

# Sociálna participácia ako nástroj zabezpečenia udržateľného rozvoja sídla

*D. Petříková: Public Participation as an Instrument of the Sustainable Urban Development. Život. Prostr., Vol. 37, No. 3, 141 – 144, 2003.*

The paper deals with a process of public participation from the point of view of decision-making in planning. The decision-making should be open to so that everyone affected by a decision can participate on it. It is useful to think of public participation as a ladder. At the bottom of the ladder the public is just informed and at the top of the ladder the public assists to develop a solution with the authority. A wide range of interests and stakeholders should be identified and taken into the process. On 25 June 1998, the European Convention on Access to Information, Public participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters known as Aarhus Convention was signed. The objective of the Convention is to support the responsibility and transparency of decision-making at all levels, as well as to strengthen public participation in environmental and social decision-making. There are three pillars to support it: access and right of the public to obtain information on the environment, right to participate on decisions that affect the environment and the right to justice in environmental matters. Slovak legislation is just undergoing the process of revision to be able to ratify the Aarhus convention.

Demokratická spoločnosť sa odvíja najmä od širokej účasti verejnosti na vláde, resp. na riadení. Túto možnosť vo vyspelých demokraciách zabezpečuje právny systém prostredníctvom zákonov, ktoré sa tak stávajú nástrojom praktickej implementácie účasti verejnosti. Najvýznamnejšími opornými prvkami fungujúceho demokratického štátu sú okrem maximálnej účasti občana na rozhodovaní aj sprístupnené informácie a dosah na spravodlivosť. Verejnosť tak nadobúda zákonné právo byť dostatočne informovaná o všetkých súvislostiach navrhovaných činností, má právo vysloviť svoje názory a pripomienky k rôznym spôsobom riešení, čím získava pozíciu rovnocenného partnera so všetkými subjektmi zúčastnenými v procese rozhodovania.

V dôsledku takto vymedzených kompetencií stáva sa občan tiež nositeľom zodpovednosti za vlastné postoje, za obhajované názory, za korektnosť a serióznosť svojich prístupov k posudzovaniu, ako aj za objektívnu kontrolu dodržiavania prijatých rozhodnutí.

## Informovanosť verejnosti

Základom úspešného vstupu verejnosti do procesov priestorového plánovania je informovanosť a komunikácia, čo vedie k jej aktivizácii. Od občanov sa nemôže požadovať zainteresovaný a zodpovedný postoj alebo názor, pokiaľ nie sú dostatočne a objektívne oboznámení s alternatívami riešenia a ich predpokladanými dôsledkami. Spôsob a rozsah informovania verejnosti je preto mimoriadne dôležitý. Zákon NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, prijatý 17. mája 2000, upravuje podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám, ktoré zaručujú články 17, 25 a 35 Listiny základných práv a slobôd a články 26, 45 a 34 Ústavy SR.

Citovaný zákon v § 2 ustanovuje, kto sú osoby povinné sprístupňovať informácie, pričom v § 3 a 4 sa konštatuje, že právo na prístup k informáciám má každý občan. To znamená, že žiadateľom o sprístupnenie informácie môže byť každá fyzická alebo právnická osoba bez



1. Stúpajúca úroveň zainteresovania verejnosti a jej vplyvu na rozhodovanie

toho, že by musela preukazovať právny alebo iný dôvod svojho záujmu o informácie.

Informácie sa môžu verejnosti sprístupniť prostredníctvom telekomunikačného zariadenia, najmä internetovej siete a tlače, vystavením na úradnej tabuli s možnosťou voľného prístupu či umiestnením vo verejnej knižnici. V §5 zákon ustanovuje povinné zverejňovanie informácií vo všetkých podmienkach, počnúc zverejnením povinnej osoby, jej právomoci a kompetencií, opisom organizačnej štruktúry, miesta, času a spôsobu získania informácie, kde a ako možno podať žiadosť, návrh, podnet alebo iné podanie, cez prehľad predpisov a pokynov, podľa ktorých povinná osoba koná a rozhoduje pri vybavovaní až po sadzobník poplatkov a úhrad za sprístupňovanie informácií.

Verejnosť má právo byť čo najobsažnejšie informovaná o všetkých súvislostiach. Pravdivosť, včasnosť, úplnosť a objektívnosť informácií je najvýznamnejší prostriedok na získanie verejnosti. Informovanie verejnosti je prvým krokom procesu jej zapájania do procesu rozhodovania. Dôležitou súčasťou tohto procesu je obojstranná komunikácia, konzultovanie problémov a získavanie názorov, potrieb, požiadaviek a prianí rôznych sociálnych skupín obyvateľov (obr. 1).

Plánovací a rozhodovací proces v oblasti priestorového rozvoja, či už v polohe socioekonomickej, environmentálnej, alebo sociálnej, patrí ku kľúčovým prostriedkom demokratického riadenia spoločnosti, a predovšetkým komunálnej politiky. Keďže integratívnu funkciu v rámci komplexu priestorovo relevantných plánovacích aktivít zohráva územné plánovanie, má účasť verejnosti v územnoplánovacom procese osobitný význam.

Participatívny prístup v komunálnej oblasti je dlhodobý proces spojený s rozvojom zastupiteľskej i priamej demokracie v územnej samospráve a rozvojom občianskej spoločnosti. Tento rozvoj po obnovení územnej samosprávy (1990) naráža na rad prekážok, predovšetkým na rezíduá štátneho paternalizmu, ktoré sú určitým spôsobom modifikované aj na orgány územnej samosprávy.

Patrí k nim aj rozšírená korupcia a klientelizmus vo verejnej správe, byrokratizácia verejnej správy, veľmi nízka úroveň právnej istoty a vy-možiteľnosti práva, nadmerná sociálna a politická polarizácia s nasledujúcou atomizáciou sídelných spoločenstiev.

Rozhodnutia o rozvoji územia sú často veľmi napäté, pretože tam existuje mnoho konkurenčných záujmov. V tejto zložitej medzihre záujmov sa veľmi ľahko dá zabudnúť na potrebu dosiahnutia súhlasu i na

to, že treba zabezpečiť, aby komunita mala pocit *spoluvlastníctva istého priestorového plánu*. Je to však podstatné pri budovaní dlhodobého záväzku k plánovanému cieľu. V našich podmienkach miestna samospráva nerieši akútne problémy miestneho spoločenstva participatívnym prístupom.

Niektoré skupiny, napr. investori, majitelia pozemkov a miestni obyvatelia sa zúčastňujú na diskusiách o návrhoch, ale pravdepodobne nereprezentujú všetky záujmy. V štádiách prípravy alebo prehodnotenia plánu by si miestna samospráva mala osvojiť rolu sprostredkovateľa a zabezpečiť, aby tí, ktorí nie sú priamo zastúpení v diskusiách, mohli tiež prezentovať svoj názor. Keď sa už miestna samospráva rozhodla, ktorý plán uprednostní, môže sa posunúť smerom k podporujúcej a presadzujúcej úlohe, aby zabezpečila, že subjekty sociálnej participácie plán pochopia a budú ho realizovať. K subjektom sociálnej participácie patria občania ako jednotlivci, samosprávne orgány, spoločenské, kultúrne a športové organizácie, záujmové združenia a iniciatívy, občianske združenia a mimovládne organizácie, podnikatelia a iné ekonomické subjekty, skupiny odborníkov z rôznych oblastí, ktoré sa pri presadzovaní určitých záujmov v území združujú do komunitných partnerstiev.

Miestne samosprávy potrebujú aktívnu podporu zainteresovanej verejnosti pri plánovaní, tvorbe legislatívy, v realizačnej a hodnotiacej fáze všetkých problémov sídla na to, aby:

- poskytli spätnú väzbu špecialistom v oblasti priestorového plánovania,
- pochopili postoje a kompetencie zainteresovaných jednotlivcov a skupín,
- rozdiskutovali a rozhodli o smerovaní rozvoja,
- zavčas identifikovali možné konfliktné situácie tak, aby sa konflikt mohol riešiť a zjasniť sprostredkovacie postupy, a tým zvýšil prijateľnosť návrhov,
- posilnili pocit spolupatričnosti komunity pri riešení miestnych problémov,
- rozvinuli dôveru, komunikáciu a porozumenie,

- zvýšili environmentálne povedomie a šírili osvetu,
- vyvolali širokú podporu pre ochranu životného prostredia sídla.

### Aarhuský dohovor

V medzinárodnom kontexte je dôležitý nedávno prijatý Dohovor EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (tzv. Aarhuský dohovor), ktorý podpísali predstavitelia 35 európskych štátov a Európskej únie. Aj v Slovenskej republike sa v súčasnosti rozhoduje o prístupení k tomuto dohovoru.

Dohovor je dôležitým nástrojom na posilnenie občianskych práv v rozhodovacom procese o otázkach životného prostredia. Zásady Dohovoru budú postupne zahrnuté do legislatívy EÚ, a tak sa stanú záväznými pre členské aj kandidátske krajiny. Jeho cieľom je podporiť zodpovednosť a transparentnosť rozhodovania a posilniť účasť verejnosti v rozhodovacom procese o životnom prostredí a rozvoji spoločnosti.

Dohovor obsahuje tri hlavné piliere: 1. prístup verejnosti k informáciám o životnom prostredí, 2. účasť verejnosti na rozhodovacom procese a 3. prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia.

• **Prvý pilier** deklaruje právo verejnosti na prístup k informáciám a jeho účelom je zabezpečiť, aby mala verejnosť čo najjednoduchší a rýchly prístup k dôležitým informáciám o životnom prostredí s možnosťou:

- pochopiť, čo sa v životnom prostredí okolo nej deje,
- zúčastňovať sa aktívne so znalosťou veci na rozhodovaní v záležitostiach životného prostredia,
- spolupodieľať sa na ďalších aktivitách v oblasti starostlivosti o životné prostredie.

• **Druhý pilier** sa zaoberá účasťou verejnosti na rozhodovaní. Snaží sa zaviesť také systémy rozhodovania, ktoré umožnia aktívnu a zmysluplnú účasť verejnosti v čase, keď sú ešte otvorené všetky možnosti. Vyžaduje sa účasť verejnosti na:

- rozhodovaní o konkrétnych významných stavbách a činnostiach ovplyvňujúcich životné prostredie,
- na tvorbe plánov, programov a stratégií,
- príprave všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie.

• **Tretí pilier** sa dotýka prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia a vytvára garancie, aby každý, koho environmentálne práva boli porušené, mal možnosť spravodlivého posúdenia nezávislými orgánmi.

Pre priestorové plánovanie sú dôležité články 6, 7, 8 a vybrané odseky čl. 9, ako aj paragrafy týkajúce sa napr. informovania verejnosti, prístupu k informáciám, posudzovania činností s cezhraničnými vplyvmi a paragrafy týkajúce sa prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.

Pri tvorbe plánov a programov sa budú uplatňovať nasledujúce odseky článku 6:

• V súlade s ods. 3 bude dostatočný časový rámec v rámci jednotlivých fáz na informovanie verejnosti. Súčasne sa zabezpečí, aby v súlade s ods. 2 bola zainteresovaná verejnosť informovaná od začiatku rozhodovacieho procesu týkajúceho sa životného prostredia. Vždy bude záležať od okolností, či bude verejnosť informovaná verejným oznamom, alebo jednotlivo. Podstatné je, aby bola informovaná vhodným a účinným spôsobom o navrhovanej činnosti, o ktorej sa bude rozhodovať, o podstate možných rozhodnutí alebo o návrhu rozhodnutia a verejnej inštitúcii zodpovednej za prijatie rozhodnutia, ako aj o uvažovanom postupe (napr. o začiatku procesu, o čase a mieste akéhokoľvek plánovaného verejného prerokovania s uvedením inštitúcie, ktorej možno predložiť pripomienky alebo otázky, ako aj uvedenie toho, aké informácie o životnom prostredí vzťahujúce sa k navrhovanej činnosti sú k dispozícii) a o skutočnosti, či činnosť podlieha procesu hodnotenia vplyvov na životné prostredie na území jedného alebo viacerých štátov (v prípade cezhraničných vplyvov).

V súlade s ods. 3 sa okrem toho poskytne verejnosti možnosť pripraviť sa a aktívne sa zúčastňovať na rozhodovacom procese o životnom prostredí.

• V súlade s ods. 4 každá strana umožní verejnosti účasť v čase, keď sú ešte otvorené všetky možnosti a verejnosť môže účinne zasiahnuť.

• V súlade s ods. 8 každá strana zabezpečí, aby pri rozhodovaní boli povinne zohľadnené návrhy a pripomienky verejnosti.

Z hľadiska priestorového plánovania sa považuje za osobitne významný článok 7 venovaný účasti verejnosti v procesoch týkajúcich sa plánov, programov a stratégií súvisiacich so životným prostredím. Uvádza sa v ňom, že *“každá strana Dohovoru musí prijať vhodné praktické a/alebo iné opatrenia zabezpečujúce účasť verejnosti počas prípravy plánov a programov súvisiacich so životným prostredím, v transparentných a spravodlivých podmienkach, poskytnúc verejnosti potrebné informácie.”*

Z hľadiska efektívneho uplatňovania Aarhuského dohovoru sa v implementačnej smernici (Stec, Casey-Lefkowitz, Jendroška, 2000) odporúča pre plány, programy, koncepcie a v primeranej miere aj pre vykonávacie predpisy a všeobecne použiteľné právne záväzné nástroje:

- stanoviť jasný postup predkladania pripomienok v písomnej alebo ústnej forme (napr. počas verejných prerokovaní),

- stanoví jasné pravidlá zapojenia sa do procesu,
- stanoví mechanizmus oznamu pre verejnosť,
- stanoví usmernenia a požiadavky (štandardy) na kvalitu požadovaných informácií,
- stanoví nástroje na identifikáciu verejnosti, ktorá sa má zúčastniť,
- sledovať, ako verejné inštitúcie uplatnili (vzali do úvahy) vznesené pripomienky,
- zabezpečiť určitú flexibilitu v časovom rámci celého procesu.

\*\*\*

Z uvedených rámcových analýz Aarhuského dohovoru, implementačnej smernice k Aarhuskému dohovoru a právnych predpisov upravujúcich prístup k informáciám v Slovenskej republike vyplýva:

- súčasný právny poriadok SR vytvára na poskytovanie celkových informácií o súčasnom stave životného prostredia vyhovujúci priestor,
- z hľadiska účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch sú vytvorené určité rámcové podmienky na priame a nepriame formy účasti verejnosti,
- za závažné treba považovať, že nie je určené, kto bude patriť k zainteresovanej verejnosti a nie je tiež jasné postavenie zainteresovanej verejnosti v rozhodovacom procese,
- v novele zákona NR SR č. 237/2000 Z. z. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku nie je inovatívnym spôsobom riešený spôsob informovania obyvateľstva (zostáva v platnosti predchádzajúci prístup "informovať v mieste obvyklým spôsobom") a nie je ani jasné, či sa stanoviská dotknutých orgánov budú brať ako rovnocenné s pripomienkami dotknutej aj zainteresovanej verejnosti.

● **K výhodám** participácie verejnosti patrí:

- poskytuje relatívne dostupnú a vzácnu informáciu o strategických rozvojových materiáloch a pomáha identifikovať slabé stránky dokumentácie,
- naznačuje postoj priamo dotknutých skupín alebo organizácií k daným strategickým zámerom,
- redukuje nebezpečenstvo neskorších časových strát z dôvodu súdnych sporov alebo protestných aktivít, pretože kontroverzné otázky môžu byť ľahko identifikované a riešené v počiatočných štádiách zmenou výberu alternatív, navrhnutím opatrení na zmiernenie vplyvov atď.,
- môže vyústiť do inovatívnych a verejne akceptovateľných návrhov opatrení na zmiernenie účinkov, alternatív atď.,
- vzdeláva občanov, zvyšuje ich zainteresovanosť na riešení lokálnych problémov a zvyšuje ich vedomie spoluzodpovednosti za svoje životné prostredie,

- zabezpečuje demokratickejší spôsob rozhodovania a môže viesť k vyššej akceptácii navrhovaného plánu,
- zdroje a čas venované účasti verejnosti na strategickú úroveň šetria čas a zdroje potrebné na úrovni projektu.

● **Účasť verejnosti v priestorovom plánovaní** správa daj aj určité **ťažkosti**:

- odďaľuje rozhodovací proces, vzhľadom na nevyhnutnú časovú rezervu pre účasť verejnosti (aby mohla komentovať a kontrolovať plánovaciu dokumentáciu),
- otázky a reakcie verejnosti majú menšiu výpovednú hodnotu v porovnaní s projektovou úrovňou, vzhľadom na to, že určité typy plánov majú abstraktný a teoretický charakter a nemajú okamžité účinky,
- verejnosť zvyčajne podporujú opozíciu proti celému koncepcnému materiálu alebo jeho časti,
- potenciálne vysoké náklady a nezanedbateľné časové straty na strane kompetentných orgánov a organizácií.

Napriek uvedeným ťažkostiam, cieľavedomé širšie zapojenie obyvateľov do rozhodovacieho procesu v usmerňovaní priestorového rozvoja podstatnou mierou prispieva nielen ku kvalite návrhu plánovacej dokumentácie, predovšetkým z hľadiska cieľov udržateľného priestorového rozvoja. V období od Ria aj SR urobila podstatný krok vo vytvorení podmienok, ale aj prvé drobné kroky v praktickej realizácii sociálnej participácie a zmene myslenia obyvateľov, a predovšetkým nositeľov rozhodovacích právomocí.

## Literatúra

- Belčáková, I., Petříková, D.: Sociálny a etický význam účasti verejnosti v priestorovom plánovaní – medzinárodný kontext a nové prístupy. In: Petříková, D. (ed.): Priestorové plánovanie, etika a náboženstvo II. FA STU SPECTRA Centrum – ROAD Bratislava, 2002, 229 s.
- Finka, M.: Interdisciplinárne aspekty vývoja priestorovej kvality systémov osídlenia. FASTU-ROAD Bratislava, 2001, 165 s.
- Petříková, D.: Sociologické aspekty environmentálneho rozhodovania. Sociológia, 31, 1999, 2, s. 175 – 183.
- Pašiak, J.: Občianska spoločnosť v kontexte vývoja sídelnej štruktúry. Sociológia, 36, 2002, 5, s. 423 – 444.
- Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., Jendroška, J.: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, ECE UN, New York and Geneva, 2000.

**PhDr. Dagmar Petříková, CSc., Katedra krajiny a parkovej architektúry Fakulty architektúry STU, Nám. slobody 19,812 45 Bratislava**  
*petrikova@fa.stuba.sk*