

REGOL

CZ.1.07/3.1.00/37.0033

Rozvoj environmentální gramotnosti odborné i laické veřejnosti

Environmentální nestátní neziskové organizace – partner nebo soupeř veřejné správy?

Úvod

Rozhodování v oblasti ochrany životního prostředí není jen záležitostí státu a státních organizací, resp. veřejné správy, ale je to záležitost ryze veřejná. Občané sami většinou nejvíce pociťují dopady nesprávných rozhodnutí v této oblasti, a proto je nanejvýš potřebné, aby se sami zodpovědně podíleli na rozhodovacích procesech. A to nejen proto, že to vyplývá z platné právní úpravy a mezinárodních dohod (např. tzv. Aarhuské úmluvy), ale také v zájmu kvalitního životního prostředí, které je jednou ze základních podmínek spokojeného života. Typickou formou, sdružující občany, kteří se zajímají o ochranu životního prostředí, jsou aktivní a vystupují jako zástupci široké veřejnosti, jsou environmentálně orientované nestátní neziskové organizace (NNO).

Role (environmentálně orientovaných) NNO a veřejné správy

V současné době u nás působí široké spektrum NNO, které se problematice ochrany životního prostředí věnují. Jejich práce je velmi různorodá a zasahuje od konkrétních ochranných činností v území (péče o chráněná území, rekonstrukce a údržba atraktivních lokalit), přes činnost zaměřenou na prosazování cílů ochrany životního prostředí (např. připomínkování záměrů, staveb a koncepcí v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, tvorbě územních plánů nebo účast ve správních řízeních) až po environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu dětí i dospělých. Tato

různorodost nebývá zvnějšku jednoznačně viditelná, a proto jsou environmentálně orientované NNO často zkresleně považovány za homogenní skupinu, (v tomto případě pejorativně „ti zelení“) jejichž cílem je bránit ekonomickému a sociálnímu rozvoji. Neziskové organizace především proto, že jejich členy jsou aktivní jedinci, kteří se zajímají o okolní dění, se také často stávají mluvčími „neorganizované“ veřejnosti, která nesouhlasí s nějakým záměrem ve svém okolí.

Role veřejné správy, tedy orgánů státní správy (zjednodušeně úřadů, např. ministerstev, a v přenesené působnosti také krajských, městských a obecních úřadů) a samosprávných orgánů (krajů, měst a obcí)



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ



Největší ze čtyř národních parků České republiky, Národní park Šumava, je v poslední době častým tématem veřejných diskuzí. (Foto: D. Zývalová).

je jiná. Ve své činnosti se řídí zákony, které jim určují, případně svěřují pravomoci, v jejichž rámci spravují stát nebo samosprávnou jednotku. A protože se řada rozhodnutí orgánů veřejné správy dotýká povolování případně prosazování ekonomických aktivit (dopravních staveb, průmyslových zón, zařízení na likvidaci odpadů, obchodních center, ad.), jejichž výstavba a provoz mohou mít negativní dopad na životní prostředí, stává se často, že se při projednávání a rozhodování dostávají názorově na opačnou stranu bariéry, než veřejnost, často reprezentovaná či spolupracující s neziskovou organizací. Některé střety jsou natolik medializované, že vytvářejí klišé o protichůdných zájmech environmentálně orientovaných NNO, resp. veřejnosti a veřejné správy. Typickým a mediálně vděčným příkladem je problematika sporu o míru ochrany přírody v první zóně Šumavského národního parku, kterýkoliv záměr na výstavbu spalovny odpadů, výstavba dálnic (např. obchvat Plzně, dálnice D 8), apod.

Je však taková situace opravdu obvyklá, a jsou tedy NNO vždy jen soupeřem veřejné správy?



Spalovna, technologické zařízení sloužící ke spalování odpadu. Ilustrační foto: Hnutí Duha.

Workshop jako modelová situace

Na uvedenou otázku se snažil odpovědět interaktivní workshop projektu Regol, jehož cílem bylo za pomoci pseudoreálných případových studií (typických problémových záměrů) modelovat a následně predikovat vztahy mezi orgány veřejné správy a environmentálně orientovanými NNO. Případové studie obsahovaly popis realitě blízkého problému (např. výstavba spalovny, výstavba sportovního zařízení ve zvláště chráněném území, ad.) a byla podložena nejen konkrétními údaji, ale také schematickou mapou modelového území, která odpovídala popisu území i problému.

Všechny případové studie používaly jako prostředí pro modelování situací proceduru dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, která zavedla do českého právního prostředí nejvíce strukturovaný postup, v němž má veřejnost (potažmo NNO) zřetelně definován přístup do rozhodovacího procesu. Procedura, pokrývající posuzování vlivů jak záměrů (projektů, činností), tak koncepcí (programů, strategií) na životní prostředí, je charakterizována následujícími atributy, které upravují rovnováhu vztahu veřejné správy a veřejnosti (NNO):

- veřejnost je reprezentována „každým“ jedincem bez ohledu na věk, způsobilost k právním úkonům, vztahem k záměru (včetně konkurenčního), apod.
- dvoufázová procedura zajišťuje, že je každý záměr podléhající posuzování v předstihu zveřejněn a teprve následně probíhá samotné posouzení
- všechny významné dokumenty, týkající se záměru/koncepce jsou povinně zveřejňovány nejen prostřednictvím veřejné desky, ale také Internetu (včetně přehledného informačního systému), případně inzerátu v novinách a dalšími způsoby. Cílem je zajistit, aby se informace dostaly ke všem, kteří mají o účast v procesu posuzování zájem.
- závažnější záměry/koncepce jsou projednávány veřejně, na veřejné projednání má opět přístup každý
- závěrečné stanovisko příslušného úřadu je zveřejněno, musí být zveřejněno také zdůvodnění v případě všech připomínek k záměru/koncepci, které nebyly akceptovány

Celý proces vychází z principů Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního

prostředí (tzv. Aarhuská úmluva), která zavazuje Českou republiku v následujících oblastech:

- Zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti
- Aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech, týkajících se životního prostředí
- Zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí

Odpověď na titulní otázku

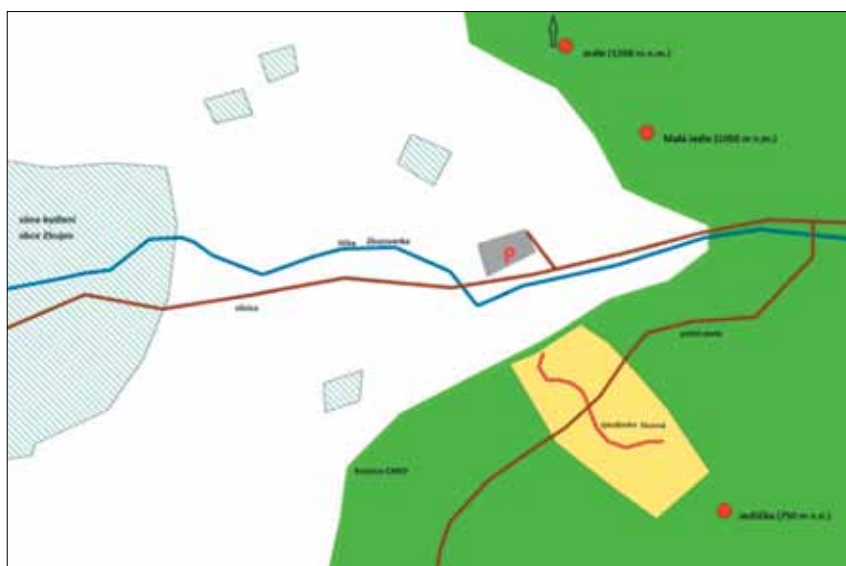
Opakované použití různých případových studií při různém složení účastníků a různě rozehraných příbězích prokázalo, že stavět proti sobě a priori veřejnou správu a NNO je neoprávněné. I na půdorysu identicky navržené případové studie se při opakováních dospělo k odlišným výsledkům, pokud se vztahu veřejné správy a NNO týká.

V některých případech se při modelovém projednávání na workshopu skupina účastníků, reprezentující NNO postavila názorově za „zástupce obce či státu“, v jiných případech v rámci téže studie za změněných podmínek proti. Hra kopírovala reálnou praxi a opakovaně (stejně jako v reálném životě) prokázala, že NNO může být jak partnerem, tak protivníkem veřejné správy, záleží mj. na přístupu jednotlivých aktérů procesu.

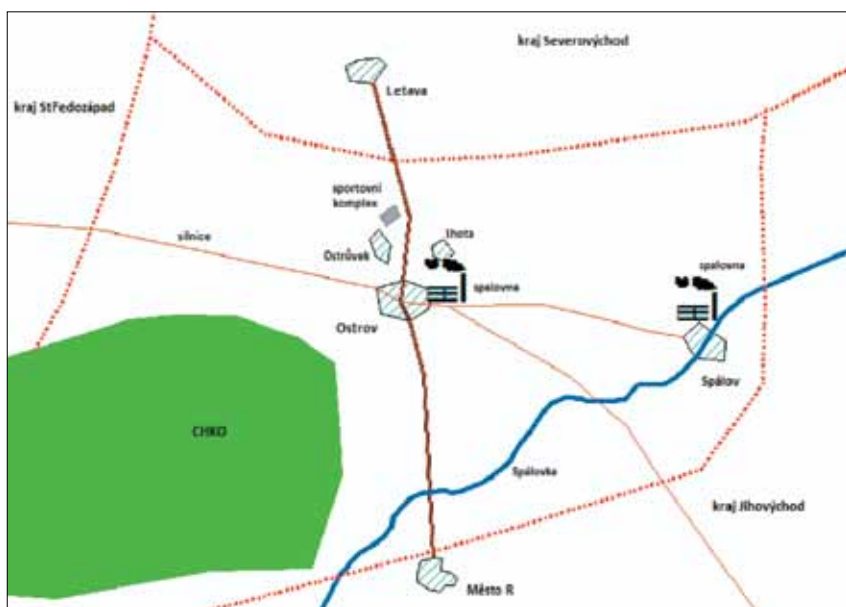
Hlavní principy, kterými by se měly oba jmenované subjekty řídit, aby vztahy zůstaly na partnerské úrovni jsou následující:

Veřejná správa musí být v uvedeném procesu:

- transparentní – musí zveřejňovat v co největším předstihu všechny důležité aspekty záměru
- nezávislá – nesmí tzv. „nahrávat“ investorovi, jehož záměr považuje z ekonomického hlediska za přínos



Příklad přehledné mapy případové studie „Vliv výstavby a provozu Bobové dráhy na životní prostředí“. Zdroj: Raddit consulting s.r.o.



Ukázka mapy případové studie „Vliv výstavby a provozu zařízení pro odstraňování odpadů SCHZ, a. s. na životní prostředí“. Zdroj: Raddit Consulting s.r.o.

- nepředpojatá – musí akceptovat odlišný přístup k životu, názory na ekonomický rozvoj i těch subjektů, které se liší od běžného konzumního průměru (což NNO často jsou)
- profesionální – musí strpět a posoudit všechny podmínky, ať jsou jakékoliv (ale nemusí všem vyhovět)

NNO nesmí ze stejného důvodu v uvedeném procesu:

- považovat a priori zástupce úřadů či obcí za nevhodné či motivované investorem záměru
- zneužívat procesu k dosažení jiných cílů, než pro které je proces určen (politických, konkurenčních, apod.)
- používat manipulativních technik, např. Nimby („kdekoliv jinde, jen u nás ne“)
- aktivovat a mobilizovat veřejnost, aniž by postup dotáhla do konce (a tím odradila veřejnost od aktivity v následujících případech)

Na dodržování výše uvedených pravidel závisí, zda v případě procesu projednávání kontraverzních záležitostí/koncepcí bude NNO partnerem či soupeřem veřejné správy.

Poznámka k dalším aktérům procesu.

Významná je role investora, neboť často představuje třetí vrchol trojúhelníka, který se nedodržováním výše uvedených pravidel deformuje. I samotné chování investora ovlivňuje, zda bude mezi NNO a veřejnou správou partnerský či antagonistický vztah. Nejčastějším prohřeškem, kterým investor proti sobě postaví veřejnou správu i NNO (a tím je umístí na stejnou stranu bariéry) jsou:

- opožděné zveřejnění záměru (až není vyhnutí)
- zakrývání důležitých skutečností majících vliv na životní prostředí
- snaha eliminovat kritiky záměru jejich denunciací, případně korupcí

- nekonzistentnost v informacích (mění se podle potřeby)

Výše uvedené prohřešky jsou obvykle motivovány snahou ušetřit čas a náklady. Ve většině případů však tyto snahy naopak vedou k prodloužení času, nutného pro projednávání, včetně zvýšení nákladů a v řadě případů k ukončení procesu bez výsledku v důsledku ztráty důvěry veřejnosti, NNO i veřejné správy.

Právní úprava

Problematika nestátních neziskových organizací, zapojování veřejnosti, práva na informace v oblasti životního prostředí, apod. je zakotvena v řadě právních norem. Z těch nejvýznamnějších je potřeba uvést zejména tyto:

- Aarhuská úmluva – Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník – úprava forem NNO
- Zákon č. 100/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů – procedura zapojení veřejnosti
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny – role NNO ve správních řízeních
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon o obcích č. 128/2000 Sb.
- Zákon o krajích č. 129/2000 Sb. (krajské zřízení)

Klíčová slova

- nestátní neziskové organizace
- zapojování veřejnosti do rozhodování v oblasti životního prostředí
- veřejná správa
- Nimby syndrom