

ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVACÍCH PROCESECH V RÁMCI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ – PROČ JE ŘÁDNÁ IMPLEMENTACE NEZBYTNÁ

LENKA HLAVÁČOVÁ

Abstract: Public Participation in Decision-making Processes in the Field of Environmental Protection – Why Is the Proper Implementation Necessary

Public participation in decision-making processes is an important tool for environmental protection, whether we look at it from the point of view of everyone's right to a favourable environment or as a separate value that needs to be protected for itself. Despite its recognition at the international level, obligations arising for the Czech Republic from the Aarhus Convention and EU law and a number of benefits that come with it, the possibilities of the members of the public in the Czech Republic to participate in environmental decision-making has been significantly reduced in recent years. The reason seems to be, among other things, insufficient awareness or underestimation of the benefits of this institute. The article therefore focuses on summarizing the benefits associated with public participation in decision-making, the risks to be avoided and the typology of forms of public participation and that in order to contribute to a deeper understanding of this institute.

Keywords: public; decision-making process; environment

Klíčová slova: veřejnost; rozhodovací proces; životní prostředí

DOI: 10.14712/23366478.2021.6

1. ÚVOD

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí lze bez nadsázky označit za jeden z nejdůležitějších nástrojů ochrany životního prostředí, a to ať již na něj nahlížíme z pohledu práva každého na příznivé životní prostředí, nebo jako na samostatnou hodnotu, kterou je nezbytné chránit pro ni samotnou.

Česká republika se přihlásila k principům účasti veřejnosti již v roce 1998, kdy na ministerské konferenci v Aarhusu podepsala Úmluvu Evropské hospodářské komise OSN (UNECE) o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí – Aarhuská úmluva. Definitivně se pak zavázala upravit svoji právní úpravu způsobem, aby odpovídala požadavkům na efektivní účast veřejnosti, v roce 2004, kdy Aarhuskou úmluvu ratifikovala. Další závazky vztahující se k právní úpravě účasti veřejnosti na environmentálním rozhodování pro Českou republiku vyplývají z jejího členství v Evropské Unii.

Bez ohledu na mezinárodní a unijní závazky, ke kterým se Česká republika zavázala, ovšem poslední vývoj české právní úpravy namísto posilování tohoto institutu směřuje spíše k jeho limitaci. Zřejmě nejzásadnější omezení možnosti veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů významných z hlediska životního prostředí v tomto ohledu přinesla novela zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, a s tím související novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, provedená zákonem č. 225/2017 Sb., která ve svém důsledku vedla k vyloučení veřejnosti z většiny správních řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí, vyjma řízení navazujících na proces EIA a řízení vedených podle několika speciálních zákonů (např. zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, aj.).¹ Předmětná novela byla napadena u Ústavního soudu ČR návrhem skupiny senátorů, a to již 22. 8. 2017,² který podpořil v rámci vyjádření *amicus curiae brief* podaného k Ústavnímu soudu dne 23. 1. 2018 i profesor Milan Damohorský, proděkan a vedoucí Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy,³ i veřejný ochránce práv.⁴ Ústavní soud ovšem návrhu nevyhověl a dne 2. 2. 2021 náleznem sp. zn. Pl. ÚS 22/17 návrh v části vztahující se k zákonu o ochraně přírody a krajiny zamítl, v části vztahující se k stavebnímu zákonu řízení o návrhu zastavil.

Vrátíme-li se k přístupu českého zákonodárce v posledních letech, je z jeho strany již delší dobu patrný zásadní odpor k posilování účasti veřejnosti na rozhodování. Změny právních předpisů směřující k posílení účasti veřejnosti jsou v zásadě vždy vynucené hrozbou sankcí za porušení mezinárodních a unijních závazků, zejména hrozbou ztráty evropských dotací.⁵ Ke změnám právní úpravy směřujícím k posílení institutu účasti veřejnosti, které by nebyly vynuceny zvenčí, naopak v zásadě nedochází. Je navíc aplikován minimalistický přístup, kdy dochází pouze k nezbytným změnám těch prvků právní úpravy, které se staly terčem kritiky ze strany Evropské unie, bez odpovídající úpravy související legislativy.⁶ To vede k celkové nekoncepci a k zásadním nedostatkům negativně se odrážejícím na efektivitě právní úpravy.⁷

1 STEJSKAL, V. Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 2, s. 7–9.

2 Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. In: *Ústavní soud* [online]. 2017 [cit. 2020-05-03]. Dostupné na: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf.

3 DAMOHORSKÝ, M. Čtvrtstoletí českého zákona o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 4, s. 14.

4 Vyjádření vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.). In: *Veřejný ochránce práv* [online]. 2017 [cit. 2020-06-24]. Dostupné na: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/ustavni_soud/SZD_28-2017-stavebni-zakon.pdf.

5 Viz např. Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Důvodová zpráva k zákonu č. 98/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

6 HUMLÍČKOVÁ, P. – VOMÁČKA, V. Public Participation and EIA in the Multi-Stage Decision Making Process: the Czech Example. In: JENDROSKA, J. – BAR, M. (eds.). *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*. Cambridge: Intersentia, 2018, s. 393.

7 V podrobnostech se této otázce věnuji v rámci své disertační práce: HLAVÁČOVÁ, L. *Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí* [online]. Repozitář závěrečných prací, 2020 [cit. 2020-12-30]. Dostupné na: <https://is.cuni.cz/webapps/zpp/detail/181882/>.

Je tak zřejmé, že implementace institutu účasti veřejnosti na rozhodování založená na pouhé povinnosti dostát mezinárodním a unijním závazkům nemůže být úspěšná. Předpokladem zakotvení efektivní úpravy je totiž skutečné pochopení daného institutu a jeho širšího působení a uznání přínosů, které přináší. Jedině právní úprava, která zavádí institut pro něj samý a s vědomím toho, proč tak činí, nezávisle na vnějším donucení, může vést k zamýšleným výsledkům.

Cílem tohoto článku je proto vysvětlit či připomenout význam institutu účasti na rozhodovacích procesech a poskytnout ucelený soubor těch nejvýznamnějších přínosů, které může do rozhodovacích procesů vnést, a to se záměrem oponovat stávající nesprávné prezentaci institutu účasti veřejnosti na půdě Parlamentu ČR i ve veřejném prostoru a zdůraznit důvody, pro které je vhodné tento institut v právní úpravě posilovat pro něj samý, nikoliv pouze z důvodu povinnosti dostát mezinárodním a unijním závazkům.

Environmentální rozhodovací procesy jsou velice různorodé a stejně tak různorodé jsou i zájmy, které mohou být v jejich rámci dotčeny. Z tohoto důvodu nemůže existovat ani jediná univerzální forma účasti veřejnosti vhodná pro všechny rozhodovací procesy. Dále v tomto článku proto bude představena i vybraná typologie participačních procesů, a to opět s cílem umožnit lepší pochopení institutu účasti veřejnosti a tím i jeho snadnější implementaci.

2. PŘÍNOSY A RIZIKA INSTITUTU

Jak již bylo uvedeno v úvodu tohoto článku, má-li být určitý institut náležitě zaveden do právní úpravy, je nejdříve nezbytné si ujasnit, čeho tím má být dosaženo a v jaké míře, a naopak jaká jsou s ním spojena rizika a čeho je tedy třeba se vyvarovat. To je následně předpokladem i pro posouzení úspěšnosti právní úpravy či její efektivity. Není možné hodnotit, zda zakotvení určitého institutu bylo úspěšné, pokud není stanoveno, čeho jím mělo být dosaženo.⁸

Níže proto budou uvedeny hlavní cíle a přínosy, ke kterým by zapojení veřejnosti do rozhodování mělo při vhodném nastavení participačního procesu vést, a jaké lze naopak očekávat negativní projevy či rizika.

2.1 INFORMOVANÉ ROZHODNUTÍ

V odborné literatuře panuje obecná shoda, že účast veřejnosti je způsobitým prostředkem k dosažení lepších a informovanějších rozhodnutí.⁹ Veřejnost může sloužit jako zásadní zdroj informací, které by jinak byly rozhodujícím orgánům jen velmi těžko přístupné, a to včetně místní zkušenosti jedinečné pro danou situaci. Rozhodující orgány bývají často vzdálené místu účinku jejich rozhodnutí, a nemusí být

⁸ SPIJKERS, O. – ARRON, H. Developing Global Public Participation. *International Community Law Review*. 2015, No. 17, s. 227.

⁹ Např. VERSCHUUREN, J. Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention. In: ETTY, T. F. M. – SOMSEN, H. (eds.). *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004. s. 30–31; IRWIN, F. – BRUNCH, C. Information, Public Participation, and Justice. *Environmental Law Reporter: News & Analysis*. 2002, Vol. 32, No. 7.

proto schopny správně odhadnout či předvídat důsledky jimi přijímaného rozhodnutí.¹⁰ Účast veřejnosti může rozhodujícím orgánům rovněž poskytnout alternativní pohled na věc, či přijít s jiným než navrhovaným řešením, které lépe uspokojí všechny konkurující zájmy.¹¹ Jak uvádí O'Reilly: „*Ti, kteří jsou problému a jeho účinkům nejbližší, mohou být schopni lepšího porozumění jeho některých aspektů, než ti, kteří ho mají rozhodnout. Na druhou stranu jiní členové veřejnosti zvažující daný problém či záležitost z širší perspektivy mohou poskytnout opačné či doplňující poznatky k rozšíření rozsahu posouzení.*“¹²

Nezanedbatelnou roli hraje rovněž přezkoumání daného plánu či záměru dalším subjektem, které zvyšuje šanci na odhalení skrytých nedostatků, které si rozhodující orgán nedisponující optikou místní zkušenosti či z jiných důvodů neuvědomil. Upozornění ze strany veřejnosti dává možnost na takové případné vady reagovat a zvolit lepší řešení.

Funkce veřejnosti jako zdroje informací má podle řady autorů vést k chápání účasti veřejnosti jako něčeho potřebného a cenného, co má být podporováno, nikoliv k přístupu, kdy je veřejnosti „umožňováno“ se řízení účastnit.¹³ Zapojení veřejnosti je v tomto smyslu vnímáno jako služba poskytovaná veřejností, nikoliv veřejnosti.¹⁴

2.2 AKCEPTACE A JEDNODUŠŠÍ IMPLEMENTACE ROZHODNUTÍ

Mezi další výhody zmiňované v souvislosti s účastí veřejnosti na rozhodovacích procesech patří zvýšení pravděpodobnosti všeobecného veřejného přijetí rozhodnutí a tím i jeho udržitelnosti.¹⁵

Pravděpodobnost toho, že veřejnost akceptuje určité rozhodnutí, je podstatně vyšší, pokud měla možnost se účastnit jeho přijímání, a to i v případě, že nakonec převáží jiné řešení. Zapojení veřejnosti by totiž v ideálním případě nemělo sestávat z pouhého jednosměrného poskytnutí informací od veřejnosti směrem k rozhodujícímu orgánu. Veřejnost by měla mít možnost seznámit se s dalšími podklady rozhodnutí a připomínkami podanými jinými osobami a lépe tak pochopit výsledné rozhodnutí. Pochopení důvodů rozhodnutí a jeho akceptace veřejností pak vede i k jednodušší implementaci.¹⁶

¹⁰ DELLINGER, M. F. Ten years of the Aarhus Convention: how procedural democracy is paving the way for substantive change in national and international environmental law. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. 2012, No. 23, s. 315.

¹¹ O'FAIRCHEALLAIGH, C. Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*. 2010, No. 30, s. 21.

¹² O'REILLY, N. Come One, Come All – Public Participation in Environmental Law in Ireland: a Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, No. 8, s. 82.

¹³ STEELE, J. Participation and Deliberation in Environmental Law. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2001, Vol. 21, No. 3, s. 415–442.

¹⁴ RYALL, Á. The EIA Directive and the Irish planning participation fee. *Journal of Environmental Law*. 2002, No. 12, s. 322.

¹⁵ DELLINGER, *c. d.*, s. 313.

¹⁶ Department of the Environment, Community & Local Government. Working Group Report on Citizen Engagement with Local Government [online]. 2014 [cit. 2020-04-05]. Dostupné na: <https://sligoppndotcom.files.wordpress.com/2014/09/working-group-report-on-citizen-engagement.pdf>.

V souvislosti s přijetím rozhodnutí ze strany veřejnosti bývá zmiňován i efekt tzv. veřejného vlastnictví rozhodnutí, který je vystaven na předpokladu, že veřejnost má větší tendenci rozhodnutí přijmout, pokud ho považuje za vlastní. K výše uvedenému se může přidat i pocit odpovědnosti za rozhodnutí, na jehož přijetí se veřejnost podílela, který může pomoci reálnému provedení daného rozhodnutí.¹⁷

2.3 FORMULACE VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Zapojení veřejnosti do rozhodování je dále způsobilé formulovat a identifikovat aktuální potřeby společnosti a veřejný zájem, které je pak rozhodující orgán schopen lépe adresovat a promítnout do rozhodnutí.¹⁸

Zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů poskytuje veřejnosti prostor k diskusi ohledně různých potřeb a zájmů, vzájemnému vzdělávání a pochopení, a následně společné formulaci aktuálního společenského pojetí veřejného zájmu, k jehož naplnění má rozhodnutí směřovat.¹⁹

2.4 TRANSPARENTNOST, KONTROLA ROZHODOVÁNÍ A OBNOVENÍ DŮVĚRY V ROZHODUJÍCÍ ORGÁNY

Dalším přínosem zapojení veřejnosti do rozhodování je zajištění větší transparentnosti a kontroly nad rozhodováním a snížení rizika korupce. Pokud je veřejnosti umožněno se rozhodování účastnit a je jí poskytnut přístup k příslušným materiálům, zvyšuje se pravděpodobnost zaznamenání případného korupčního jednání. Příslušné orgány jsou pak při vědomí kontroly ze strany veřejnosti více motivovány postupovat podle předepsaných postupů a náležitě plnit úkoly, které jim byly svěřeny. Větší transparentnost a možnost kontroly je nadto dalším faktorem zvyšujícím míru přijetí samotného rozhodnutí.²⁰

Podle některých autorů napomáhá zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů rovněž obnovení důvěry v rozhodující orgány.²¹ A to zejména za předpokladu, že orgány jednají se zástupci veřejnosti jako s kolegy, jejichž názor má význam, nikoliv z pozice moci neohlížející se na názory společnosti. Obdobně přínosná je i samotná skutečnost, že skrze zapojení se do rozhodovacích procesů se veřejnost seznámí s vlastními rozhodovacími postupy,²² kompetencemi rozhodujících orgánů a tím, co je reálně v jejich moci a co všechno je potřeba udělat pro to, aby toho mohlo být dosaženo.

¹⁷ SPIJKERS – ARRON, *c. d.*, s. 232.

¹⁸ O'REILLY, *c. d.*, s. 78.

¹⁹ BEIERLE, T. C. Public Participation in Environmental Decisions: an Evaluation Framework Using Social Goals. *Resources for the Future*. 1998, s. 7.

²⁰ VERSCHUUREN, *c. d.*, s. 30–31.

²¹ TOTH, B. Public Participation and Democracy in Practice – Aarhus Convention Principles as Democratic Institution Building in the Developing World. *Journal of Land, Resources and Environmental Law*. 2010, No. 30, s. 298.

²² SPIJKERS – ARRON, *c. d.*, s. 232.

2.5 VZDĚLÁVÁNÍ VEŘEJNOSTI A PODPORA OBČANSKÉ SPOLEČNOSTI

Vedle účinků na rozhodovací proces a jeho výsledek je třeba zmínit i působení institutu opačným směrem, a to směrem k veřejnosti samé. Účast na rozhodovacích procesech vede ke vzdělávání a zvyšování informovanosti samotné veřejnosti.²³ To může mít následně pozitivní dopad v řadě dalších oblastí. Mezi ty nejvýznamnější patří fungování společnosti, kvalita dalšího zapojení veřejnosti do jiných rozhodovacích procesů, jakož i samotná ochrana životního prostředí.

Zapojení veřejnosti do rozhodování vede ke zvyšování environmentálního uvědomění společnosti.²⁴ Veřejnost se skrze účast na rozhodovacích procesech může dozvědět o aktuálních problémech životního prostředí a o tom, co je potřeba v dané věci udělat, a sama se tak začít více zapojovat. Bez odpovědného zapojení veřejnosti ochrana životního prostředí v zásadě není možná.

Zapojení veřejnosti do rozhodování pak vede i k lepšímu pochopení samotných rozhodovacích procesů a jejich významu ze strany veřejnosti. Informovaná veřejnost s dostatečným povědomím o smyslu a průběhu participačních procesů je následně lépe schopna se jich účastnit.²⁵ Postupnou kultivací společnosti a jejího vztahu k účasti na rozhodovacích procesech se proto zvyšuje kvalita samotného zapojování veřejnosti. Rovněž se i zvyšuje pravděpodobnost, že se zapojení veřejnosti neomezí pouze na fenomén NIMBY,²⁶ ale že bude vedeno skutečným zájmem přispět ke kvalitnímu rozhodnutí a hájit v procesu veřejný zájem.

Vedle pochopení samotných rozhodovacích procesů dává účast na rozhodovacích procesech veřejnosti možnost seznámit se s pohledy jiných zapojených aktérů a vzájemně se pochopit.²⁷ Tím může dojít ke snížení konfliktů ve společnosti, jakož i třibení, či přehodnocení názorů jednotlivců.

Někteří autoři nadto upozorňují, že informovaná veřejnost je schopna dříve rozeznat případné hrozby a může tak do jisté míry nahradit potřebu monitoringu stavu životního prostředí či případného porušování povinností zakotvených k ochraně životního prostředí tam, kde se na to nedostávají finanční prostředky.²⁸

2.6 NAPLNĚNÍ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Výše byly zmiňovány spíše praktické přínosy spojené se zapojením veřejnosti do rozhodovacích procesů. Cíle ovšem mohou být i více principiální jako naplnění samotného principu, že může-li mít určité rozhodnutí dopad na veřejnost, měla

²³ IRVIN, R. A. – STANSBURY, J. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*. 2004, No. 64, s. 56.

²⁴ JANČÁROVÁ, I. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 22.

²⁵ Department of the Environment, Community & Local Government. Working Group Report on Citizen Engagement with Local Government [online]. 2014 [cit. 2020-04-05]. Dostupné na: <https://sligoppndotcom.files.wordpress.com/2014/09/working-group-report-on-citizen-engagement.pdf>.

²⁶ Not in my back yard – ne na mém dvorku.

²⁷ O'FAIRCHEALLAIGH, c. d., s. 22.

²⁸ TOTH, c. d., s. 297.

by mít veřejnost možnost se tohoto rozhodování účastnit.²⁹ Obdobné platí pro naplnění principu, že má-li veřejnost právo na příznivé životní prostředí, musí jí být poskytnuty prostředky, jak toto právo hájit.

2.7 PRODLUŽOVÁNÍ ŘÍZENÍ A ZVYŠOVÁNÍ NÁKLADŮ

Málokterý institut v sobě zakotvuje pouze klady. Nejinak tomu je i s ohledem na účast veřejnosti na rozhodovacích procesech. Mezi nejzásadnější výtky na vrub tohoto institutu patří prodlužování rozhodovacích procesů a náklady na zapojení veřejnosti.

Kritici chápou účast veřejnosti jako nákladnou, časově náročnou a obstrukční praktiku, která brzdí projekty, které již byly schváleny demokraticky zvolenými či ustavenými orgány.³⁰

Je zřejmé, že zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu musí nutně prodloužit jeho dobu a vést i ke zvýšení nákladů. Dobu řízení i náklady je možné částečně redukovat volbou vhodného participačního postupu, nikoliv ovšem zcela eliminovat.

Na druhou stranu je ovšem potřeba si uvědomit, na co jsou tyto náklady a čas vynakládány. Řízení, byť o něco delší a nákladnější, jehož výsledkem je kvalitní rozhodnutí odpovídající dané situaci a zohledňující všechny přítomné potřeby, se z obecného hlediska jeví jako více žádoucí než rozhodnutí vzešlé z kratšího a levnějšího procesu, které ovšem neodpovídá situaci, může se následně ukázat škodlivým a vést k dalším zbytečným nákladům.

Není vhodné hledět na nákladnost a délku řízení vedoucího k vydání určitého rozhodnutí izolovaně od jeho dalšího působení. Vyšší náklady vynaložené na rozhodovací proces mohou naopak vést k ušetření nákladů při implementaci rozhodnutí, které je díky zapojení veřejnosti lépe přijímáno³¹ a adresuje problémy, které by bez zapojení veřejnosti mohly vyjít najevo až při realizaci. Účast veřejnosti umožňuje řešit potenciaální konflikty zájmů v počátečních fázích procesu, kdy případná změna záměru či plánu je zpravidla jednodušší než změna v pozdější fázi, a šetří tak čas před dosažením samotného krizového bodu, v němž by bylo řešení již příliš náročné a zdlouhavé.³²

2.8 TLAK VEŘEJNOSTI A NEDOSTATEČNÁ REPREZENTATIVNOST ROZHODNUTÍ

Kritici účasti veřejnosti se dále obávají, že účast veřejnosti na rozhodovacích procesech nemusí představovat jen vylepšení tradiční reprezentativní demokracie, ale naopak hrozbu pro reprezentativní demokracii jako takovou. Ne všechny osoby jsou totiž ochotny se do participačních procesů zapojit a prezentovat v nich svůj pohled na věc. Ostatně to není ani možné. Existuje tak riziko, že v rámci rozhodovacích postupů budou slyšeny pouze názory osob aktivně zapojených, které dle některých autorů mohou být vyhraněné v porovnání s postojem celé společnosti a nereprezentovat tedy

²⁹ BEIERLE, *c. d.*, s. 2.

³⁰ VERSCHUUREN, *c. d.*, s. 10.

³¹ IRVIN – STANSBURY, *c. d.*, s. 58.

³² DELLINGER, *c. d.*, s. 314.

názor společnosti jako celku. Rozhodující orgány se navíc mohou ocitnout pod tlakem vyhovět zájmu zúčastněné veřejnosti z obavy, že budou označeny za nedemokratické, pokud nebudou následovat názor této veřejnosti.³³

Vedle výše uvedeného zkušenost ukazuje, že veřejnost je podstatně častěji motivována k účasti na procesech, které na ni mohou mít bezprostřední dopad. Pokud se řízení týká „pouze“ širších otázek bez přímého dopadu na jednotlivce, nemusí být veřejnost ochotna se zapojit a věnovat řízení svůj čas.³⁴

Skutečnost, že připomínky veřejnosti zřejmě jen velmi málo pravděpodobně budou reflektovat všechny názory ve společnosti a představovat skutečný obraz společenského mínění, ovšem nemůže vést k vyloučení osob, které mají zájem se na rozhodování účastnit. To, jak s připomínkami bude naloženo a jak se promítnou do rozhodnutí, je nadto odpovědností již samotného rozhodujícího orgánu. Cestou k eliminaci tohoto rizika proto není omezení zapojení veřejnosti, ale způsob, jak se příslušný orgán s výstupy účasti veřejnosti vypořádá.

Je nutné mít na paměti, že z pohledu účasti veřejnosti jako nástroje k zajištění kvalitního rozhodnutí představují připomínky veřejnosti především vstupy ze strany veřejnosti jako další zdroj informací, které je rozhodující orgán povinen zvážit spolu s informacemi, které má z jiných zdrojů. Bránit se názorům některých ze zástupců veřejnosti, protože nemusí reflektovat celou společnost, by bylo stejné jako bránit se přijímání informací vztahujících se k projednávané věci, protože rozhodující orgán beztak nikdy nemůže získat všechny potřebné informace. To je bohužel realita, kterou je nutné přijmout a v rámci rozhodování se s ní vypořádat. Cílem zapojení veřejnosti nadto není dosáhnout dokonalého rozhodnutí vystavěného na všech důležitých informacích a všech přítomných zájmech, pokud takové vůbec existuje, ale v rámci možností se mu maximálně přiblížit.

Pomineme-li formy účasti veřejnosti, kde je veřejnosti přímo svěřeno i právo rozhodnout (např. referendum), zůstává odpovědnost náležitě zjistit stav a obstarat si před samotným rozhodnutím všechny potřebné informace na rozhodujícím orgánu. Zapojení veřejnosti mu tak, zjednodušeně řečeno, ulehčuje tuto práci a zároveň zvyšuje pravděpodobnost, že rozhodnutí bude založeno na maximu možných informací a že některé zájmy nebudou opomenuty.

Reakcí na riziko, že připomínky veřejnosti nebudou odrážet celou společnost, by proto nemělo být omezování účasti veřejnosti, ale naopak snaha o zapojení i mlčící většiny.

2.9 ODBORNOST A TECHNICKÝ CHARAKTER

Rozhodování věcí vztahujících se k životnímu prostředí klade vysoké nároky na odbornost. Bývá označováno jako příliš komplikované a technické pro zapojení veřejnosti a jako záležitost, kterou mohou náležitě posoudit pouze experti.

Ačkoliv výše uvedené je do jisté míry pravdivé, je zároveň nutné připomenout, že environmentální rozhodování je mnohdy rovněž otázkou hodnotového posouzení, ke

³³ VERSCHUUREN, *c. d.*, s. 32.

³⁴ O'REILLY, *c. d.*, s. 78.

kterému je naopak veřejnost nejlépe povolána.³⁵ To platí o to více, pokud je při rozhodování nutné čelit nejistotě ohledně skutečného budoucího vývoje a rizik a informačním mezerám,³⁶ což je často případ právě rozhodování ve věcech životního prostředí. Pokud je to veřejnost, která ponese rizika vadného rozhodnutí, mělo by to být její vlastní rozhodnutí, které k tomuto povede, resp. mělo by jí být umožněno se na něm podílet. Skutečnost, že je do rozhodování zahrnuta i řada technických a odborných otázek, by proto neměla veřejnost z rozhodování vyloučit. Odborníci by měli veřejnosti k odborným otázkám poskytnout vedení, přičemž není vyloučeno, že s ohledem na některé informace bude veřejnost nucena se na ně spolehnout.³⁷ Není ovšem důvod, aby se veřejnost na podkladě těchto informací nemohla k věci vyjádřit a účastnit se rozhodování.

2.10 ZABLOKOVÁNÍ NEPOPULÁRNÍCH, ALE POTŘEBNÝCH ZÁMĚRŮ

Jakkoliv uvědomělá a informovaná veřejnost může být, přesto nelze spoléhat na její racionální a altruistické chování v rámci všech rozhodovacích procesů. To zejména platí s ohledem na umístování některých nepopulárních záměrů jako zařízení pro nakládání s odpady, vězení či elektráren. Ačkoliv si většina osob uvědomuje potřebu těchto zařízení, málokdo si přeje, aby byla umístěna do oblastí, ve které se sám pohybuje. Nevhodná volba participačního postupu by tak mohla na místo efektivní spolupráce vést k vytvoření odporu proti záměru a zablokování jeho realizace.³⁸

V takovýchto případech je k volbě vhodného participačního postupu nutné přistupovat zvláště obezřetně. I za situace, kdy z jiného rozhodovacího postupu zvažujícího více možných variant umístění vyplyne potřeba nepopulární záměr umístit právě v dané oblasti, je vhodné veřejnost do rozhodovacího procesu o samotné realizaci takového záměru zapojit. Ač veřejnosti již nebude za tohoto stavu umožněno ovlivnit samotné rozhodnutí o umístění záměru, stále budou platit další výše zmiňované přínosy, tedy zejména spolupráce na nejhodnějším provedení, eliminace rizik, která by si rozhodující orgán nemusel uvědomit, a umožnění pochopení potřeby záměru ze strany veřejnosti zjednodušující cestu k jeho akceptaci a implementaci.

3. FORMY ÚČASTI VEŘEJNOSTI

Neexistuje univerzální forma účasti veřejnosti, která by byla vhodná pro všechny rozhodovací postupy. Volba vhodné formy zapojení veřejnosti závisí na tom, čeho se příslušný orgán snaží dosáhnout, ale i na praktických limitech, jakými jsou zejména čas a náklady, které si daný orgán může dovolit pro zapojení veřejnosti vynaložit.

Provedení rozsáhlých a plnohodnotných konzultačních postupů s ohledem na všechny rozhodovací procesy by bylo z časového hlediska nemožné a finančně nedostupné.³⁹

³⁵ TOTH, *c. d.*, s. 296.

³⁶ VERSCHUUREN, *c. d.*, s. 30.

³⁷ O'REILLY, *c. d.*, s. 78.

³⁸ O'FAIRCHEALLAIGH, *c. d.*, s. 22.

³⁹ O'REILLY, *c. d.*, s. 78.

Na druhou stranu je ovšem nezbytné zvolit takový postup, který skutečně povede k vymezeným cílům. Jak uvádí Sherry Arnstein: „*Je podstatný rozdíl mezi absolvováním prázdného rituálu účasti veřejnosti a skutečnou možností ovlivnit výsledek rozhodnutí. (...) Účast bez přerozdělení moci je prázdným a frustrujícím procesem pro bezmocné. Umožňuje držitelům moci tvrdit, že všechny strany byly vzaty v úvahu, ale zároveň umožňuje jen některým stranám benefitovat.*“⁴⁰ Obdobně se vyjádřil i Avi Brisman, který upozorňuje, že příliš restriktivní úprava účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech, jakož i přístupu k informacím a soudní ochraně, může mít za následek vytvoření „kultury ticha“, která snižuje šanci, že budoucí generace budou schopny a ochotny čelit pokračujícímu poškozování životního prostředí.⁴¹

Ochota jednotlivců účastnit se rozhodovacích procesů významných z hlediska ochrany životního prostředí a jejich zájem na tom, aby vadnými rozhodnutími nedocházelo k jeho kontinuálnímu poškozování, je do značné míry odvislá od toho, zda mají pocit, že jejich účast může mít nějaký význam a že mohou něco změnit. Pokud se veřejnost bude domnívat, že její veškerá snaha je zbytečná a že účastí v rozhodovacích řízeních nemůže nijak změnit finální rozhodnutí, nebude ochotna obětovat svůj čas a účastnit se rozhodování o věci, kterou beztak nemůže ovlivnit. Jen velmi málo osob je ochotno bojovat v bojích, o nichž mají pocit, že jsou předem rozhodnuté. Tento přístup v závěru může vést k celkové apatii k problémům životního prostředí a rezignaci na snahu o změnu. Výše zmíněné účinky přitom mohou být vyvolány právě nevhodně zvolenou a příliš restriktivní formou účasti veřejnosti, kdy je sice veřejnost „vpuštěna“ do rozhodovacích procesů, ovšem nemá reálný vliv na finální rozhodnutí.

Již jsem uvedla, že neexistuje univerzální forma zapojení veřejnosti vhodná pro všechny rozhodovací procesy. Je nicméně možné vymezit základní formy včetně jejich výhod a nedostatků k poskytnutí základního přehledu o možnostech, ze kterých lze volit.

Jak uvádí O'Reilly, pokud je cílem pouze zajištění odpovědnosti rozhodujícího subjektu a transparentnost řízení, postačí pouhý pasivní přístup k informacím. Pokud je ovšem na veřejnost nahlíženo jako na cenný zdroj informací, a cílem nadto je i širší akceptace rozhodnutí ze strany veřejnosti, musí jí být poskytnuta podstatně větší role v rozhodovacím procesu.⁴²

Uvědomění si různých forem účasti veřejnosti, přínosů a negativ, které přináší, a náležité zvážení toho, čeho má být zapojením veřejnosti dosaženo, co je možné proto obětovat a čeho je naopak nezbytné se vyvarovat, umožňuje nastavit účast veřejnosti způsobem nejlépe odpovídajícím danému rozhodovacímu procesu a zajišťujícím maximální míru možné efektivity.

⁴⁰ ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*. 1969, Vol. 35, No. 4, s. 216.

⁴¹ BRISMAN, A. The violence of silence: some reflections on access to information, public participation in decision-making, and access to justice in matters concerning the environment. *Crime, Law and Social Change*. 2013, Vol. 59, No. 3, s. 291–303.

⁴² O'REILLY, N., *c. d.*, s. 73.

3.1 ŽEBŘÍK ÚČASTI SHERRY ARNSTEIN

Přestože byl poprvé publikován již v roce 1969, představuje žebřík Sherry Arnstein nadále nejcitovanější příklad členění forem účasti veřejnosti.

Arnstein rozděluje formy účasti veřejnosti do osmi druhů v rámci tří kategorií, a to s ohledem na míru zapojení a zmocnění veřejnosti.

První kategorií je neúčast, do které Arnstein zařadila dva druhy zapojování veřejnosti, a to manipulaci a terapii. Arnstein uvádí, že tato kategorie byla vytvořena k nahrazení účasti veřejnosti na rozhodování. Jejím cílem není umožnění veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů, ale veřejnost „vzdělávat a léčit“. Manipulace zahrnuje praktiky, kdy dochází ke kontaktu s veřejností pouze pro navození dojmu účasti. Pod pojmem terapie pak Arnstein vymezuje činnosti, jejichž skutečným cílem je změnit postoj veřejnosti, resp. otupit její odpor.⁴³

Druhou kategorií je tokenismus, kam Arnstein řadí tři druhy účasti, a to informování, konzultace a smíření. Informování a konzultace umožňují dle Arnstein osobám odlišným od držitelů moci slyšet a být slyšeny, nikoliv již ovšem dosáhnout toho, že se jejich postojem bude rozhodující orgán řídit. Informováním se rozumí jednosměrný tok informací od rozhodujících orgánů k veřejnosti. Konzultace na druhou stranu již v sobě obsahují možnost podávání připomínek ze strany veřejnosti. Smíření Arnstein označuje jako vyšší formu konzultace, kdy je veřejnosti umožněno rozhodujícím orgánům radit v průběhu rozhodovacího procesu, a veřejnost tak získává i určitou míru vlivu na rozhodování.⁴⁴

Poslední kategorií jsou stupně občanské moci, které opět zahrnují tři druhy účasti, a to partnerství, v rámci kterého dochází k rozdělení pravomocí mezi rozhodující orgány a veřejnost, čímž je veřejnosti umožněno s rozhodujícími orgány vyjednávat a vytvářet kompromisy, a dále přenesenou pravomoc a občanskou kontrolu. Poslední dva druhy účasti poskytují veřejnosti nejsilnější formu zmocnění. Model přenesené pravomoci přenáší většinu rozhodovacích pravomocí na veřejnost. V rámci občanské kontroly je toto přenesení již v zásadě úplné.⁴⁵

Žebřík forem účasti představený Sherry Arnstein je do značné míry ovlivněn turbulentní dobou, ve které vznikl.⁴⁶ V mnohém již nedostačuje aktuálním potřebám právní vědy a neodpovídá aktuální společenské situaci. Pohled Arnstein na účast veřejnosti je nadto poměrně zjednodušující. Hlavním cílem, který při nastavení žebříku Arnstein sleduje, je přerozdělení moci. Nezapývá se již dalšími cíli, ke kterým může účast veřejnosti vést, ani tím, zda přenesení moci na veřejnost je vždy tím nejvhodnějším řešením.⁴⁷

⁴³ ARNSTEIN, c. d., 218–219.

⁴⁴ Tamtéž, s. 219–221.

⁴⁵ Tamtéž, s. 221–224.

⁴⁶ Požadavky na zapojení veřejnosti se poprvé začaly více ozývat právě koncem 60. let minulého století v USA a byly doprovázeny demonstracemi a protesty veřejnosti. TANG, M. – WANG, Y. Resolutions of Modern Environmental Issues: Public Participation in Environmental Affairs. *Canadian Social Science*. 2013, Vol. 9, No. 6, s. 63–66.

⁴⁷ DEAN, R. Beyond Radicalism and Resignation: the Competing Logics for Public Participation in Policy Decisions. *Policy and politics*. 2016, Vol. 59, No. 3, s. 6.

Přesto je jeho přínos spočívající v odstupňování míry zapojení veřejnosti nadále použitelný a stal se výchozím bodem pro tvorbu typologií účasti veřejnosti na rozhodování řady pozdějších autorů.

Roztřídění forem účasti veřejnosti podle míry zapojení veřejnosti je jedním z nejjednodušších, a přitom neúčinnějších způsobů dělení. Nižší míry zapojení jsou obvykle méně časově náročné a méně nákladné, nejsou ovšem zároveň způsobitelné dosáhnout všech výše vymezených cílů. Naopak vyšší míra zapojení šance na dosažení cílů účasti veřejnosti zvyšuje, ne vždy se ovšem vyplatí, resp. je možná.

Nadto ne všechny cíle a přínosy se dostávají ve stejných fázích a naplňují stejným tempem. Jak jsem již upozornila výše, zatímco k zajištění transparentnosti a kontroly nad činností rozhodujících orgánů by teoreticky stačilo poskytovat informace z rozhodovacích postupů (ač samozřejmě nižší možnost ovlivnění vede k nižšímu zájmu veřejnosti o účast na rozhodování a tím i nižší kontrole), k dosažení vyšší míry akceptace ze strany veřejnosti a kvalitního rozhodnutí je toto zcela nedostatečné. Ty se, na rozdíl od transparentnosti, začínají více projevat až ve vyšších stupních účasti. Obdobně tomu je i s ohledem na naplňování jiných cílů.

Žebřík Sherry Arnstein je v omezené míře použitelný i s ohledem na českou právní úpravu, ač ta se dle mého názoru pohybuje v zásadě pouze v mezích druhé kategorie – tokenismu. Participační postup odpovídající manipulaci a terapii není v ČR primárně nastaven, rovněž ani nedochází k přenosu pravomocí na veřejnost. Participační postupy ČR tak spíše variiují v rozmezí jednotlivých podkategorií druhé kategorie, a to s ohledem na okruh svěřených procesních práv.

3.2 ČLENĚNÍ DLE AUTORŮ OTTA SPIJKERSE A HONIBALLA ARRONA

Další způsob členění forem účasti veřejnosti nabízí autoři Spijkers a Arron, kteří rozlišují mezi následujícími formami:

1. razítková účast – potvrzení již připraveného plánu či záměru;
2. definování problému – sběr podnětů od veřejnosti před zahájením přípravy plánu či záměru;
3. poradenská účast – konzultace veřejnosti v průběhu přípravy plánu či záměru;
4. spoluvytváření – veřejnost sama iniciuje přípravu určitého plánu či záměru a navrhne řešení, na jehož přípravě pak spolupracuje s příslušným orgánem.⁴⁸

První formou zapojení veřejnosti je stav, kdy je veřejnost pouze požádána o schválení, či odmítnutí určitého plánu či záměru. Je od ní takřka požadováno pouze finální „razítko“, aniž by měla reálnou možnost podílet se na samotné přípravě. Takové formy účasti bez propojení s jinými formami účasti označují oba autoři za pouhou kontrolu politické moci, kdy se rozhodující orgán pouze ujišťuje, zda je určitá politika přijímána veřejností, či nikoliv. Významným prvkem pak samozřejmě je, zda je rozhodující orgán výsledkem vázán. Jako příklad takových forem účasti Spijkers a Arron uvádějí referenda, průzkumy a podobné formy zapojení.⁴⁹

⁴⁸ SPIJKERS – ARRON, *c. d.*, s. 239.

⁴⁹ Tamtéž, s. 233.

Opačným přístupem je postup, kdy rozhodující orgány zapojí veřejnost předtím, než začnou práce na určitém plánu či záměru. To jim umožní vzít podněty reálně v úvahu, udělat si představu o problémech, které je třeba adresovat, a jejich navrhovaných řešeních, a plán či záměr podle toho vystavět.

Jako další formu účasti Spijkers a Arron vymezují konzultace veřejnosti v průběhu přípravy plánu či záměru a související průběžné zapracovávání podaných připomínek. Rozhodující orgán nicméně zůstává tím, kdo má ve věci finální slovo. Své rozhodnutí by ovšem měl řádně zdůvodnit.

S ohledem na obě naposled zmiňované formy autoři uvádí, že takto se veřejnost dostává více do pozice partnerů nežli soudců, jak tomu bylo v prvním případě. Autoři k tomu doplňují, že tyto přístupy jsou vhodné zejména s ohledem na přípravu plánů a politik.⁵⁰ Nižší možnost uplatnění naopak nachází v případě rozhodování o povolení soukromého záměru. Příkladem výše uvedených forem účasti veřejnosti mohou být ústní jednání, ankety a podobná zapojení veřejnosti na začátku a v průběhu přípravy plánu či záměru.

Za formu účasti veřejnosti s nejsilnějším zapojením veřejnosti pak autoři Spijkers a Arron uvádí postup, kdy veřejnost sama představí určitý problém či potřebu a návrh jejich řešení. To je pak připravováno za asistence příslušných úřadů dozírajících zejména na naplnění všech zákonných a jiných požadavků. Úřad je následně povinen výstup přijmout a implementovat, pokud splňuje stanovená kritéria.⁵¹

Všechny výše uvedené formy účasti veřejnosti je možné různě kombinovat, přičemž i Spijkers a Arron zdůrazňují, že neexistuje jeden univerzální typ zapojení vhodný pro všechna řízení. Vždy je nutné zvážit, jaké jsou reálné možnosti a čeho má být zapojením veřejnosti dosaženo.⁵² Uplatnění naleznou všechny výše uvedené formy, a to včetně tzv. „razítkové účasti“. Příkladem může být, pokud obec obdrží poptávku na pronájem obecního pozemku za účelem určitého záměru či před ní obecně vyvstane možnost realizace jakéhokoliv záměru a má rozhodnout, zda ho uskuteční, či nikoliv. Pak by účast veřejnosti mohla sestávat jen z této formy účasti.

V českém právním řádu nalezneme zejména procesy odpovídající druhé a třetí kategorii. Formě „definování problému“ by mohlo odpovídat například projednávání zprávy o uplatňování územního plánu dle § 55 stavebního zákona, „poradenské účasti“ pak proces EIA.

3.3 ČLENĚNÍ NA PARTICIPACI A AKCEPTACI DLE CHIARY ARMENI

Podobný přístup jako autoři Spijkers a Arron zvolila i Chiara Armeni, ač rozlišuje pouze mezi dvěma formami zapojení veřejnosti, a to skutečnou účastí – participací – a akceptací.

Armeni uvádí, že ačkoliv je účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí vnímána jako podmínka pro demokratickou legitimitu rozhodnutí, jakož i významná příležitost ke zlepšení kvality a efektivity rozhodnutí,

⁵⁰ Tamtéž, s. 234.

⁵¹ Tamtéž, s. 235.

⁵² Tamtéž, s. 240.

skutečný prostor pro zapojení veřejnosti bývá často v důsledku analýzy nákladů a přínosů či pod záminkou přílišné technické náročnosti omezován, a to až do formy procesu směřujícího k pouhé akceptaci ze strany veřejnosti.⁵³

Základní rozdíl mezi participačními a akceptačními modely Armeni spatřuje v tom, že zatímco v rámci participačních modelů účasti veřejnosti jsou všechny možnosti ještě otevřeny a veřejnost je tak skutečně schopna ovlivnit výsledek rozhodovacího procesu, v akceptačním modelu je sice proklamováno zapojení veřejnosti, možnosti reálného vlivu jsou ovšem omezeny. V participačních modelech je tak základem veřejná debata směřující ke konsenzu a kvalitnímu rozhodnutí. Cílem akceptačních postupů naopak je potvrzení již učiněného rozhodnutí a podpora společenského povědomí a akceptace tohoto rozhodnutí za účelem urychlení a zjednodušení implementace.

Zjednodušeně řečeno, v případě akceptačních modelů je rozhodnutí, obvykle na podkladě předem stanovené politiky či názoru expertů, již předurčeno a na veřejnosti pouze je, aby ho přijala. Proto se akceptační modely zaměřují především na zvyšování společenského povědomí, vzdělávání veřejnosti, a v rámci toho prosazování určitých skutečností podporujících daný záměr. Veřejnost je zapojována zejména k zajištění transparentnosti a z odpovědnostních důvodů, aniž by ovšem byl vytvořen prostor pro jiné úvahy.

Armeni označuje akceptační modely zapojení veřejnosti za pouhý stín konzultačních modelů, což činí jejich výstupy křehčí. Tomu přispívá i přístup, kdy zapojení veřejnosti je prezentováno zavádějícím způsobem jako umožnění účasti veřejnosti na rozhodování a veřejnost je uváděna v omyl ohledně skutečné otevřenosti debaty a toho, do jaké míry může rozhodnutí ovlivnit. Proto je Armeni názoru, že pokud již je nezbytné přistoupit k akceptačnímu modelu, měl by být od počátku zřejmý skutečný rozsah možného zapojení veřejnosti, tedy zejména, že předmětem diskuze je *jak* záměr provést, nikoliv *jestli*.⁵⁴

Česká právní úprava primárně nerozlišuje, zda zapojení veřejnosti může vést pouze k ovlivnění způsobu realizace, či i k rozhodnutí, zda bude záměr realizován. Legitimní a důvodné námitky k nevhodnosti samotného záměru mohou vést i k upuštění od jeho realizace. Na druhou stranu ovšem česká právní úprava předpokládá spíše vyjádření k dopadům, a to navíc pouze dopadům do právní sféry jednotlivých subjektů, nežli k tomu, zda záměr realizovat, či nikoliv, pro něj samotný. To lze demonstrovat například na ustanovení § 89 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který omezuje věcný okruh otázek, ke kterým mohou jednotliví účastníci v rámci územního řízení podat námitky, na zásah do zájmů, které v rámci tohoto řízení hájí. Stavební zákon nepředpokládá vyjádření účastníků řízení k vhodnosti samotného záměru z obecného hlediska. Obdobný přístup lze pozorovat i v rámci jiných řízení, ač nikoliv ve formě takto explicitní limitace. To odpovídá doktríně dotčení na právech, na které je česká právní úprava účasti na správních řízeních vystavěna. Při pohledu na participační postupy v České republice optikou představenou Chiarou Armeni se proto kloním k názoru, že tyto par-

⁵³ ARMENI, C. Participation in Environmental Decision-making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms. *Journal of Environmental Law*. 2016, No. 28, s. 415–416.

⁵⁴ Tamtéž, s. 416–423.

tipičační postupy odpovídají spíše formě akceptace. Do značné míry ovšem záleží i na přístupu rozhodujících orgánů a na tom, jakou váhu přikládají vyjádřením veřejnosti.

3.4 TYPOLOGIE RIKKIHO DEANA

Poslední zkoumanou typologií bude typologie sestavená Rikkim Deanem, který na úvod své práce poskytuje souhrnný přehled základních typologií vytvořených do té doby jinými autory. Jeho práce proto může být dobrým výchozím bodem dalšího zkoumání tohoto tématu.⁵⁵ Dean upozorňuje, že typologie postavené pouze na jednom kritériu tvořícím jedinou stupnici jsou příliš zjednodušující a nemohou obsáhnou komplexnost forem účasti veřejnosti. Dean proto sestavuje dvě stupnice, kterými formy účasti rozděluje do čtyř kvadrantů.

První stupnicí je sociální stupnice, která se zabývá tím, zda jednotlivci v rámci rozhodovacích procesů hájí své zájmy – tento kraj stupnice pak Dean označuje jako agonistický –, či zda jednotlivci v rámci rozhodovacího procesu vystupují jako zástupci společnosti a jejich účast je orientována společným zájmem – solidární konec stupnice. Projevem agonistického přístupu může být podmiňování možnosti zapojit se do rozhodování prokázáním dotčení zájmu dané osoby.

Druhá stupnice je založena na míře vyjednávání. V předepsaných formách účasti je otázka, kdo je zapojen do diskuze a co je předmětem diskuze, přesně stanovena. Ve vyjednávacích formách účasti je to veřejnost, kdo stanovuje, kdo se rozhodovacího procesu účastní, jakým způsobem a kam tento proces směřuje.

Na podkladě těchto dvou stupnic pak Dean vytváří čtyři typy účasti veřejnosti:

1. přesun informací – předepsaná a solidární forma;
2. společné rozhodování – vyjednávací a solidární forma;
3. volba a hlas – vyjednávací a agonistická forma;
4. arbitráž a dohled – předepsaná a agonistická forma.

Forma označená jako *přesun informací* je založena na pohledu na účast veřejnosti jako na zdroj informací. Rozhodující orgány v rámci této formy před vydáním rozhodnutí shromažďují informace o aktuálních potřebách a názorech zastoupených ve společnosti, jakož i informace významné pro samotné rozhodnutí – expertní znalosti, místní zkušenost apod. Na podkladě nich pak přistupují k samotnému rozhodnutí. Tato forma rozhodování je vedena pragmatickým cílem dosažení co nejkvalitnějšího rozhodnutí, nikoliv tím, že by veřejnost měla právo podílet se na rozhodování.⁵⁶

Další formou je *společné rozhodování*. V rámci formy společného rozhodování se do značné míry stírají rozdíly mezi rozhodujícím orgánem a veřejností. Rozhodnutí jsou vytvářena na základě společné diskuze směřující ke konsenzu. Nedochozí k omezování osob, které se mohou rozhodování účastnit, na podkladě jejich vztahu k věci či jiném kritériu. Společné rozhodování se přitom neprojevuje pouze na samotném rozhodovacím procesu, ale i v rámci stanovování agendy. Veřejnosti je dána možnost předložit záležitost, o které má být rozhodnuto. Takovéto formy účasti veřejnosti jsou nicméně

⁵⁵ DEAN, c. d., s. 6–8.

⁵⁶ Tamtéž, s. 10–13.

často terčem kritiky co do jejich praktické realizovatelnosti. Zřejmě i z tohoto důvodu jsou v rámci právních řádů spíše výjimečné.⁵⁷

Forma účasti veřejnosti nazvaná jako *volba a hlas* je svým fungováním velice podobná poslední zmiňované. V rámci diskuze nicméně dochází ke střetu a vyvažování zájmů jednotlivců, nikoliv k hledání společného zájmu. V zásadě se jedná o tržní způsob uspokojování zájmů jednotlivců.⁵⁸

Poslední formou účasti veřejnosti je *arbitráž a dohled*. V rámci tohoto modelu je rolí rozhodujících orgánů uspokojovat a balancovat individuální zájmy jednotlivců. Jednotlivci přenechávají možnost rozhodování příslušným orgánům, které po zvážení všech přítomných zájmů ve věci, pokud možno nestranně, rozhodnou. Jak uvádí Dean, tomuto modelu není v rámci odborné literatury zabývající se rozhodovacími procesy významnými z hlediska ochrany životního prostředí věnována velká pozornost. Zřejmě z důvodu, že ochrana životního prostředí jako samostatné hodnoty se v něm zcela vytrácí. Přesto se jedná o jeden z nejčastějších modelů rozhodování.⁵⁹ Osoby, kterým je umožněno se účastnit, jsou stanoveny s ohledem na zájmy, které v procesu zastupují. Rozhodující orgán pak tyto zájmy musí v rámci rozhodnutí zohlednit.

I typologii představenou Rikkim Deanem je možné aplikovat na participační postupy v České republice. Formě „přesun informací“ dle mého názoru nejlépe odpovídá konzultativní forma účasti, jak jí ještě blíže představím níže, kdy každý může zaslat rozhodujícímu orgánu jakékoliv vyjádření či podklady, nemá již ovšem v zásadě možnost domáhat se toho, aby ze strany rozhodujícího orgánu byly skutečně vzaty v úvahu. Forma „společného rozhodování“ není pro český právní řád typická. Obdobně i forma „volba a hlas“, a to z důvodu, že finální rozhodnutí bývá v zásadě vždy ponecháno na rozhodujícím orgánu. Naopak formu „arbitráž a dohled“ lze v rámci participačních postupů v České republice nalézt. V českém kontextu by se mohlo jednat o územní a stavební řízení bez možnosti účasti spolků zabývajících se ochranou životního prostředí, ve kterých bude rozhodující úřad typicky vážit zájmy stavebníka a vlastníků sousedních pozemků. Výše uvedené příklady samozřejmě neodpovídají pomyslným nejčistším prototypům vymezených forem účasti. Patrné je zejména rozdílné umístění konzultativní formy účasti a účastenství na správních řízeních založené na ochraně subjektivních práv na stupnici označující míru vyjednávání, kdy účastníci správních řízení mají samozřejmě podstatně silnější procesní postavení než osoby účastníci se rozhodování skrze konzultativní formy účasti. V obou případech nicméně finální rozhodnutí náleží rozhodujícímu orgánu.

3.5 KONZULTATIVNÍ A PLNOPRÁVNÁ ÚČAST

Dělením typickým pro české prostředí je rozdělení forem účasti veřejnosti na konzultativní a plnoprávnou účast.⁶⁰ Toto rozdělení trefně popisují autorky Hana

⁵⁷ Tamtéž, s. 13–16.

⁵⁸ Tamtéž, s. 16–18.

⁵⁹ Tamtéž, s. 18–20.

⁶⁰ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010; JANCÁŘOVÁ, I. – DUDOVÁ, J. – HANÁK, J. – PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – VOMÁČKA, V. – ŽIDEK, D. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016; MÜLLEROVÁ, H. –

Müllerová a Petra Humlíčková, když uvádí: „*V obecné rovině je možno konstatovat, že konzultativní účast znamená ‚menší práva‘ svěřená velké (až neomezené) skupině veřejnosti, zatímco plnoprávná účast znamená ‚větší práva‘ v řízení pro omezenou resp. nějakými podmínkami vymezenou část veřejnosti.*“⁶¹

Konzultativní účast představuje formu, kdy je veřejnost pouze konzultována, tedy má možnost se informovat o rozhodovacím procesu a v rámci něho se vyjádřit, případně se účastnit veřejného ústního projednání věci, nejsou jí ovšem již poskytnuty nástroje, jak se domáhat toho, aby se její vyjádření ve finálním rozhodnutí skutečně promítlo. Z tohoto důvodu bývá chápána jako poměrně slabý nástroj. Jak uvádí výše již zmiňované autorky: „*Dostatečná a vyhovující je tato forma účasti veřejnosti pouze v případě, že orgán vydávající rozhodnutí se vyjádřeními členů veřejnosti skutečně řádně zabývá, a s neakceptováním těch vyjádření (resp. směrů či skupin vyjádření), která v rozhodnutí nezohlední, se řádně, přesvědčivě a pro veřejnost srozumitelně vypořádá v odůvodnění. Právě tak to také míní Aarhuská úmluva. V ČR však pro takový postup správních orgánů bohužel, jak se domníváme, existuje spíše nedostatečně silné legislativní podložení (srov. např. dikce ‚příslušný úřad vždy přihlíží k obdrženým vyjádřením veřejnosti‘ nebo ‚vypořádá obdržená písemná vyjádření‘ apod.), které umožňuje se s vyjádřením veřejnosti ‚vypořádat‘ pouze zcela formálním způsobem, tj. ve skutečnosti se jimi nezabývat.*“⁶²

Jako plnoprávná, případně jako plnohodnotná, kvalifikovaná či pravá účast, pak bývá označována forma účasti, kdy jsou veřejnosti poskytnuty širší práva, včetně možnosti napadnout finální rozhodnutí, pokud do nich bylo zasaženo. Typickým příkladem je přiznání postavení účastníka správního řízení včetně všech práv z tohoto postavení vyplývajících.

4. ZÁVĚR

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech patří nepochybně mezi významné nástroje ochrany životního prostředí. Její pozitivní dopady se ovšem neomezují pouze na oblast ochrany životního prostředí. Významné je i působení tohoto institutu na samotné fungování společnosti a její vzdělávání a kultivaci občanské společnosti skrze možnost účasti na rozhodovacích procesech. Nepominutelnými přínosy jsou rovněž zvyšování kvality a informovanosti rozhodnutí a jeho akceptace ze strany veřejnosti, formulace a integrace veřejného zájmu a zajištění kontroly a transparentnosti rozhodovacího procesu.

Žádný institut samozřejmě nemá pouze pozitivní rysy. Nejčastější výtky se týkají zejména prodlužování řízení a zvyšování nákladů. V environmentálních věcech pak nadále přetrvává i obava z přílišné techničnosti a odbornosti rozhodování ve věcech životního prostředí.

HUMLÍČKOVÁ, P. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 35.

⁶¹ Tamtéž, s. 34–35.

⁶² Tamtéž, s. 35–36.

Možnost prodloužení rozhodovacích procesů v důsledku zapojení veřejnosti nelze bez dalšího zcela vyloučit, ač případný podíl na délce řízení s největší pravděpodobností nebude tak velký, jak bývá v České republice a zejména na půdě Parlamentu ČR prezentováno.⁶³ Ostatně každé kvalitní rozhodnutí si vyžaduje svůj čas. Tlak na rychlost rozhodování se ovšem v tomto případě jeví poněkud krátkozraký, a to zvláště s přihlédnutím k dlouhodobosti dopadů, které určité rozhodnutí může v území působit. Zájem na rychlosti a hospodárnosti řízení by proto neměl být zajišťován na úkor zapojení veřejnosti a kvality rozhodnutí, ale nastavením vhodných participačních postupů, jakož i celého rozhodovacího procesu, které v maximální míře umožní dosáhnout přínosů spojených s účastí veřejnosti při současném zachování délky řízení a nákladů v rozumitelných mezích.

Neexistuje jeden univerzální participační postup vhodný pro všechny typy procesů. V zahraniční literatuře lze nalézt celou řadu typologií účasti veřejnosti na rozhodování. Vhodné nastavení participačního procesu je vždy otázkou vážení jednotlivých zájmů a toho, čeho má být právní úpravou dosaženo. Pomyslné rovnováhy přitom může být s ohledem na jiné rozhodovací postupy dosaženo při jiném nastavení. Před přípravou participačního postupu je proto na prvním místě nezbytné stanovit si, čeho má být v řízení dosaženo, a co je proto možné obětovat.

Stávající právní úprava není zapojování veřejnosti nakloněna. Domnívám se, že jedním z důvodů posledního nepříznivého vývoje je nepochopení a nedocení tohoto institutu. Je proto namístě si připomenout, proč se mezinárodní společenství a s ním i Česká republika na konci minulého tisíciletí vydalo na cestu zapojování veřejnosti do rozhodování, a začít tento institut do právní úpravy zakotvovat nikoliv proto, že v opačném případě hrozí České republice postih, ale pro něj samý a s plným uvědoměním toho, co je jeho zaváděním skutečně sledováno.

Mgr. Lenka Hlaváčová, Ph.D.
Frank Bold Advokáti
HlavacovaLenka@seznam.cz

⁶³ ZAHUMENSKÁ, V. Kdo blokuje výstavbu? Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků. In: *Arnika* [online]. 2018 [cit. 2020-04-05]. Dostupné na: <https://arnika.org/analiza-ucasti-verejnosti-v-uzemnich-rizenich-se-zamerenim-na-ucast-obcanskych-spolku>; BERNARD, M. – JELÍNKOVÁ, B. – ORCÍGR, V. *Dlouhé povolování výstavby v Česku – data, praxe a nová legislativa*. Praha: Arnika, 2018.