

Úvaha nad formami účasti veřejnosti při posuzování vlivu činností na životní prostředí

Hona JANČÁŘOVÁ

O účelu, důležitosti a průběhu procedury posuzování vlivů činností na životní prostředí (dále též EIA) podle první a druhé části zákona č. 244/1992 Sb. bylo napsáno nemálo statí. Cílem této práce je na ně navázat úvahou o důvodech rozlišování jednotlivých forem veřejnosti v předmetné proceduře, jakož i zamyšlení nad nedostatky a možnostmi zdokonalení úlohy veřejnosti v současné právní úpravě.

Zákon č. 244/1992 Sb. v souvislosti s účastenstvím veřejnosti rozlišuje 3 pojmy: veřejnost, občanská iniciativa a občanské sdružení.¹ Veřejnost není předmětným zákonem definována a zákon ani neodkazuje na jiný právní předpis.² Proto je třeba rozlišit, zda zákon chápe pod pojmem veřejnost jednotlivce či blíže neurčenou skupinu osob nebo dokonce zda tento pojem není ztotožňován s právně vymezenou občanskou iniciativou, resp. občanským sdružením.

Posledně jmenovanou alternativu je možno vyloučit z toho důvodu, že v § 10 odst. 1 se poprvé objevuje rozlišení pojmu vyjádření veřejnosti a vyjádření občanských iniciativ „...zajistí příslušný orgán veřejné projednání obsahu posudku a vyjádření veřejnosti včetně občanských iniciativ...“.³ Toto tvrzení dále podporuje i ustanovení § 12 vyhlášky č. 499/1992 Sb., o odborné způsobilosti pro posuzování vlivů na životní prostředí a o způsobu a průběhu veřejného projednání posudku, podle něhož „pověřená osoba řídí průběh veřejného projednání tak, aby byli slyšeni zej-

¹ V širším smyslu by bylo možno za reprezentanta veřejnosti považovat i obec, ta ale pro účely této statí není do předmětu zkoumání zahrnuta.

² Veřejnost je obecně definována v právnickém slovníku jako „celá politicky organizovaná společnost neboli souhrn všech státních občanů, příslušníků národa nebo obce. Obyvatelé státu, regionu či obce. V určitém smyslu každý a tudíž celá společnost, komunita jako celek hez ohledu na geografické hranice správních celků jako je město, obec nebo region. Lid. V jiném slova smyslu toto slovo neznámá veškerý lid, ani jeho většinu, ani většinu místních lidí, ale tolik z nich, kolik jich splňuje předpoklady rozlišení od nevýznamného počtu. V souladu s tím veřejnost byla definována rovněž jako obyvatelé určitého místa, všichni obyvatelé určitého místa, lidé z okolí. Také jako část obyvatel v obci.“ Přeloženo z Black's Law Dictionary by H.C. Black, M.A., St. Paul, Minn. West Publishing Co., 1991, s. 854

měna zástupci obce a veřejnosti, která uplatnila své vyjádření k dokumentaci, a zmocněnec občanské iniciativy“. V tomto terminologickém rozlišení nebyl zákonodárce důsledný, neboť v předcházejících paragrafech zákona č. 244/1992 Sb. (§§ 7 a 9) hovoří v několika ustanoveních pouze o „vyjádření veřejnosti“. Naproti tomu v ustanovení § 10 odst. 2 je uvedeno, že „místo a čas veřejného projednání oznámí příslušný orgán písemně nejméně týden předem oznamovateli, obcím, dotčeným orgánům státní správy, občanským iniciativám a zpracovateli posudku“, nikoliv zástupcům veřejnosti, kteří rovněž podali rádně své vyjádření k dokumentaci.

Z uvedeného rozboru vyplývá, že termín veřejnost není totožný s pojmem občanská iniciativa. Občanská iniciativa je pojem užší než veřejnost a jejich vztah by se dal vyjádřit jako vztah podmnožiny a množiny. Zákonodárce tedy tam, kde hovoří o vyjádření veřejnosti, chápe tím i vyjádření občanských iniciativ, a to vedle „ostatní“, neorganizované formy veřejnosti. Důvod, proč místo a čas veřejného projednání posudku není oznamován jiné veřejnosti než občanským iniciativám, je pravděpodobně spíše pragmatický, spočívající v obraně před přílišnou administrativou.

Zbývá ještě odpovědět na otázku, kdo je subjektem oné „ostatní veřejnosti“? Vzhledem k tomu, že zákon č. 244/1992 Sb., ani zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí či předpisy na ochranu jednotlivých složek životního prostředí na tuto otázku nedávají odpověď, k objasnění problému přikročíme s použitím ustanovení stavebního zákona, tedy za pomoci analogie iuris. Zákon o územním plánování a stavebním řádu č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků, se o veřejnosti zmínuje v §§ 21 odst. 1 písm. b) a c) a následujících. Jedná se o ustanovení týkající se projednávání návrhů územně plánovací dokumentace. Ve smyslu uvedených ustanovení zákon hovoří o vystavení návrhu k veřejnému nahlédnutí a dále o právech organizací a občanů být seznámeni s návrhem, vyrozuměni o jeho projednání, podat připomínky ap. Ačkoliv veřejnost není ani v tomto právním předpise definována, je zřejmé, že je představována právě zmíněnými organizacemi a občany. Ještě přesnější odpověď poskytuje vyhláška č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci ve znění vyhlášky č. 377/1992 Sb. V § 26 odst. 1 byl přímo použit pojem veřejnost s odkazem na odstavec 2, ve kterém jsou za veřejnost označeny fyzické a právnické osoby.

I přes nedostatek přesné definice a absence uvedení minimálního počtu osob lze tedy usuzovat, že veřejnost je představována jednotlivými osobami jak fyzickými, tak právnickými, a dále i skupinami osob blíže neurčeného počtu, jakož i občanskou iniciativou a občanským sdružením ve smyslu ustanovení zákona č. 244/1992 Sb.³ Vzhledem k tomu například i jen jednotliví občané jsou oprávněni nahlížet do dokumentace, činit si výpisy, opisy, kopie a uplatnit k dokumentaci písemné vyjádření během stanovené doby. K jejich připomínkám musí být přihlédnuto při zpracování

³ Tento závěr je mimo jiné v souladu s definicí veřejnosti, poskytované Úmluvou o hodnocení vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, která byla uzavřena v Espoo, v květnu 1991. Tato konvence stanovila, že veřejnost představuje „jedna nebo více fyzických nebo právnických osob“.

posudku k dokumentaci. Připomínky a obsah posudku musí být veřejně projednány. Ze zákona nevyplývá, že by se veřejného projednání posudku nemohly zúčastnit jiné osoby než ty, které uplatnily své vyjádření k dokumentaci. Podle ustanovení § 12 odst. 2 vyhlášky č. 499/1992 Sb. je však úloha posledně jmenovaných osob navíc zvýrazněna. Při veřejném projednání posudku totiž musí být zejména slyšeny právě ty osoby, které podaly své vyjádření k dokumentaci, a zmocněnec občanské iniciativy.

Občanskou iniciativou se pro účely zákona č. 244/1992 Sb. rozumí skupina nejméně 500 fyzických osob starších osmnácti let písemně podporujících vyjádření veřejnosti podle § 7. Je reprezentována zmocněncem, který je oprávněn jednat jejím jménem. Vytvořit občanskou iniciativu je projevem práva sdružovacího.⁴ Na první pohled přitom není zcela jasný důvod, proč je zákonem č. 244/1992 Sb. občanská iniciativa omezena skupinou nejméně 500 osob. Počet osob se nezdá být relevantní vzhledem k tomu, že podle zákona musí být přihlédnuto ke všem připomínkám veřejnosti, jak tedy jednotlivců, tak občanských sdružení, a tak i skupin osob, jejichž počet nedosahuje stanovených pěti set. Význam vytvoření občanské iniciativy, jak ji předpokládá zákon č. 244/1992 Sb. nespočívá tedy v rozdílu při uplatňování práva seznámit se s dokumentací a podat písemné vyjádření k ní podle tohoto zákona od práv jednotlivců či jiných skupin. Dalo by se říci, že tento význam není právní, ale faktický, neboť umožňuje širokým masám občanů se zapojit do procesu posuzování vlivů na životní prostředí a vyjádřit svůj, byť kolektivní, názor. Není mnoho těch, kdo by věnovali svůj čas podrobnému studiu technicky náročné dokumentace a především těch, kdo dokáží zformulovat relevantní připomínku a také ji zdůvodnit. Proto občanská iniciativa dává možnost, aby byly zformulovány připomínky jednou či několika osobami, které jsou schopny se s dokumentací seznámit a kterým je předkládaná problematika srozumitelná. Ostatní, jestliže s jejich připomínkami soublasí, se k prohlášení připojí. Často až teprve při podpisu prohlášení se tato část veřejnosti seznamuje s nastolenými problémy. Počet občanů, kteří se k prohlášení připojí, zároveň indikuje, jak silnou podporu mají stanoviska v něm uvedená, což by měl zvažovat jak zpracovatel posudku, tak orgán příslušný k vydání konečného stanoviska.

Z hlediska účasti občanské iniciativy na veřejném projednání posudku je rozporuplné ustanovení § 8 odst. 1. Ve smyslu předmětného ustanovení „Občanská iniciativa...je oprávněna prostřednictvím svého zmocněnce podle odst. 3 k účasti na projednání dokumentace podle § 7 a k veřejnému projednání podle § 10.“ Ze znění § 7 je zřejmé, že se nebude jednat o projednání dokumentace, ale o podání vyjádření k dokumentaci. Dále však z formulace zmíněného § 8 odst. 1 nevyplývá jednoznačně, zda se občanská iniciativa účastní projednávání posudku přímo nebo prostřednictvím svého zmocněnce. Pokud by toto ustanovení bylo vykládáno tak, že

⁴Listina základních práv a svobod rozlišuje v článku 20 několik typů sdružení. Občanská iniciativa je ve smyslu uvedeného článku sdružení, které nepodléhá registraci a nemá proto ani právní subjektivitu.

prostřednictvím zmocněnce, pak by z veřejného projednání byli vyloučeni občané, projevující o danou věc zájem, právě díky připojení se k občanské iniciativě ve smyslu zákona č. 244/1992 Sb. Takový výklad nemá naději na úspěch, neboť tato situace by byla proti smyslu všech ustanovení, zajišťujících účast veřejnosti v proceduře EIA.

Definování občanské iniciativy a stanovení minimálního počtu osob ji představujících má však podle současné právní úpravy svůj význam v případě formování občanského sdružení v průběhu procedury EIA.

Občanské sdružení představuje další formu účasti veřejnosti v proceduře posuzování vlivů na životní prostředí. Občanské sdružení musí být založeno v souladu s ustanoveními zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, lhostejno zda před zahájením procedury EIA nebo v jejím průběhu za podmínek stanovených v § 8 odst. 5. Ve smyslu těchto podmínek může jít jen o občanské sdružení, které bylo založeno většinou osob občanské iniciativy. Existující občanské sdružení, které nepodařilo včas své vyjádření k dokumentaci, nebo občanské sdružení založené menšinou osob z občanské iniciativy nepoživají oprávnění, vyplývající pro občanská sdružení ze zákona č. 244/1992 Sb.

Tato právní konstrukce však v sobě skrývá nejasnost. Podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů podává návrh na registraci přípravný výbor, složený nejméně ze 3 osob, a v návrhu na registraci ani ve stanovách sdružení nemusí být uveden počet osob ve sdružení. To znamená, že i sdružení založené menšinou osob z občanské iniciativy bude podle tohoto zákona zaregistrováno. Pak se zde naskytá otázka, který orgán státní správy bude kontrolovat, zda při vzniku sdružení byl dodržen požadovaný počet jeho členů, představující nejméně 250 osob z občanské iniciativy. I přes tuto nejasnost lze však považovat ustanovení § 8 odst. 5 za ustanovení speciální vzhledem k zákonu č. 83/1990 Sb., a proto případné prokázání jeho nedodržení by mohlo mít za následek odmítnutí postavení účastníka v následujícím správním řízení.

Včas a řádně založené občanské sdružení je pak nadáno jedním z nejsilnějších a nejvýznamnějších oprávnění, které procedura EIA poskytuje. Tímto oprávněním je získání postavení účastníka řízení o povolení stavby, činnosti nebo technologie. Zde narážíme na další problém, a to zda řízením o povolení stavby je chápáno pouze stavební řízení nebo i řízení územní. Na podporu širšího výkladu by bylo možno uvést, že o některých činnostech, jako jsou například odlesnění pozemku, pozemkové úpravy nebo těžba, není vůbec rozhodováno ve stavebním řízení, ale pouze v řízení o využití území, což je jedním z druhů řízení územního. Neumožněním účasti občanského sdružení již ve stadiu územního řízení by se v určitých případech předmětné ustanovení zákona č. 244/1992 Sb. stalo nefunkční. Navíc není ani logické, proč by se občanské sdružení mělo stát účastníkem až ve fázi stavebního řízení, když z hlediska ochrany životního prostředí je možná ještě důležitější rozhodnutí o umístění stavby, resp. územní rozhodnutí. Proto zastávám názor, že termín „řízení o povolení stavby, činnosti nebo technologie“ je třeba vykládat v tom smyslu, zda bude

povoleno stavbu do určitého území situovat nebo území určitým způsobem využít.

Pro doplnění je nutno uvést další možnost veřejnosti stát se účastníkem správního řízení, i když nebudou splněny podmínky příslušných ustanovení zákona č. 244/1992 Sb. Tuto možnost dává ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení je místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení, pokud má právní subjektivitu, oprávněna požadovat, aby byla předem informována o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, jakož i účastnit se takového správního řízení. Podmínkou přiznání postavení účastníka řízení je, že sdružení svou účast oznámí písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánem státní správy, který řízení zahájil. Další podmínkou je výše zmíněná právní subjektivita místně příslušné organizační jednotky a dále ve stanovách uvedená skutečnost, že jejím hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny. To znamená, že v těchto případech nemusí být splněny podmínky stanovené v rámci procedury EIA, a přesto veřejnost se může stát účastníkem správního řízení na základě ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.

Účast veřejnosti je jednou ze základních zásad procedury posuzování vlivů na životní prostředí, tak jak to vyplývá z celkové koncepce tohoto právního institutu. Je proto více než převapivé, že zákon č. 244/1992 Sb. přisoudil veřejnosti roli naprosto formální. Formální v tom smyslu, že veřejnost se sice může vyjadřovat a účastnit veřejných projednání a podle ustanovení zákona má být k jejím připomínkám přihlédnuto, ale naše právní úprava neposkytuje veřejnosti žádnou možnost obrany pro případ, že se tak nestane. Vezměme si fiktivní případ, že při posuzování vlivů jaderné elektrárny nebude v dokumentaci dostatečně vyřešena otázka ukládání vyhořelého paliva. Veřejnost tuto skutečnost bude připomínkovat, ale posuzující orgán nebude připomínky považovat za tak významné, aby byly důvodem k vydání záporného stanoviska. Nebo obdobná situace může nastat, že dokumentace je zpracována na základě nesprávných, resp. zkreslených údajů. Jakou šanci má pak laik z řad občanské veřejnosti ve svém tvrzení uspět proti odborníkům, zpracovávajícím dokumentaci a posudek?

Vzhledem k tomu, že podle § 23 zákona č. 244/1992 Sb. se na část druhou zákona nevztahuje zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, veřejnost se nemůže proti vydanému stanovisku odvolat. Ze stejného důvodu je pro veřejnost vyloučena možnost žádat o přezkoumání rozhodnutí orgánů státní správy soudem podle § 244 a násl. občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb.). To je v naprostém rozporu se zásadami, které byly pro proceduru EIA stanoveny už v její „mateřské normě“ – americkém zákonu o životním prostředí⁵. V souladu s těmito zásadami by každý měl mít možnost dovolat se u nestranného orgánu skutečnosti, že k jeho připomínkám nebylo řádně přihlédnuto, popřípadě že došlo k jiným nezákonnostem v průběhu

⁵ National Environmental Policy Act – NEPA byl přijat v r. 1969 pod číslem 42 U.S.C.A. §§ 4321 až 4370c.

procedury. Tímto orgánem by měl být soud, který by nestranně posoudil relevanci a důležitost veřejností vznesených připomínek.

Možnost veřejnosti žádat o soudní přezkoumání by napomohla vyřešit i další problém, který je s procedurou posuzování vlivů podle z. č. 244/1992 Sb. spjatý. Tímto problémem je absence ustanovení, týkajících se předpojatosti osob, zpracovávajících dokumentaci i posudek. V důsledku toho se mohlo stát, že například dokumentace ke spalovně odpadů v Oslavanech byla zpracována osobou, která byla současně akcionářem firmy, vystupující v roli investora. Tomuto tvrzení je samozřejmě možno oponovat tím, že správnost a úplnost dokumentace včetně vyjádření veřejnosti hodnotí posudek k dokumentaci. Lze však stěží předpokládat, že by zpracovatel posudku ověřoval i správnost naměřených hodnot, z nichž dokumentace vychází. Navíc ani u zpracovatele posudku není vyloučena nestrannost.

Kdyby sporná záležitost mohla být posouzena soudem, mohly by být předloženy znalecké posudky, které by objektivně zhodnotily jak dokumentaci či posudek, tak vyjádření veřejnosti, o něž by pak soud opřel své rozhodnutí. Povinnost k úhradě soudních nákladů v případě prohraného sporu by pak motivovala investory, aby zpracování dokumentace zadávali kvalitním a hlavně nezúčastněným odborníkům. Osoby způsobilé ke zpracování dokumentace a posudku by měly být motivovány odpovědností za škodu, způsobenou investorovi.

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

Další oblastí, ve které by mohla a měla být rozšířena úloha veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí je příprava návrhů právních předpisů. S tím nakonec počítal už zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Podle § 20 odst. 2 uvedeného zákona „Zásady ochrany životního prostředí a posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí jsou přiměřeně uplatňovány i při přípravě rozvojových koncepcí a programů a návrhů právních předpisů.“ Zákon o posuzování vlivů, který je ve vztahu k zákonu č. 17/1992 Sb. jednak normou pozdější, a jednak zároveň má přednost v aplikaci, jak vyplývá z článku 2 ústavního zákona č. 4/1992 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, nejenže neuplatnil zásadní účasti veřejnosti při posuzování návrhů právních předpisů, ale navíc návrhy právních předpisů vůbec nezahrnul do okruhu objektů, jejichž vliv na životní prostředí má být hodnocen.

Účast veřejnosti se podle české právní úpravy uskutečňuje prostřednictvím seznámení se s dokumentací a možností vyjádřit se k ní, účasti na veřejném projednání posudku a prostřednictvím připomínek k němu. Nemusí se přitom omezovat pouze

na zákonem stanovené formy a může se uskutečňovat v podobě i neformálních setkání s veřejností, anket apod., které jsou důležité především v počátečních fázích projednávání záměru. Občané by se neměli vzdávat ani možnosti vyjádřit se k návrhům územních plánů, které jsou ve svém důsledku s problematikou posuzování vlivů těsně spojeny. Zajímavou inspirací může být například i slovenská právní úprava (Zákon SNR č. 127/1994 Sb.), podle níž dochází ke zveřejnění již samotného záměru. Na druhé straně nepovažují za účelné omezovat účast veřejnosti v občanských iniciativách stanovením minimálního počtu místních obyvatel, tak jak to činí slovenský právní předpis.

Na rozdíl od americké právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí v mnoha jiných zemích, mezi něž patří i Česká republika, nejsou stanoviska v proceduře EIA předmětem soudního přezkoumání. Jak ukazují zkušenosti z ostatních zemí, veřejnost by měla mít možnost žalovat orgán státní správy, jestliže posuzování vlivů bylo neadekvátně provedeno.⁶ Stejně jako účast veřejnosti v předmětné proceduře, možnost jejího vnějšího přezkoumání představuje klíčový element v jejím úspěšném a efektivním provedení.

* * *

S U M M A R Y

On the Forms of Public Participation in the Environmental Impact Assessment Procedure

Public plays an important role in the environmental impact assessment procedures. Even though the term „public“ is frequently used in the Act No 244/1992 Coll. on the Environmental Impact Assessment, this law does not define it.

In this article, the author analyzes legal definitions of „civic initiative“ and „civic association“ in comparison to the term „public“. Based on this analysis, the term „public“ is outlined as one or more individuals or legal entities. Ways to broaden and improve public participation in the environmental impact assessment procedures are also proposed.

⁶Tuto možnost poskytuje např. americká právní úprava, ale i ve Francii mohou obdobně žaloby podat environmentální skupiny, které byly oficiálně uznány. V Německu je tato možnost omezena pouze na jednotlivce, jejichž práva na zdraví a majetek jsou ohrožena.

Viz W.V. Kennedy: Environmental impact assessment in North America, Western Europe what has worked where, how, and why, in International Environment Reporter, April 13, 1988.