nejčastěji uváděn číslem v závorce.

2.1 Nastavení a praktické naplňování zákonů

2.1.1 Oznámení o zahájení řízení

Podle vodního zákona obdrží sdružení, které má na úřadě podanou žádost, dopis, v němž je informováno o zahájení řízení. V případě IPPC úřad vyhláší informaci na úřední desce a na internetu.

Při rozhovorech vyšlo najevo, že šest sdružení ze sedmi je s nutností sledování desky nespokojeno. Ukázalo se rovněž, že problém s vyvěšováním informace na desce je spjat s krátkými lhůtami na přihlašování do řízení (8 dní).

„Když (...) vnitřně obesílaj, tak máte osm dní na tu reakci. A to jde, protože vám přijde dopis. Ale když to vyvěsej jako veřejnou vyhlášku, tak vy musíte od datumu vyvěšení do osmi dnů to dát vědět. To znamená vy musíte furt sledovat veřejnou desku.“ (HJM)

„[P]okud to bylo osm dní od doručení dopisu, tak to je dobrý, to si myslím, že je normální, ale osm dní od vyvěšení na úřední desku, to znamená, že tak minimálně jednou za týden projdeš ty úřední desky a zbyde ti ten jeden den na přihlášení.“ (DZ Plz)

Žádný problém v poskytování informací veřejnou vyhláškou nevidí jedno sdružení:

„Já si nedokážu asi prakticky představit, jak to udělat při ušetření papírů. Jestliže je v našem zájmu účastnit se řízení, tak myslím, že máme sledovat a v době, kdy většina věcí funguje elektronicky, tak nevidím v tom problém.“ (Arnika)

Problém informování prostřednictvím desky byl pěti respondenty ze sedmi dán do souvislosti s kapacitou NNO.

„Takhle musíte sledovat úřední desky každý týden. A pokud ty pracovníci nebo dobrovolníci nezvládají tu denní periodu nebo mají nějaký jiný aktivity nebo jedou na dovolenou nebo jsou nemocný, tak osm dní proběhne strašně rychle, kdežto když přijde dopis, to máte na stole a můžete se rozhodovat v ruce. (DZ Brno)

„Tak já to ještě беру, že když to děláme takhle kampaňovitě, že teda máme na to nějaký systém, snažíme se na to sehnat aspoň nějaký dobrovolníky, dá se to nějak dělat. (...) Ale když si to vezmu z pohledu toho občana, kterej by se vyloženě zajímal o to, co se děje v jeho okolí a měl třeba malý občanský sdružení, který by se zabývalo tím svý okolím, tak pro něj nějaký takovýhle sledování úředních desek, to je jako zvláštní, no.“ (DZ Plzeň)

Jedna respondentka pak poukázala na skutečnost, že „kolikrát na tom venkově třeba i starší lidi, kteří nemusí mít počítač nebo s ním dobře zacházet, tak že je to může nějakým způsobem brzdit“ (206).

Pokud jde o naplňování zákonného požadavku o vyvěšování informace, respondenti většinou potvrdili, že informace o zahajovaném řízení skutečně elektronicky zveřejněna bývá. I zde se však mohou vyskytnout problémy:

“Když je to na internetu blbě vyvěšený, to znamená když úředník udělá chybu, což se taky stalo, tak platí to, co je na fyzický desce. Když to vyvěsí pozdě, tak úřad se omluví, ale lhůtu máte pryč”. (HJM)

Někdy je rovněž obtížné elektronicky zveřejněnou informaci dohledat. Tento problém zmínily tři respondenti.

“ [P]roblém je dostat se k informacím. Mají být zveřejněny na portálu veřejný správy a tam nejsou. (...) (J)sou někde na nějakým jiným portálu. (...) Není to prostě úplně přehledný ten systém.” Vzápětí však respondent dodává: „Ale tak to nejsou nějaký zásadní věci. Na internetu to bývá, akorát je to špatně dohledatelný”. (Adv)

„[V]idím problém v zasutosti toho informačního systému. (...) Mohly by bejt víc ty stránky vytažený dopředu. Než se člověk proboxuje x odklikama na to oznámení, tak je to problém. A každej kraj to má jinak, tak myslím, že by bylo přívětivější, kdyby to bylo nějakým způsobem unifikovaný, aby to lidi snáz našli.” (Arnika).

Se způsobem poskytování informace dopisem jsou sdružení spokojena. Jako nedostatek se se ukázal poměrně vágně formulovaný požadavek „místní a věcné specifikace“ v žádosti dle vodního zákona. „Nikdo vám neříká, co je věcně a co je předmět (...). My jsme prostě řekli,

že my chceme být informovaný o všech záměrech na Jižním Městě. Načež oni nám řekli, že to není dostatečně místně specifikovaný. (...) vy si musíte vybrat nějakou část. Tak jsem říkal: dobře, podle zákona o informování 123/1998 jsme podali žádost, do jakých částí se dělí Jižní Město a co je to lokalita, když to musí být podle té lokality (...) Tak jsme jim to takhle napsali a oni napsali, že to dostatečně nespecifikujeme. Přitom já jsem jim říkal: no, nezlobte se na mě, ale zákon mě prostě neomezuje – já kdybych řekl, že chci pravej břeh Vltavy, tak prostě to je přesně územně specifikovaný a to musíte nějak zpracovat. Ne prostě. (...) No potom další story byla věcná specifikace. Takže jsem napsal, že chceme podle všech předmětů a oni mi napsali, že to nelze, že to není dostatečně věcně specifikovaný. Já jsem říkal: podle všech předmětů, který projednává váš úřad. Takže to není dostatečná věcná specifikace. Tak jsem jim napsal, aby mi udělali výčet, co ten úřad projednává podle toho vodního zákona a napsal jsem jim do toho dopisu, že podle toho seznamu, který nám napíšou, tak chceme podle všech. To zase napsali, že to nejde. No a kvůli tomu nás vyřadili.“ (HJM)

Co se pak týče povinnost informovat NNO, které má podle vodního zákona podanou žádost, ve velké většině případů je naplňována.

„To (...) z větší části probíhá bez problémů, v pořádku, prostě tam ty problémy nejsou z hlediska té správní stránky, z hlediska toho správního řádu. (...) [P]okud je tam nějaká nevládka přihlášená, tak to dělají. Zase, není to ve stoprocentech, vždycky to záleží na člověku.“ (Daphne).

Problémy s opomenutím úřadu informovat je o zahájení řízení zmínilo pouze jedno sdružení – neděje se však často.

„Samozřejmě někdy se stane, že jsme opomenutý, takže potom podáváme odvolání a buď se to vrací zpátky nebo podáváme žaloby. Ale to je v ojedinělých případech, že jsme opomenutý.“ (DZ)

Stejně tak byl jednou zmíněn problém nevyvěšení informace na úřední desce.

„Už se nám stalo, že některá věc nebyla vyvěšena fyzicky na úřední desce a když jsme teda řekli, jestli náhodou by nechtěli prodloužit lhůtu oznamovací, protože to nebylo vyvěšeno na úřední desce, tak se našla klička, že to visela no Praze 8 a že to stačí.“ (OSĎ)

2.1.2 Informace v oznámení o zahájení řízení

Sdružení se shodují, že „podoba té informace je (...) velmi různá.“ (UMŘM) „To záleží na úředníkovi, kterej to zrovna poslal.“ (HD)

„Máte úředníky, který vám podají takovou informaci, že ani nemusíte si k tomu další věci zjišťovat a už na základě té informace pochopíte, jestli je to závažná věc, nebo jestli vůbec nestojí za to se tam přihlašovat.“ (JM, 225)

Informace vypadá většinou tak, „že je nám oznámeno, že bylo zahájeno řízení a že se můžem do osmi dnů přihlásit. A pak v druhém kroku, až v dalším dopise, až se přihlásíme, je napsáno, že je možné se vyjádřit (...) k podkladům, a že podklady jsou na tom úřadě k dispozici k nahlédnutí. (...) [S]amozřejmě to řízení musí bejt nějak popsáno, takže na stránce je napsáno vedeme řízení (...), žadatel podal žádost, dodal nějaký podklady, ty tam jsou buď vyjmenovaný nebo ne, to je různý a je v podstatě na nás, jestli pojedeme do spisu, anebo do spisu nepojedeme, jestli nám ty informace stačí nebo nestačí“. (DZ Brno)

NNO se pak často musí samy shánět po dalších informacích. „Někteří tam prostě napíšou jenom název toho, o co je žádáno, bez dalších informací, a záleží, jestli si já tam zavolám a zeptám se.“ (UPŘM).

Informace o dopadech na životní prostředí se v žádosti nevyskytují. Informace zpravidla obnáší „(j)enom co se děje, kde, co...“ (HD)

„Ne ne, tam není nic (environmentální informace – pozn. aut.). Tam jsou jenom právní. Jaká stavba, kdy byla podána žádost, že jsou podklady, kdo je žadatel nebo koho zastupuje, žádný jiný podklady tam nejsou. Ty jsou všechny ve spisu. Jako samozřejmě když se jedná o kácení dřevin, tak je to ekologický téma, když se jedná o stavební řízení na dálnici, tak tam žádný ekologický údaje nejsou.“ (DZ Brno)

Podobně je to s procedurou EIA – informace o tom, zda u záměru probíhala EIA, nevyskytují.

„To tam myslím takový údaje nebývají. Prostě buď v tom spisu je stanovisko EIA nebo není.“ (DZ)

2.1.3 Informace ve spisu

Povaha informace ve spisu závisí na typu řízení, avšak obecně lze říci, že účastníci řízení mohou ve většině případů nalézt ve spisu to, co požaduje zákon.

„[Z]ávisí na tom řízení. Pokud se máme týkat vodního zákona nebo IPPC, tak samozřejmě zákon to vyžaduje, takže tam ty podklady nějaký jsou, u toho vodního zákona, tam se tím životním prostředím moc detailně nezabývají, sice tam samozřejmě jsou nějaké údaje o vlivu nějakých látek nebo té stavby na vodní toky nebo tak, ale detailně zas jako ne, spíš jsou tam ty technický věci. U toho IPPC samozřejmě tam musí bejt podle zákona vlivy na ovzduší, na hluk, prach a tak dále, tak tohle pak je v tom spisu samozřejmě.“ (DZ Brno)

Informace ve spisu pak zpravidla NNO pro posouzení problému postačují.

„[N]a nedostatek technické a vstupních údajů v naší argumentaci jsme si nemohli vůbec stěžovat.“ (OL)

Jedenáct respondentů pak uvedlo, že s nahlížením do spisu většinou není žádný problém. Samozřejmě za předpokladu, že NNO jsou účastníky řízení.

„[O]ni jsou prostě povinni nám vyhovět, když tam prostě s tím přijdem, že jsme účastníci řízení, tak nám dejte spis a je to.“ (HD)

„Samozřejmě daj vám to, když jste účastník správního řízení, který má jasné pravidla, k čemu se můžete dostat, tak to zase daj.“ (HJM)

V případě IPPC úřady navíc NNO posílají dokumentaci na CD.

„Úřady nám vždycky pošlou CD, kde je celá ta dokumentace, což je dobrý.“ (DZ)

„Většinou ten úřad vzal tu žádost tak, jak mu přišla v několika kopiích a takhle jí poslal, takže pak přišel celý ten šanon s těma přílohami.“ (Adv)

Na okraj lze zmínit, že několik sdružení v této souvislosti zdůrazňuje problém dostat se k informacím za předpokladu, že účastníky řízení nejsou (např. nestihnou se přihlásit v osmidenní lhůtě).

„[P]roblémy jsou právě v takových případech, kde účastníci řízení nejsme, kde teda žádáme informaci podle té 123. A oni dokonce porušují zákon nejenom vůči nám, ale prostě obecně – lidi, když něco jim má vyrůst za humnami a oni jdou na ten příslušný úřad a chtějí informaci, tak se pořád ještě vymlouvají na to, že správní řízení jsou neveřejná a že na ty informace z těch řízení mají nárok vlastně jenom účastníci řízení. Ale to není pravda, protože podle správního právního výkladu oni třeba nesmí získat informaci o bydlišti toho investora, o jeho majetkových poměrech, nějaký věci, který by se týkaly obchodního tajemství, ale obecný záležitosti jako kde to bude stát, jak to bude vypadat, to může vědět úplně každý. Ale běžně se stává na úřadech, že si nám stěžují lidi, že někde se obrátili, že chtěli se podívat do dokumentace, že jim to odmítli.“ (JM)

Jediným problémem v poskytování informací NNO v roli účastníků řízení bývá poměrně častý požadavek na zaplacení správních poplatků za pořízení kopie ze spisu, z něhož jsou NNO ze zákona osvobozena. Tuto zkušenost učinilo pět sdružení.

„[V] minulosti se objevily případy, kdy chtěli za kopii 15 korun jako správní poplatek za stránku, tak jsme museli těm úřednicím vysvětlit, že nejsme komerční firma, ale že jsme občanské sdružení, které je od poplatku osvobozeno. to se stane tak jednou za tři roky.“ (DZ Brno)

„[Ch]těli, v Újezdě například vůbec nevěděli, že je nemají chtít, takže zase jsme je museli poučovat, že teda to ne.“ (Běch)

2.1.4 Lhůta na přihlášení

Oba sledované zákony zakotvují osmidenní lhůtu na přihlášení do řízení.

Osmidenní lhůta na přihlašování připadá krátká a způsobující v této souvislosti problémy čtyřem zástupcům NNO (různé velikosti, odbornosti a délky činnosti).

„[T]a lhůta přihlásit se do osmi dnů je podle nás strašně krátká (...) to nezvládá podle mě ani úředník něco řešit do tejdne, natož občanské sdružení.“ (DZ Brno)

Hlavním důvodem je přitom skutečnost, že *„těch informací je tolik a ty problémy jsou tak komplexní, že se rozhodnout za osm dní, zda se účastníme nebo neúčastníme řízení je náročný.“* (DZ Brno)

Jak již bylo řečeno výše, osmidenní lhůta způsobuje problémy především v souvislosti s „obdržením“ informace prostřednictvím veřejné desky. Čtyři sdružení však v souvislosti s tím vyjádřila názor, že lhůta osm dní je dostatečně dlouhá doba, pokud informace přijde dopisem. *„Osm dní je málo, no. (...) [P]okud to bylo osm dní od doručení dopisu, tak to je dobrý, to si myslím, že je normální, ale osm dní od vyvěšení na úřední desku!“* (DZ Plz)

HJM pak v souvislosti s osmidenní lhůtou zmiňuje i nerovné postavení NNO vůči ostatním účastníkům řízení. *„[O]statní účastníci mají delší doby a proč občanská sdružení mají jenom osm dnů? To považuju za naprosto diskriminační.“* (HJM)

Tři respondenti se o osmidenní lhůtě vyjadřují jako sice o krátké, avšak dostačující (opět se jedná o sdružení různé velikosti, odbornosti a délky činnosti). I oni však vidí jisté komplikace ve spojení lhůty s vyvěšením informace na úřední desce. *„Když je to veřejnou vyhláškou – jako většina věcí je veřejnou vyhláškou – a honem do těch osmi dnů to nafofrovat, tak to dá docela práci. Ale „[m]ně to problém zatím nedělá“* (Běch, 93)

„Je trošku šibeniční, mohla by být trochu delší, ale taky si nemyslím, že by to byl takovej problém.“ (Arnika)

„[Z]ákladní problém to není. My o těch věcech samozřejmě dopředu předem víme nebo prostě počítáme s tím a ohlídáme si to. A když teda je to potřeba, tak prostě to holt do těch osmi dnů nebo do tý patřičný lhůty sesmolíme nebo se přihlásíme. No ale samozřejmě je pravda, že pokud by člověk jenom trošku zaspal nebo to nechal dýl, tak mu to všechno uteče.“ (OS Ďáblice).

V osmidenní lhůtě pak nevidí problém 2 respondenti: *„Čistě na to přihlášení, abysme řekli, že chceme být účastníci řízení, tak to jako stačí.“* (HD).

V souvislosti s osmidenní lhůtou je rovněž relevantní zmínit četnost sledování desky a případy uniklých řízení. Většina NNO sleduje veřejnou desku 1x týdně, v některých

případech však i denně. I přesto 4 NNO přiznávají, že se kvůli osmidenní lhůtě nestihli do řízení přihlásit, resp. skutečnost, že se vyhlašuje řízení, jim „unikla“. Dvě NNO pak vysvětlují, že řízení jim nikdy neunikla díky neustálému sledování situace ohledně řízení. „No neuniklo, protože jsme si to pohlídali, resp. tyhle věci (...) souvisle sledujeme.“ (OSĎ)

Tři zástupci NNO však považují propásnutí lhůty za svůj problém. „Samozřejmě námitka může být taková, že když to to občanské sdružení nezvládá, tak ať to nedělá, no.“ (DZ Brno)

„Jestliže je v našem zájmu účastnit se řízení, tak myslím, že máme sledovat.“ (Arnika).

„[T]o je zas na druhou stranu náš problém do určitý míry, a taky protože ty účastníci další nebo taky ten žadatel o tu výjimku, případně o cokoli, tak taky běží mu termíny a potřebuje to v nějakým rozumným čase stihnout, takže přijde mi to jako relativně takovej kompromis.“ (HD)

O lépe vyhovující lhůtě neměli zástupci NNO, kteří s délkou lhůty nesouhlasili, přesnou představu. Nejčastějším návrhem bylo značně obecné „trochu delší“. Dvěma konkrétní návrhy byla přibližně dvojnásobná délka, tj. „třeba těch 15 dní (...), aby se člověk seznámil s celým problémem“ (DZ Brno)

2.1.5 Lhůta na vyjádření

Lhůta na vyjádření (tj. zaslání námitek a jiných dokumentů) je v zákoně o IPPC 30 dní. Ve vodním zákoně pak lhůta odvisí od složitosti dané problematiky a stanovuje ji úřad. Lhůta na vyjádření se tak může pohybovat od 8 do 30 dnů.

Názory na délku lhůty se liší. Tři sdružení (rovněž různé velikosti, odbornosti a délky činnosti) vyjádřila s 30 denní lhůtou spokojenost.

„30 dní stačí, rozhodně.“ (DZ Plzeň)

„Já si myslím, že co se týče těch námitek a stanovisek, tak že to je dostatečná doba. Jako to by pak bylo, že by to člověk nějak oddaloval.“ (HJM)

„Lhůta 30 dní je v pohodě. Protože stejně i kdyby se protáhla o další měsíc, třeba aby člověk moh s něčím argumentovat, tak už musíte mít v ruce nějakou studii, kterou když neuděláte za měsíc, tak za dva měsíce taky ne. Takže myslím, že 30 dní je v pořádku.“ (Arnika)

Tři sdružení se vyjádřila, že vyhovující délka lhůty na vyjádření je závislá na konkrétním řízení, tj. na jeho složitosti. Někdy je tedy příliš, někdy naopak dostačující. Úřady „stanoví lhůtu, do kdy je možný podat to vyjádření a to tam daj podle svýho uvážení často, takže to je třeba 8 dnů nebo 15 dnů, a těch 8 dnů už je pro nás hodně málo. Taky záleží pochopitelně,

jak je to složité ta věc, o kterou v tom řízení jde. Taky závisí, jestli to člověk zná v tom terénu, nebo se tam musí jet podívat a podobně” (UPŘM)⁴⁵

„Nebo když je to někde mimo, není to přímo na území města (...) [Č]lověk tam musí nějakým způsobem dojet, projít si to, popřemýšlet, než něco dá dohromady.” dodává HD.

V podobném smyslu se vyjadřuje i další respondentka: *“ [O]na by v podstatě byla vyhovující, ale potom, když se jedná o takový odbornější a specializovanější záležitosti, tak tam už potom třeba by člověk potřeboval požádat nějaký odborný pracoviště a tam už je krátká.”* (JM)

Důležité je však rovněž dodat, že v případě vodoprávních řízení *„někteří (úředníci – pozn. aut.) ten čas ani neomezují.”* (UPŘM)

Podle jednoho sdružení je lhůta na vyjádření sice náročná, ale dostatečná. Předpokladem je ovšem obeznámenost NNO s danou problematikou. *„Bylo to samozřejmě vždycky na krev, ale tím, že my jsme tu Spolchemii dělali dlouhodobě... když přijdete k tý bezpečnostní zprávě, která má 300 stránek a uvidíte jí poprvý, tak nebudete vědět vůbec, která bije. Když už se tím začnete prokousávat a hlavně od určitého okamžiku se seznámíte s tou strukturou Spolchemie (...) Ale samozřejmě jako pro nechemika to bylo na krev.”*(OL)

Naopak pro malá laická sdružení je podle názoru několika respondentů 30 denní lhůta zcela nedostatečná *„Představte si jako laik, který se o to dlouhodobě nezajímá, tak si myslím, že nemá absolutně žádnou šanci.”* (OL).

Pro dvě sdružení je pak lhůta zcela krátká.

„Ta je krátká, něco kloudnýho promyslet a vymyslet, to je krátký. Opravdu. Když začnete studovat něco, co vůbec neznáte, nevíte atd.” (OSĎ)

Na otázku o požadované délce lhůty, která by sdružením vyhovovala, byla nejčastější odpovědí, že *„to je velmi různý“* (HD), neboť závisí na složitosti případu a na obeznámenosti sdružení s problematikou. Jedna NNO podotýká, že by však v každém případě by mohla být delší, *[p]rotože stejně my se vyjádříme, a pak to tam leží 2 měsíce na správním orgánu a nic se jako neděje.”* (DZ Brno)

2.1.6 Raná fáze rozhodování

IPPC řízení ani vodní řízení nejsou počáteční fáze rozhodování.

⁴⁵ Respondent hovoří o lhůtě podle vodního zákona:

„U IPPC, (...) tam žádný strategický rozhodování není, tam už je jednoznačně daný záměr, kterej prošel třeba procesem EIA, takže varianty byly vybrány, a teď se řeší, jestli ten záměr lze realizovat v souladu se zákonem, tak jak si ho žadatel naplánoval. Takže tam se dá akorát ovlivnit to, aby ty vlivy byly eliminovány a pokud to nejde eliminovat nebo snížit ty vlivy, tak prostě ten žadatel musí změnit projekt.“ (DZ Brno)

Podobně je to s řízeními dle vodního zákona: „[V]e vodním zákoně jsou povolení ke stavebním dílům, to je v podstatě až ten závěrečný proces. Připravíte stavby a nakládání s vodami, to se sice někdy třeba dělá jako dřív, ale většinou je x těch řízení, ať už územko před tím stavebním povolením nebo té 114 nebo ty řízení z hlediska té 114, třeba ty zvláště chráněné druhy, tak tomu předcházejí.“

„[V] případě procesu IPPC a vodního zákona tak tam už o variantách se nedá mluvit, tam už se jenom omezují ty negativní vlivy.“ (DZ Brno)

Na základě toho si jsou NNO vědoma potřeby a významu účasti rovněž v řízeních, která řízením dle zákona IPPC a zákona vodního předcházejí, přičemž podotýkají, že čím ranější fáze rozhodování (či posuzování), tím lépe. O důležitosti vstoupit do co nejranější fáze rozhodování výslovně 5 sdružení.

„[C]elej ten proces sledujeme od začátku (...)“ (DZ Brno)

2.1.7 Diskuse veřejnosti s žadatelem před rozhodovacím procesem

Požadavek, či spíše doporučení o zahájení diskuse ještě před spuštěním povoleního procesu do české legislativy implementován není a přirozeně se tak nenaplnuje ani v praxi.

„[P]roblém je, že nevím, co se bude žádat, no tak já když dělám dálnice, tak vím, že investorem je Ředitelství silnic a dálnic, ale nevím, když se někde staví továrna nebo skládka, já to nevím ani neznám toho investora, takže se nemůžu ani dopředu ptát a pochybuju, že by soukromá firma poskytovala nějaké informace mimo zákon.“ (DZ Brno)

NNO má tak možnosti “diskuse” teprve v rámci regulerního správního řízení. *„Samozřejmě když potom běží správní řízení, tak aspoň víme, v jaký fázi to je a můžeme žádat nějaký doplňující informace, jo. Když už jako se účastníme.“ (DZ Brno)*

Žadatel tedy potenciální dotčenou veřejnost před zahájením řízení nevyhledává.

„[P]okud je podnikatel, žadatel nebo firma seriózní, tak by měla stejným způsobem komunikovat s tou nevládkou potenciální, od správních orgánů může zjistit, které nevládky maj žádosti, a mohl by je dopředu informovat: je v plánu tohleto, můžete se k tomu vyjádřit

dopředu, samozřejmě jako nadstandard. Ale to on nedělá, protože ví, že názory nevládek stejně se neberou vážně. (DZ Brno)

Jedna NNO výslovně podotýká, že dřívější přístup k záměru by zvýšil šance na jeho ovlivnění.

„My ideálně bychom chtěli do těch záměrů, který se týkají těch řek, vstupovat, ještě když se tvoří.(...) Když se k tomu záměru člověk dostane, když už je zpracovanéj projekt, tak už je na tom utracených spousta peněz, času a práce a každéj investor se už snaží to v této fázi tlačit a už nechce přemýšlet, jestli to jde udělat nějak trochu jinak. Protože to trochu jinak znamená další náklady. Často velký. My se snažíme tomu Povodí říkat, že když nás k tomu přizve dřív, tak by na tom mohlo vydělat v tom smyslu, že může podobu těch projektů tomu přizpůsobit během vzniku těch projektů. Zatím to tak nevidí, ale snad se nám to někdy povede.“ (UPŘM)

2.1.8 Hodnocení zákonů ze strany NNO

Většina respondentů považuje celkové nastavení rozhodovacích procesů v zákonech a prostor, který dávají dotčené veřejnosti za více či méně vyhovující, ač nedokonalé.

„Procesy v pohodě (...). Samozřejmě námitka ještě byla, aby na úředních deskách to bylo ne osm dní od vyvěšení, ale osm dní od doručení. Takže tady se jedná spíš o nějaký lhůty, ale jinak ty procesy jsou pohodě. Jako nepřipadá mi, že by tam bylo nějaký omezení, co se týče správních řízení.“ (DZ Brno).

„(V) rámci těch řízení si myslím, že ty práva jsou dobrý.“ (UPŘM)

Tři respondenti se pak vyjadřují k nastavení procesů z hlediska účinné účasti veřejnosti kriticky.

HJM zastává názor, že *„celej ten proces je v podstatě nastavenej tak, aby vás vyřadili. Řeč je především o krátkých lhůtách, způsobu informování a nutnosti podávání místně a věcně specifikované žádosti.*

I kritikové nastavení procesů však vidí zásadní problém pro účast veřejnosti nikoli v zákonech, nýbrž v rozhodnutích úředníků. *„Je to nastavený tak, aby to vypadalo, že to je, ale není to účinný a samozřejmě pak ještě když se to dostane do té reálný situace, tak to ještě klesne ta úroveň, když to pak dostane do ruky nějaký ten úředník, konkrétní.“ (86)*

Deset NNO nepovažuje úpravu rozhodovacích procesů v daných zákonech za hlavní překážku efektivní účasti. Tři sdružení rovněž vyjádřila názor, že existuje velký rozpor mezi zákonem a praxí.

„[M]ně po těchto zkušenostech přijde, když to vezmu hodně obecně, tak že ty právní předpisy v zásadě jsou docela dobré, ale problém je v té realizaci, v té praxi.“ (DZ Plzeň)

2.1.9 Dodržování procesních práv NNO

V odpovědi na otázku týkající se procesního dodržení práv NNO obecně panuje mezi respondenty shoda – sedm respondentů odpovědělo přímo a tři nepřímo, že rozhodovací procesy obvykle probíhají z formálního hlediska podle zákona, přestože i zde se vyskytují četné výjimky.

„Co se týká formálního hlediska, tak většinou ten proces IPPC celkem jako jde, že to ten úřad celkem zvládá.“ (Adv)

„V zásadě ta mašinérie funguje, je to korektní jednání, lhůty se dodržují, dokonce tady bylo nějak prodloužený to rozhodnutí nebo něco takového, protože se tam doplňovaly nějaké věci. Takže tohle všechno není možný nějak říct, že by to nefungovalo.“ (OSĎ)

Důvodem poměrně častého dodržování zákona z hlediska procesního se ukázala být možnost využití opravných prostředků.

„[O]no to je tak dodržovaný asi, no. Když to není, tak je pak možnost se bránit.“ (UPŘM)

„[T]o je celkem bez problémů žalovatelný a musely bysme to u správního soudu vyhrát, takže to oni si nedovolí (nedodržet procesní práva NNP – pozn.aut.).“ (JM)

Problémy v dodržování procesních práv se však někdy vyskytují. Kromě již zmiňovaných spíše ojedinělých případů neinformování NNO o zahajovaném řízení a nesprávném vyvěšení informace byl zmíněn problém vyloučení NNO z řízení (2)⁴⁶.

„No, tak odmítnout nás chtěli i při tom vodním zákoně dokonce. Tam je řečeno, že i když nemá v těch stanovách slovíčko vodní, tak jako občanské sdružení má právo se přihlásit.“ (Běh)

„My jsme se přihlásili do těch řízení, ale oni řekli, že z hlediska ty naší specifikace to neodpovídá přesně tomu duchu. My jsme tam měli, že chceme o všech vodních řízeních, který odpovídají výstavbě domů, který zasahují do přírodních parků a tak. A tam je výstavba domů, ale oni napsali, že předmětem toho specifického řízení o nakládání s vodními zdroji nejsou budovy. A přitom ty budovy jsou přesně to, co ten developer chce udělat. Rozumíte, tzn. oni to udělaj tak, že vědí, o co žádáte, takže oni to napíšou, abyste nic nemohli. Jo a měli jsme tam jakékoli terénní úpravy a oni, že předmětem toho řízení nejsou terénní úpravy. Takže

⁴⁶ To se týká pouze vodoprávních řízení; na základě zákona o IPPC není možné NNO z řízení vyloučit

z toho důležitýho řízení ohledně nakládání nás vyřadili a udělali vedle řízení, který bylo ohledně úprav a my jsme měli možnost, ale kde už nic neuděláte, protože to šlo přes stavební zákon.“ (HJM)

Jako důvod (či jeden z důvodů) nedodržení zákona zmiňují čtyři sdružení neznalost či nedostatečnou znalost zákonných norem ze strany orgánů státní správy.

„[J]á jsem se přesvědčila, že právníčky tady na Magistrátu, že to je slabota. Třeba nevěděli o nějakých lhůtách atd. (...) Oni opravdu nevědí a když s nima mluvíte, tak zjistíte, že jsou úplně mimo.“ (Běch)

„[T]o jsou nezákonné věci, ale to je zase, že ten úředník pořádně neví, kdy co předložit.“ (HJM)

Tři sdružení uvádějí, že nedodržení zákona bylo podle jejich názoru v některých případech záměrné.

2.1.10 Zohlednění výsledku účasti veřejnosti

Námítkám (všem či alespoň některým) NNO ve zkoumaných řízeních bylo alespoň někdy vyhověno všem NNO kromě jednoho, ať už se jednalo o prvoinstanční řízení či řízení odvolací. Frekvence a míra úspěšnosti se však velmi liší. Vzhledem k rozdílné míře účasti NNO a odlišnosti jejich námitek však nelze míru prosazení u jednotlivých NNO srovnávat. Výsledky výzkumu dále ukazují, že míra zohlednění výsledku účasti NNO v řízeních záleží především na předmětu řízení, na konkrétních pracovnících správních orgánů a na vlivech dalších subjektů na rozhodovatele.

Obecně však sedm sdružení hovoří o „částečných“ úspěších a má pocit, že jejich účast v řízeních daný rozhodovací proces v některých případech skutečně ovlivní.

„[P]odařilo dostat do podmínek integrovanýho povolení nutnost měřit přítomnost perzistentních organických látek v odpadech.“ (Arnika)

„[Z]ávisí, co je cílem, že jo. Pokud je cílem prostě ovlivnit to řízení, to rozhodování, aby bylo podle zákona a aby se prosadily nějaký ekologický parametry, který si člověk tam napíše, tak tady ten minimalistický cíl může být splněnej z velké části. Pokud si člověk řekne, že cílem je zastavit ten záměr, tak to je téměř nerealistickéj cíl (...) Takže tyhlety minimalistický cíle se dají naplňovat téměř u každýho řízení.“ (DZ Brno)

„[V]e chvíli, kdy ty řízení začneme sledovat a účastnit se jich, tak si myslím, že aspoň trochu si daj pozor na to, co do těch rozhodnutí píšou. Což pokud tam není žádná účast veřejnosti

nebo nějakých jiných sdružení, když je tam jenom ten inventar třeba, tak mu tam napíšu skoro cokoli.“ (DZ Plzeň)

Často se však jedná spíše o „maličkosti“.

„To bylo v Dobrý Vodě u Nových Hradů. Tam je už roku 1991 ta balírna vody Dobrá voda (...) [D]va vrty už jsou v podstatě vybrakovány, takže otvírali další a právě k tomu otvírání dalších museli mít to integrované povolení. Takže my jsme žádaly, aby se monitorovaly poměry v průtoku ve Stropnici, aby se monitorovalo, jestli to nemá vliv na blízkou přírodní rezervaci Červený blato, jestli tam teda ta hladina spodní vody neklesá a nemůže to potom mít vliv a aby se monitorovalo, jaký vliv to může mít nebo... místní lidi si prostě stěžují, že jim klesá voda ve studni. Tak se nám podařilo jenom to monitorování těch průtoků v řece Stropnici (...). Tak to jediný dali do toho rozhodnutí.“ (JM)

[Ú]řad uznal spoustu našich připomínek oprávněných. [T]o jsem vybral jako pozitivní příklad, no. Je fakt, že ty výsledky nejsou nijak ohromující.“ (DZ Plz)

Pět sdružení pak zastává názor, že účast veřejnosti v mnoha řízeních je spíše formalita.

[P]ředstava, že (...) někdo, kdo je laik, aby na jeho názory a obavy byl brán zřetel, tak to je v našich podmínkách absolutní chiméra. (OL)

„[T]yhle řízení, to je čistě pro veřejnost, která není informovaná, aby nabyla dobrého dojmu. To jsou mimikry, to je aby se neřeklo, že nic neprobíhá.“ (HJM)

„[B]ohužel i ten proces (...) k IPPC je v podstatě kosmetická záležitost. Protože já jsem se nesečkala s tím, že by někdy vydali rozhodnutí, že něco nepovolují. Takže je to podle našeho názoru taková hra na demokracii, jako že se to projednalo s veřejností. Taky tím, že jsme v EU, tak máme závazek to tak dělat, je to povinnost, aby si udělali čárku, že teda to proběhlo, nicméně je to jenom formalita a v podstatě není příliš velká naděje to zvrátit.“ (JM)

„[N]a jednu stranu se tady takto horko těžko projednává tadyta věc a vybojovává se tam nějaký vyšší stupeň ochrany, ovšem na druhou stranu – nebo současně – vlastně vůbec se nepočítá s tím, že by toto bylo kdy realizováno.“ (OSĎ)

Tři sdružení se pak vyjádřily, že v řízeních je velice lehké cokoli prosadit a velmi těžké tomu zabránit.

„[M]yslím si, že je velmi jednoduché cokoli protlačit a pro cokoli získat v podstatě to povolení a že je velmi složité něco napadnout úspěšně.“ (OSĎ)

Čtyři sdružení udávají, že důležitá řízení se často konají v době kolem Vánoc a v červenci, kdy je mnoho lidí na dovolených. I to by mohlo vypovídat o nechtěné účasti veřejnosti.

„Shodou okolností jsem já četla o Vánocích rozhodnutí o tom, že tam bude hlukový pásmo, tak jsem všechny zburcovala.“ (Běch)

„[N]evím, jestli je to náhoda, nebo nějaký úmysl, ale skoro mám někdy pocit, že je to i úmysl – že často tady to období, kdy se něco musí udělat, připadne buď na vánoční svátky nebo na léto.“ (OSĎ)

2.1.11 Věcné vypořádání námitek

Zatímco námitky jsou většinou vypořány z formálního hlediska, z hlediska věcného je situace o mnoho horší. Jedenáct respondentů si stěžuje na ignorování a ledabylé vypořádání věcného obsahu námitek ze strany úředníků státní správy.

„[N]ěkdy s náma taky tak elegantně vyběhnou, že napíší, že Hnutí Duha má stanovisko takový a takový, odcitují tam odstavec, co jsme jim tam my napsali, ale s tím nelze souhlasit a tečka.“ (HD)

„[V]ětšinou ty nevládky, tím, že se berou jako potížišti, tak se s nima snažej prostě vyběhnout, tak se snažej ty jejich připomínky, jejich námitky, prostě nebrat v potaz. (Daphne)

„A jelikož naše námitky se jim nechce nijak studovat, tak je většinou odbydou.“ (DZ)

Častou reakcí NNO na nedbalé vyřízení námitek je opět odvolání, případně správní žaloba. V případě porušení hmotných práv je NNO někdy vyhověno v případě odvolání, v případě správní žaloby však nikoli.

„V tom řízení IPPC na Štramberk, tak v tom prvním případě to bylo jakoby ne důsledně vypořádány, takže jsme s tím odvoláním uspěli samozřejmě.“ (DZ Brno)

„Často nijak (úřad neodůvodní nevyhovění námítkám - pozn. aut.). Třeba tady krajskej úřad, tam je to poměrně vágní, a pak se k tomu odvoláme a pochopitelně jim to zruší.“ (UPŘM)

Na následujících řádkách budou mj. prezentovány důvody nedostatečného posouzení a vypořádání námitek.

2.2 Veřejná správa, žadatel a NNO v řízeních

2.2.1 Negativní přístup státní správy k NNO

Většina respondentů se shoduje, že existují velké rozdíly v přístupu úředníků k NNO. Stejně tak však panuje shoda v tom, že přezíravý postoj převládá. S přístupem, kdy NNO jsou otevřeně či nevysloveně vnímány jako „obtížný hmyz“ se setkali či stále setkávají všichni

respondenti. Podle osmi sdružení je pak pak na ně nahlíženo jako na laiky. Šest respondentů výslovně uvedlo, že jedním z důvodů nevypořádání námitek (ať vždy či v některých případech) je špatný přístup úřadů, kteří k NNO často přistupují „trochu skrz prsty” (HD, 71), což konkrétněji znamená jako k potíživým či laikům (většinou však obojímu zároveň).

„Co se týká přístupu úředníků, tak ten není úplně ideální. (...) [O]bvykle to funguje tak, že člověk přijde a začne upozorňovat na problémy, který má ten záměr a ty úředníci se na vás netvářejí nikde, ale tady to bylo fakt extrémní, že opravdu byli takoví nepřijemný, že někdo si dovoluje vůbec něco chtít po nich.“ (Adv)

„Nějakej pan Štěpán tenkrát o nás napsal, že ženské, které nepochopily ani těleso ponořené do kapaliny, si dovolují mluvit do Temelína.“ (JM)

Apriori nahlížení na NNO jako na rebely, potíživé a laiky pak vede k tomu, že jejich námitkami nemá cenu se zabývat.

„[V]ětšinou ty nevládky, tím, že se berou jako potíživí, tak se s nima snažej prostě vyběhnout, tak se snažej ty jejich připomínky, jejich námitky, prostě nebrat v potaz.“ (Daphne)

„[V]ětšinou ty úředníci podceňují ty námitky těch občanských sdružení. No, nebo považují ty námitky třeba za laický nebo neodborný, takže se jim podrobně nevěnují (...) Těch 80% úředníků to berou prostě jako nutné zlo a teď se toho chtějí zbavit.“ (DZ Brno)

Některá sdružení přiznávají, že jejich námitky mohou být skutečně někdy laické. Tři sdružení se přímo označují jako laické sdružení, jedno sdružení nepřímo. Jak říká jeden respondent, *„[O]becně se dá říct, že občanský sdružení nemůže disponovat vysoce kvalitními, odbornými znalostmi, pokud ten člověk v tom občanském sdružení není přímo ten odborník nebo s nima nějak spolupracuje.“ (DZ Brno)*

To však podle jeho názoru není důvodem k tomu, aby námitky NNO nebyly řádně zváženy a vypořádány. *„[K]dyž laické sdružení napíše nějaký námitky, tak by se ten úředník tomu měl věnovat stejně, jako když napíše ty námitky třeba obec nebo dotčený orgán.“ (DZ Brno)*

Jako potíživé jsou NNO viděna hlavně z důvodu „prodlužování procesu“. S tím částečně souhlasí jeden respondent, který dříve působil na úřadě.

„[P]rostě to trvá všechno strašně dlouho, protože tam jsou ty správní lhůty, všichni se odvolávají a potom to stejně většinou ten kraj nebo ten nadřízený orgán shodí, jo, protože se tam vždycky udělá nějaká procesní chyba.“ (Daphne)

Ostatní jsou však jiného mínění a brání se častému obvinění, že řízení záměrně prodlužují.

„[T]ím, že nepřihlížej k našim námitkám, tak to řízení trvá několik měsíců, odvolací řízení probíhá, potom žaloby, takže si to dělaj sami, že prostě je jim jedno, co ty občanské sdružení tam píšou. (...) Pak samozřejmě jsou v médiích ty články, že nevládky to zdržují. Přitom jejich právem je se vyjadřovat, takže nemůžou nic zdržovat. Zdržuje to pouze správní orgán, kterej ty námitky neřeší, anebo je zahlcanej a neodpovídá.“ (DZ)

„Pokud ty úřady pojedou podle nějakých lhůt, který jsou v tom správním řádu nebo v těch zákonech, tak žádný řízení nemůže trvat dýl než maximálně pár měsíců. A to jsou pak ty úřady, kde třeba je to půl roku, kde to visí. A jestli je to tam kvůli tomu, že ty úředníci si neví rady s našima připomínkami, my jsme amatéři, tak já nevím, no.“ (DZ Plz)

„[M]y jsme to nikdy z čistě formálních důvodů nezdržovali a vlastně jsme ani nepodávali odvolání k těm jednotlivým výrokům, až u toho IPPC jsme odvolání podali a to byla velmi technická záležitost, to byly konkrétní věci, o kterých jsme byli přesvědčený, že teda by se měly ještě nějak zdokonalit.“ (OSĎ)

„Napsat odvolání samozřejmě můžu dát, můžu to zdržet, ale je to ztráta času, ničeho bych nedosáhnul. Kromě toho, že bych to zdržel. Samozřejmě to můžu napsat, ale proč bych to dělal, když mým cílem není nic zdržovat, ale mým cílem je, aby ta stavba byla v pořádku.“ (DZ Brno)

Na druhou stranu však řada respondentů uznává, že existují i sdružení, které úředníky v negativním postoji vůči NNO mohou utvrzovat. Primárním cílem zmíněných sdružení je řízení zdržovat a blokovat.

„Spousta nevládek se přihlásí do správních řízení jenom proto, aby dělaly problémy, to je například v ústeckém kraji, kde je přihlášený občanský sdružení Spup se jmenuje, a to se přihlásilo ...ona to je organizace, která chtěla stavět v Krušných horách elektrárnu větrný a protože se jim to nepovolilo, tak se přihlásily do správních řízení a dělaj prostě jenom obstrukce.“ (Daphne)

„[E]xistuje nějaký účelový sdružení, že se dali dohromady nějakí právníci a vstupují do těch řízení a blokují těm investorům ty jejich záměry a bokem je oslovují, že když jim zaplatěj, tak jim to pak pustěj. Takže to takhle vlastně využívaj tu účast na rozhodování čistě účelově. Ale asi to je okraj toho celého“. (UPŘM)

NNO jsou dále viděna jako problémisté z důvodu svých přemrštěných požadavků. Požadavky, jak říkají zástupci NNO, závisí vždy na typu řízení. Obecně však lze říci, že nejčastější snahou NNO v řízeních je ovlivnění parametrů záměrů, tj. tak, aby dopad stavby na životní prostředí byl co nejmenší (11) a jeho zákonnost (3). „Pokud si člověk řekne, že cílem je zastavit ten záměr, tak to je téměř nerealistický cíl. Takže samozřejmě účelem účasti

ve správních řízeních je především ovlivnit podobu té stavby (...), aby měla minimální negativní vlivy a aby se rozhodovalo podle zákona.” (DZ Brno)

Své námitky pak nevidí jako radikální.

„V zásadě se nesnažíme prosazovat věci, který jsou úplně mimo realitu.“ (Arnika)

„[N]ejdou to nějaký malichernosti, ani to nejsou nějaký formality nebo něco takového, jsou to docela závažný věci.“ (OSĎ)

„[M]y máme ty námitky většinou takového rázu, které jsou snadno splnitelné, podle mě, nebo snadno řešitelné, to nejsou nějaké, podle mě, přehnané požadavky.” (DZ Brno).

Devět NNO se snaží o nalezení kompromisního řešení, pokud je to možné.

„[P]okud je něco v rozporu (...), tak se snažíme o nějakou dohodu. Protože vím, že když jeden si trvá na svém, druhý si trvá na svém, tak se nedohodnou. Ale když jeden pustí trošičku: tak dobře, my uděláme tohle, tak zase my zas nejsme takový, že bysme všechno striktně nechtěli.“ (Běch)

Na druhou stranu je dosažení kompromisu někdy ztíženo faktem, že „představu o kompromisu mají podivnou i nějaký státní instituce (...) oni přišli s tím, že chtějí vykácet osm stromů a my jsme teda jako potom nabízely, že jsme ochotni přistoupit na kompromis, že teda z těch by se vybraly ty méně hodnotný, polovina – čtyři, že by se pokácely, aby tam měli víc místa na tu opravu, ale že by použili menzimum(...) A to na mě vykřikoval ten člověk z Povodí Vltavy, že nejsme ochotní ke kompromisu. Takže oni by za kompromis považovali to, když bysme přistoupily na těch jejich požadovaných osm, to je kompromis. Tak to je potom těžký jednání.“ (JM)

Sedm sdružení nedefinuje úspěch jen jako dosažení všech svých požadavků, resp. nepočítá s tím, že prosadí všechno.

„Lepší kompenzace než vůbec nic, no. Než se jako urazit a říct si, když teda není po našem úplně. Aspoň něco.“ (HD)

Kompromis tak nepřichází v úvahu „jenom pokud teda jde o něco hodně závažnýho.“ (HD)

„Někde prostě se lze dohodnout na nějakých kompromisech, obě dvě strany ustoupí a není to třeba optimální, ale lze to, a některý jsou principiální, že když tam ten jez postaví, tak to těžko vykomenzuju nějakým kompromisem.” (UPŘM)

„[V] momentě, kdy je to tak zásadní věc, že nelze ustupovat, tak bysme neustoupili asi.“ (Arnika).

Pokud se NNO snaží záměru zabránit, navrhuje vždy jinou alternativu.

„[S]amozřejmě my chápeme, že odpad vzniká a že se musí nějak likvidovat, že úplně bezodpadový hospodářství neexistuje. Ale po konzultaci s odborníkama jsme tvrdili, že by stačilo, kdyby byla dobře nastavená koncepce krajská nakládání s odpady, že by stačilo, kdyby kapacita byla poloviční.“ (JM)

Respekt k názorům a přístupům jiných či smíření se s touto skutečností v rozhovorech prokázalo 6 sdružení.

„[D]ospěli jsme už tak daleko, že i pochopíme, že třeba někdo s náma nesouhlasí, ale jenom chceme, aby nekrad. (...) někdo třeba chce stavět mrakodrapy – jestli, já nevím, je postiženej, že prostě viděl v mládí v Chicagu mrakodrapy, ale já to беру. Nebo třeba jsou lidi, který přijeli z venkova a tráví sobotu a neděli v obchodě. Ale já je беру, když jsou jakoby integrální a vysvětlej to. Ty lidi maj na to právo.“ (HJM)

„[K]aždě má samozřejmě právo na svůj názor, a nakonec i na ten odborněj. I ti odborníci se mohou mýlit. Ale když to teda prezentujou neútočným způsobem (...) (P)okud tam slušným způsobem, neurážlivým, argumentují, já znám spoustu takových lidí, a docela i mezi svýma kamarádama, který maj na nějaký věci jinej názor, a maj ho, no, přitom mi nespílají, že já si nemyslím to samý, tak co bych spílala já jim?“ (JM)

„No, tak rozhodně vím, že všichni nemůžou mít stejnej názor.“ (DZ Plzeň)

Pokud jde o hájené zájmy zkoumaných NNO, respondenti bez výjimky uvádějí, že hájí zájmy životního prostředí, případně zdraví lidí. Jedno sdružení dodává, že jeho zájmem je i dodržování zákonů a u jednoho sdružení je to navíc transparentnost. Přestože většina sdružení (8) zastává názor, že hájí veřejné zájmy, vyjadřují se o této skutečnosti velmi opatrně: *„[H]ájíme podle nás veřejné zájmy“ (DZ Brno)*. Podle pěti sdružení je pak pojem veřejný zájem příliš diskutabilní a lehce zneužitelný.

„[T]ak on ten pojem veřejnej zájem, to je problematickej pojem, protože v podstatě tím argumentuje kdokoliv. Takže to je těžko říct, no. Tak jako určitě, takhle: myslím si, že je nesporný, že hájíme zájmy části veřejnosti. Ale zase definovat něco jako veřejnej zájem, že by to celá veřejnost ten zájem měla, tak to myslím, že nemůže nikdo v žádným případě, protože asi nikdy nenajde tu podporu takovou, aby tohle moh říct.“ (DZ Plz)

O tom, že NNO hájí i zároveň vlastní zájmy, hovoří jedno sdružení.

„[M]y jsme investoři do těch bytů, my jsme vložili naše peníze do toho a my chceme, aby se nám zhodnotily. A radnice by neměla mluvit jenom s těmi velkými investory jako je Skanska, který prostě maj miliardy, ale my jsme investovali taky prostředky a prostě máme v tom svý

peníze a prostě nenecháme si ty peníze znehodnocovat. Takový ty kecy pravicový jako vám jde o váš zájem. Ano, nám jde, my máme stejně jako ten investor stejný práva. To, že máme, řekněme, jeden milion a ne jednu miliardu, tak prostě v rámci toho jednoho milionu bychom měli mít stejný práva jako ten, co má tu miliardu.“ (HJM)

Při hovoru o apriorním odmítání NNO jako laiků a rebelů bylo rovněž několikrát poukázáno na celkový spíše vlažný postoj společnosti k ochraně životního prostředí (2) a především pak ke skupinám hájícím jeho zájmy (6).

„[T]o je spíš problém toho, jak je všeobecně vnímán životní prostředí nebo ochrana životního prostředí spoustou těchto lidí. Že je to něco i nezaplaceného nebo těžko ohodnotitelného, těžko se to uchopuje, takže tím pádem – nechci teda narážet na něco jako že by byla nějaká korupce – ale nic z toho neplyne. Pokud tam ten člověk fakt nebydlí, tak pro něj to jakoby nic nepřináší (...) životní prostředí je bráný furt jako něco navíc.“ (HD)

„[J]e to to obecný povědomí. Když se řekne „studuju životní prostředí“, tak „jé, ty seš ten aktivista. No, takže takhle to prostě funguje a bohužel, ta společnost na tyto lidi nahlíží obecně už takhle trošku.“ (Daphne)

„[O]značení ekologických – nebo environmentálních – organizací za ekoteroristy (...). To jsem nezažil moc v jiné zemi tadyhleten punc.“ (Arnika)

„[K]dyž se do něčeho opováží nějaký občanský sdružení vmísit, tak jsou to ekoteroristi, který brzdí rozvoj.“ (JM)

2.2.2 Pozitivní přístup státní správy k NNO

Existují i případy, kdy úředníci berou účast NNO jako standartní součást rozhodovacího procesu a k NNO přistupují vstřícně (10), s případy nadstandartní spolupráce (3), kdy úřad usnadňuje NNO jejich účast a dokonce se lze i s představiteli státní správy, kteří k NNO v řízení přistupují jako k prvku obohacujícím celý rozhodovací proces a účast i aktivitu NNO přímo vítají (5). Čtyři sdružení pak poznala tzv. „aktivní bojovníky“ (JM), tj. úředníky se skutečným zájmem o ochranu životního prostředí a přírody. Respondenti se však shodují, že úředníků se vstřícným přístupem a se zájmem o věc je menšina.

„[I] mezi úředníky se najdou lidi, který jsou velmi svědomitý, čestný, jde jim o věc a tak. Určitě tam takový jsou, obávám se, že je jich menšina.“ (DZ Plzeň)

„Můj odhad je, že tak 20% těch úředníků to právě vnímá tak, že se prostě zkvalitní ten proces, že ty nevládky tam dodají nějaký názory, obce dodají nějaký názory, fyzické osoby nějaké názory, dotčené orgány, prostě každé má právo napsat svoje zájmy, na ochranu svých

zájmů nějaké námitky a on prostě to nějak zohlední, udělá nějaký průsečík a prostě vyhoví jakoby každému v něčem. (...) Neberou to nějak osobně, ale prostě to berou normálně objektivně.“ (DZ Brno)

„Někdy ale to funguje naopak ta spolupráce, že se dejme tomu domluvíme. S někým, záleží na lidech.“ (HD)

„[J]e to případ od případu - (...) znám spoustu úředníků, který se tomu fakt věnujou, který sice pořádně ani neznají správní řád, ale dělaj prostě pro dobro věci a snažej se.“ (Daphne)

Nadstandardní spolupráce úřadů s NNO:

„[P]okud máme s těma úředníkama dobřej vztah nebo se známe dýl, tak někdy stačí poslat emailem žádost po poslání těch informací emailem anebo poštou, takže nemusíme ani třeba do toho spisu jet, když něco chceme“. (DZ Brno)

„[S] Jindřichovým Hradcem a s Krumlovem máme dohodu, protože oni se chovají solidně, tak s nimi máme dohodu, že nám to nemusí posílat písemně a že nám stačí, když nám pošlou mailovou zprávu a my jim teda vzápětí potvrdíme, že jsme tu zprávu dostaly a až když se teda přihlásíme do toho řízení, tak potom to jde normálně klasickou poštou.“ (JM)

Úřad účast NNO vítá a vnímá je jakožto odborníky.

„Oni se pak můžou odvolat na někoho nezávislýho úplně (...), [O]ni pak můžou říct: ale Hnutí Duha říká tohleto. Někdy to je, že Hnutí Duha říká cosi a prostě nezám, ale někdy je to Hnutí Duha říká to a to a někdy to používají jako argument.“ (HD)

„Někdy jsou rádi, že prostě tam maj tu podporu. (...) [T]řeba zavolaj, ať se tomu věnujeme nebo ať nezapomeneme na to stanovisko a tak.“ (UPŘM)

Jak se ukázalo, v některých případech závisí přístup úředníků i na situaci.

„[K]dyž máte oficiální jednání s představiteli, tak nás vnímaj jako hmyz. Jako prostě chtěj ukázat, že jsou na straně toho vedení. Ale když s nima takhle mluvíte, tak vám řeknou, zaplat' pánbůh, že to není na mě, to je úplně šílený, co tady dělaj.“ (HJM)

Pět sdružení rovněž uvádí, že přístup úředníků k nim se v průběhu let změnil k lepšímu.

„No, tak ten vývoj je u DZ asi v tom, že postupně berou ty námitky, respektují ty námitky postupem času. Hrozně pomalu. Tím, že děláme systémově dopravní stavby, věnujeme se těm řízením od procesu EIA, přes krajinný ráz, kácení dřevin, územní, stavební řízení, tzn. celej ten proces sledujeme od začátku do konce, tak postupně tomu úředníkovi dojde, že prostě to

nepustíme jen tak tu stavbu, že nemůže nic zanedbat, nemůže si dovolit něco ignorovat, protože jsme tady stále na stráži“. (DZ)

„[M]ožná na začátku to byl strach, ale teďka už vidí, co je takovým naším zájmem hlavním a myslím si, že nás berou.“ (Běch)

„V zásadě to funguje tak, že když ten úřad vás nezná nebo i ten úředník, tak na začátku asi nás vnímají nebo vnímali jako nutné zlo, ale časem se to prostě změní. (...) [D]oufám, že je to tím, že prostě nepožadujeme nesmysly, že vyžadujeme podložený věci.“ (Arnika)

2.2.3 Vztah žadatelů a NNO

Sedm sdružení uvádí, že vztahy s žadateli nejsou (či nebyly) dobré. To zahrnuje především urážky či vyhrožování trestním stíháním.

„[T]o byly i takový divoký doby, kdy se vyhrožovalo každou chvíli trestním oznámením.“ (OL)

„Tak Spolchemie se snažila s náma soudit.“ (Arnika)

„[T]am došlo k takovému jako výsledku nebo konfrontaci, kdy vlastně aniž bychom to věděli předem (...), kdy prostě tedy ASA, kterou zastupovali 4 lidi (...) a vlastně nás po jednom, nikoli společně, že bychom tam byli, ale prostě bez přípravy po jednom vyslyšali. (...) [C]elá řada těch otázek byla typu zcela evidentně jako: jste si jistý, že jste tam přišli v 16.35 a ne 16.37? (...) Já myslím, že to byla z jejich strany skutečně psychologická válka. Protože třeba ten ředitel tý ASY nebo prostě ten (...) prokurista tam (...) ve chvíli, kdy zrovna se mě nikdo na nic neptá, kdy je takový jako mrtvo, prohodí: no, trestní oznámení nebo: podáme trestní oznámení jako poznámka k nějakému bodu.“ (OSĎ)

Otevřené nepřátelství bylo však častější v 90. letech či na začátku působení NNO. V současné době je méně časté a vystřídalo je naoko korektní jednání a dokonce nabídky spolupráce (3). Ty však NNO časem odhalily spíše jako snahu NNO „ochočit“ a umlčet jejich opozici. O skutečnou snahu o vyjasnění hledisek a nalézení řešení, s nímž by byly částečně spokojeni všichni, ve většině případů nejde.

„[O]ni se naučili chovat se korektně (...) spíš škodí tak jako za zády. Ale to vystupování na těch jednáních už se zlepšilo. Dříve to bylo horší, protože dřív skutečně se stávalo i ze strany těch investorů, že přímo na nás útočili: tomu nerozumíte, co proti tomu máte a tak. Teď už jako ne. Teď se spíš jako snaží tak jakoby lobbovat, že sem volají a že by se jako rádi s námi sešli a vysvětlili nám jako k tomu, podali nám informace, že určitě ten náš postoj nepřívětivěj k tomu záměru plyne jenom z toho, že o tom nemáme dost informací.“ (JM)

„[V] několika případech my jsme uzavřeli nějaký smlouvy s téma investorem (...), a dospěl jsem teda k závěru, že to není dobrý. Že opravdu řešit to mimo ty správní řízení, tak není dobrá cesta. Já jsme si dlouho myslel, že jo, ale prostě po těch zkušenostech, když si vezmu, nakolik je problematický nějakou smlouvu dohodnout a jaký jsou pak možnosti skutečně dosáhnout toho, aby ten investor to splnil. S tím, že my když uzavřeme tu smlouvu, tak my na začátku se vzdáme všech práv jakoby a potom, když už je po všem, tak je na investorovi, aby splnil ty svoje závazky. A on když to nesplní, což jako se děje, tak je to problematický.“ (DZ Plz)

Dvěma sdružení byl nabídnut „sponzorský dar“, pokud nebudou v řízení vystupovat proti žadateli. Jeden respondent zmínil, že v souvislosti s jeho účastí v řízení došlo k vyhrožování fyzickým násilím, u jednoho respondenta pak ke sledování policií, kterou investor najal.

Proměna vztahu k NNO však může být motivována i snahou o skutečnou dohodu. V případě úspěšné argumentace NNO podepřené odvoláváním se na zákonné požadavky záměru jim – pokud chtějí záměr realizovat – nic jiného nezbyvá

„[D]íky tomu, že jsme se párkrát odvolali a oni prohráli to odvolání, museli ten proces otevřít znova, pro toho žadatele to bylo, že se třeba něco oddálilo, takže i ty samotný chemičky už se naučily, že je pro ně výhodnější se s námi pokusit dohodnout na tom řízení.“ (Arnika)

„Ty první kontakty byly daleko drsnější v tom, že vlastně člověk šel proti proudu a měli jsme v zásadě punc radikálů v těch řízeních. Nicméně se to postupem času měnilo a měnilo se to i tím, že třeba v případě otázky náhrady rtuti ty podniky cítily, že když půjdeme do odvolání a až k soudu, tak vyhrajem, protože nejlepší dostupná technologie není s rtutí. Takže v jejich zájmu bylo dosáhnout dohody.“ (Arnika)

2.2.4 Vlivy politických a ekonomických subjektů

O tom, že státní správa není nezávislá, tedy že rozhodnutí úředníků jsou ovlivněná politiky, je přesvědčeno 10 respondentů.

„[P]ředstava, že (...) je tady nějaký přenesený výkon státní správy ze státu na obce a úředníci, který jsou placení Magistrátem, přímo honorovaný lidma, který jsou přímo podřízený politickému vedení, že tyto osoby jsou nezávislé, je prostě velká chiméra.“ (OL)

„[T]ak ty, co jsou zvolení, tak ty mají nějaký zájmy a prostě ten úředník je brán podle toho, aby ty zájmy nehatil. Jemu je dovoleno v rámci toho ... takhle to řeknu: když dostane deset rozhodnutí, s kterejma nesouhlasí, tak řekněme může u jednoho, který je nejkřiklavější, to nějakým způsobem přibrzdit.“ (HJM)

„[J]e nějaká skupina řízení, kde si myslím, že ty úředníci to dostanou příkazem od těch politiků, sice by měli být nezávislý, ale je jasný a ví se to, že prostě to tak není. Takže v části případů určité to dostanou od těch politiků příkazem a mají na výběr, jestli to udělají tak, jak dostali přikázány, anebo jestli opustí zaměstnání a to, co dostali příkazem, tak to rozhodne někdo jiný.“ (DZ Plz)

Osm NNO pak tuto skutečnost přímo či nepřímo považuje za hlavní problém v řízeních z hlediska účasti dotčené veřejnosti.

„Největší problém je, že státní ochrana přírody nemůže pracovat nezávisle.“ (JM)

V případě ovlivnění rozhodnutí pak účast NNO není logicky příliš vítána.

„[B]erou to tak, že ty úředníci berou účast toho občanského sdružení jako nutné zlo, které je zdržuje od práce, (...), je to ztráta času a nikam to nevede, protože oni stejně musí to rozhodnutí souhlasné vydat.“ (DZ Brno)

„[T]a práce nemá ten smysl, že dosáhnete toho, že by se někdo věcně s vámi bavil. (...) (P)okud ten úředník (...) má možnost postupovat podle toho zákona – tak samozřejmě, že jsou zločinci, ale to většinou nejsou – když může to podle nějakého zákona nebo striktně udělat, tak to udělá. Ale v rámci té šedý zákony, když on by měl posoudit věcně, jestli ten záměr je správný, tak to on se bojí.“ (HJM)

Čtyři sdružení při rozhovorech výslovně poukázalo na velký rozdíl v zohlednění námitek NNO u důležitých a méně důležitých rozhodnutích.

„Záleží na tom, o co jde, jestli jsou tam do určité míry zájmy i někoho jiného, nebo jestli opravdu více méně jenom jednáme my s tím magistrátem. (...), [J]e evidentní nebo dost evidentní, že tam jsou politický zájmy nebo developer přijde a chce cokoliv a tak se mu dost vyhovuje (...) Bohužel není to tak nezávislý, jak by mělo být, protože to podléhá různým tlakům politickým nebo finančním.“ (HD)

„[J]e řada neproblematických věcí, kde moc ty tlaky jiné nejsou, a tak se teda jako na to podívá a dobrý... Když jde do tuhého, tak je to trochu slabší, mi přijde (HD).

Úředníci tak při svých rozhodnutích nemohou brát v úvahu námítky veřejnosti a rozhodovat věcně, „[P]okud nenastane nějaká souhra šťastnejch okolností v ten daný okamžik, kdy proti tomu konkrétnímu rozhodnutí nestojí žádná ekonomická nebo politická zájem konkrétní vysoko postavený osoby.“ (OL)

Politické tlaky jsou pak ve skutečnosti ekonomické tlaky – politický činitel ovlivňuje rozhodnutí na základě dohody s investorem.

„[T]y rozhodnutí nejsou politický, ty jsou ekonomický, ale ve smyslu ekonomického zájmu konkrétních osob, který ale už nejsou veřejně činný, ale jsou někde v pozadí.“ (OL)

Osm sdružení pak přímo hovoří o propletení ekonomických a politických subjektů.

„[T]y velký developeri maj pochycený ty, co jsou u moci, na všechny strany.“ (HJM)

„[T]y lidi, který byli činný veřejně, tak zároveň seděli v nějakým orgánu Spolchemie. Takže to propojení města a Spolchemie tu vždycky bylo.“ (OL)

Někdy jde pouze o tušené spojenectví, někdy se však samospráva ke spolupráci s investorem otevřeně hlásí.

„Dneska prostě ty investoři si z těch měst dělaj trhací kalendář. Prostě já chci toto, tak si to tady prosadím, já chci támhleto. A u nás na Jižním Měste jsme to úplně zdokonalili, protože u nás dostává městská část od Passerinvestu za změnu územního plánu a za prosazení zájmu investora peníze. Takže oni dokonce říkaj, že je to veřejným zájmem, protože městská část dostane peníze.“ (HJM)

„[M]ěstská část (...) [n]edostatečně tu skládku a její provoz kontrolovala jednak a jednak v podstatě není v zájmu vedení městské části nějak tlačit na to, aby ta skládka skončila nebo, řekněme, nějak se zásadně bránit tomu, aby ta skládka dále nepokračovala, protože jaksi obec z toho má poměrně slušené příjmy a rada městské části, zejména teda to užší vedení té městské části prostě zcela podle našeho názoru jí to vyhovuje, že má z čeho rozdávat peníze a nemusí shánět peníze někde složitě jinde, víceméně mají velmi pohodlný život.“ (OSĎ)

„[S]kládka komunálních odpadů v Lišově (...) to je taky šílená kauza, protože tam se vlastně začaly odpady navážet už někdy v 70. letech, podloží vůbec nebylo zajištěný, postupně se odsunovaly ty termíny, do kdy má bejt ta skládka teda zaplněná, uzavřená, zrekultivovaná. To už všechno samozřejmě zase neplatí (...) tam bohužel lišovskej pan starosta a ta ODS, co má většinu v zastupitelstvu, tak ti prostě tvrdili: my z toho máme peníze daňový a je to úžasný a vy, občané, buďte rádi – psali ve zpravodaji – že můžete mít o to menší poplatek za odpad.“ (JM)

Dvě sdružení pak charakterizují rozhodovací procesy nikoli jako výsledek odborných rozhodnutí, nýbrž politických.

„[M]y víme, že tady rozhoduje politika, že bohužel to není odborný rozhodnutí ve velkým většině případů, že to je politický rozhodnutí to, co vydávaj úřady.“ (JM)

„[V]ětšinou IPPC není čistě odbornej proces, ona to je dost politika.“ (Arnika)

Tlak politických činitelů na rozhodování pak způsobuje výrazné preferování žadatelů v řízeních na úkor ostatních účastníků řízení. Na tuto skutečnost poukazuje sedm sdružení.

„[T]am jsou politický zájmy nebo developer přijde a chce cokoliv a tak se mu dost vyhovuje.“ (HD)

„[S]píš se snaží vyhovět žadateli a zkouší to bez ohledu na ty zákony, to znamená nevypořádá se s našimi námitkami pořádně, nebo když požadujeme nějaký podklady, který by zjistily, zda je opravdu nutné kácet nějaké stromy, tak se k tomu třeba nemá, nebo řekne, že to není podstatný – když žadatel chce pokácet všechny stromy, tak se pokácí všechny stromy.“ (DZ Brno)

„Celkově chybí teda opravdu u těch profesionálů (úředníků – pozn. aut.), kteří by měli vlastně být ostražití vůči těmto záměrům těch subjektů, který podnikají, kterým o to jde, by měli být ostražití, měli by být přísní a důslední. A často se stává, že vlastně tu věc vykládají z té strany toho žadatele. To znamená říkají: no podívejte se, musíte se na to dívat z téhle strany.“ (OSĎ)

Na netransparentní situaci ve veřejné správě si výslovně stěžují 3 sdružení, dvě z nich použila výraz mafie.

„Jako nás to tehdy do obrovské míry štválo, že prostě dělají proti nám zákeřnosti a že prostě nás hanobí a dělají úplně něco jiného, než říkají. Ale v principu jste věděl, kdo je strana A a kdo je strana B. Dneska když se nezačnete zajímat o to, jak funguje to zákulisí, tak nevíte, jak ta radnice funguje.“ (OL)

„Jak říká jeden člen našeho sdružení: mafie.“ (Běch)

Jedno sdružení naopak vidí v transparentnosti a politickém ovlivňování rozhodnutí v řízeních IPPC v posledních letech zlepšení.

„[D]řív mi přišlo, že ty úřady byly víc pod vlivem těch podniků, který tam jsou a že tlak samosprávy na rozhodování těch úřadů byl vyšší. V poslední době mě to přijde víc oddělený, že je to konečně víc tak, jak má být – že státní správa funguje tak, jak by měla: odděleně od té samosprávy, která je politická.“ (Arніка)

2.2.4.a Formy ovlivňování rozhodování

Osm respondentů v souvislosti s rozhodováním úředníků hovoří o možné či pravděpodobné korupci. Přímé důkazy nikdo z nich nemá, korupci na základě různých nesrovnalostí pouze tuší.

„[T]ak samozřejmě korupce nějaká taky tam určitě bude. Jako když nějaký investoři se snaží uplácet nás, který o ničem nerozhodujeme, no tak jak to asi musí vypadat u těch úřadů, to je hrůza,“ (DZ Plzeň)

„[K]dyž úředník rozhodne v rozporu se zákonem, tak je několik možností: buď to neumí, nebo se mu nechce, nebo dostal zapláceno. Nevím, jaká varianta je v jakém případě, to většinou nevíme. Nicméně jsou to často podniky, ve kterých se točí velký peníze.“ (Adv)

„To se člověk domákně vyloženě náhodou nebo můžu mít takovej dojem, no. A to je i to, že se nás ptají, co my z toho vlastně máme.“ (HD)

Uplácení může mít i jinou podobu než peněžní „odměnu“. „[M]usíte s nima spolupracovat. Ale to není o korupci. To je o tom, že když s nima spolupracujete, tak dostanete byt v tý městský části byt, leccos vám dovolej“. (HJM)

Podle mnoha respondentů (7) však velkou roli hraje i strach úředníků o místo.

„Ono někdy stačí, když ten politik nebo ten investor zvedne telefon a zavolá vedoucímu třeba toho odboru životního prostředí, v jakém je to stadiu a že na tom maj zájem. A pan vedoucí si řekne: já mám děti na studiích nebo já mám hypotéku a nemusel bych být vedoucí. Prostě ta správní správa není nezávislá, jak by měla bejt.“ (JM)

„[K]dyž vám dotyčná osoba řekne: víte, já mám dvě děti na vysoký škole a už to do důchodu nemám moc daleko, tak já tyhle věci si nemůžu dovolit říct.(...). Samozřejmě ty věci, který my jsme říkali naplno, tak ona říct nemohla, protože její šéf jí stanovuje odměny a nad jejím šéfem je tajemník a ten je přímo podřízenej politickému vedení.“ (OL)

„[O]na (pracovnice státní správy– pozn.aut.) osobně na to měla názor, že by to být povoleno nemělo, ale neodhodlala by se k tomu to nepovolit.(...) [Z]komplikovalo by jí to pozici na pracovišti. A pak dotyčný investor zavolá její vedoucí nadřízené. ...“(UPŘM) „A ona potom by musela na kobereček, no.“ (HD)

„[K]dyby se postavil proti, tak s ním nebudou spokojení, neplní to, co by měl a je to špatný tam pro něj, no.“ (Běch)

Dvě sdružení pak pak hovoří o zbavování funkcí „neposlušných“ úředníků.

„[M]y jsme měli jednu úřednici – vedoucí odboru územního rozvoje – která za náma stála, a ona teda stála za náma i kvůli tomu, že ty architekti, kteří za námi stáli, byli capacity. A ona byla propuštěná. (...) Byla nepohodlná. Takže když tohleto vidíte, tak ty ostatní vedoucí odboru se srovnaj. Je to v podstatě jak za komunistů. Je to problém. Za komunistů se nedělala taková cenzura, ale prostě plno lidí dělalo autocenzuru. Prostě vy jste věděla, že se

na něco není dobrý ptát, tak jste se neptala. A ona prostě: proč by ona nasazovala hlavu do oprátky? A prostě tý úředníci se to vrátí.“ (HJM)

„[T]i, co skutečně chtějí chránit přírodu (...) [t]ěch je hrozně málo. Protože oni většinou po nějaký době narazí na vedení toho úřadu a mají strašný problémy v tom, že je na ně velikánskej nátlak a oni se dostanou do situace, že buďto se stanou nepohodlnými a dostanou padáka z důvodu nadbytečnosti a přitom za dva měsíce třeba vezmou už místo nich někoho jinýho.“ (JM)

Pět sdružení rovněž uvádí, že úředník jim „mezi čtyřma očima“ dal za pravdu, avšak na základě tlaku ze strany svých nadřízených rozhodl jinak.

„[I] se nám stávalo, nebo stává čas od času, že některý z úředníků nám mezi čtyřma očima řekne: já jsem musel rozhodnout tak a tak, ale prosím vás, odvolejte se. (...) To se nám stalo a takových případů bylo kolem dvaceti.“ (JM)

„Úředník vám řekne mimo, že je to hrozný (...). Já s tím nesouhlasím, já s tím nemůžu nic dělat.“ (HJM).

Z důvodu tlaků vyvíjených na úředníky státní správy pak vyjadřují 4 sdružení politování nad situací úředníků.

„[J]á je lituju. Já jsem šťastnej, že nejsem úředník, protože já si myslím, že jsou ve strašný situaci, protože v podstatě podle mě tam šli s nějakými ideály, něco prostě dělat, něčemu pomoci a v podstatě oni tam jenom přežívaj.“ (HJM)

2.2.5 Nezájem a pohodlnost úředníků

Sedm sdružení uvádí, že úředníci se nezabývají věcnými připomínkami a jejich chování připomíná psací stroj.

„[T]y úředníci skutečně nepřístupnou k těm věcem z toho pohledu: tak dobře, podíváme se, o čem to je, tak je tadyhle tenhle nějaký problém a teďka to jdeme nějak zvážít. Ne, oni to podání někoho mají jako ... to je jiný typ problému, to není problém ten, o kterém tam někdo píše jako o problému, jako o problému někoho nebo nějakého místa nebo nějakého střetu. Pro ně je to problém prostě toho papíru a toho jeho vypořádání, jak tomu krásně říkají. A oni pokud mohou, tak to vypořádají tím způsobem, že se toho zbaví. A samozřejmě, že nejjednodušší, jak se toho zbavit, je prostě tu námitku nevzít v úvahu, odmítnout. A to má spousta lidí tenhle pocit z těch všech jednání, že vlastně nejdou k té věci nebo jenom zůstanou velmi na povrchu. Že by si něco zjišťovali sami, no to v žádném případě (...) [P]rostě berou to technicky. (...) [M]ně tady přišlo, že jsou jakoby nějaký (...) smířčí soud

nebo něco takovýho, jejichž úkolem není prostě zvážit tu věc, ale jejichž úkolem je vypořádat to ševelení těch listů okolo té věci. Ano, lhůty a všechno dodržíme, ale prostě o tu věc se vlastně nezajímají, ačkoliv jsou z odboru životního prostředí.” (OSĎ).

„[O]ni tam jakoby svůj vlastní úsudek neuplatňují, protože prostě je to pro ně pohodlnější (...), [T]akový psací stroj.“ (Daphne)

„[R]elativně často ... nebo aspoň některý ty úředníci fungují tak, že jedou jenom fakt podle dikce toho správního řádu, teda něco si tam napíší a jako takový okecávky, prostě co nejrychleji... my jsme další účastník řízení navíc a teď ho bude muset obeslat a pak máme případně nějaký připomínky, který bude muset vyřešit.“ (HD)

„[U]kazuje se, že v těch dílčích řízeních, pokud se vznáší tady tato námitka, že vlastně všechny ty závazky, podmínky jsou nesplnitelné, pokud teda ASA zároveň prosazuje třetí etapu, protože to pokračování by bylo v tom místě, kde se to má teďka utnout a zre kultivovat atd. Ale ten protiargument úředníků je, že toto není předmětem tohoto dílčího projednávání a hotovo. A tím to pro ně vlastně padá, je to pro ně vyřízené.“ (OSĎ)

„[T]en úředník (...) to čistě kontroluje jako nějaký počítač administrativně, jestli to má všechny potřebný vyjadřovačky kladný, jestli s tím všichni souhlasí, jestli je projekt orazítkovanéj kulatým razítkem od autorizovaného projektanta (..) Pokud tam má všechny ty vyjádření, tak to povoluje, automaticky.“ (UPŘM) „A když to funguje takhle, tak my tam fungujem jako písek v soukolí. Všechny kulatý razítka a jiný razítka jsou v pořádku a my tam prostě teď naběhnem a říkáme, že teda to je pěkný, že razítka tady jsou, ale není to úplně optimální.“ (HD)

Hlavní důvody nedostatečného posuzování připomínek NNO se ukazují být nezájem, lenost a pasivita úředníků. Na ty si stěžuje či je zmiňuje jako problém v řízeních 11 respondentů.

„[V]ětšina úředníků je lhostejná. (...) jsou lhostejní k tomu výsledku, je jim to prostě jedno. Žadatel si podal žádost a oni mají za úkol jí vyhovět.“ (DZ)

„[J]im (úředníkům – pozn.aut.) chybí motivace nebo vůle k tomu něco dělat. Oni tam jsou, protože tam jsou a protože prostě je tam někdo poslal. (...) Počínaje odborem životního prostředí na naší radnici malé, kde sedí paní, která prostě bez problémů vám vysype z rukávu latinský názvy všech stromů a keřů a podobně, (...) zcela jistě má nějakou kvalifikaci tady na ty věci a má v hlavě i nějaký předpisy a podobně, no ale prostě kdykoli jsme cokoli s ní jednali a kdykoli jsme cokoli jí předhazovali jako předmět jejího profesionálního zájmu nebo jejího služebního zájmu, tak prostě ta paní nespolupracuje, protože ona je především líná a prostě jí to nezajímá a ona má zkrácenou pracovní dobu a aby někdo po ní něco chtěl, aby něco udělala, to jako v žádném případě.“ (OSĎ)

„To jsou ženský, který prostě maj děti a který prostě ráno přijdou do práce a večer chtějí odejít, chtějí být zaměstnaný a chtějí mít co možná nejmenší problémů.“ (HJM)

„[O]ni myslej v podstatě tím způsobem: no, tak on to řek v tom odvolání nebo ta námitka je špatně formulovaná, tak hotovo, tak to je vyřízený.“ (OSĎ)

Zmíněným důvodem (2) nezohlednění námitek byl i nezájem o ochranu životního prostředí.

„Tam (na vodoprávních úřadech – pozn. aut.) jsou víc úředníci a méně ochranáři. Lidi, kteří skončí jako úředníci, většinou nejsou ochranáři anebo je to možná tak trochu utluče časem taková ta úředničina.“ (HD)

Za chybějící motivací pak spatřuje jeden respondent – bývalý úředník vodoprávního úřadu – především malé vyhlídky na kariérní růst a celkově demotivující prostředí. Jako další důvod nevypřádání námitek uvádí rovněž zahlcení úředníků:

„[T]a agenda je poměrně velká, takže toho mají dost a prostě snažej se to mít co nejrychlejš z krku. Takže si nechtěj přidělovat práci, nechtěj prostě řešit.“ (Daphne)

Podle 2 sdružení si však úřady často práci sami přidělávají:

„[A]ktivní má být žadatel, ne správní orgán. Pokud teda my namítáme, že chybí podklady, nebo některý jsou nekvalitní, tak správní orgán nemá za žadatele vymýšlet důvody, proč jsou kvalitní nebo proč nejsou potřeba další, prostě má přerušit řízení a požádat žadatele, ať to doplní nebo opraví. Takže ten správní orgán s tím nemusí mít žádnou práci, prostě je to spor mezi žadatelem a účastníky řízení, ale podle mě ty úředníci místo toho, aby to takhle řešili, tak to řeší tak, že za toho žadatele, kterej napíše třeba dvoustránkovou žádost, napíšu potom pětistránkový odůvodnění, který buď mu ten žadatel napíše, nebo si to musí vymyslet, a tím se zbytečně zatěžuje.“ (DZ)

2.2.6 Význam a role NNO v řízeních

I přes velkou skepsi vůči současnému průběhu řízení NNO svou roli v řízeních (ale i v demokracii, jak někteří samy podotýkají) mají a jsou si jí vědomy. Čtyři NNO zmiňují svou roli „hlídacích psů“ demokracie a „mostu“ mezi občany a veřejnou správou.

„On (úředník – pozn. aut.) si musí hlídat to svoje místo a je tady v tom a nechápe, že my máme tu svobodu a to je to důležité, že ty nevládky sice můžou někde dělat skutečný problémy a skutečně, tak jak je jim vyčítáno, zdržovat, ale myslím si, že většinu případů se to tak neděje a že to má skutečně význam v té občanské společnosti, protože jinak každé je ovlivnitelné, když je někde zaměstnaný a jsou různé tlaky a způsoby a nástroje a páky, jak věc tlačit a ty

nevládky jsou ta neřízená střela, která prostě tam může být tím posledním na to to nějak ohlídat. “ (UPŘM)

„Takže i to, že oni vidí, že všichni nepřijímají pasivně bez námitek jejich rozhodování, ale že se někdo proti tomu ohrožuje, to si myslím, že má smysl v dnešní době a bereme to tak. “ (JM)

„[M]y jsme takovej jako mezičlánek mezi veřejností občanskou a mezi úřady, i když vlastně úřady jsou placený z jejich daní a měli by se obracet rovnou na ně. “ (JM)

Často je rolí NNO nahrazování role veřejné správy – úřadů i zastupitelů:

„[K]dyž to může bejt třeba nějaká akce, která by mohla být negativní a bylo by potřeba ji nějak opravit, tak sleduju, jestli ten orgán ochrany přírody si to přímo je schopen a ochoten nějakým způsobem ohlídat a usměrnit, a i když by to třeba nezměnil v tak velkém rozsahu, jak bychom si to třeba představovali my, tak tím, že už to nějak usměrní, tak to nechám prostě na něm a do toho řízení se nepřihlašuju a když vidím, že naopak tohle neudělá, a to jde odhadnout, tak do toho vstupujeme, protože pak už to tam nikdo kromě těch nevládek neovlivní. “ (UPŘM)

„[M]y je musíme tlačit a doslova za ně i nějaký věci píšem a oni to pak trošku obměňej a pošlou to potom taky. “ (Běh)

„[P]okud by toto všechno dělala městská část z našeho pohledu s plným nasazením, tak by asi nebyl důvod se tímhle vysilovat. Ale oni toto nedělali, a pokud do toho vstupovali, tak vlastně na nátlak občanů. “ (OSĎ)

Další rolí NNO je pak vytváření opozice v řízeních, tj. vyvažování tlaku žadatele. Tuto roli zmiňují dvě NNO.

„[M]y hájíme zájem zelených ploch, protože tam, kde se dá něco postavit, tam to hájí ty investoři a my chceme být tou protiváhou pro tu radnici, aby prostě byl i ten protizájem a mohlo se hledat to vyrovnaní. Pokud bude tlak jenom ze strany těch investorů, tak je to jako kdybyste šla k soudu a měla jste jenom žalobu v ruce a chyběla by vám obhajoba. “ (HJM)

„[M]yslím si, že ve chvíli, kdy ty řízení začneme sledovat a účastnit se jich, tak si myslím, že aspoň trochu si daj pozor na to, co do těch rozhodnutí píšou. Což pokud tam není žádná účast veřejnosti nebo nějakých jiných sdružení, když je tam jenom ten investitor třeba, tak mu tam napíšou skoro cokoli, si myslím. “ (DZ Plz)

V neposlední řadě je úlohou NNO i podpora úředníků v jejich rozhodování.

„[O]ni pak můžou říct: ale Hnutí Duha říká tohleto. “ (HD)

„[N]eustále říkáme, že třeba ke kácení by se měl vyjádřit dendrolog z Agentury a takhle a vnucovat jim to, aby oni třeba měli za sebou někoho, aby jim třeba neřek někdo z těch nadřízených: jaktože jste to nepovolili, aby oni třeba řekli: ale my tady máme odborný posudek, který to nedoporučuje.“ (JM)

2.3 Faktory pozitivně a negativně ovlivňující účast NNO v řízeních

2.3.1 Odbornost

Z výzkumu jednoznačně vyplývá, že zcela zásadním předpokladem pro to, aby NNO a její námítky byly brány na vědomí, je odbornost a odborná argumentace. 8 respondentů výslovně uvádí, že bez odborných znalostí je smysluplná účast (tj. účast, která může něco ovlivnit) NNO buď zcela nemožná, či velmi obtížná.

„Pokud bychom neměli argumenty a podklady, tak nic by nebylo.“ (Arnika)

„[O]ni s námi většinou nejednají vyloženě že by dávali najevo, že si myslí, že jsme prudiči. Protože zase většinou ty úředníci ví, že ty argumenty máme, v těch správních řízeních se celkem vyznáme.“ (DZ Plz)

Více než jinde to pak platí pro proces IPPC, který vyžaduje hlubší technické znalosti z daného oboru:

„To je tak složitá věc, že dobrovolníci se na tom podílet nemůžou, jedině kdyby to byly odborníci nebo studenti, který studují ten obor, ale myslím si, že ani ti by se do toho nepouštěli, popravdě řečeno. Ono je někdy složitý i vystudovanému člověku to vysvětlit, o co tam jde. A než se to člověk naučí... Třeba IPPC u nás dělala holka, která nastoupila rovnou ze školy k nám a trvalo jí myslím tak rok, rok a půl, než se do toho dostala.“ (Arnika)

„On ještě ten právní problém není ten hlavní, hlavní problém jsou ty odborné věci. Ale jako když nemáte ani ty právní, ani ty odborné, tak jste v podstatě ztracený. Pakliže to není nějaká jednodušší věc.“ (Adv)

„Zpravidla nemáte šanci, ty vaše argumenty prostě nejsou argumenty pro ty, kdo to posuzují, takže samozřejmě vždycky znovu a znovu uvažuji o tom, že prostě si někoho někde seženeme, někoho, kdo se tou problematikou zabývá.“ (OSĎ)

Větší šanci dosáhnout takové úrovně odbornosti, aby NNO byla v řízeních schopná relevantně argumentovat, mají podle 5 sdružení velké, profesionální NNO. U malých, místních NNO je pak účast obtížná právě z nedostatku odborných znalostí.

„Myslím si, že v těchletěch případech jako jsou spalovny, skládky apod., na to se specializuje Arnika, má na to odborníky vystudovaný, takže si myslím, že ty v tomhle můžou být úspěšnější, a to je taky jeden z důvodů, proč vlastně jsme se zúčastnily jenom třikrát.“ (JM)

„Takový ty velký nevládky jako je Hnutí Duha, Arnika, Děti Země, Greenpeace, tak ty ty (...) maj tu odbornou základnu, ty jsou schopný argumentovat, (...), takže se jich trochu úřady boje, což je dobře, protože oni potřebujou mít strach z něčeho.“ (Daphne)

„Pokud někde v nějaký malý lokalitě, se něco takhle velkého záměru v takhle složitým posuzování dělá, tak člověk, kterej to nikdy nedělal, tak nemá téměř šanci se tím prokousat.“ (OL)

„[Ř]ada lidí to dělá po práci, ve svém volném čase a v tom volném čase bohužel účast v řízeních IPPC víceméně je passé. Takže to vyžaduje – dá se říci – profesionální organizace, který do toho budou vstupovat.“ (Arnika)

„[A]si by to s patřičnou výbavou šlo, asi by to bylo reálný jim být nějakým větším partnerem nebo být jim jako partnerem, ale to není věc, kterou můžou dělat dva tři ochotníci ve svém volném čase.“ (OSĎ)

Všechny zkoumané NNO se snaží dosáhnout co nejvyšší možné úrovně odborných znalostí. Činí tak několika způsoby. Devět sdružení spolupracuje či spolupracovalo s odborníky na problematiku, o kterou se v řízení jednalo, či je mají ve svých řadách.

„Někdy (...) využíváme spíš třeba práce externích odborníků.“ (Arnika)

„[M]áme architekty u nás ve sdružení, pak máme i právníky, máme lidi, který jsou odborníci na hluk, vodní záležitosti, z hlediska botanických a zoologických analýz třeba pro tu přírodní památku nám to dělal ředitel zoologických sbírek Národního muzea, takže my po odborný stránce, bych řekl, o tři kategorie převyšujeme ty developer.“ (HJM)

„[P]rostě se snažíme shromažďovat nějaký odborný podklady.“ (DZ Plz)

„[J]á jsem se naučila, že nesmím postupovat tak jako, když se mi něco líbí, nebo nelíbí, ale skutečně (...) člověk si musí dávat pozor, aby nebyl úplně hloupoučký a trapnej. Tak opravdu se snažím ty názory od těch odborníků získávat, konzultovat s nima.“ (JM)

„[N]astudovali obrovskou spoustu materiálů a (...) vycházeli jsme z údajů nějakých expertů, který jsme získali a s kterejma jsme to konzultovali.“ (DZ Brno)

Několik sdružení zmiňuje zvyšování své odbornosti prostřednictvím aktivního sebevzdělávání a dlouhodobých zkušeností v dané oblasti:

„[P]ostupem času, pokud třeba my, pokud se specializujeme na dopravní stavby, tak si za tu dobu nastudujeme mraky různých technických studií a biologických průzkumů a hodnocení krajinného rázu, takže se člověk naučí, jak se to posuzuje, jaká je metodologie, čím se argumentuje (...) Anebo získává samozřejmě velkou spoustu těch rozhodnutí, tak už může argumentovat na základě svých zkušeností, aniž by byl odborník.“ (DZ Brno)

„[P]rotože jsme aktivní, tak čteme o tom hluku a tak dále.“ (Běch)

„[T]o musel člověk samozřejmě nastudovat. Sedět u internetu, zjišťovat si, chodit do knihovny.“ (OL)

Jeden respondent pak zmiňuje význam specializace NNO:

„Pořád to sledovat systémově, dělat určitý segmenty správních řízení, aby se ta nevládka stala profesionální. Protože dělat všechna řízení je neefektivní, protože ta NNO na to nemá kapacitu a nemůže znát všechny problémy, takže nejlépe je se zaměřit na kácení dřevin, spolupracovat s odborníky na dřeviny, nebo se zabývat třeba dopravou nebo odpadama, prostě to, co ty nevládky v současné době dělají, že se specializují na určitý segment a ještě se specializují na IPPC nebo na vodní zákon nebo na kácení – ještě na určitý typ správních řízení.“ (DZ Brno)

2.3.2 Právní znalosti

Vedle odborných znalostí jsou nezbytným předpokladem pro smysluplnou účast NNO v rozhodovacích procesech i právní znalosti.

„[T]rošku odborných znalostí ještě do toho dát, ale hlavně teda právnických, že by se tam daly ještě nějaký zlepšení protlačit, určitě, zcela jistě (...) myslím si, že už to není záležitost tolik jakoby technická, jako spíše teda právní.“ (OSĎ)

Nedostatečná orientace v právních předpisech může být pro efektivní účast překážkou.

„[P]ro člověka, kterej to nezná pořádně, tak je obtížný pochopit, co v kterým procesu se řeší a jaký námitky tam mají prostě místo. Takže tam přijdou ty lidi, teď oni začnou říkat něco, co třeba k tomuhle procesu nepatří, co se má řešit v územním řízení nebo někde jinde. Takže ono

je to hodně nepřehledný ten proces a vyžaduje to určitý odborný znalosti na to, aby se člověk dokázal tam efektivně účastnit.“ (Adv)

Námítky NNO jsou nezdědky zamítnuty z důvodu, že „to je prostě z nějakého důvodu třeba irelevantní, že to není součástí zrovna toho konkrétního projednávání.“ (OSĎ)

Právě zde může velmi pomoci spolupráce s právníky. Ať už s profesionálními advokáty či s právníky z NNO (Ekologický právní servis, Ateliér pro životní prostředí) spolupracuje či spolupracovalo osm sdružení, jedno ze sdružení se účastní školení pořádaných EPS.

„My máme tu neocenitelnou pomoc v tý Dominice Kovaříkové, která nám (...) to kontroluje nebo přeformulovává, aby to bylo fakt neprůstřelný a fakt správně napsaný, (...) to je velká naše pomoc, rozhodně.“ (HD)

„[V] momentě, kdy tušíme, že tam půjde o zapeklitost, nebo jde o odvolání nebo případně by to mohlo dojít až na žalobu (...), tak tam spolupracujeme s právníkem.“ (Arnika)

Spolupráce s právníkem může pomoci nejen při formulaci relevantních námitek, ale dokáže někdy i zvýšit opatrnost úředníků, jaké rozhodnutí vydají.

„Mají před náma strach. Ale přesto se tolik nebojí, bojí se víc právníků. Mají strach: tam je nějaká právníčka!“ (Běch)

Na druhou stranu však ani přítomnost profesionálního advokáta zastupujícího NNO přístup úřadů příliš neovlivnila. Jak říká Adv „ve všech těch řízeních, kde jsme byli, jsme měli pocit, že je to v rozporu se zákonem“.

Orientaci v zákonech a ve fungování veřejné správy jako nutný předpoklad účasti výslovně zmiňuje pět sdružení. Tři sdružení zmiňují význam odkazování na zákony.

Je potřeba „[o]dkazovat se na zákony, na legislativu, protože oni se opírají jenom o zákony.“ (Daphne)

„Pokud nemáte (...) tu druhou možnost, po který jsme šli my, to znamená odkaz přímo na konkrétní porušení zákona, paragrafů a rozporů v jejich dokumentaci, tak nic nezmůžete.“ (OL)

Čtyři NNO pak sledují novely zákonů a celkové dění v právní oblasti účasti veřejnosti.

Sedm sdružení četlo Aarhuskou úmluvu či její pro účast dotčené veřejnosti relevantní části. Pět z nich se pak zkoušelo na Aarhuskou úmluvu a práva, jež zakotvuje, v řízeních dovolávat, ale pokaždé marně. Podle dvou respondentů úředníci Aarhuskou úmluvu neznají, pět respondentů pak udává, že Aarhuská úmluva není pro úředníky směrodatná.

„[P]ro ten Újezd to vůbec neplatilo, vůbec. Ona sice existuje, ale všeobecně není nijak akceptovaná.“ (Běch)

„Ta Aarhuská úmluva jakožto mezinárodní smlouva je součástí našich žalob (...) , ale naše správní úřady vůbec na to neberou ohled.“ (HJM)

„[Ú]ředník, když vede nějaký řízení, tak nemá otevřenou a nejede podle té Úmluvy, ona musí být prostě implementovaná do těch zákonů a podle toho ten úředník postupuje.“ (UPŘM)

Pokud jde o znalosti právních aspektů řízení, vykazalo sedm respondentů dobrou orientaci, šest respondentů se pak o obsahu některých právních předpisů či o předpisech samotných vyjadřovalo nepřesně – jednalo se většinou o nepřesně použité právní pojmy týkající se řízení.

2.3.3 Budování kreditu organizace

Pět sdružení výslovně zmiňuje snahu vystupovat jako partner úřadu.

„[S]nažíme fungovat nebo působit jako spíš odborný organizace, který teda maj zájem v ochraně životního prostředí, nejsme kverulanti za každou cenu a snažíme se působit my jako partneři a chceme, aby nás jako partnery brali. I to, že nejdeme úplně přes mrtvoly – jenom pokud teda jde o něco hodně závažného, jako byla třeba ta Morava, že jsme se pak i odvolávali dál, protože to bylo potřeba, protože to nešlo jinak. Takže prostě snažíme se tu pozici postupně vydobýt, no, ale jde to ztuha.“ (HD)

„[J]á se snažím, abysme udělali dobrej ten první krok. To je strašně důležitý. (Běch)

„Dokážeme uznat chybu. Pokud prostě ta protistrana přinese přesvědčivý důkazy a jsou podložený nezávislým měřením, tak ustoupíme, v tom není problém. (...) Samozřejmě to buduje kredit tý organizace. Já si myslím, že není možný chtít pořád za každou cenu vyhrávat.“ (Arnika)

Schopnost uznat chybu či přijmout skutečnost, že pravdu má nebo by mohla mít druhá strana, projevila další 4 sdružení. Šest sdružení pak akceptuje záměr či rozhodnutí, pokud jsou tyto dostatečně zdůvodněny.

„Některých (řízení – pozn. aut.) se taky neúčastníme, protože je evidentní, že to není problém nebo není to negativní zásah do životního prostředí nebo je to prostě zdůvodněný tak, že je potřeba to udělat.“ (HD)

„[O]pravdu tím, že se ty odborníci lišili v tom názoru, že to má vliv na ty poměry tý podzemní vody, tak tam jsme si nebyly jistí a z toho důvodu jsme to odvolání nedávaly.“ (JM)

Snaha být partnerem úřadu zahrnuje i důraz NNO na argumentaci v řízeních, jejíž význam výslovně zmiňuje sedm sdružení

„[T]o naše vyjádření není prostě: nechceme to, ale nechceme to proto a proto nebo případně nějakou kompenzací.“ (HD)

S tím je opět spjatá častá kritika (sedm sdružení) směřovaná vůči NNO, kterým argumentace chybí.

„[T]akovýty maličký nevládky, který nemaj odborný znalosti, tak prostě nejsou schopný argumentovat věcně a potom argumentujou opravdu jenom demagogicky a potom se těm úřadům na jednu stranu zas není co divit (...) Když někdo napíše „Mně se to nelíbí“, tak to je sice hezký, ale ...“ (Daphne)

„[Z] hlediska společenského je to bohužel: ne na mým dvorku, mně by to nevadilo, ale nestavte to u nás. Takže vždycky je samozřejmě dobrý, když tam uvedu spíš takový důvody, proč to uškodí přírodě a životnímu prostředí než „my to tady nechceme“.“ (JM)

Kritika NIMBY sdružení se týká i hájení jejich vlastních zájmů.

„[J]á bych byl i kritičej k těm občanským sdružením. U nás třeba vznikaj, aby byl proti nám tlak, tak vznikaj občanský sdružení, kde pak starosta je za výstavbu. Nebo developer si udělá občanský sdružení. Nebo do těch občanských sdružení nahnou třeba stavební dělníky a rozložej to sdružení. Takže to občanský sdružení zas na druhou stranu může být i nebezpečný.“ (HJM)

2.3.4 Další strategie NNO

Sedm sdružení přímo či nepřímo uvádí, že předpokladem úspěchu je dlouhodobá činnost (4)

„[N]ěkterý úředníci jsou zase přístupný, možná na základě těch našich dlouhodobých aktivit.“ (DZ Brno)

Dalším faktorem působícím ve prospěch vyššího prosazení požadavků v řízeních je vytrvalost (5), s níž je nedílně spjata využívání opravných prostředků. Úředníci díky tomu v některých případech pochopili, že „dohoda je výhodnější než boj“ (3) a při rozhodování jsou opatrnější (6).

„[P]ostupně tomu úředníkovi dojde, že prostě to nepustíme jen tak tu stavbu, že nemůže nic zanedbat, nemůže si dovolit něco ignorovat, protože jsme tady stále na stráži.“ (DZ Brno)

„[S]amozřejmě dost často je problém u úřadů, který nejsou ochotný vzít ty nevládní organizace jako partnery nebo jako prostě rovnocenného účastníka řízení. V našem případě to holt obnáší, že se odvoláme proti jejich rozhodnutí a oni se buď poučí, nebo nepoučí. Ale

samozřejmě tomu úředníkovi zase když má hodně úspěšných odvolání proti rozhodnutí, tak asi to nesvědčí pro něj.“ (Arnika, 136)

„[K]dyž pomínu některý úřady, který jsou nezdolný, tak radě úředníků se nechce do toho, aby prohráli nějakou žalobu a aby jejich rozhodnutí bylo zrušený jako nezákonný, takže zase do jistý míry oni si dávaj pozor na to potom.“ (DZ Plzeň)

Podle tří sdružení hraje roli i to, nakolik je NNO známá.

„Já si myslím, že dost významnou roli hraje, že vlastně u každýho úředníka vzbudí pozornost to, že do toho vstoupí Arnika, protože za tím vidí potenciální možnost zveřejnění nebo že tam bude vlastně fungovat vstup masmédií do toho případu.“ (Arnika)

S tím souvisí i využívání médií (5) a získávání podpory veřejnosti (4).

„Ty média určitě hrajou roli a i pro tu věc získat spoustu lidí.“ (OL)

„[J]ednak je ta účast ve správních řízeních, ale snažíme se vždycky dělat k tomu i druhou část kampaně, která je zaměřená na veřejnost a jedná se o nějakou osvětu, o nějakou komunikaci s veřejností hlavně přes média.“ (DZ Plz)

„Pokud někde budete izolovaná osoba bez podpory veřejného mínění, tím spíš, pokud nebudete zběhlá ve všech vyhláškách, postupech a řízeních, tak s váma zatočej takovým způsobem, že prostě vás příště odradí.“ (OL)

Šest sdružení se pak výslovně vyjádřilo, že silnější podpora veřejnosti vede k pravděpodobnějšímu prosazení požadavků NNO. Také proto se snaží NNO v řízeních spolupracovat. Jedná se především o vzájemnou spolupráci či o jednosměrnou pomoc místním sdružením.

„Spousty věcí se účastníme spolu nebo vydáváme i společný stanoviska za dvě organizace a nebo chodíme spolu na ty řízení,“ (HD)

„[K]dyž je nějaká těžká věc, tak vypadá líp, když tam těch organizací do toho mluví víc.“ (UPŘM)

„[Č]ím větší je tlak, čím větší je spolupráce, tím víc to nabere ten směr, tu pravděpodobnost.“ (OL)

„[K]dyby tlak tý veřejnosti byl řádově větší, tak taky je to jiný. A je jasný, že, já nevím, teďka něco plácnu, když oni prostě by zamítli naše připomínky a druhý den by jim 500 lidí přišlo před úřad na demonstraci, tak je jasný, že by to bylo jiný. Než když jim tam jeden člověk něco napíše.“ (DZ Plz)

V souvislosti s tím si 6 respondentů stěžuje na pasivitu občanů.

„[A]ktivní veřejnost je zatím dost malá.“ (DZ Plz)

„Slyšíme názory lidí, ale lidi prostě obecně jsou pasivní a nemají moc odvahy se veřejně angažovat. Někdy se nám – nebo často se nám stává, že nám volají a říkají: udělejte s tím něco. Takže jim se spousta věcí nelíbí a nesouhlasí s nima, ale už je pro ně problém třeba sednout a napsat nějaký podání na ČIŽP, že tam a tam se děje něco špatného a že by se to mělo teda zkontrolovat, případně postihnout.“ (JM)

3 sdružení pak vidí v nízké aktivitě a podpoře občanů hlavní příčinu nízkého prosazení NNO v řízeních.

„[P]roblém vidím asi v tom, že málo lidí se angažuje veřejně. Protože kdyby byl tlak takový, že by třeba v té konkrétní obci nadpoloviční většina občanů se vzbouřila, tak jsou to krucinál voliči, tak by prostě ty politický tlaky ustaly, protože by se nedovolili riskovat, že prohrajou volby (...) Takže samozřejmě my nepředstavujeme žádnou většinu, a tudíž toho moc neprosadíme.“ (JM)

2.3.5 Kapacitní problémy NNO

Důvody neúspěchu pramení často z nedostatečných kapacit sdružení (zmněno u 7 NNO).

„[A]le nemůžeme během 15 dnů sehnat všechny informace, nemáme ani peníze, ani kapacity, ani čas.“ (DZ, 33)

„Ta naše kapacita úplně neodpovídá tomu záběru, kterej v té kampani bysme si představovali. (...) zatím nedokážeme vyvinout takovej tlak, abysme to prosadili prostě. (...) nemáme dost prostředků. Že ty investoři maj více prostředků než my.“ (DZ Plzeň)

„Jakmile člověk má zaměstnání a má nějaké aktivity, tak ne každý má tu energii dlouhodobě.“ (OL)

„[A]si by to s patřičnou výbavou šlo, asi by to bylo reálný jim být nějakým větším partnerem nebo být jim jako partnerem, ale to není věc, kterou můžou dělat dva tři ochotníci ve svém volném čase. (...) prostě nejde to, dlouhodobě to nejde (...) musel by být člověk profesionál, skutečně musel by to dělat na plnej úvazek.“ (OSĎ)

„Ale myslím si, že je i problém – konkrétně v IPPC – v takový určitý lenosti environmentálních organizací se posunovat dál a vzdělávat se, na druhou stranu řada lidí to dělá po práci, ve svém volném čase a v tom volném čase bohužel účast v řízeních IPPC

víceméně je passé. Takže to vyžaduje – dá se říci – profesionální organizace, který do toho budou vstupovat.“ (Arnika)

Čtyři sdružení udávají, že se potýkají s nedostatkem financí. „*[P]roblém s penězma (je) permanentní a jsme tím i omezovaný (...)* Dobrý, když pět let studuju, tak to můžu dělat a taky na to mám trochu času, ale když to chci dělat profesionálně tak potřebuju mít nějaký plat.“ (HD). Sedm sdružení si hradí činnost spojenou s účastí v řízeních ze svých vlastních prostředků, dvě sdružení čerpají částečně peníze z grantu na ekoporadenství, částečně je i jejich činnost dobrovolná. Na financích závisí rovněž aktivita sdružení.

Když nedostane grant, věnuje se řízením *“dobrovolně. Ale musím to omezit.”* (UPŘM)

„*[T]enkrát – to jsme ještě měly víc peněz – tak jsme to dokonce hnaly až k soudu.* (JM)

VIII Diskuse

Předmětem této kapitoly je analýza a interpretace výzkumných dat a jejich propojení s poznatky uvedenými v teoretické části práce. (Podotýkám, že citace v této části práce nejsou již uváděny spolu s jejich autorem – autorství je uvedeno v empirické části práce.)

Jsou v českém právním řádu (zákoně o správním řádu, vodním zákoně a zákoně o integrované prevenci) a v praxi naplňovány požadavky článku 6 Aarhuské úmluvy?

Na úvod je třeba konstatovat, že ve výzkumu se plně ukázalo, že Aarhuská úmluva není v očích správních orgánů bezprostředně použitelná. Svědčí o tom skutečnost, že ačkoli se pět sdružení pokoušelo na Aarhuskou úmluvu a práva, která zakotvuje v řízeních, dovolávat (většinou až v rámci odvolacích či soudních řízení), nebyla jim tato práva uznána, resp. správní orgán či správní soud na odkaz na Aarhuskou úmluvu vůbec nereagoval. Podle dvou respondentů navíc úředníci Aarhuskou úmluvu neznají, pět respondentů pak udává, že Aarhuská úmluva není pro úředníky směrodatná. „*Ta Aarhuská úmluva jakožto mezinárodní smlouva je součástí našich žalob (...), ale naše správní úřady vůbec na to neberou ohled.*“

To tedy znamená, že „*úředník, když vede nějaký řízení, tak (...) nejede podle té Úmluvy, ona musí být prostě implementovaná do těch zákonů a podle toho ten úředník postupuje*“, což logicky implikuje, že pokud nejsou požadavky článku 6 Aarhuské úmluvy implementovány přímo v českém zákoně, nejsou naplňovány ani v praxi. To se také ve výzkumu, až na malé výjimky týkající se podoby informací o zahajovaném řízení, potvrdilo.

Zainteresovaná veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování (čl. 6 odst. 2)

Veřejným oznámením nebo individuálně. Požadavek, aby veřejnost byla o zahájení procedury informována veřejným oznámením nebo individuálně, je v české legislativě naplněn. Správní řád hovoří o obou možnostech. Podle vodního zákona jsou NNO informovány individuálně, tedy prostřednictvím zaslání dopisu (což je podmíněno žádostí NNO), v řízeních o IPPC je nutno sledovat veřejnou desku či portál veřejné správy.

V praxi úřady většinou s informací o zahájení řízení nakládají dle zákona (zasílají dopis nebo na informaci vyvěšují na veřejné desce a elektronicky). Zřídka se vyskytnou problémy

pozdního vyvěšení informace či jejího nevyvěšení na internet. Opomenutí informovat NNO, jež měla podanou žádost, bylo zmíněno jen jedním sdružením.

Včas. Za naplnění požadavku včasného informování lze považovat § 47 odst. 1 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinnen o zahájení řízení uvědomit bez zbytečného odkladu všechny jemu známé účastníky. Ten bývá v praxi až na výjimky dodržován. Problém s pozdním vyvěšením informace byl zmíněn pouze jednou.

Přiměřeně a účinně. Co se týče velmi obecného požadavku přiměřenosti a účinnosti, je třeba se opřít o hodnocení NNO. Z výzkumu jednoznačně vyplývá, že informování prostřednictvím veřejné desky způsobuje většině NNO problémy, které v některých případech vedou i ke znemožnění účasti. Problém se sledováním desky je tedy neoddelitelně spjat s krátkou lhůtou, kterou má NNO na přihlášení (8 dní). Pro většinu sdružení by sledování desky nebyl velký problém, pokud by lhůty na přihlášení byly delší. Do určité míry přitom závisí i na kapacitách NNO – větší a profesionální organizace mají se sledováním desky o něco menší problémy. Pozitivním faktem je sice vyvěšení informace nejen na fyzické desce, nýbrž i elektronicky, což Aarhuská úmluva přímo nepožaduje, nicméně i sledování desky na internetu vyžaduje po NNO nutnost být vzhledem ke krátkým lhůtám neustále ve střehu. Ocenit je však třeba povinnost zveřejňovat informace o zahajovaném řízení o IPPC nejen na stránkách daného krajského úřadu (několik NNO si navíc stěžuje na „zasutost“ a nepřehlednost informací o zahajovaném řízení na stránkách dotyčných krajských úřadů), nýbrž i na portálu MŽP (www.ecn.cz/ippc), kterou v případě zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona stavebního nenalezneme. I přes vyvěšení informace na jediný portál je však situace pro sdružení, která se navíc často chtějí zúčastňovat i řízení o ochraně přírody a krajiny a řízení stavebních, další přítěží. Je třeba mít dále na vědomí, že zahajování řízení má v drtivé většině NNO na starosti jedna osoba, která nikdy nesmí z poměrně rychlého tempa „vypadnout“ na více než osm dní.

I přestože tedy české zákony formálně naplňují požadavek veřejného informování dotčené veřejnosti a tři NNO se vyjadřují, že „[j]estliže je v našem zájmu účastnit se řízení, tak myslím, že máme sledovat, nelze dle mého názoru informování skrze zveřejnění informace na veřejné desce či na portálu veřejné správy ve spojení s krátkou lhůtou na přihlášení považovat za účinné a přiměřené informování.

Určitým problémem se ukázal být i požadavek „místní a věcné“ specifikace žádosti, jež je předpokladem informování NNO o zahájení vodoprávních řízení. Nejasná formulace v jednom případě vedla k zamítnutí účasti NNO, které podle správního orgánu nemělo žádost dostatečně specifikovanou. Je však třeba ocenit skutečnost, že vodní zákon zakotvuje povinnost podat žádost pouze jednou, nikoli ji každoročně obnovovat, jako je tomu v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

I přes nedostatek týkající se vágně formulované specifikace žádosti je možno považovat právní úpravu poskytování informace o zahajovaném řízení ve vodoprávních řízeních za účinné a přiměřené informování.

V dostatečně rané fázi procedury. Zajištění možnosti veřejnosti účastnit se v dostatečně rané fázi rozhodování a její naplnění bude pojednáno níže.

▪ o navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno

Tento požadavek je v české legislativě naplněn částečně. U IPPC je zakotveno zveřejnění shrnutí údajů z žádosti, které podle mého názoru (zakládajícího se na výpovědích NNO) k posouzení ze strany NNO, zda se účastnit, či nikoli, stačí. Problémy jsou však u informování NNO ve vodoprávních řízeních, kde podoba informace ve speciálním zákoně upravena není a povinné údaje vyplývají jen ze správního řádu (předmět řízení, zodpovědná osoba atd.). To, jak bude daná informace vypadat, záleží tedy značně na praxi jednotlivých úřadů. „[V]ětšinou je to tak, že je nám oznámeno, že bylo zahájeno řízení a že se můžu do osmi dnů přihlásit. (...) samozřejmě to řízení musí být nějak popsáno, takže na stránce je napsáno vedeme řízení o dálnici odtamtad' potamtad', žadatel podal žádost, dodal nějaký podklady, ty tam jsou buď vyjmenovaný, nebo ne, to je různý.“

Výsledky výzkumu naznačují, že se lze setkat i s oznámeními, které pro NNO nemají žádnou výpovědní hodnotu. „Někteří tam prostě napíší jenom název toho, o co je žádáno, bez dalších informací, a záleží, jestli si já tam zavolám a zeptám se.“ Příliš stručná informace pak způsobí, že „nevíte, jestli má smysl se tam přihlašovat, nebo nemá smysl“ a příliš stručná informace „je informace bezcenná. To je jako kdyby nám nenapsali nic“. Ani tuto praxi nelze považovat za přiměřené a účinné rozhodování

Podoba žádosti je pak upravena v obou zákonech dostatečně podrobně. Respondenti vesměs uváděli, že informace ve spisu jim k posouzení problematiky dostačovaly. S plným zněním žádosti, o níž bude rozhodováno, se však může dotčená veřejnost seznámit až v případě, že se stane právoplatným účastníkem řízení.

▪ o povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí

I tento požadavek je v české legislativě naplněn částečně. V žádném ze tří sledovaných zákonů není výslovně uvedena povinnost správního orgánu informovat veřejnost (dopisem či veřejnou deskou) ani dotčenou veřejnost během řízení o povaze možných rozhodnutí. Správní řád v § 4 odst. 1 zakotvuje povinnost správního orgánu uvědomit s dostatečným předstihem dotčené osoby o úkonu, který učiní, ovšem pouze je-li to potřebné k hájení jejich

práv a neohrozí-li to účel úkonu, což si může správní orgán vyložit velmi různě, tedy i v neprospěch NNO. Jedná se navíc o požadavek značně obecný, z něhož jasně nevyplývá, jakého úředního úkonu se týká.

Zákon o IPPC (§ 4) pak zakotvuje povinnost uvádět v žádosti, k níž má dotčená veřejnost přístup, návrh závazných podmínek provozu zařízení a jeho zdůvodnění, který lze částečně považovat za návrh rozhodnutí. Vodní zákon tuto povinnost nezmiňuje.

Praxe je většinou taková, že NNO někdy až do konce rozhodovací procedury nevědí, jak bude konečné rozhodnutí vypadat a motivy úředníků, proč rozhodují, jak rozhodují, jim zůstávají skryté. Čtyři sdružení si v této souvislosti stěžují na malou transparentnost. Jeden respondent však naopak uvedl, že konkrétně v řízeních o IPPC pozoruje zlepšení, neboť úředníci již po ukončení ústního jednání sdělí, jak pravděpodobně rozhodnou, což otevírá menší prostor pro podezření z pozdějšího ovlivnění rozhodnutí.

▪ o orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí

Tento požadavek je naplněn v § 46 odst. 1 správního řádu, podle něhož musí oznámení obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

V praxi, jak udávají NNO, vykazují oznámení o zahájení řízení všechny zákonné požadavky.

▪ o předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace o zahájení procedury rozhodování

Daný požadavek je v české legislativě z velké části naplněn. Informace, kterou NNO obdrží dopisem či prostřednictvím jejího vyvěšení na úřední desce či portálu veřejné správy, je již samotnou informací o zahájení rozhodovací procedury. Podle zákona o IPPC je ve stručném shrnutí informací ze žádosti třeba uvést informaci, kdy a kde lze do žádosti nahlížet, pořizovat si z ní výpisy, opisy, popřípadě kopie. Ve vodoprávním řízení jsou NNOs podle § 39 správního řádu informována o lhůtě k vyjádření, kterou jim vyměří správní orgán. Podle vodního zákona (§ 115 odst. 8) pak má vodoprávní úřad povinnost účastníky upozornit, že na námítky, které nebudou sděleny nejpozději při ústním jednání, se nebere zřetel.

Zákony tedy zakotvují povinnost správního orgánu informovat o některých krocích řízení, nikoli o jeho přesném postupu. V praxi je však situace většinou taková, že úřad NNO o potřebných náležitostech informuje v dopise o zahájení řízení či v dopise, který je NNO zaslán poté, co se NNO stane účastníkem řízení. „[V]ětšinou je to tak, že je nám oznámeno, že bylo zahájeno řízení a že se můžem do osmi dnů přihlásit. A pak v druhém kroku, až v

dalším dopise, až se přihlásíme, je napsáno, že je možné se vyjádřit (...) k podkladům, a že podklady jsou na tom úřadě k dispozici k nahlédnutí.“

V případě, že tomu tak není, je však NNO odkázané na své znalosti zákonných lhůt a průběhu řízení. V případě, že takové znalosti chybí, mohlo by dojít např. k propánutí lhůt, a tím ke znemožnění účasti. Z toho důvodu by bylo záhodné zákonem zakotvit povinné informování NNO o dalším postupu řízení, a to jak v informaci o zahájení řízení, tak v informaci zaslané NNO poté, co se již do řízení přihlásila.

▪ **o možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení**

O informování veřejnosti o možnostech účasti se správní řád ani oba speciální zákony výslovně nevyjadřují. Praxe je však taková, že „*je nám oznámeno, že bylo zahájeno řízení a že se můžem do osmi dnů přihlásit*“. Zde je tedy poměrně vzácný případ dodržování požadavku Aarhuské úmluvy v praxi, přestože požadavek není implementován v českém právu. Záleží ovšem na dobré vůli konkrétního správního orgánu.

▪ **termínu a místě předpokládaného veřejného jednání.**

O místě a čase veřejného projednání se ve správním řádu výslovně nic neříká, ale nepřímě to z něj vyplývá. Podle § 49 odst. 1 SprŘ uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem.

Opět zde lze pouze konstatovat, že formální požadavky oznámení jsou v praxi dodrženy.

▪ **určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti**

I tento požadavek je v zákoně naplněn. V IPPC je uveden výslovně, ze správního řádu a pak vyplývá nepřímě.

Podle správního řádu (§ 46 odst. 1) je potřeba uvádět v oznámení o zahájení řízení jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Z toho logicky vyplývá, že NNO mohou relevantní informace k přezkoumání obdržet od daného úřadu. Této možnosti pak NNO neřídka využívají, zejména pokud jim nestačí informace uvedené v oznámení.

Podle zákona o IPPC pak úřad na portálu veřejné správy, na své úřední desce a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno, zajistí zveřejnění mj. informace o tom, kdy a kde lze do žádosti nahlížet, pořizovat si z ní výpisy, opisy, popřípadě

kopie. I zde je tedy řečeno, že informace o tom, kde lze obdržet relevantní informace, musí být veřejnosti sdělena.

Praxe v této oblasti opět kopíruje zákon.

▪ **příslušném orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů**

Rovněž zde je požadavek Aarhuské úmluvy částečně naplněn – nelze sice hovořit o podrobném harmonogramu řízení, ovšem povinnost informovat o některých krocích řízení relevantních pro NNO, stejně jako o správních orgánech, jimž je možno předávat připomínky, zde nalezneme.

Z § 46 (odst. 1) SprŘ o povaze oznámení nepřímo vyplývá, na koho se může NNO obracet s případnými dotazy a připomínkami.

O harmonogramu předávání připomínek jsou NNO ve vodoprávních řízeních informována podle § 39 SprŘ. Vodoprávní úřad dle § 115 odst. 8 vodního zákona navíc účastníky upozorní, že na námítky, které nebudou sděleny do dané lhůty, nebude brán zřetel. V případě IPPC informace o podávání námitek vyplývá ze zákona.

V praxi ani v této oblasti neexistuje problém.

▪ **o tom, jaké environmentální informace vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné**

Tento požadavek je do české úpravy promítnut jen částečně.

Ze zákona IPPC vyplývá povinnost uvádět na úřední desce stručné shrnutí údajů ze žádosti, tedy i environmentálních informací. Z vodního zákona povinnost zveřejňovat v oznámení o zahajovaném řízení dostupné environmentální informace související s navrhovanou činností nevyplývá. Od toho se odvíjí i praxe. V oznámení o zahájení řízení lze obvykle nalézt informace „jenom právní. Jaká stavba, kdy byla podána žádost, že jsou podklady, kdo je žadatel nebo koho zastupuje, žádný jiný podklady tam nejsou. Ty jsou všechny ve spisu.“ Problém tedy může u oznámení o zahájení vodoprávního řízení nastat v případě nedostatečných či zcela chybějících environmentálních informací, na jejichž základě se sdružení rozhoduje, zda do řízení vstoupí či nikoli. Na druhou stranu však může být rozsah dostupných relevantních environmentálních informací značně široký a je jejich uvádění již v oznámení téměř neproveditelné.

Zákonem jsou naopak zakotveny environmentální informace, které je žadatel povinen uvádět v žádosti, k níž pak mají NNO v postavení účastníků řízení přístup. Které informace je žadatel povinen zjistit a uvést, zakotvuje § 4 odst.1 zákona o IPPC v písmenech (f) až (l). Podle mého názoru opírajícího se o vyjádření zástupců NNO se jedná o dosti podrobné údaje, které by veřejnosti k posouzení daného záměru a jeho dopadu měly dostačovat. Ustanovení § 115 odst. 2 vodního zákona pak v souvislosti s údaji v žádosti odkazuje na vyhlášku Ministerstva zemědělství č. 432/2001, jež stanoví, ve kterých případech a které doklady je žadatel o rozhodnutí nebo vyjádření povinen předložit, jakož i náležitosti povolení, souhlasů a vyjádření. I zde je uveden poměrně podrobný výčet environmentálních informací.

▪ **skutečnosti, zda podléhá EIA**

Uvádění výslovné informace o tom, zda daný záměr podléhal proceduře EIA, není v české legislativě zakotven. Od toho pak odvisí praxe: v oznámení se o provedené proceduře EIA nehovoří. Stanovisko EIA, pokud je povinným podkladem pro následná rozhodnutí, tedy i rozhodnutí v řízeních vodoprávních a IPPC, pak lze nalézt až ve spisu.

Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odst. 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí (čl. 6 odst. 3)

Lhůta na přihlášení je v obou zkoumaných řízeních osm dní. Lhůta na vyjádření se u vodoprávních řízení pohybuje od 8 do 30 dnů, v závislosti na složitosti předmětu a obsahu řízení. Podle § 8 zákona IPPC je pak lhůta na vyjádření 30 dní. Při posouzení, nakolik je délka lhůty „rozumná“ stanovená, je třeba se opět opřít o názory NNO.

Lhůta na přihlášení. Lhůta na přihlášení způsobuje větší či menší problémy většině sdružení. Jak již bylo zmíněno, je to způsobeno především způsobem zveřejňování na úřední desce.

Lhůta na vyjádření. Hodnocení lhůty na vyjádření u obou řízení závisí podle respondentů na složitosti případu. V některých obtížnějších případech lhůta NNO nestačí, zvláště pokud úřad v případě vodoprávních řízení vyměří NNO lhůtu minimální, tedy osmidenní. Ani lhůta 30 dní však v případě složitých řízení, zejména pak procesu IPPC, často nestačí. Důvody nedostatečnosti lhůty jsou především nedostatečný čas k nastudování problematiky a k oslovení spolupracujících odborníků. Několik sdružení s 30denní lhůtou nemá žádný problém. Předpokladem je však obeznámenost s problematikou. Respondenti se shodují, že pokud se malé místní sdružení pokusí do procesu IPPC vstoupit, nemá šanci v 30denní lhůtě problém nastudovat. Na druhou stranu však samozřejmě v řízeních nelze čekat, dokud

problém nepochopí každé laické sdružení, jež se přihlásilo, neboť i ostatním účastníkům „*běží termíny a potřebují to v nějakým rozumným čase stihnout.*“

„Rozumné“ lhůty. Osmidenní lhůtu zejména ve spojení se způsobem informování tedy nelze pokládat za „rozumnou“ a dostačující lhůtu. Pokud jde o lhůtu na vyjádření, je situace výrazně lepší. Je třeba ocenit snahu zákonně zakotvit závislost lhůt na vyjádření na složitosti případu, mínusem je však volná úvaha úředníka, jenž může stanovit lhůtu příliš krátkou. „Rozumná“ lhůta na vyjádření se odvíjí od složitosti případu. Třicetidenní lhůtu u obou řízení lze podle názoru autorky považovat za „rozumný“ kompromis. Naopak minimální osmidenní lhůta je většinou příliš krátká a bylo by záhodno zvýšit minimální lhůtu ve vodoprávních řízeních alespoň na 15 dní.

Z výzkumu vyplývá, že v praxi jsou lhůty dodržovány. Ve vodoprávních řízeních se dokonce někdy stane, že úřad sdružení lhůtu k vyjádření neomezí.

Strany zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativy otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná (čl. 6 odst. 4)

IPPC ani vodoprávní řízení nejsou rané fáze rozhodování. Česká legislativa však umožňuje účastnit se již v ranějších fázích rozhodovacích procedur, tedy „když jsou ještě všechny alternativy otevřené“. Jedná se zejména o procedury SEA a EIA. Ty však nejsou předmětem mé práce a nebudu se jimi zabývat. Důležité je však zmínit, že zkoumané NNO jsou si vědomy zásadního významu účasti od co nejdřívější fáze a snaží se záměry ovlivnit již v co nejranější fázi rozhodování.

Pokud je to účelné, měly by strany vést případné žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili dotčenou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich činnosti (čl. 6 odst. 5)

Tento požadavek odezvu v zákoně nenachází. Lze si však dosti obtížně představit, jak jej právně zakotvit. Zde je prostor spíše pro dobrovolné informování možné dotčené veřejnosti ze strany žadatele, který by mohl mít ještě před realizací zájem na jednání s veřejností a vyvarovat se tak budoucím střetům a prodlužování rozhodování. Tato představa je však zatím praxi značně vzdálená, také proto, že žadatel „*ví, že názory nevládek stejně se neberou vážně.*“ V této souvislosti je třeba zmínit, že sedm respondentů si stěžovalo na výrazné protěžování žadatele, přestože formálně platí podle správního řádu zásada rovnosti účastníků

řízení (§ 7 odst.1 SprŘ). Za této situace, ať už jsou důvody tohoto protěžování jakékoli, si nelze představit, že se žadatel bude snažit navázat s možnou dotčenou veřejností kontakt.

V praxi se pak samozřejmě žádná předběžná diskuse s žadatelem nekoná. „[P]roblém je, že nevím, co se bude žádat (...) ani neznám toho investora, takže se nemůžu ani dopředu ptát a pochybuju, že by soukromá firma poskytovala nějaké informace mimo zákon.“

Dvě NNO vyjádřila přání vstoupit do záměru ještě před jeho vstoupením do rozhodovací procedury. „My ideálně bychom chtěli do těch záměrů, který se týkají těch řek, vstupovat, ještě když se tvoří, protože (když se k tomu záměru člověk dostane, když už je zpracovaný projekt, tak už je na tom utracených spousta peněz, času a práce a každý investor se už snaží to v této fázi tlačit a už nechce přemýšlet, jestli to jde udělat nějak trochu jinak. Protože to trochu jinak znamená další náklady. Často velký“.

Strany budou od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl zainteresované veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, na požádání v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, zdarma a co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku (čl. 6 odst. 6)

Požadavek tohoto odstavce článku 6 Aarhuské úmluvy je v české legislativě naplněn.

Přístup k přezkoumání informací. Možnost přístupu dotčené veřejnosti k přezkoumání všech relevantních informací je zakotvena v § 38 (odst. 1) SprŘ, podle něhož mají účastníci řízení (a jejich zástupci) právo nahlížet do spisu, právo činit si z něj výpisky či pořídit si z nich kopie (odst. 2).

V praxi je tento požadavek naplňován, a to hlavně díky tomu, že jeho nedodržení je právně napadnutelné. Za předpokladu, že NNO jsou účastníky řízení, nejsou s nahlédnutím do spisu problémy. V případě IPPC pak většina úředníků bez problémů posílá sdružení žádost na CD.

Relevantní informace. Co se týče informací relevantních pro rozhodnutí, zákon o IPPC (§ 4) splňuje požadavek tohoto odstavce Aarhuské úmluvy kromě popisu hlavních variant stoprocentně. Za částečnou náhradu popisu hlavních variant by se však dala považovat povinnost popisu varianty s BAT (nejlepšími dostupnými technologiemi). Podle § 3 odst. 2 pak úřad do 20 dnů ode dne obdržení žádosti ověří, zda žádost obsahuje všechny předepsané náležitosti. Jestliže žádost neobsahuje všechny předepsané náležitosti, úřad vyzve provozovatele zařízení k doplnění chybějících náležitostí (odst. 3). Nedojde-li k tomu, úřad řízení o vydání integrovaného povolení zastaví (odst. 4). Relevantní informace by tedy měly být účastníkům řízení teoreticky k dispozici.

Vodní zákon pak odkazuje na vyhlášku MZE. Ta zakotvuje povinnost z požadavku písmen (a), (f) a částečně (b) 6. odstavce článku 6 Aarhuské úmuvy, nehovoří však o nutnosti popisu opatření k prevenci či snížení vlivů na životní prostředí, netechnický souhrn uvedených bodů ani popis hlavních variant navrhované činnosti.

V praxi jsou povinnosti stanovené v zákoně v žádosti obvykle uváděny. Někdy se stane, že určitá informace chybí a správní orgán svou povinnost upozornit žadatele na doplnění žádosti ignoruje. NNO pak ale s námitkou na chybějící informace uspěje a žadatel je nucen spis doplnit.

Zdarma. Požadavek poskytování relevantních informací dotčené veřejnosti zdarma je v českém právním řádu rovněž naplněn. NNO jsou podle zákona o správních poplatcích (§ 8) osvobozena od placení správních poplatků za pořizování kopií ze spisu⁴⁷.

V praxi se však nezřídka (u 5 NNO) vyskytují i případy, kdy orgán státní správy požaduje po NNO zaplacení správních poplatků za pořízení kopie. Obvykle je důvodem nevědomost úředníka státní správy a situace se vždy při odkazu na relevantní legislativu vysvětlí.

Co nejdříve. Pokud jde o zpřístupnění relevantních informací „co nejdříve“, vyplývá tato povinnost nepřímo z práva nahlížení do spisu (§ 38 SprŘ). Požadavek poskytnout informace „co nejdříve“ je detailněji implementován v § 8 zákona o IPPC, podle něhož má úřad povinnost do 7 dnů ode dne obdržení žádosti zaslat žádost k vyjádření mj. účastníkům řízení, to se však netýká NNO.

V praxi pak nebývá s přístupem ke spisu problém. Důležitá je zde především doba, během níž se mohou NNO k podkladům vyjádřit.

Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat písemně nebo – v případě vhodnosti – na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti (čl. 6 odst. 7)

I tento požadavek je v českém právním řádu naplněn.

Písemně nebo na veřejném projednání. Možnost písemného či ústního předkládání připomínek je ve zkoumaných zákonech zakotvena. Podle § 15 jsou jednotlivé úkony v řízení

⁴⁷ Od poplatků jsou osvobozeny fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li tak mezinárodní smlouvy a ujednání, kterými je Česká republika vázána. (??)

činěny písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevylučuje povaha věci. Ústní jednání (§ 49 odst. 1) pak správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Povinnost ústního jednání je zakotvena v § 12 zákona o IPPC a v § 9 vodního zákona. Pozvání k ústnímu jednání pak úřad doručí účastníkům řízení do vlastních rukou.

Možnost překládat připomínky atd. Rovněž tento požadavek je v českém právu splněn, neboť podle § 36 odst. 1 SpŘ jsou účastníci oprávněni navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, podle odst. 2 mají účastníci právo vyjádřit v řízení své stanovisko a podle odst. 3 musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

Ustanovení § 9 zákona odst. 3 o IPPC uvádí, že účastníci řízení mohou zaslat úřadu svá vyjádření (ve lhůtě 30 dní) a podle § 115 odst. 7 vodního zákona vodoprávní úřad účastníky upozorní, že na námítky, které nebudou sděleny nejpozději při ústním jednání, se nebere zřetel. Oběma zákony je rovněž (nepřímo) sděleno, že dotčená veřejnost má právo překládat během řízení své námítky.

V praxi není s konáním veřejného projednání a s možností předkládat písemně či na tomto jednání připomínky, rozborý a jiná stanoviska ze strany NNO žádný problém.

Strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti (čl. 6 odst. 8)

Při hodnocení implementace tohoto značně obecného požadavku Aarhuské úmluvy do českých zákonů je třeba určit kritéria, podle nichž lze míru zahrnování výsledku účasti veřejnosti do konečných rozhodnutí hodnotit. Připomínám, že tato práce vychází z předpokladu (který se navíc ve výzkumu potvrdil), že veřejnost, tedy i NNO, nemusí mít ve všech svých námitkách a požadavcích vždycky pravdu a míra prosazení jejich námitek do konečných rozhodnutí tak nemůže být kritériem hodnocení, nakolik je výsledek účasti veřejnosti brán v úvahu. Kritérium by se dalo upravit na prosazení pouze oprávněných požadavků NNO, není však účelem ani v možnostech této práce hodnotit opodstatněnost či „pravdivost“ jednotlivých námitek. Na základě toho lze za měřítko brání účasti veřejnosti v úvahu považovat skutečné, důkladné zvážení a posouzení námitek. To může obnášet i jejich zamítnutí, ovšem na základě skutečného prostudování jejich obsahu, což předpokládá přístup k dotčené veřejnosti, tedy i NNO, jako k rovnoprávnému účastníkovi řízení. Právě toto skutečné zvážení námitek, prozkoumání jejich relevance a především rovný přístup ke všem účastníkům řízení ve zkoumané české legislativě podle mého názoru nalezneme.

Předpoklady. Obecné předpoklady nutné pro účast dotčené veřejnosti stanovuje správní řád v § 27 odst. 3, podle něhož se mohou i NNO za jistých předpokladů stát účastníky řízení, přičemž podle § 7 odst. 1 SprŘ mají všichni účastníci řízení při uplatňování svých procesních práv rovné postavení a správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a podle § 4 odst. 4 musí být všem dotčeným osobám umožněno uplatňovat jejich práva a zájmy. V zákoně se tedy sice hovoří pouze o rovnosti účastníků v právech procesních, nikoli hmotných, na základě § 4 mají však všichni zúčastnění právo naplňovat svá subjektivní práva, tedy i práva hmotná. V § 3, § 4 odst. 1, § 27 odst. 4 a § 50 odst. 3 SprŘ se pak hovoří o povinnosti správního orgánu hájit v řízeních veřejný zájem, a tedy dbát na zjištění okolností důležitých pro jeho ochranu. To nepřímo implikuje i nutnost brát v úvahu názory a námítky dotčené veřejnosti, včetně NNO. Podle § 4 odst. 1 SprŘ pak je veřejná správa službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.

Konkrétní úprava. Výslovný požadavek přihlížet k účasti dotčené veřejnosti je v českém právní úpravě rovněž přítomen – jak ve správním řádu, tak v obou zákonech speciálních. Podle § 50 odst. 1 a 4 a § 52 SprŘ je při rozhodování nutno *pečlivě* přihlížet k návrhům a názorům účastníků, tedy i NNO, a správní orgán je povinnen je přezkoumat a posoudit. Podle § 13 odst. 5 zákona o IPPC je pak součástí odůvodnění integrovaného povolení i vypořádání připomínek k žádosti obsažených ve vyjádřeních, a to v plném rozsahu. Vodní zákon (§ 115 odst. 2) odkazuje na vyhlášku Ministerstva zemědělství č. 432/2001. V § 3, § 5 a § 7 je zakotvena povinnost vypořádat námítky účastníků řízení, tedy i NNO, jakožto podmínku vydání rozhodnutí/povolení.

V požadavku Aarhuské úmluvy, aby účast veřejnosti byla brána v úvahu, se ukazuje největší rozdíl mezi českou teorií a praxí. Několik NNO má zkušenost s nezákonným nepuštěním do řízení (porušení § 27 SprŘ), které dávají za vinu nikoli neznalosti zákonů ze strany státní správy, nýbrž záměrnému jednání. Čtyři NNO zmínila, že důležitá řízení bývají nezřídka zahajována v době letních či vánočních prázdnin, což může opět svědčit o tom, že účast NNO není právě žádoucí.

Ochrana veřejného zájmu prostřednictvím úsilí posoudit všechna možná hlediska účastníků a zjistit okolnosti daného případu u většiny pracovníků státní správy není prioritou. Naopak typickým přístupem je nezájem o věc a apriori odmítání NNO jako potíživců a jejich námitek jakožto laických. Lze se však setkat i s opačným přístupem, kdy úřad účast NNO považuje za standartní součást rozhodovacího procesu a snaží se o „objektivní“ posouzení dané problematiky a existují i případy, kdy úřad NNO napomáhá (např. usnadněním procedury přihlašování do řízení) či jejich účast přímo vyhledává a vítá (nečastěji z důvodu odborné

podpory při rozhodování). Respondenti se však shodují, že úředníků s tímto postojem je drtivá menšina.

O rovném přístupu ke všem účastníkům řízení nelze ve většině případů hovořit. Přestože žadatel je „hlavní“ účastník řízení, neospravedlňuje tato skutečnost velmi typický postoj státní správy, že *„žadatel přece ví o tom projektu nejvíc, udělal to co možná nejlip s ohledem na přírodu, takže není dál co řešit. Takže někdy se stane, že ty úředníci jdou na ruku hlavně žadatelům.“*

Pokud jde o zákonem stanovená práva NNO, vyšly najevo značné rezervy v jejich naplňování. Procesní práva NNO bývají porušována v některých případech. Jedná se především o opomenutí informovat sdružení o zahájení řízení, nevpustění NNO do řízení a o vyžadování placení správních poplatků. Přesto se respondenti shodují, že *„[c]o se týká formálního hlediska, tak většinou (...) to ten úřad celkem zvládá, z toho hmotněprávního hlediska je to ale špatný.“* Důvodem je především skutečnost, že proti porušení procesních práv má NNO možnost se účinně bránit – zde se odhaluje veliký význam možnosti opravných prostředků, které zkoumané NNO při porušení formálního vedení procesů využívají a velmi často se jejich prostřednictvím naplnění svých procesních práv dočkají. Hrozba prohraného odvolání (případně žaloby) pak rovněž působí jako „prevence“ – několik sdružení udalo jako hlavní důvod dodržování procesní stránky rozhodovací procedury právě to, že úřady jsou si vědomy možnosti obrany NNO a jejího téměř jistého vítězství.

V případě dodržování hmotných práv je však situace podstatně horší – řeč je především o zvážení námitek. *„[J]elikož naše námítky se jim nechce nijak studovat, tak je většinou odbydou.“* I zde je pak možnost se právně bránit, ovšem úspěšnost v odvoláních v případě porušení hmotných práv NNO je mnohem nižší a ve správních žalobách nemožná.

Při prosazení námitek NNO záleží na mnoha faktorech. Jedním z nich jsou požadavky a cíle sdružení v řízení. Pokud je cílem dodržení zákonných požadavků záměru, je jejich úspěšnost poměrně vysoká. Pokud je však cílem prosazení požadavků nad standard zákona, je již úspěšnost nižší a v případě snahy zastavit záměr jsou jejich šance téměř nulové. Dalším faktorem ovlivňujícím, nakolik a zda vůbec bude účast dotčené veřejnosti brána v úvahu, je jejich ovlivnění politickými či podnikatelskými subjekty. O tom, že je cítit rozdíl mezi „odbornými“ a „politickými“ rozhodnutími, hovoří výslovně pět sdružení. Zohledňování účasti NNO závisí i na konkrétních úřednících.

Přestože většina NNO alepoň někdy s některými věcnými námitkami uspěla (ať už v základním řízení či v řízení odvolacím) a 5 z nich vyjádřilo názor, že v řízeních se dá řada věcí ovlivnit k lepšímu, polovina respondentů udává, že účast v (mnoha) rozhodovacích procesech je)čast dotčené veřejnosti, zejména NNO, pouhá formalita. *„[P]ředstava, že (...)*

někdo, kdo je laik, aby na jeho názory a obavy byl brán zřetel, tak to je v našich podmínkách absolutní chiméra.“

Pokud bylo rozhodnutí vydáno orgánem veřejné správy, strany zajistí, aby o něm byla veřejnost okamžitě informována v souladu s příslušnými postupy. Strany zpřístupní veřejnosti text rozhodnutí a důvody i hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno (čl. 6 odst. 9)

Požadavek této části Aarhuské úmluvy je v národní legislativě naplněn. Podle § 72 SprŘ odst. 1 se rozhodnutí oznamuje účastníkům doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením (jen pokud se vzdají písemné formy). V praxi je tento zákonný požadavek naplňován.

Podobu rozhodnutí pak upravuje správní řád (§ 67 odst. 2, § 68 SprŘ odst. 1, 2, 3, 5) a ještě více pak oba speciální zákony velmi podrobně (§ 13 zákona o IPPC, § 3 a § 5 a § 6 vyhlášky č. 432/2001 MZE). Veřejnosti je na základě zákona zpřístupněn text rozhodnutí i důvody a hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno. Z toho vyplývá mj. povinnost vypořádání námitek dotčené veřejnosti, tedy i NNO, tzn. pokud námitky nebyly přijaty, vysvětlení této skutečnosti.

V praxi je situace taková, že rozhodnutí formálně splňuje požadavky zákona, včetně „vypořádání“ námitek, často však skončí právě jen u formálního vypořádání, tedy u zmínění námitek NNO. „[N]ěkdy s náma taky tak elegantně vyběhnou, že napíšou, že Hnutí Duha má stanovisko takový a takový, odcitujou tam odstavec, co jsme jim tam my napsali, ale s tím nelze souhlasit a tečka.“

Je hlavní příčinou neefektivní účasti NNO v řízeních problematický vztah mezi státní správou a NNO? Existuje jiná příčina? Jaká?

Pro zodpovězení této otázky o příčině problému neefektivní účasti NNO je třeba nejprve prozkoumat, zda vůbec ve zkoumaných řízeních platí problémy nastíněné v kapitole IV. o vztahu mezi státní správou a NNO.

Ve výzkumu se potvrdilo, že z velké části tyto problémy ve zkoumaných řízeních platí – není tomu tak vždy.

Stereotypy na obou stranách. Stereotypy se ukázaly především na straně úředníků (i politiků), kteří často přistupují k NNO jako k laikům a potíživším, kteří jim přidělávají práci. Je však třeba uvést, že některá neodborná a radikální NNO úředníky v tomto postoji utvrzují.

Drtivá většina zkoumaných NNO však prokázala vysokou míru odbornosti (ať už mají odborníky ve svých řadách, nebo s nimi spolupracují) a zároveň nízkou radikalitu (ochota ke kompromisu, schopnost uznat chybu, pochopení jiných názorů než vlastních), přesto jsou většinou vnímáni jako laici a rebelové.

Stereotypy ve vnímání úředníků zástupci NNO se naopak nepotvrdily. Respondenti se v drtivé většině případů bránili označení „typický“ úředník a zdůrazňovali rozdílné charakteristiky a přístupy pracovníků státní správy. Zástupci NNO navíc projevovali vůči úředníkům velkou dávku shovívavosti a pochopení jejich situace. „*[J]á úřady nebo úředníky nepovažuji za své úhlavní nepřátele a za největší škůdce.*“

Neinformovanost o fungování demokracie na obou stranách. Pokud jde o neinformovanost o fungování demokracie na obou stranách, i zde došlo k potvrzení teze především na straně představitelů veřejné správy. Státní správa ve vodoprávních řízeních a IPPC procesech většinou nepřistupuje k NNO jako k nezbytné součásti občanské společnosti a k rovnoprávnému partnerovi, neboť podceňuje jejich požadavky a jejich účast bere spíše jako nutné zlo a přidělování práce. „*[V]ětšinou ty nevládky, tím, že se berou jako potížišti, tak se s nima snažej prostě vyběhnout, tak se snažej ty jejich připomínky, jejich námitky, prostě nebrat v potaz.*“ I zde však existují výjimky, kdy úřady účast NNO v řízeních vítají. Zkoumané NNO pak projevily mnohem větší pochopení demokratických principů „*[K]aždý má samozřejmě právo na svůj názor (...) [P]okud tam slušným způsobem, neurážlivým, argumentují (...) a přitom mi nespílají, že já si nemyslím to samý, tak co bych spílala já jim?*“ Opět je třeba zmínit existenci sdružení, jež mají k chápání demokracie daleko, protože jejich cílem je spíše než dohoda s ostatními subjekty prosazení vlastních zájmů.

Nedostatky NNO. Nedostatky NNO se prokázaly pouze do určité míry. Pro zkoumané rozhodovací procesy neplatí roztržštěnost jednotlivých NNO. Ty se naopak snaží vzájemně spolupracovat a koordinovat své aktivity a postup. Platí zde rovněž, že větší a odbornější NNO spolupracují a poskytují pomoc (odbornou či právní) lokálním a laickým sdružením. O nedostatečné orientaci ve fungování mechanismů veřejné správy a v tom, které právní normy platí pro danou oblast platí, nelze v případě zkoumaných NNO hovořit. Několik sdružení se sice dopustilo při hovoru o právních normách určitých nepřesností (nejčastěji délka lhůty) či záměny právních termínů, to však mohlo být do velké míry způsobeno „přebíháním“ mezi tématem účasti v řízeních obecně a účasti pouze v řízeních vodoprávních a/nebo IPPC. Jednalo se navíc jen o maličkosti, které by ve výsledku neměly účast NNO v řízeních ovlivnit. V této souvislosti je třeba podotknout, že osm sdružení spolupracuje s právníky či s NNO, které poskytují právní služby (Ekologický právní servis, Ateliér pro životní prostředí). Několik sdružení rovněž sleduje novely zákonů a jedno z nich zmínilo absolvování školení o právních otázkách relevantních pro účast dotčené veřejnosti.

Problémem se však přesto v několika případech ukázala být nedostatečná znalost toho, „co v kterém procesu se řeší a jaký námitky tam mají prostě místo. Takže tam přijdou ty lidi, teď oni začnou říkat něco, co třeba k tomuhle procesu nepatří, co se má řešit v územním řízení nebo někde jinde.“ Právě uplatňování námitek, které formálně neměly v procesu místo, ačkoli by je bylo možné považovat za relevantní, byly v několika případech důvodem k zamítnutí námitek NNO.

S nedostatkem „kvalitního“ personálu a managementu organizací a slabým finančním zajištěním se NNO skutečně potýká. Především pak „*problém s penězi (je) permanentní a jsme tím i omezený (...) [K]dyž to chceš dělat profesionálně, tak potřebuju mít nějaký plat.*“ Pokud jde o „kvalitní“ personál, který lze chápat jako personál odborně kompetentní a s dlouholetými zkušenostmi v oboru, ukázalo se, že některé, zejména malé NNO, často založené ad hoc k řešení nějakého konkrétního lokálního problému, mají v této oblasti rezervy. Často jsou složeny z laiků, což vyžaduje vysoké úsilí při „pronikání“ do dané problematiky a tím i velkou časovou náročnost při přípravě na účast v řízení. „*[Když] se máte připravit na to, co není vaším oborem, ale vůbec, tak vám to zabere – něco přečíst, nastudovat, něco vymyslet. Zpravidla nemáte šanci, ty vaše argumenty prostě nejsou argumenty pro ty, kdo to posuzují.*“ Z výzkumu také vyplývá, že NNO s odborným a zkušeným personálem udávají vyšší úspěšnost v prosazení svých námitek a i jejich hodnocení nastavení procesů a prosazení NNO v řízeních je celkově pozitivnější.

Vzájemná nedůvěra. Vzájemná nedůvěra se z velké části potvrdila. Zástupci státní správy nevěří ve schopnosti NNO stejně jako v jejich nezávislost. Tři NNO se setkávají či setkalý s podezříváním ze strany veřejné správy, že jsou zaplacení někým jiným či že hájí své soukromé zájmy. I zde je opět třeba uvést, že některá taková sdružení existují a mohou tak kazit reputaci ostatním. Pokud však jde o zkoumané NNO, všechny udávají, že jimi hájeným zájmem je ochrana životního prostředí ať už obecně, tak v místě jejich bydliště. O tom, že se jedná zároveň o „vlastní“ zájmy, hovoří jedno sdružení, a to v souvislosti s investováním veřejnosti do bytů, které jsou znehodnoceny okolní výstavbou. Faktory, které ovlivňují důvěru státní správy v NNO je především dlouhodobá spolupráce. „*Jestliže opakovaně chodíte pro ty materiály, chodíte to studovat k jednomu úředníkovi a on zjistí, že když se spolu bavíte, tak že nejste žádný belzebub zelený*“ Důležitou roli hraje i předkládání odborných argumentů a budování kreditu organizace jakožto potenciálního partnera, s nímž je možno nalézt dohodu. „*[K]dyž ten úřad vás nezná nebo i ten úředník, tak na začátku asi nás vnímají nebo vnímali jako nutné zlo, ale časem se to prostě změní (...) doufám, že je to tím, že prostě nepožadujeme nesmysly, že vyžadujeme podložený věci.*“ Přesto však apriorní nedůvěra ve vztahu veřejné správy k NNO převládá. „*[S]nažíme se působit my jako partneři a chceme, aby nás jako partnery brali. I to, že nejdeme úplně přes mrtvoly. (...) snažíme se tu pozici postupně vydobýt, no, ale jde to ztuhá.*“

Pokud jde o nedůvěru NNO ve veřejné instituce, je třeba rozlišovat mezi důvěrou v politické vedení a ve správní orgány. Nelze konstatovat, že NNO chovají nedůvěru k orgánům státní správy jako celku. Většina z nich zdůrazňuje, že velice záleží na konkrétních pracovnících státní správy a brání se generalizaci. Důvěru si jsou schopni vybudovat k jednotlivcům, s nimiž poté zpravidla rozvíjejí další spolupráci. Přesto však obecně ve vztahu k úředníkům státní správy převládá přesvědčení, že nerozhodují tak, jak jim zákony ukládají a nelze příliš důvěřovat jejich nezájatosti, ať už je důvod jakýkoli. Politickému vedení všeobecně pak zástupci NNO příliš nevěří, neboť je dle jejich názoru propojené s ekonomickou sférou a nehájí zájmy občanů ani životního prostředí.

Korupce. Korupce na různých úrovních veřejné správy, tedy i na úrovni správních orgánů se potvrdila do velké míry. Osm respondentů je přesvědčeno, že ve veřejné správě existuje korupce, čtyři z nich jsou však přesvědčeni, že korupce existuje spíše ve vyšších úrovních veřejné správy, převážně pak v politické sféře, jež ovlivňuje rozhodování. Někteří respondenti zmiňují, že se nemusí jednat o přímou korupci, nýbrž spíše o vzájemně výhodnou spolupráci.

Problémy v prosazování práva. Problémy v prosazování práva se pak prokázaly do vysoké míry, především pak práv hmotných. O tom pojednala podrobně předcházející výzkumná otázka. Jako pozitivní je však třeba hodnotit možnost využití opravných prostředků prostřednictvím odvolání proti danému rozhodnutí či – v případě jeho negativního rozhodnutí – správní žaloby. V případě porušení procesních práv se NNO téměř vždy dovolají spravedlnosti, v případě hmotných práv již o mnoho méně. V případě soudního přezkumu správního rozhodnutí se tedy rovněž ukazují velké rezervy v naplňování zákona.

Problémy s transparentností rozhodování. Problémy s transparentností rozhodování se pak do velké míry potvrdily. Jen jedna NNO hovoří o zlepšení situace v oblasti transparentnosti. „[D]řív mi přišlo, že ty úřady byly víc pod vlivem těch podniků, který tam jsou a že tlak samosprávy na rozhodování těch úřadů byl vyšší.“ Čtyři naopak výslovně hovoří o nedostatečné transparentnosti ve fungování a rozhodování veřejné správy, dvě z nich pak používají označení „mafie“. Dvě NNO navíc vidí oproti minulosti značné zhoršení. „[V] principu jste věděl, kdo je strana A a kdo je strana B. Dneska když se nezačnete zajímat o to, jak funguje to zákulisí, tak nevíte, jak ta radnice funguje.“

Jsou tyto problémy hlavní překážkou efektivní účasti NNO v řízeních?

Hlavní, bezprostřední příčinou neefektivní účasti NNO představuje nikoli nedostatečné zákonné stanovení práv NNO, která jsou předpokladem efektivní účasti, nýbrž jejich

nedodržování. To se týká částečně práv procesních, ale především práv hmotných, neboť věcné požadavky a námitky NNO nejsou v mnoha řízeních brány v úvahu.

Výzkum ukázal, že jedinou a jednoznačnou příčinu tohoto stavu nelze nalézt. Jedná se spíše o mnoho vzájemně propojených fenoménů, přičemž všechny problémy prezentované v předcházející otázce patří mezi ně. Tyto i jiné problémy pak stojí v různých příčinných a důsledkových vztazích a k neefektivní účasti přispívají různou měrou.

Jednou z hlavních příčin nezohledňování požadavků a námitek NNO v řízeních se ukázaly být právě stereotypy a nedůvěra panující ve vztazích úřadu k NNO, kdy jsou NNO často apriori vnímány jako laici a potíživé. Stereotypy jsou ve velké většině neopodstatněné, neboť NNO se snaží a většinou dokáží být odborným i diskutujícím partnerem, přestože v některých případech nedostatečné kapacity NNO vedoucí k neprofesionalitě a laickým názorům stejně jako radikální postoje některých NNO k těmto stereotypům přispívají. Stereotypní vnímání NNO jakožto potíživců pak bezpochyby pochází z nepochopení podstaty demokracie a role nevládních neziskových subjektů v ní. Kruh kauzalit se v některých případech i uzavírá: úřady považují NNO za potíživce, tudíž jejich požadavky a námitky neberou v úvahu, což vyvolá ze strany NNO použití opravných prostředků, čímž se rozhodovací proces prodlužuje – tj. v očích správních orgánů „zbytečně prodlužuje“ – a dochází k utvrzení negativního přístupu státní správy k NNO jako k potíživcům a odmítání jejich stanovisek.

Druhým hlavním důvodem nevyslechnutí námitek se ukázala být pasivita, pohodlnost a nezájem úředníků vůči projednávané problematice, a tedy i názorům NNO. „*[V]ětšina úředníků je lhostejná (...) k tomu výsledku, je jim to prostě jedno.*“ Úředníci tak často „*nepřístupují k těm věcem z toho pohledu: tak dobře, podíváme se, o čem to je, tak je tadyhle tenhle nějaký problém a teďka to jdem nějak zvážit. Pro ně je to problém prostě toho papíru a toho jeho vypořádání, jak tomu krásně říkají. A oni pokud mohou, tak to vypořádají tím způsobem, že se toho zbaví. A samozřejmě, že nejjednodušší, jak se toho zbavit, je prostě tu námitku nevzít v úvahu, odmítnout.*“ Jejich snahou „*není prostě zvážit tu věc, ale (...) vypořádat to ševelení těch listů okolo té věci. Ano, lhůty a všechno dodržíme, ale prostě o tu věc se vlastně nezajímají, ačkoliv jsou z odboru životního prostředí.*“ Úředníci také nezřídka přistupují k „*čistě (...) jako nějaký počítač administrativně*“ – neuplatňují tedy možnost tzv. správního uvážení. Pokud mají všechna potřebná vyjádření od dotčených orgánů, záměr automaticky povolují. Za těchto okolností jsou pak NNO logicky vnímány jako subjekty, vnášející do rozhodování nežádáný „rozdruh“ a přidělávající úředníkům práci. „*A když to funguje takhle, tak my tam fungujeme jako písek v soukolí. Všechny kulatý razítka a jiný razítka jsou v pořádku a my tam prostě teď naběhnem a říkáme, že teda to je pěkný, že razítka tady jsou, ale není to úplně optimální.*“ Tento problém není příliš propojen

s problémy uvedenými v kapitole IV.; jedná se především o celkovou nízkou motivaci úředníků státní správy, pramenící mj. z nedostatečného finančního ohodnocení, téměř nulové vidiny kariérního růstu a nízké autority.

Třetí, pravděpodobně největší překážkou efektivní účasti je ovlivňování rozhodování ze strany ekonomických a politických subjektů. Korupci a s ní ruku v ruce jdoucí netransparentní rozhodování vnímá ve státní sféře většina respondentů. Ovlivňování rozhodování správních orgánů však nemusí mít pouze formu korupce úředníků, kteří činí rozhodnutí. Korupce či „vzájemné vyhovování“ se tak odehrává spíše ve vyšších patrech veřejné správy, a nejčastěji pak na úrovni politické. „[U] nás dostává městská část od Passerinvestu za změnu územního plánu a za prosazení zájmu investora peníze. Takže oni dokonce říkají, že je to veřejným zájmem, protože městská část dostane peníze.“ Politici či výše postavení pracovníci státní správy pak dostanou v některých případech pak nutnost rozhodnout souhlasně „dostanou příkazem od těch politiků, sice by měli být nezávislí, ale je jasné a ví se to, že prostě to tak není. (...) a mají výběr, jestli to udělají tak, jak dostali přikázáno, anebo jestli opustí zaměstnání a to, co dostali příkazem, tak to rozhodne někdo jiný“. O výměně „nepohodlných“ představitelů státní správy hovoří tři sdružení, strach úředníků „neuposlechnout“ výše postavených subjektů zmínilo sedm NNO. „[K]dyž vám dotyčná osoba řekne: víte, já mám dvě děti na vysoké škole a už to do důchodu nemám moc daleko, tak já tyhle věci si nemůžu dovolit říct (...). Samozřejmě ty věci, který my jsme říkali naplno, tak ona říct nemohla, protože její šéf jí stanovuje odměny a nad jejím šéfem je tajemník a ten je přímo podřízený politickému vedení.“ Úředníci pak nezdůvodně museli rozhodnout v rozporu se svým názorem. „[I] se nám stávalo, nebo stává čas od času, že některý z úředníků nám mezi čtyřma očima řekne: já jsem musel rozhodnout tak a tak, ale prosím vás, odvolejte se.“

Ovlivňování rozhodnutí pak souvisí s dalším problémem, který se ve výzkumu vynořil: je jím pasivita občanů. „[M]álo lidí se angažuje veřejně. Protože kdyby byl tlak takový, že by třeba v té konkrétní obci nadpoloviční většina občanů se vzbouřila, tak jsou to krucinál voliči, tak by prostě ty politický tlaky ustaly, protože by se nedovolili riskovat, že prohrávají volby.“ Pasivita občanů je však do velké míry způsobena již zmíněnou převládající nedůvěrou občanů k veřejným institucím, a z ní pramenícího pocitu, že stejně nic nezmění. I zde tak dochází k bludnému kruhu, kdy příčina je zároveň důsledkem.

Vyazuje průběh zkoumaných řízení demokratické rysy?

Při hledání odpovědi na tuto výzkumnou otázku se budu opírat o dimenze demokracie nastíněné v teoretické části práce.

Demokracie jako účast. Na základě výzkumu lze konstatovat, že veřejná správa, tak jak to ukazuje praxe ve zkoumaných řízeních, většinou stále nechápe účast veřejnosti jako obohacení procesů a obecně občanskou participaci na rozhodování jako podstatu demokratického systému. „*[K]dyž se do něčeho opováží nějaký občanský sdružení vmísit, tak jsou to ekoteroristi, který brzdí rozvoj.*“

Demokracie jako možnost kontroly. Výzkum potvrdil nezanedbatelnou roli NNO jakožto hlídačů demokracie a subjektů korigujících (či snažících se korigovat) vliv státní, resp. veřejné správy, jež by se dala v mnoha případech označit spíše za správu „osobní“. Pracovník správy „*si musí hlídat to svoje místo (...) a nechápe, že my máme tu svobodu a to je to důležitý, že ty nevládky sice můžou někde dělat skutečný problémy a skutečně, tak jak je jim vyčítáno, zdržovat, ale myslím si, že většinu případů se to tak neděje a že to má skutečně význam v té občanské společnosti, protože jinak každý je ovlivnitelný, když je někde zaměstnaný a jsou různé tlaky a způsoby a nástroje a páky, jak věc tlačit a ty nevládky jsou ta neřízená střela, která prostě tam může být tím posledním na to to nějak ohlídat.*“ Politici a úředníci pak díky aktivitě NNO „*vidí, že všichni nepřijímají pasivně bez námitek jejich rozhodování, ale že se někdo proti tomu ohrazuje, to si myslím, že má smysl v dnešní době.*“ Tato vytrvalá aktivita a kontrola veřejné správy ze strany NNO pak samozřejmě způsobuje, že NNO jsou v řízeních ve většině případů spíše ne právě vítaným hostem.

Demokracie jako aktivita občana. Pokud jde o aktivní občanstvo jakožto základ demokracie, vyšly ve výzkumu najevo velké rezervy české společnosti. NNO si stěžují, že občané jsou vesměs pasivní a o danou věc se začnou zajímat, až když jsou dotčeny jejich soukromé zájmy. Tato pasivita pak vytváří velký prostor pro ovlivňování rozhodnutí, jehož výsledky pak, alespoň v očích zástupců NNO, nejsou z hlediska životního prostředí právě příznivé. „*[P]roblém vidím asi v tom, že málo lidí se angažuje veřejně. Protože kdyby byl tlak takový, že by třeba v té konkrétní obci nadpoloviční většina občanů se vzbouřila, tak jsou to krucinál voliči, tak by prostě ty politický tlaky ustaly, protože by se nedovolili riskovat, že prohrajou volby.*“ NNO, přestože dosud nepředstavují významnou sílu, sdružují občany se schopností a ochotou převzít aktivní roli ve veřejných záležitostech.

Demokracie jako dialog a konflikt. Pokud jde o schopnost dialogu, zvládání konfliktů a pochopení jeho významu pro společnost, vykazuje chování veřejné správy, ale i některých nevládních skupin, ve vodoprávních řízeních a řízeních IPPC tendence značně nedemokratické. V průběhu řízení, natož před jejich zahájením, zpravidla nejde o skutečný, otevřený dialog, vyznačujícím se snahou o dohodu a obohacení všech přítomných. Dialog je znemožněn především skutečností, že rozhodnuto bývá nezřídka již předem. Společné zvažování důsledků realizace záměru, vzájemné vyjasňování priorit, navrhování různých variant a řešení problému tak logicky není na pořadu dne. Žadatelé sice občas přicházejí

s nabídkou spolupráce a vyjasnění stanovisek, jejich záměrem však není skutečné naslouchání NNO, nýbrž její přesvědčení o mylném názoru, v horším případě pak její „umlčení“ prostřednictvím nabídky sponzorského daru i jinak. Schopnost naslouchat druhým, neargumentovat z pozice vlastní neomylnosti a vůle dosáhnout kompromisu u státní správy (i u žadatele) většinou chybí, o čemž svědčí mj. časté nevypořádání námitek NNO. Většina zkoumaných NNO sice prokázala vyšší schopnosti dialogu a ochoty ke kompromisu, je však otázkou, do jaké míry je tato skutečnost dána tím, že NNO vzhledem k jejich slabému hlasu ani jinou možnost nemají. I zde je třeba zmínit existenci uskupení se zcela neústupným postojem.

Skutečné zájmy pak v debatě ani v průběhu celého řízení zpravidla vyjevovány nejsou a o motivacích orgánů státní správy vedoucích je k danému rozhodnutí se mohou zástupci NNO jen dohadovat. O tom, že se často jedná o pouhé „tlachání“ vypovídá skutečnost, že polovina respondentů považuje účast dotčené veřejnosti v řízeních (ať všech či některých) za formalitu. Nezřídka je rovněž předem rozhodnuto, že souhlasné rozhodnutí bude vydáno nebo je již dopředu známo, že výsledky řízení, s velkým úsilím dosažené, nebude stejně možno realizovat.

Pokud jde o úctu k zákonům, ani zde na tom není veřejná správa právě nejlépe, jak bylo ukázáno v předešlé části práce. Největším problémem je přitom porušování hmotných subjektivních práv NNO.

Slušnost, zdvořilost a partnerství rovněž nemají v řízeních příliš mnoho místa. Záměrné vyřazení z řízení, které bylo domluveno mezi žadatelem a správním orgánem, urážky, ponižování, vydírání, zastrašování a vyhrožování jak ze strany žadatele, tak i státní správy a dokonce i případ nasazení policie, která má sledovat a zdiskreditovat opozici nelze považovat za znaky demokratického průběhu rozhodovacích procesů. Na druhou stranu je třeba uvést, že se nejedná o každodenní praxi a většinou je přístup státní správy a žadatelů k NNO „*korektní*“. Mezi pracovníky státní správy se ojediněle objeví i živý zájem o názory a účast NNO. Nejčastějším přístupem správních orgánů v řízeních je však vnímání NNO jakožto obtížného hmyzu, který nemá šanci se stát státní správě partnerem.

Demokracie jako proces. Pocit, že je jim nasloucháno, NNO ve zkoumaných řízeních ve většině případů nemají. „*[K]aždej se může ke všemu vyjadřovat, ale je to úplně jedno, protože nikdo nikoho neposlouchá.*“ Stejně tak pocitu, že je jim nasloucháno stejnou měrou jako ostatním, se NNO odůvodněně nedostává. Řada NNO si stěžuje na výrazné protěžování žadatele a na nerovné postavení NNO v řízeních. Opět i zde existují výjimky, převládající tendencí v rozhodovacích procesech je však hlas NNO ignorovat, ať už jsou důvody jakékoli. NNO naopak prokázaly pochopení demokracie jakožto procesu, ve kterém

nejde o to prosadit všechno, nýbrž být slyšen a mít možnost obhájit svůj názor v demokratické diskusi. „*[P]okud tam slušným způsobem, neurážlivým, argumentují, já znám spoustu takových lidí, (...) přitom mi nespílají, že já si nemyslím to samý, tak co bych spílala já jim?*“ Šest NNO se výslovně zmínilo o skutečnosti, že pokud je rozhodnutí legitimně zdůvodněné, nemají problém jej respektovat. „*Pokud prostě ta protistrana přinese přesvědčivé důkazy a jsou podložený nezávislým měřením, tak ustoupíme, v tom není problém.*“ Osm sdružení pak považuje za úspěch i případ, kdy se jim podaří prosadit alespoň některý či některé z jejich požadavků.

IX Závěr

Jak jsou v českém právním řádu (správním řádu, zákoně o vodách a zákoně o integrované prevenci) naplňovány požadavky článku 6 Aarhuské úmluvy?

Požadavky Aarhuské úmluvy jsou ve zkoumaných českých zákonech z velké části naplněny. S odst. 6-9 čl. 6 Aarhuské úmluvy, které představují samotné jádro úpravy účasti dotčené veřejnosti, jsou zkoumané zákony v souladu a vytvářejí tak teoretické předpoklady pro naplnění požadavků Úmluvy.

Odst. 5 čl. 6 sice do legislativy implementován není, jedná se však o pouhé doporučení Aarhuské úmluvy, nikoli o závaznou povinnost.

Rezervy se však ukazují v implementaci odst. 3 a 2 čl. 6, představující zejména předpoklady efektivní účasti NNO. Problém je především s požadavkem účinného a přiměřeného informování o zahajovaných rozhodovacích procedurách (odst. 2) (naopak s požadavkem včasnosti problém v implementaci není) a s „rozumnými“ lhůtami (odst. 3). Lhůta na přihlášení ve spojení s informováním veřejnosti skrze úřední desku či portál veřejné správy je pro efektivnost účasti NNO velmi problematická, neboť někdy vede dokonce k jejímu samotnému znemožnění. Lhůtu na vyjádření v řízení o IPPC lze naopak považovat za „rozumnou“, i když je pravda, že pro laické lokální sdružení může představovat nepřekročitelnou překážku účinné účasti. Lze ji však chápat jako kompromis mezi NNO a žadatelem. Úprava délky lhůt na vyjádření ve vodním zákoně je problematičtější, neboť dává možnost i osmidenní lhůty, jež může NNO způsobovat problémy. Rovněž podoba informace, především ve vodoprávních řízeních neodráží dostatečně požadavky Aarhuské úmluvy. (v obou zákonech pak např. chybí povinnost uvádět informaci, zda daný záměr podléhal proceduře EIA, informaci o povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí a rovněž další environmentální informace). Dotčená veřejnost se k mnohým z těchto informací dostane teprve poté, co se stane účastníkem řízení. Informace jsou však leckdy zapotřebí ještě předtím.

Odst. 1, 4 a 10 nejsou z hlediska mého tématu relevantní a nebyly předmětem analýzy.

Jak jsou požadavky článku 6 Aarhuské úmluvy naplňovány v praxi?

Výzkum odhalil, že tato výzkumná otázka není správně položená, neboť Aarhuská úmluva není v očích správních orgánů bezprostředně použitelná a proto se jí nikdo neřídí. To tedy znamená, že pokud požadavky Aarhuské úmluvy nejsou implementovány v českých zákonech, nenaplnují se – až na jedinou výjimku týkající se povahy informace, a to jen

v některých případech – ani v praxi. Lze tedy pouze zkoumat, nakolik se požadavky požadavky Aarhuské úmluvy naplňují v praxi skrze české zákony.

Odpovědí na tuto pozměněnou otázku je konstatování, že většina požadavků zkoumaných českých zákonů, odrážející obsah článku 6 Aarhuské úmluvy, je skutečně dodržována.

Povaha informace o zahájení řízení téměř vždy splňuje zákonné požadavky (někdy jde dokonce i nad jejich rámec) a i s jejím zveřejněním či zasláním bývá problém málokdy (jen zřídka je NNO opomenuto či je informace vyvěšena jinde, než by měla být). I lhůty jsou v drtivé většině případů dodržovány (sporné je někdy vyměření příliš krátké lhůty u vodoprávních řízení, nejedná se však výslovně o porušení zákona) a bez větších problémů je NNO poskytnuta možnost možnost zasílat své námítky a nahlížet do spisu (problémy jsou poměrně často jen s pořizováním kopií ze spisu, kdy úřad od NNO vyžaduje zaplacení správních poplatků). Bez problémů pak úředníci zpřístupňují NNO výsledná rozhodnutí, včetně formálního vypořádání námitek NNO. Procesní práva NNO jsou tedy ve většině případů i přes některé problémy, kdy úřad z neznalosti či záměrně účast NNO znepříjemní či znemožní, většinou dodržována.

Velké rezervy v naplňování zákona se vyskytují v oblasti požadavků odst. 8 čl. 6. Rovný přístup ke všem účastníkům řízení a k žadateli, služba veřejnosti a pečlivé zvažování věcných námitek NNO zůstávají v drtivé většině případů pouze teorií. Lze sice najít i úředníky, jejichž zájmem je skutečně posuzování dané věci a shromážděných názorů a kteří účast NNO vítají jakožto prostředek zkvalitnění rozhodovacího procesu, jedná se však stále jen o malou menšinu případů. Hmotná práva NNO vyplývající ze zákonů jsou tedy velice často nedodržena.

Je hlavní příčinou neefektivní účasti NNO v řízeních problematický vztah mezi státní správou a NNO? Jaká je případně jiná příčina?

Ve výzkumu se ukázalo, že nelze najít jedinou příčinu neefektivní účasti NNO v řízeních, nýbrž o mnohost vzájemně se podmiňujících důvodů, z nichž základní důvody jsou tři. Bezprostřední příčinu představuje nedodržení zákonem zakotvených práv NNO, především pak těch hmotných, tj. neakceptování požadavků a věcných námitek NNO. Úředníci často porušují tato práva NNO, protože 1) je nepovažují za důležité, nýbrž za laické a radikální; 2) jsou líní a nemotivovaní se jimi zabývat; 3) o podobě rozhodnutí bylo rozhodnuto již předem. To, která z příčin se pak v konkrétním řízení uplatňuje, se liší podle situace – u důležitých, „politických“ rozhodnutí jde především o třetí důvod, u méně důležitých, „odborných“ rozhodnutí se uplatňuje spíše první či druhý důvod, nejčastěji však kombinace

obou. Problematický vztah mezi státní správou a NNO, či spíše státní správy vůči NNO, je tedy jednou ze tří hlavních příčin. Druhou představuje propletenost ekonomických zájmů a jejich vliv na rozhodovatele. Třetí příčinou je pak nezájem a pohodlnost úředníků státní správy.

Vykazuje průběh zkoumaných řízení demokratické rysy?

Výzkum přinesl zjištění, že zkoumaná vodoprávní řízení i řízení o IPPC nelze na základě vymezených kritérií demokracie považovat za příliš demokratické.

Hlavní vinu na tom nese především jednání a přístupy veřejné správy (státní správy i samosprávy), ale i žadatele. Ti velmi často nechápou účast aktivní občanské opozice jako jednoho ze základních pilířů demokracie a brání se její „kontrolní“ roli v rozhodovacích procesech, neboť ta může ztížit, či dokonce znemožnit prosazení jejich často osobních zájmů. S tím pak souvisí i neschopnost skutečné debaty, otevřeného dialogu a ochoty ke kompromisu stejně jako respektování názoru protivníka. Většinou jde spíše o jeho zastrašení, případně jiný způsob, jak se jej zbavit a umlčet jeho hlas. Naslouchání názorům NNO a důkladné zvážení jejich názorů pak rovněž není obvyklou praxí. Je však třeba konstatovat, že lze nalézt i úředníky, kteří mají o účast NNO živý zájem, snaží se jim v řízeních poskytnout prostor a jejich participaci ulehčit. Jedná se však o menšinu případů.

Pokud jde o NNO, jejich zástupci jsou si vědomí své role „hlídačů“ demokracie a „mostu“ mezi občany a veřejnou správou. I přes četné neúspěchy v řízeních především některých z nich i nízké finanční ohodnocení zůstávají aktivní (stěžují si však na pasivitu veřejnosti). Většinou prokazují vysokou ochotu diskutovat a přistupovat na kompromis. Existují však i skupiny, o kterých toto konstatovat nelze, neboť jejich cílem je prosazení všech cílů. NNO dále prokázaly schopnost uznat názory jiného i akceptovat rozhodnutí, která jsou náležitě zdůvodněna. Jejich cílem tak zpravidla není prosadit vše, nýbrž být vyslechnuti ve skutečné demokratické diskusi.

X Doslov

Co zmohou zákony tam, kde vládnou jen peníze? (Gaius Titus Petronius)

Přestože je ČR formálně stabilizovanou demokracií a kromě jiného i signatářskou zemí důležité mezinárodní smlouvy zaručující účast veřejnosti na rozhodování (v daném případě ve věcech týkajících se životního prostředí) jakožto jednoho z pilířů demokracie, skutečnost je poněkud odlišná. Vycházíme-li z tvrzení, že demokracie je tak dobrá, jak dobré jsou procesy, které ji zajišťují, nevychází pro současnou českou společnost hodnocení stavu její demokracie právě příznivě. Rozhodovací procesy totiž z hlediska účasti občanské společnosti nevykazují příliš demokratické tendence.

Na úrovni práva je situace vcelku uspokojivá – zákony zkoumané v této práci dávají veřejnosti relativně dostatečný prostor pro smysluplnou účast v řízeních, přestože i v nich existuje řada problematických míst, u nichž se lze dohadovat, zda jsou záměrnou snahou o zkomplikování účasti dotčené veřejnosti, či nikoli. Hlavní problém však spočívá na úrovni praktické, totiž v nedodržování zákona, a to jak v nedodržování práv procesních, tak především hmotných, kde jsou mezery největší. Mnozí zástupci nevládních organizací, že účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v ČR je pouze formalita – „hra na demokracii“.

Hlavní příčinou nerespektování zákonem zakotvených práv dotčené veřejnosti ve formě nevládních neziskových organizací je bezesporu nedostatečná nezávislost státní správy na politické reprezentaci a s tím související propojení politických a ekonomických subjektů a jejich vliv na rozhodování úřadů. To se týká především tzv. „politicko-ekonomických“ rozhodnutí, tedy rozhodnutí, na nichž mají vlivné subjekty ekonomické či politické sféry své vlastní zájmy. U „méně důležitých“, tzv. „odborných“ rozhodnutí je pak největším problémem velmi častý negativní přístup státní správy vůči nevládním organizacím, který je ostatně do značné míry odrazem naladění celé společnosti vůči těmto environmentálně orientovaným subjektům. Apriorní (ovšem v praxi velmi často neopodstatněné) odmítání nevládních organizací jako laiků a potíživců ze strany většiny úředníků je pak nezřídka doprovázeno i lhostejností a nezájmem správních orgánů o danou věc. V některých případech však bývá chyba i na straně některých nevládních neziskových organizací, kterým chybí dostatek odborných znalostí, personálního zabezpečení, ale i času a financí potřebných k efektivní účasti. Nejedná se však o zásadní příčinu problému, neboť nevládní organizace dokáží být i za nepříliš příznivých podmínek veřejné správě partnerem.

Ať už je důvodem neefektivní účasti nevládních neziskových organizací ovlivňování rozhodnutí, kdy je o záměru a jeho povolení rozhodnuto předem, či negativní přístup úřadu doprovázený nezájmem o projednávaný problém, je výsledek stejný: snaha se účasti NNO a

jejich námitek co nejdříve a nejsnadněji zbavit. Je tedy zřejmé, že vůle ke skutečnému dialogu se zástupci „opozičních“ názorů u představitelů veřejné správy (i u žadatelů) až na malé výjimky chybí. Veřejná správa ani podnikatelské subjekty ve většině případů dosud nechápou význam a přínos aktivní občanské společnosti pro rozhodovací procesy a pro demokratický systém obecně příliš nechápou a její přítomnost považují spíše za zdroj ohrožení než potenciálního obohacení.

Určitou naději však představuje skutečnost, že zástupci občanské společnosti jsou si své úlohy v rozhodovacích procesech a v demokratické společnosti plně vědomi a i přes četné neúspěchy se svého místa nehodlají vzdát. Většina z nich navíc projevuje připravenost k dialogu a kompromisu a snaží se o navázání dlouhodobé spolupráce a partnerství s rozhodovacími orgány (a někdy i žadateli). Lze jen doufat, že jejich vytrvalost a trpělivé snahy o navázání partnerství, další vzdělávání v dané oblasti a neustálé dovolávání se spravedlnosti skrze opravné prostředky nakonec přinese své plody, kdy se nezáměr a odmítání rozhodovacích orgánů přemění v dnes ne příliš častý postoj „dohoda je pohodlnější než boj“, či ještě lepší „dohoda je demokratičtější než boj“.

Ruku v ruce s tím však bude muset jít i rozetnutí bludného kruhu ovlivňování rozhodnutí a s tím spjatého klesajícího zájmu veřejnosti o veřejné dění, tedy i o rozhodovací procesy. Odpovědná, neovlivnitelná a kompetentní veřejná správa, stejně tak odpovědné podnikatelské subjekty, kteří si nebudou své záměry „kupovat“, nýbrž o nich vážně diskutovat s ostatními společenskými subjekty a konečně aktivní občanstvo, jehož obzor zájmu bude přesahovat horizont jeho „dvorku“ a které nebude průběh rozhodovacích procesů vidět jako „hru na demokracii“, nýbrž jako možnost do jeho výsledku skutečně zasáhnout, jsou cestou k vyspělejší demokratické společnosti a zároveň výzvami, které před českou společností v příštích letech a desetiletích stojí.

XI Přehled literatury a dalších zdrojů

1 Citovaná literatura

BELL, S., MCGILLIVRAY, D. (2006): Environmental law (6th Edition). New York: Oxford University Press Inc.

BĚLOHRADSKÝ, V. (1992): Kapitalismus a občanské ctnosti. Praha : Český spisovatel.

BIRNIE, P. W. – BOYLE, A.E. (2002): International Law and The Environment. Oxford: University Press.

BOSSELMANN, K. (2008): The principle of Sustainability. Transforming Law and Governance. New Zealand: University of Auckland.

CÍSAŘ, O. (2008): Politický aktivismus v České republice: sociální hnutí a občanská společnost v období transformace a evropeizace. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK).

COENEN, F. (ed.) (2008): Public Participation and Beter Environmental Decisions. The promise an Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making. Springer Science and Business Media B.V.

ČEPELKA, O. (2003): Průvodce neziskovým sektorem Evropské unie: partnerství, sociální ekonomika, účast občanů ve veřejné politice. 2. díl . Liberec: Omega.

DAHL, R.(2001): O demokracii. Praha: Portál.

DAMOHORSKÝ, M. a kol. (2007): Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck.

DOHNAL, V. – ČERNÝ, P. (2005): Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí. Odborný časopis Planeta - ročník XIII, číslo 1/2005. Praha: Ministerstvo životního prostředí

DOHNALOVÁ, M. – Malina, J. – Müller, K. (2003): Občanská společnost: minulost – současnost – budoucnost. Brno: Nadace Universitas Masarykiana : CERM : Masarykova univerzita: NAUMA.

GELLNER, E.A. (1997): Podmínky svobody: občanská společnost a její rivalové. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

GIDDENS, A. (2000): Unikající svět : jak globalizace mění náš život. Praha: SLON.

HALLOWELL, J.H. (1973): The Moral Foundation of Democracy. London: University of Chicago Press.

HENDRYCH, D (1992).: Základy správní vědy. Praha: Aleko.

HEYWOOD, A. (2005): Politologie. Praha: Linde.

HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. (eds.) (2003): Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova univerzita.

HUMLÍČKOVÁ, P. a kol (2008): Účast veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany přírody a krajiny- METODICKÁ PŘÍRUČKA. Vlašim: ZO ČSOP Vlašim.

JANS, J.H. – VEDDER, H.H.B. (2008): European Environmental Law (3rd Edition). Groningen: Europa Law Publishing.

JENÍK (ed.): Česká občanská společnost a modely demokracie v 21. století: sborník statí z mezioborového 10. semináře konaného ve dnech 16. a 17. května v Krnově. Opava: Libor Martinek, Literature & Sciences.

JIRÁSKOVÁ, V. (1999): Občan v demokratické společnosti. Praha: Sociologické nakladatelství.

KELLER, J (2001).: Politika s ručením omezeným. Praha: Evropský literární klub.

KISS, A. – SHELTON, D. – ISHIBASHI, K. (eds.) (2003): Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements. Hague: Kluwer Law International.

KLOEPFER, M. (2004): Umweltrecht. München: Verlag C.H.Beck.

Kolektiv autorů (2004): Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o.

Kolektiv autorů (2005): Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb. (příručka). Praha: Institut pro místní správu.

MACDONAGH-PAJEROVÁ, M. – LEQUESNE, Ch. (eds.) (2006): Demokracie v Evropě: příspěvky k tématu demokratického občanství v Evropě. Praha : Prostor.

MANSFELDOVÁ, Z. – KROUPA A. (eds.) (2005): Participace a zájmové organizace v České republice. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

MEZŘICKÝ, V. (ed.) (2005): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Praha: Portál.

MOKREJŠ, A. (2005): Veřejnost: skutečnost - iluze – fikce. Praha : Triton.

MOLDAN, B. (2009): Podmaněná planeta. Praha: Karolinum.

MOTZKE, R. – PODSKLALSKÁ, s. (2007): Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. Odborný časopis Planeta - ročník XV, číslo 6/2007. Praha: Ministerstvo životního prostředí

MÜLLER, KAREL (2002): Češi a občanská společnost. Praha: Triton

MÜLLER, K. (2008): Politická sociologie. Politika a identita v proměnách modernity. Praha: Portál.

MUTCHNICK, R.J. – BERG, B.L. (1996): Reseach Methods for the Social Sciences. Practice and Applications. A Simon and Schuster Company. Needham Heights, Mass.

RAKUŠANOVÁ, P. (2005): Civil Society and Civic Participation in the Czech Republic. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

RAKUŠANOVÁ, P. – STAŠKOVÁ. B. (2007): Organizovaná občanská společnost v České republice. Praha: Professional Publishing.

SHAPIRO, I. – HABERMAS, J. (2002): Teorie demokracie dnes. Praha: Filosofia.

STEJSKAL, V. (2006a): Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde a.s.

STEJSKAL, V. (2006b): Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Monografie. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová-IFEC.

STEJSKAL, V. – VÍCHA, O. (2009): Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Praha: Leges.

Strategie udržitelného rozvoje České republiky/the Czech Republic strategy for sustainable development (2005). Praha: Úřad vlády ČR.

ŠTURMA, P. – DAMOHORSKÝ, M. – ONDŘEJ, J. – ZÁSTĚROVÁ, J. – SMOLEK, M. (2008): Mezinárodní právo životního prostředí I. část. Beroun.

TUREČEK, K. a kol.(2003) Zákon o vodách č. 254/2001 Sb., v úplném znění k 1. Lednu 2003 s rozšířeným komentářem a prováděcími přepisy. Praha.

2 Citované zdroje

Web 1: <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html> (24.10.2009)

Web 2: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/> (24.10.2009)

Web 3: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (17.10.2009)

3 Použité zákony

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 254/2001, o vodách a o změně některých zákonů

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění

Vyhláška MZE č. 432/2001 Sb.

4 Použitá literatura

DISMAN, M.(2002): Jak se vyrábí sociologická znalost. Praha: Karolinum.

FODDY, W.: Constructions questions for interviews and questionnaires. Theory and practice in social research. Cambridge University press: Cambridge 1993.

HESSE-BIBER, S. N. (2006): The practise of Qualitative research. London: Thousnads Oaks.

Kolektiv autorů (1998): Doors to Democracy. Current Trends and Practises in Public Participation in Environmental Decisionmaking in the Newly Independent States. Szentendre: Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.

STRAUSS, A. – CORBINOVÁ, J.: Základy kvalitativního výzkumu. Postupy a metody zakotvené teorie. Albert: Boskovice 1999.

WARREN, M.E. (ed.): Democracy and Trust. Cambridge University press: Cambridge 1999.

5 Přednášky

Rynda, I. (2008): Cyklus přednášek „Politika a ekonomie trvale udržitelného rozvoje“. Katedra sociální a kulturní ekologie FHS UK. Letní semestr 2008.

Stejskal, V. (2008): Cyklus přednášek „Právo životního prostředí“. Katedra sociální a kulturní ekologie FHS UK. Letní semestr 2008.

Seznam zkratk

IPPC – integrovaná prevence a omezování znečištění

NNO – nevládní neziskové organizace

Odst. – odstavec

Písm. – písmeno

SprŘ – správní řád

ŽP – životní prostředí