

Požadavky na účast veřejnosti při projednávání Politiky územního rozvoje

Politika územního rozvoje je nástrojem územního plánování a po svém schválení bude přímo ze zákona závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Proto nelze pochybovat o tom, že účast veřejnosti při přípravě tohoto strategického dokumentu řešícího budoucí využití území České republiky je velmi důležitá. Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) by jako pořizovatel mělo právě při pořizování tohoto dokumentu klást na účast veřejnosti a řádné vyřízení jejích připomínek zvýšené nároky.

Co říká zákon?

Zákonná úprava účasti veřejnosti při přípravě Politiky územního rozvoje (dále jen „Politika“) je na minimu požadavků pro efektivní zapojení veřejnosti do rozhodování. Politikou přitom budou dotčeni všichni občané ČR, ať už v menší nebo větší míře. Navíc se posuzování vlivů (proces SEA) Politiky již neřídí zákonem o posuzování vlivů,¹ ale speciální proces je stanoven přímo ve stavebním zákoně. To mj. znamená, že veřejnost nebude zapojena do přípravy vyhodnocení vlivů na životní prostředí (proces SEA).

Veřejnost se může do celého procesu zapojit až ve fázi, kdy je hotové vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území² (dále jen „vyhodnocení“) a návrh znění Politiky. Ministerstvo pouze zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup návrh politiky územního rozvoje, včetně vyhodnocení, a stanoví lhůtu pro podání připomínek veřejnosti, která nesmí být kratší než 90 dnů.

Znamená to, že veřejnost dostane k dispozici dokument obsahující velké množství údajů, které jsou pro laiky mnohdy nejasné a nesrozumitelné. K tomuto podkladu má během výše zmíněné lhůty vytvořit připomínky a zaslat je ministerstvu. To vše bez

¹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění pozdějších předpisů.

² Vyhodnocením na udržitelný rozvoj území se podle § 19 odst. 2 stavebního zákona rozumí vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil.

veřejného projednání, bez vysvětlujících materiálů a podkladů, doplňujících informací a podobně.

Srovnání zapojení veřejnosti při přípravě celorepublikové koncepce (posuzované procesem SEA) a Politiky

Celorepubliková koncepce	Politika územního rozvoje
Zveřejní se oznámení koncepce	-
Písemné vyjádření k oznámení	-
Zveřejní se závěr zjišťovacího řízení	-
Zveřejní se návrh koncepce (+ vyhodnocení)	Zveřejní se návrh koncepce
Písemné vyjádření k návrhu koncepce	Písemné vyjádření k návrhu koncepce
Veřejné projednání	-

Navíc se stává, že veřejnost může mít pocit, že její účast je pouze formální (po předchozích negativních zkušenostech např. s projednáváním územních plánů), že o všem již bylo rozhodnuto a že podané připomínky již nebudou do návrhu Politiky zapracovány (protože veřejnost je zapojena až v tak pozdní fázi přípravy, kdy je prakticky hotový celý dokument a jeho přepracování by znamenalo značné dodatečné náklady a bylo by časově náročné (ministerstvo pouze „zohledňuje“ připomínky veřejnosti, což nemá téměř žádné faktické dopady).³

Problém lze spatřovat také v poměrně krátkých lhůtách, ve kterých veřejnost může zasílat svoje připomínky. Je to celkem pouze 90 dnů (daných ze zákona). Pokud jenom pro přiblížení rozsahu materiálu, který je třeba v tomto čase nastudovat, použijeme koncepci Politika územního rozvoje z roku 2006, můžeme říci, že lidé musí projít asi 90 stránek vlastního návrhu a k tomu nejméně 134 stran textu vyhodnocení vlivů (bez toho, že by se někdo chtěl např. věnovat mapovým částem). Všechny zmíněné dokumenty jsou přitom velice složité a obsahují řadu běžně neužívaných termínů (navíc je třeba vzít v potaz, že občané se musí připomínkám věnovat, na rozdíl od veřejné správy, jen ve svém volném čase). Pořizovatel samozřejmě může lhůty prodlužovat, což by bylo spolu s použitím nadstandardních technik zapojování veřejnosti právě při přípravě Politiky více než žádoucí.

³ Na to, že mají lidé negativní zkušenost s projednáváním nebo na to, že nebyla veřejnost dostatečně oslovena ukazuje také velice nízká účast při projednávání koncepce nazvané Politika územního rozvoje 2006, kdy se veřejného projednání zúčastnil z řad veřejnosti jediný člověk a připomínky nepodal nikdo. U jiného významného koncepčního dokumentu byla situace o málo lepší, ale to bylo dáno větší známostí problematiky.

Srovnání časového rámce určeného pro zapojení veřejnosti u celorepublikové koncepce a Politiky

Celorepubliková koncepce	Politika územního rozvoje
Vyjádření k oznámení – 20 dnů	90 dní od zveřejnění návrhu
Vyjádření k návrhu koncepce (před veřejným projednáním) – min. 20 dní	
Písemné připomínky – 5 dnů po konání veřejného projednání	

Ke lhůtám určeným pro zasílání připomínek však musíme připočítat dobu konání zjišťovacího řízení a přípravy vyhodnocení, kdy má veřejnost možnost zjišťovat informace a připravovat svoje vyjádření a účast na veřejném projednání.

Jestliže jsme výše popsali základní nedostatky zapojení veřejnosti do přípravy Politiky, musíme teď předestřít vlastní návrhy pro řešení dané situace. Jak by tedy měla být veřejnost zapojena do celého procesu přípravy Politiky?

Včasné informování a dostupné materiály

Pokud je veřejnosti dána možnost zaslat svoje připomínky až ve fázi, kdy je hotový návrh Politiky, je to samozřejmě nedostatečné. Občané by měli mít dostatek informací již v nejranější fázi přípravy Politiky (již tehdy, kdy pořizovatel započal práce na Politice).⁴ V tomto okamžiku by mělo být svoláno předběžné veřejné jednání nebo uspořádány informační semináře (nikoli pouze v Praze, ale ve více městech České republiky, aby se k informacím mohlo dostat co nejvíce zainteresovaných občanů).

Informace mohou být zveřejňovány nejrůznějším způsobem. Od stavebním zákonem požadovaného internetu, přes úřední desky obcí, celostátní noviny, regionální tisk, letáky, brožury, inzeráty, televizi a jiná masmédiá až po výstavy nebo informační setkání s občany nebo zřízení „zelené linky“.

Všechny z uvedených způsobů sdělování informací mají výhody (srozumitelnost, operativnost, velký dosah) a nevýhody (ne každý např. čte letáky nebo zpravodaje), a proto je třeba jejich kombinace.

Výrazné nedostatky ale vykazují také materiály, které jsou veřejnosti předkládány – jsou nesrozumitelné, příliš odborné a neoborníci nemají možnost se v nich rychle a dobře orientovat. Jak by měl vypadat takový materiál?

Především by neměl být občanům poskytnut jenom samotný návrh, vyhodnocení – a dál už nic. Návrh Politiky by měl být doplněn o řadu vysvětlujících dokumentů – především je nezbytné jasně a stručně shrnout, co to je Politika, k čemu bude sloužit, jaký má opravdu význam pro územní plánování a jaké mohou být její dopady. Vedle toho by

⁴ Sice existuje webová stránka věnovaná speciálně přípravě Politiky (<http://www.uur.cz/KVprezentace>), ale tato není nijak zaměřena na širokou veřejnost a rozhodně neodpovídá žádně z doporučených technik pro zapojování občanů.

doprovodné materiály měly např. objasnění použitých pojmů (používání odborných pojmů a žargonu je však obecně třeba se vyhýbat právě při přípravě materiálů určených pro veřejnost), významu lokalit soustavy Natura 2000, které mohou být dotčeny přípravou Politiky a její realizací.

Veřejné projednání

Veřejné projednání se podle zákona konat nemusí. Přesto je žádoucí, aby se konalo alespoň jedno. V České republice se ale často stává, že veřejné projednání se stane „přestřelkou“ názorů mezi občany a předkladatelem koncepce, jejím zpracovatelem, popř. zpracovatelem vyhodnocení, kdy se na dotazy veřejnosti odpovídá dalšími a dalšími technickými údaji namísto věcné diskuse a řešení podaných připomínek (např. připomínky, které směřují k návrhu koncepce jsou v rámci projednání SEA odmítány s tím, že se nyní podávají pouze připomínky k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. To by se ale u Politiky stát nemělo, protože posuzování SEA se veřejnost neúčastní).

Veřejné projednání je především třeba dobře připravit – k tomu má sloužit tzv. plán zapojení veřejnosti. Ten by měl obsahovat:

- harmonogram prací,
- naplánování jednotlivých kroků procesu, včetně potřebných materiálů a určení odpovědné osoby,
- definovat oslovení veřejnosti a jeho způsoby,
- určit, co je třeba ze zapojení veřejnosti získat,
- způsob sběru a vypořádání připomínek,
- vyhodnocení procesu,
- odůvodněné výdaje.

Proto lze doporučit, aby se veřejného projednání účastnil např. facilitátor nebo mediátor. Jaká je jejich úloha? Facilitace je způsob řešení sporů za účasti většího počtu zainteresovaných osob. Úkolem facilitátora, který musí být nezávislý na zúčastněných subjektech a neutrální k řešenému problému, je vést diskusi a usnadňovat projednání, odpovídá za průběh, ale ne za obsah jednání.

Když veřejné projednání nestačí

Veřejné projednání by mělo být minimem pro zapojení veřejnosti – existuje řada dalších způsobů, jak efektivně zapojit veřejnost do přípravy Politiky. Odpovědný subjekt (např. ministerstvo pro místní rozvoj) by měl objektivně zhodnotit, zda má dostatek vlastních odborných kapacit nebo zda není vhodnější zapojit odborníky zvenčí nebo zda je zvolená metoda vhodná k dosažení požadovaných cílů a zda bude moci výsledky využít.

Jaké jsou další techniky zapojování veřejnosti? Může jít např. o konzultace, které by měly probíhat ve všech fázích – konzultace jsou přitom zaměřeny spíše na odborníky v různých oblastech (pořizovatelé koncepcí často zapomínají na to, že se mezi občany nachází spousta lidí vzdělaných v nejrůznějších oblastech, kteří mnohdy mohou vznášet velice fundované připomínky).

Další možností jsou elektronické diskuse (např. moderované, ke kterým je také zřízeno pravidelné odpovídání na dotazy). Je však třeba, aby byli občané dostatečně informováni o možnosti přístupu k takové diskusi.

Další možností jsou dotazníky. Dotazníková šetření se mohou provádět celorepublikově nebo jenom v určitých oblastech, kde by Politika předpokládala realizaci kontroverzních záměrů.

Zapojování veřejnosti podle metodiky posuzování vlivů koncepcí

Ačkoli se Politika územního rozvoje 2008 (dále jen „PÚR 2008“) neposuzuje v samostatném procesu SEA (který by se celý procesně řídil zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí), ale SEA je součástí tzv. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, doporučujeme, aby se nejen posuzovatelé, ale i Ministerstvo pro místní rozvoj, řídili (analogicky) metodickým materiálem nazvaným metodika posuzování vlivů koncepcí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 93/2004 Sb.⁵ (dále jen „metodika“). Metodika upravuje nejen způsob, jakým mají být posouzení vlivů koncepcí zpracována, ale také upřesňuje způsob zapojení veřejnosti.

Veřejnost má být podle Metodiky zapojena nejen do posuzování vlivů, ale toto má být spojeno se zapojením do přípravy samotné koncepce. K PÚR 2008 se ale veřejnost má vyjadřovat až ve fázi, kdy je hotový návrh dokumentu i vyhodnocení vlivů, to znamená, že v žádném případě nejsou splněny požadavky evropského práva a Aarhuské úmluvy na včasné zapojování veřejnosti. Nelze říci, že by tato povinnost byla fakticky splněna, veřejnost se do celého procesu může zapojit příliš pozdě, kdy již mnohdy – podle dosavadních zkušeností – není možné efektivně materiál připomínkovat a dosáhnout změny již „hotového“ dokumentu).

Důležitými prvky pro zapojování veřejnosti v souladu s metodikou jsou:

- přístup veřejnosti k informacím (není fakticky splněno, veřejnosti jsou předkládány již konečné nebo téměř finální dokumenty),
- aktivní průběžné informování veřejnosti (není splněno, ministerstvo pro místní rozvoj dosud nezahájilo žádnou účinnou informační kampaň a nedalo žádnou možnost např. nevládním organizacím nebo odborníkům, kteří do přípravy nejsou přímo zapojeni, aby se účinně mohli podílet na přípravě dokumentu. To je zřejmé i z projednávání jiných celostátních koncepčních a rozvojových dokumentů – účast veřejnosti je mizivá a příslušné orgány nečiní žádné kroky k aktivnímu informování veřejnosti),

⁵ Viz Věstník Ministerstva životního prostředí, srpen 2004. Dostupný z [http://www.env.cz/osv/edice.nsf/7FFB32DBF2339007C1256F57002F0D3D/\\$file/vestnik08.pdf](http://www.env.cz/osv/edice.nsf/7FFB32DBF2339007C1256F57002F0D3D/$file/vestnik08.pdf)

- konzultace s občany (neprobíhají),
- kvalitní vypořádání připomínek veřejnosti
- identifikace cílových skupin na samém počátku procesu SEA – žádné konkrétní kroky zatím nebyly učiněny, resp. zveřejněny.

Metodika sama obsahuje řadu možných kroků, které by bylo možné pro přípravu PÚR 2008 použít. To, že stavební zákon omezil účast veřejnosti při přípravě tohoto strategického a mimořádně významného dokumentu na minimum neznámá, že pořizovatel nemůže rozšířit podmínky pro účast veřejnosti.

V metodice je stanovena řada možností, jak efektivně zapojit odbornou i širokou veřejnost. Způsob, jakým bude možno připomínkovat PÚR 2008, pokud budou dodrženy jenom podmínky stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.). Jde (kromě informačního systému SEA) např. o zřízení specializované webové stránky, informování na místní úrovni, letáky, média, zpracování informačního materiálu, vytvoření poradní skupiny (z řad odborné veřejnosti, nikoli dosavadní konzultační výbor), osobní dopisy, plakáty, workshopy, semináře a samozřejmě veřejná setkání (s důkladným zveřejněním nebo dokonce rozesílkou pozvánek). Metodika důkladně rozebírá možné techniky zapojování veřejnosti, takže je na tomto místě nebudeme popisovat.

Metodika sama je tvořena pro koncepce posuzované podle zákona č. 100/2001 Sb. z toho vyplývá, že popisované a doporučované způsoby zapojení veřejnosti jsou i podle tohoto zákona jakýmsi nadstandardem, protože povinností je pouhé zveřejňování materiálů, sběr a vyhodnocení připomínek veřejnosti. Přesto se jedná o metodický pokyn, který by měl být v rámci státní správy dodržován (ačkoli se jedná o „ministrskou“, tj. horizontální úroveň. To by ale rozhodně nemělo být důvodem pro snižování kvality připravovaného dokumentu a konzultací s veřejností, která bude právě v případě PÚR 2008 výrazně dotčena).

Metodika pro zapojování veřejnosti

V roce 2007 ministerstvo vnitra vypracovalo návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, který byl schválen usnesením vlády č. 879/2007 ze dne 13. srpna 2007 (dále jen „metodika zapojování“)..

Zavedení metodiky zapojování do praxe by mělo vést „...k zefektivnění veřejné správy, k zajištění větší transparentnosti rozhodovacích procesů ve veřejné správě a větší odpovědnosti veřejné správy za výstupy směrem k občanům i vládě. Zapojením veřejnosti do přípravy vládních materiálů dojde i k lepší identifikaci dopadů navrhovaných řešení a větší pozornost bude věnována implementaci navrhovaných řešení v praxi.“⁶

⁶ Viz Metodika.

V současnosti byly vybrány tři dokumenty,⁷ na kterých se návrh metodiky zapojování bude ověřovat v praxi. Politika jako „celorepublikový“ územní plán mezi nimi nebyla, ačkoli se jedná o jeden z významných strategických dokumentů také z hlediska zapojení veřejnosti do jeho přípravy (je třeba také zdůraznit, že jeho dopady na obyvatelstvo budou s největší pravděpodobností vysoké).

Proto doporučujeme, aby se při přípravě Politiky používala pro účely zapojování metodika zapojování, alespoň modifikovaně.⁸ Dokonce přímo v metodice zapojování je uvedeno, že *„... vedle zvolených pilotních projektů může být metodika využita i v rámci hodnocení dopadů regulace (RIA) a rovněž při veřejném připomínkovém řízení. To se nově zavádí do legislativního procesu novelou Legislativních pravidel vlády, která rámcově upravují veřejné připomínkové řízení.“*⁹

⁷ Konkrétně Národní plán boje proti terorismu, návrh věcného záměru zákona o jednotném dohledu nad finančním trhem, návrh zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2007.

⁸ Navíc se v metodice zapojování uvádí, že je určena nejen zaměstnancům ústředních správních úřadů, ale také může sloužit jako návod územním samosprávným celkům při zapojování veřejnosti.

⁹ Viz metodika zapojování.