

Vloga javnosti pri odločanju o zadevah varstva okolja

UVOD

Uspešno in učinkovito varovanje okolja je danes moč doseči zgolj z ustvarjanjem čim širšega družbenega konsenza o ciljih varovanja okolja in o načinu doseganja teh ciljev. Širok družbeni konsenz sicer prispeva k učinkovitejšemu urejanju vsakega segmenta družbenega življenja, vendar pa je zaradi posebnosti področja pri varstvu okolja še posebej pomemben. Učinkovitost ukrepov varovanja okolja temelji namreč predvsem na preventivnem delovanju državnih organov in organov lokalne skupnosti ter na preventivnem delovanju samih občanov. Zaradi širine področja (na okolje vpliva namreč neposredno ali posredno vsaka človekova dejavnost) pa je učinkovit nadzor pristojnih organov v praksi skoraj neizvedljiv. Izvrševanje in učinkovitost varovalnih in preventivnih ukrepov, ki jih določa zakonodaja na področju varstva okolja, je torej v veliki meri odvisno od volje posameznika. Njegova pripravljenost na ravnanje v skladu z okoljevarstvenimi predpisi in ukrepi bo tem večja, čim večje bo njegovo odobravanje le-teh. To je tudi eno izmed temeljnih načel varovanja okolja, na katerem ne sloni zgolj slovenska zakonodaja o varstvu okolja.¹

Širok družbeni konsenz pa je moč zagotoviti samo z vključevanjem čim širšega kroga ljudi v postopke odločanja o zadevah varstva okolja. Poleg zakonodajnih organov odločajo o

¹ Janez Čebulj s sodelavci: *Zakon o varstvu okolja s komentarjem*, *Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1994*, str. 70 in opomba 5, člen 7. Glej tudi deklaracijo o okolju in razvoju (tako imenovano Rio deklaracijo), načelo 10.

² *Poslovnik državnega zbora, Uradni list RS, št. 40/93.*

³ *Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91. 88. člen ustave določa, da zakon lahko predlaga tudi pet tisoč volivcev.*

⁴ *Kar seveda tudi ni presenetljivo, saj je cenzus pet tisoč volivcev za državo z dvema milijonoma prebivalcev relativno visok.*

⁵ *Šolski primer takšne štiriletne oscilacije aktualnosti okoljevarstvenih problemov je naprimer vprašanje zaprtja jedrske elektrarne Krško.*

⁶ *Prepričana sem, da volivcem vprašanj za ministra za varstvo okolja ne bi smelo primanjkovati, če zgolj pomislimo na vprašanje strategije o ravnanju z odpadki, pa na vprašanje izvedbe presoje vplivov na okolje v primeru gradnje avtocest itd.*

zadevah varstva okolja tudi upravni organi v upravnem postopku, zato bom v nadaljevanju predstavila vlogo in možnosti sodelovanja javnosti v zakonodajnem postopku in v upravnih postopkih na področju varstva okolja v skladu z veljavno zakonodajo. Ker pa je, kot sem omenila že na začetku, na področju varstva okolja ključnega pomena preventivno delovanje, bom na kratko predstavila tudi načrtovanje posegov v prostor in vlogo javnosti v postopku načrtovanja ter opozorila tudi na oblike neformalnega sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev, pomembnih za varstvo okolja.

KAJ PA JAVNA RAZPRAVA?

Poslovnik državnega zbora,² ki ureja postopek sprejemanja zakonov, ne predvideva nobene posebne oblike sodelovanja javnosti v zakonodajnem postopku, seveda z izjemo zakonodajne iniciative same. To imajo v skladu z ustavo³ poleg vlade, državnega zbora in državnega sveta tudi volivci. Glede na to, da volivci takšne možnosti do sedaj še niso izkoristili,⁴ so nam trenutno realno na voljo zgolj posredne oblike vplivanja na zakonodajni postopek. Poslanci v državnem zboru so voljeni predstavniki državljanov, ki so jim volivci zaupali zastopanje njihovih interesov v času trajanja mandata. Prva in najpomembnejša možnost vplivanja na delo in odločanje poslancev v državnem zboru je torej neizvolitev poslanca v naslednji mandat, če volivci z njegovim delom v preteklem mandatu niso bili zadovoljni. Ta vpliv pa lahko volivci izkoristijo zgolj vsaka štiri leta, kar pomeni, da je možnost vplivanja na delo poslanca med njegovim mandatom relativno majhna in se večja proporcionalno s približevanjem datuma novih volitev. S tem določeni družbeni problemi, med katere prav gotovo sodijo tudi ekološki problemi, postanejo v državnem zboru aktualni samo takrat, ko je potrebno spet pridobivati volilne glasove.⁵ Na drugi strani pa to seveda pomeni tudi, da je možnost vplivanja javnosti na zakonodajni postopek v času pred volitvami večja in da bi takšno možnost veljalo v tem času tudi izkoristiti, saj je tako moč doseči odločanje in reševanje tistih problemov, ki bi jih bilo drugače le težko rešiti.

Mislím pa, da se volivci ne zavedajo dovolj, da je moč na delo izvoljenih poslancev vplivati tudi že v teku mandata. Poslanci bi se morali s svojim volilnim telesom posvetovati o pomembnih vprašanjih, ki se nanašajo na njihovo delo v parlamentu. Volivci lahko na svojega predstavnika v parlamentu naslavljajo tudi vprašanja, na katera naj bi jim ta odgovoril ali pa jih v obliki poslanskih vprašanj naslovil na vlado ali na posameznega ministra.⁶ Velja poudariti, da je predstavnik

volivcev določene volilne enote seveda tisti poslanec, ki je bil v tej volilni enoti izvoljen, in da le-ta predstavlja vse volivce v določeni volilni enoti ne glede na njihovo strankarsko afiniteto. Zato lahko s svojimi vprašanji mirno nadlegujete tudi tistega (ali pa predvsem tistega) poslanca, ki ga niste osebno volili. Na poslance pa je moč vplivati tudi preko različnih interesnih skupin, ki poskušajo pridobiti podporo poslancev pri reševanju in izpostavljanju okoljskih problemov. Pri tem velja opozoriti tudi na dejstvo, da se o mnogih zadevah, pomembnih za varstvo okolja, odloča na ravni lokalne skupnosti, kjer je takšen neposreden stik ter vpliv na izvoljene poslance seveda mnogo lažji in pogosto tudi bolj učinkovit, hkrati pa je moč preko predstavnikov lokalne skupnosti doseči tudi vpliv na poslance v državnem zboru. Prav tako ne gre pozabiti, da v državnem svetu sedi dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov, ki na prigovarjanje volivcev vsaj v času volitev ne bi smeli biti imuni.

Lahko torej ugotovimo, da imajo volivci v zakonodajnem postopku sicer formalno možnost zakonske pobude, vendar pa je ta zaradi relativno visokega cenzusa za vložitev predloga bolj teoretična kot praktična. Na voljo so jim torej predvsem posredne in neformalne oblike vplivanja na svoje izvoljene predstavnike, ki pa zato niso nujno manj učinkovite. Morda pa bi preko takšnih posrednih, neformalnih oblik vplivanja v bodoče lahko dosegli znižanje cenzusa za sprožitev zakonodajne pobude ali pa morda določitev posebnega predstavnika interesov nevladnih, okoljevarstvenih organizacij v državnem svetu ali pa celo predstavnika interesov divjega živalskega in rastlinskega sveta.⁷ Hkrati pa ne bi bilo odveč razmišljati o možnosti uvedbe presoje vplivov na okolje tudi že v samem zakonodajnem postopku.⁸ Predlogi zakonov morajo biti opremljeni z oceno finančnih sredstev, ki jih bo terjala njihova izvedba; ni razloga, zakaj naj bi predlog zakona ne bil opremljen tudi z oceno svoje ekološke cene. Samo tako bi parlament ob sprejemanju zakona lahko sprejel dobro pretehtano odločitev. Uvedba presoje vplivov na okolje že v fazi sprejemanja zakonodaje bi prinesla številne koristi. Ker je bistveni del presoje vplivov na okolje tudi javna razprava, bi s tem širša javnost dobila možnost vplivanja na okoljevarstvene odločitve že v fazi zakonodajnega postopka. To bi pozitivno vplivalo na ustvarjanje širokega družbenega konsenza, o katerem je bilo govora v uvodu. S tem bi se v nadaljnjih fazah izvajanja zakonodaje in uresničevanja na njej temelječih projektov bistveno zmanjšalo nasprotovanje izvajanju

⁷ Pri čemer bo pri določitvi volilne baze takšnega zastopnika prav gotovo potrebna dobršna mera inovativnosti.

⁸ Peter Wathern: *Environmental Impact Assessment - Theory and Practice*, Routledge, London, 1992, str. 6.

Velja poudariti, da je predstavnik volivcev določene volilne enote seveda tisti poslanec, ki je bil v tej volilni enoti izvoljen, in da le-ta predstavlja vse volivce v določeni volilni enoti ne glede na njihovo strankarsko afiniteto. Zato lahko s svojimi vprašanji mirno nadlegujete tudi tistega (ali pa predvsem tistega) poslanca, ki ga niste osebno volili.

⁹ *Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list SFRJ, št. 47-690/86 in 55-2515/92.*

¹⁰ *Dr. Vilko Androjna: Upravni postopek in upravni spor, ČZ Uradni list SR Slovenije, 1985, str. 15.*

¹¹ *Krog prizadetih oziroma zainteresiranih strank v zadevah varstva okolja je praviloma širši, kot je to na primer v upravnih zadevah na področju notranjih zadev, kjer se z določeno upravno odločbo praviloma odloča zgolj o pravnih interesih neposredno udeležene stranke (aktivne ali pasivne) v postopku.*

¹² *Zakon o varstvu okolja, Uradni list SR, št. 32/93.*

¹³ *Glej opombo 10, str. 75-76.*

le-teh, kar bi skrajšalo nadaljnje upravne postopke in preprečilo civilne spore in tako skrajšalo čas izvedbe projektov in zmanjšalo stroške. Prav tako pa bi bilo zbiranje podatkov, ki so relevantni za ekološko oceno projekta, bistveno lažje že v zakonodajnem postopku kot pa šele v fazi izvedbe projekta.

SPLOŠNO O UPRAVNEM POSTOPKU

Za urejanje zadev varstva okolja so na prvi in drugi stopnji odgovorni upravni organi, postopek, ki ureja njihovo delovanje, pa je urejen z zakonom o splošnem upravnem postopku.⁹ Omenjeni zakon v svojem drugem členu določa, da se lahko posamezna vprašanja postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače uredijo. Takšna prilagoditev pravil splošnega upravnega postopka je potrebna predvsem, ko to zahteva narava upravnega področja in ko je s prilagoditvijo moč doseči učinkovitejšo in enostavnejšo uporabo ter izvrševanje materialnih predpisov.¹⁰ Področje varstva okolja prav gotovo sodi med področja, na katerih zaradi njihove posebne narave prihaja do nastanka posebnih pravnih razmerij,¹¹ predvsem pa je namen in težišče upravnega delovanja na področju varstva okolja preventivno ukrepanje pristojnih organov. Tako zakon o varstvu okolja¹² določa nekatera odstopanja od pravil splošnega upravnega postopka, predvsem pri postopkih presoje vplivov na okolje, ki jih bom obravnavala v naslednjem poglavju.

Zainteresirani posamezniki in skupine se upravnega postopka lahko udeležijo zgolj kot stranke. Zato je za opredelitev možnosti sodelovanja zainteresiranih posameznikov in skupin v upravnem postopku odločilna zakonska opredelitev tega, kdo lahko v upravnem postopku nastopa kot stranka. Stranke v formalnem (procesnem) smislu določa zakon o splošnem upravnem postopku v svojem III. poglavju. 49. člen pravi, da je stranka oseba, na katere zahtevo se je uvedel postopek (aktivna stranka), zoper katero teče postopek (pasivna stranka) ali ki ima za varstvo svojih pravic ali pravnih koristi pravico udeleževati se postopka (stranski udeleženec).¹³ Kot primer je moč navesti pritožbo zoper izdano gradbeno dovoljenje za postavitve čistilne naprave. Pritožbo je vložil lastnik sosednjega zemljišča (aktivna stranka), ki s tem poskuša preprečiti izdajo gradbenega dovoljenja graditelju čistilne naprave (pasivna stranka), postopka pa se udeležuje tudi lastnik bližnje prašičje farme (stranski udeleženec), zainteresiran, da se čistilna naprava zgradi, ker bi bil s tem rešen njegov problem odplak, ki jih sedaj izpušča v bližnji potok.

Stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična ali pravna oseba, lahko pa so stranke v upravnem postopku tudi

organizacije, naselja, skupine oseb in drugi, ki niso pravne osebe, če so le-ti lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku.¹⁴ Za to, da torej nekdo lahko nastopa kot stranka v upravnem postopku, mora pred pristojnim organom izkazati lastni pravni interes, kar pomeni, da mora izkazati, da mu je bila neposredno kršena kakšna pravica ali pravna korist. Stranka v upravnem postopku pa ne more biti tisti, ki zatrjuje, da ščiti abstraktni javni interes, da torej ne gre za neposredno kršitev njegove pravice. Vendar pa obstoja takšnega interesa ni moč vedno ugotoviti že ob sami uvedbi upravnega postopka, temveč večinoma šele po izvedbi ugotovitvenega postopka ali pa celo šele ob odločanju o glavni stvari.¹⁵

Kdo ima v konkretni stvari pravni interes, pa opredeljujejo materialni predpisi, ki določajo, kdo ima določeno pravico (aktivno legitimacijo) ali obveznost (pasivna legitimacija) oziroma pravno korist (legitimacija stranskega udeleženca), o kateri je treba odločiti v upravnem postopku. Če stranka takšnega pravnega interesa v konkretni upravni stvari ne more izkazati, je treba njeno zahtevo za uvedbo postopka zavreči. V primeru pa, da ni ugotovljena pasivna legitimacija, pa uvedba upravnega postopka proti takšni osebi ni dovoljena.¹⁶

Najpomembnejši materialni predpis na področju varstva okolja je prav gotovo zakon o varstvu okolja¹⁷, ki določa temelje sistema varstva okolja in tako tudi vlogo, ki jo državljanji in drugi prebivalci kot posamezniki ali združeni v interesne skupine imajo v upravnih postopkih v zadevah varstva okolja. Predvsem je pomembno, kako je v tem zakonu določen krog možnih udeležencev oziroma strank v upravnem postopku. Neposredni lastni pravni interes določenega posameznika ali skupine je z materialnim predpisom namreč moč določiti zelo široko ali pa zelo restriktivno. Tako na primer zakon lahko določa, da je preprečitev škodljivih posegov v okolje v neposrednem pravnem interesu vsakega posameznika, ne glede na to, kje se v okolje posega. Če pa zakon določa pravni interes restriktivno, bo opredelil kot neposredni pravni interes posameznika le preprečitev škodljivih posegov v okolje v njegovem neposrednem življenjskem okolju. Seveda pa je poleg samih določil zakona zelo pomembna tudi njihova interpretacija, ki pa določene pravne pojme spet lahko razlaga zelo široko ali pa zelo restriktivno. "Neposredno življenjsko okolje" je moč na primer interpretirati kot neposredno okolico, v kateri posameznik živi (zemljišče, ki je v lasti posameznika in sosednja zemljišča), ali pa kot prostor, kamor sežejo emisije določenega zemljišča.¹⁸ Kot bomo videli v nadaljevanju, zakon o varstvu okolja določa možnost sodelovanja posameznikov in skupin v upravnem postopku sicer relativno restriktivno, vendar pa kljub temu pušča možnost za bolj široko interpretacijo dolo-

¹⁴ Glej opombo 9, člen 50. Morajo biti torej aktivno ali pasivno legitimirani, ali pa morajo v postopku varovati svoje pravice ali pravne koristi.

¹⁵ Glej opombo 10, str. 80.

¹⁶ Glej opombo 10, str. 75-89.

¹⁷ Glej opombo 12.

¹⁸ Slednja interpretacija je prav gotovo mnogo smiselnejša, saj vemo, da se vplivi določenega posega v okolje ne omejujejo zgolj na zemljišča, ki ležijo v neposredni bližini. Tako je od narave in obsega posega v okolje odvisno, kaj se v posameznem primeru smatra za neposredno življenjsko okolje.

čenih pravnih pojmov. Pri izoblikovanju interpretacije le-teh bo v bodoče pomembno vlogo igralo predvsem ustavno sodišče. Žal na področju varstva okolja trenutno še nimamo na voljo pomembnejših odločb ustavnega sodišča, ki bi govorile o možnosti sodelovanja zainteresiranih posameznikov in skupin v postopkih varstva okolja. Vendar pa je nekaj takšnih zadev trenutno v obravnavi; ko bo ustavno sodišče o njih odločilo, bo mogoče natančneje opredeliti pomen, ki ga bo v bodoče imela javnost pri odločanju o zadevah varstva okolja.

Zakon o varstvu okolja v svojem 4. členu široko določa skupino subjektov, ki zagotavljajo varstvo okolja, saj kot le-te navaja tudi državljane in druge prebivalce kot posameznike ali organizirane v društva, strokovna in druga združenja ter druge nevladne organizacije za varstvo okolja. Hkrati pa isti člen sodelovanje posameznikov in okoljevarstvenih organizacij pri

zagotavljanju varstva okolja tudi bistveno omejuje, saj določa, da so navedeni zgolj subjekti v okviru svojih pristojnosti oziroma pravic in obveznosti. Z določitvijo razmeroma omejenih pristojnosti, pravic in obveznosti pri varovanju okolja se lahko posameznikom in njihovim organizacijam omogoči torej le marginalen vpliv na odločanje o zadevah varstva okolja.

Možnost sodelovanja posameznikov in njihovih združenj je nekoliko drugače opredeljena v 15. členu zakona o varstvu okolja. Ta pravi, da imajo osebe za uresničevanje pravice do zdravega in čistega življenjskega okolja pravico biti stranka v

postopku, v katerem se odloča o dovolitvi posega v okolje, če bi odločitev o stvari, ki je predmet postopka, lahko posegla v to pravico. Vendar pa je tudi tukaj krog oseb omejen na območje, določeno s 6. točko 56. člena. Gre za osebe, ki prebivajo ali imajo imetje na območju, ki je v poročilu o vplivih na okolje opredeljeno kot območje, za katero veljajo zaradi nameravanega posega v okolje predpisani posebni ukrepi, in ki so zaradi tega tudi upravičene do odškodnine zaradi povzročene nevarnosti ali razvrednotenja okolja. Določba 15. člena torej teoretično sicer daje možnost, da se z relativno široko določenim vplivnim območjem določenega posega v okolje določi tudi relativno širok krog oseb, ki imajo pravico sodelovati kot stranke v upravnem postopku, vendar je ta krog oseb ne glede na to spet omejen zgolj na osebe, ki na omenjenem območju prebivajo ali imajo tam nepremičnine, izključene pa so vse tiste osebe, ki bi načrtovanemu posegu v okolje nasprotovale na primer iz strokovnih razlogov ali pa so na omenjenem

Lahko torej ugotovimo, da imajo volivci v zakonodajnem postopku sicer formalno možnost zakonske pobude, vendar pa je ta zaradi relativno visokega cenzusa za vložitev predloga bolj teoretična kot praktična. Na voljo so jim torej predvsem posredne in neformalne oblike vplivanja na svoje izvoljene predstavnike, ki pa zato niso nujno manj učinkovite.

območju zgolj zaposlene. Hkrati pa se v navedenem členu skriva še ena omejitev, saj imajo navedene osebe možnost sodelovanja v upravnem postopku samo, če bi se jim s posegom v okolje kršila pravica do zdravega življenjskega okolja. Vprašanje interpretacije pristojnih organov pa je, ali se bo štelo, da takšna kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja obstaja avtomatično za vse osebe, ki prebivajo ali imajo nepremičnine na navedenem območju.¹⁹

¹⁹ Glej opombo 1, str. 84-85.

Zanimivo je, da zakon o varstvu okolja določa krog upravičencev do tožbe, s katero se nosilcu posega v okolje odredi ustavitev oziroma prepreči pričetek posega v okolje, mnogo širše od kroga upravičencev do sodelovanja v upravnem postopku. Glede na pomembnost preventivnega delovanja na področju varstva okolja bi se mi zdelo bolj smiselno, da se omogoči širša udeležba zainteresiranih posameznikov in njihovih združenj v tisti fazi izvedbe posega v okolje, ko je moč nastanek škode še preprečiti, in ne v fazi, ko je do nastanka škode že prišlo in se terjaja njena odprava. Poleg preprečevanja nastanka škode v okolju bi širše sodelovanje zainteresiranih v zgodnjih fazah izvajanja posega v okolje pomenilo tudi preprečevanje ali vsaj omejevanje kasnejših sodnih postopkov, to pa bi prispevalo k skrajšanju časa izvedbe posega v okolje in tako posledično tudi k njegovi pocenitvi.

SODELOVANJE JAVNOSTI V POSTOPKU PRESOJE VPLIVOV NA OKOLJE

Zakon o varstvu okolja v okviru presoje vplivov na okolje predvideva tudi sodelovanje javnosti in ga ureja v svojem 60. členu. V skladu z določbami tega člena mora organ, ki je pristojen za izdajo okoljevarstvenega soglasja, zagotoviti javno predstavitev osnutka odločbe in poročila o vplivih na okolje oziroma celotnega projekta, če poročilo ne vsebuje vseh potrebnih sestavin. Izvesti mora tudi javno obravnavo ter javno zaslišati nosilca posega v okolje. O tem mora predhodno obvestiti javnost z javnim naznanilom, v katerem navede krog prizadetih oseb ter kraj in čas predstavitve, obravnave in zaslišanja. Javno naznanilo vsebuje tudi povzetek poročila o vplivih na okolje s sklepno oceno in obliko dajanja mnenj ter pripomb javnosti. Javno naznanilo se objavi v sredstvih javnega obveščanja na krajevno običajen način. Ko pristojni organ sprejme svojo odločitev, jo mora objaviti v sredstvih javnega obveščanja, odločitev pa mora vsebovati tudi obrazloženo navedbo o upoštevanju mnenj in pripomb javnosti.

Zakon o varstvu okolja sicer določa, da v postopku presoje vplivov na okolje lahko sodeluje tudi javnost, vendar pa iz

²⁰ Glej opombo 8, str. 6.

navedenih določb ni razvidno, kakšen bo obseg sodelovanja javnosti v teh postopkih, pristojno ministrstvo pa še ni izdalo uredbe, s katero bi natančneje določilo vsebino in postopek izvedbe presoje vplivov na okolje. V primeru že omenjene restriktivne interpretacije zakonskih določb se namreč možnost sodelovanja javnosti v postopku presoje vplivov na okolje lahko zoži le na krog neposredno prizadetih oseb. Glede na skopost določil o presoji vplivov na okolje, ki jih vsebuje zakon o varstvu okolja, je torej marsikaj odvisno od uredb, ki jih mora o tem izdati pristojno ministrstvo. Že sedaj pa lahko opozorimo, da presoja vplivov na okolje ni namenjena zgolj avtorizaciji posegov v okolje, temveč da je njen namen predvsem seznanitev pristojnih organov s posledicami, ki jih bodo imele njihove odločitve.²⁰ Pristojnim organom bo tako še vedno pripadla izbira med različnimi prioriteta, vendar pa jim bo takšna odločitev olajšana, saj bodo imeli na voljo več podatkov tudi o ekoloških posledicah njihove odločitve. Očitno je, da ne gre le za odločanje za ali proti določenemu posegu v okolje, temveč da je postopek presoje vplivov na okolje predvsem postopek, ki naj zagotovi, da se morebitni negativni vplivi določenega posega v okolje ugotovijo že v postopku njegove odobritve in da se v istem postopku že tudi določijo ukrepi za preprečitev nastanka tako ugotovljenih negativnih vplivov posega pri njegovi izvedbi. Pristojni organi ne bodo odobrili posega v okolje le v primeru, ko bodo njegovi negativni vplivi nesprejemljivi in jih ne bo mogoče odvrniti. Vloga občanov je seveda v takšnem postopku zbiranja informacij o možnih vplivih določenega posega na okolje zelo pomembna. Dobro namreč poznajo okolje, v katerem živijo, in okoljevarstvene probleme svojega življenjskega in delovnega prostora. So torej pomemben vir informacij in pomemben dejavnik pri reševanju okoljevarstvenih problemov v svojem okolju. Ko bodo zakonodajalec in drugi pristojni organi torej odločali o vlogi javnosti v postopkih presoje vplivov na okolje, se morajo zavedati, da je presoja vplivov na okolje predvsem postopek za reševanje in odpravljanje okoljevarstvenih problemov, preden le-ti v okolju dejansko nastopijo, in ne zgolj postopek legitimacije nepopularnih posegov v okolje pred javnostjo.

SODELOVANJE JAVNOSTI V POSTOPKIH SPREJEMANJA PROSTORSKIH AKTOV

Sodelovanje javnosti v postopkih sprejemanja prostorskih aktov je eno izmed podrobneje urejenih in normiranih področij sodelovanja javnosti, čeprav tega ne bi mogli trditi za najbolj splošne akte urejanja prostora: občinske in državne

prostorske plane. Z razpadom sistema družbenega planiranja je nastala na tem področju precejšnja pravna praznina, ki je zakonodajalec še ni uredil z novo zakonodajo. Ker le-ta še ni sprejeta, se bom v nadaljevanju omejila le na sodelovanje javnosti pri sprejemanju prostorskih izvedbenih aktov; to je urejeno v zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor²¹ (v nadaljevanju: zakon o urejanju prostora), ki je trenutno še v veljavi.

Akti, ki konkretizirajo splošne usmeritve prostorskih planov, so prostorski izvedbeni akti (v nadaljevanju: PIA), ki jih delimo na: 1. prostorske izvedbene načrte (v nadaljevanju: PIN) in na 2. prostorske ureditvene pogoje (v nadaljevanju: PUP). V skladu z zakonom o urejanju prostora je priprava in sprejemanje prostorskih aktov v pristojnosti občin, ki za svoja območja na podlagi svojih prostorskih planov sprejemajo svoje PIA.

Prvi korak pri pripravi prostorskih izvedbenih aktov je program priprave PIA. Ta akt, ki ga sprejme izvršni organ občine, je za področje sodelovanja javnosti pomemben zato, ker se v njem določijo organi in organizacije, ki dajejo soglasja in mnenja k osnutkom prostorskih izvedbenih aktov. Izvršilni organ občine ob zakonsko določenih soglasodajalcih, ki morajo biti vključeni v pripravo aktov, vključi ponavadi kot soglasodajalce ali vsaj mnenjedajalce vsaj še krajevne skupnosti, katerih področja akt zadeva. Krajevne skupnosti pa so zaradi svoje majhnosti in neposrednih oblik sodelovanja seveda pomemben dejavnik sodelovanja javnosti. V praksi se je pokazalo, da lahko javnost prav prek krajevnih skupnosti doseže velik vpliv na sprejemanje prostorskih odločitev. Čeprav vključitev krajevnih skupnosti kot soglasodajalcev v večini primerov ni zakonsko obvezna, je v dosednji praksi večina občin krajevne skupnosti vključila v pripravo kot soglasodajalce in si s tem zagotovila večjo legitimiteto svojih prostorskih aktov.

Pri sprejemanju prostorskih izvedbenih načrtov (PIN) so obvezna sestavina osnutka tudi strokovne rešitve. Za nekatere vrste PIN je praviloma potrebno pripraviti variantne strokovne rešitve. V praksi se variantne strokovne rešitve pripravljajo le za večje investicijske objekte (industrijski kompleksi, elektrarne itn.). Variantne rešitve se pridobijo z javnim natečajem in se zatem javno razgrnejo za najmanj 14 dni. V času razgrnitve lahko vsak zainteresiran občan ali skupina daje mnenja in pripombe na te rešitve. Zakon ne določa, v kakšni meri in kako je občinski izvršilni organ vezan na te pripombe pri izbiranju strokovnih rešitev.

V drugi fazi se osnutek PIA javno razgrne na sedežu občine in v prizadetih krajevnih skupnostih. Razgrnitev traja najmanj en mesec. V času razgrnitve se osnutek tudi javno obravnava. Ob razgrnitvi in na javni obravnavi lahko vsakdo daje pripombe, predloge in mnenja na razgrnjene dokumente.

²¹ *Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Uradni list SRS, št. 18/84, 26/90, 18/93, 47/93 in 71/93.*

²² Kot naprimer organiziranje javnih protestov, izobraževanje in osveščanje javnosti, lobiranje poslancev, oglaševanje in izdajanje javnih glasil in drugo.

Po končani razgrnitvi izvršilni organ občine pripravi dokončen osnutek PIA. Pri tem mora zavzeti stališče do pripomb in predlogov, podanih v času razgrnitve. Na podlagi teh stališč se osnutek PIA dopolni. Na tako dopolnjen osnutek mora izvršilni organ občine pridobiti soglasja soglasodajalcev, določenih v programu priprave (tudi od krajevne skupnosti, če je določena kot soglasodajalec), in – v primeru pozitivnih soglasij – osnutek predloži občinskemu svetu v sprejem.

Tretja faza pa je postopek sprejemanja PIA v občinskih svetih. Ta je določen v statutih posameznih občin. Ti povečini ne predvidevajo neposrednega sodelovanja javnosti pri sprejemanju splošnih pravnih aktov, zato se lahko vpliv javnosti kaže le v vplivanju na posamezne občinske poslance in pa prek poslanca – predstavnika krajevne skupnosti, ki jo določen PIA zadeva. Postopek je zelo podoben tudi v primeru, ko gre za državni PIA, s to razliko, da ga ne sprejme zakonodajni organ (državni zbor), pač pa izvršilni organ (vlada RS). Tudi ti akti se v fazi osnutka pošljejo v javne razgrnitve in obravnave v prizadete občine. Stališča in predloge v tem primeru podajo tudi izvršilni organi posameznih občin.

Prostorski izvedbeni akti, katerih pripravo in sprejem sem na kratko orisala, so pomembni pravni dokumenti, saj predstavljajo podlago za pridobivanje upravnih dovoljenj za gradnjo in druge posege v prostor. Če sedaj analiziramo vse možne oblike sodelovanja javnosti v postopkih odločanja o zadevah varstva okolja, potem ugotovimo, da je možnost sodelovanja javnosti še najbolj izdelana in konkretna v postopkih sprejemanja prostorskih izvedbenih aktov. Tudi bodoča zakonodaja na področju urejanja prostora teh možnosti sodelovanja ne bi smela okrniti, temveč naj bi jih kvečjemu še razširila. Potrebno pa bo tudi jasno določiti razmerje med postopki načrtovanja prostorskega razvoja in postopki presoje vplivov na okolje.

NEFORMALNE OBLIKE UDELEŽBE JAVNOSTI

Na koncu bi rada opozorila tudi na dejstvo, da so poleg formalnih oblik udeležbe javnosti v postopkih odločanja o zadevah varstva okolja javnosti na voljo tudi neformalne oblike sodelovanja ter vplivanja na okoljevarstvene odločitve²² (nekaj sem jih že omenila v poglavju o vplivu javnosti na zakonodajni postopek). Hkrati pa je pomembno poudariti, da so zainteresiranim v večini primerov na voljo tako formalne kakor tudi neformalne oblike udeležbe javnosti, ki jih večinoma lahko uporabijo hkrati ali pa se odločijo za eno izmed njih.

Kratkoročno je sicer z neformalnimi oblikami udeležbe javnosti mogoče doseči vidnejše učinke, predvsem pa je na

neformalen način mogoče hitreje ukrepati. To je še posebno pomembno v primerih, ko je takšno hitro ukrepanje pomembno za preprečitev škode, ki bi jo bilo kasneje težko ali nemogoče odpraviti. Če pa smo zainteresirani za dolgoročno reševanje posameznega okoljevarstvenega problema, pa v določenem trenutku ne bomo mogli mimo formalnih oblik sodelovanja. To bo potrebno v primeru, ko bomo hoteli posredno ali neposredno vplivati na spremembo zakonodaje (če je za rešitev okoljevarstvenega problema sprememba potrebna) ali pa na spremembo sprejetih planskih in drugih odločitev pristojnih organov.

Neformalne in formalne oblike sodelovanja javnosti se torej med seboj dopolnjujejo in so v medsebojni povezavi učinkovito

sredstvo za dolgoročno reševanje okoljevarstvenih problemov. Pri tem velja še posebej opozoriti na pomembno vlogo, ki jo imajo v tem procesu javni mediji ter izobraževanje javnosti o okoljevarstvenih problemih ter njihovem reševanju. Kot je omenjeno že v uvodu, je uresničevanje določenih okoljevarstvenih ciljev predvsem v rokah nas samih, saj lahko bistveno prispevamo k večji učinkovitosti sprejetih zakonskih in drugih odločitev pristojnih organov. Pri tem pa je pomembno, da tudi mi sami poznamo posledice svojega ravnanja, zato je okoljevarstveno izobraževanje in osveščanje javnosti tako zelo pomembno.

ZA KONEC

Za uspešno izvedbo sodelovanja javnosti v postopkih odločanja ni pomembna samo zakonska določitev možnih formalnih oblik udeležbe javnosti v različnih postopkih odločanja. Pomemben vpliv na učinkovitost javne udeležbe ima v veliki meri tudi motiviranost ter iznajdljivost zainteresiranih posameznikov in organizacij. Udeležba javnosti ni zgolj instrument za reševanje okoljevarstvenih problemov, temveč predstavlja obliko participativne demokracije, ki nam daje možnost, da aktivneje sodelujemo ter vplivamo na sprejemanje odločitev na vseh področjih našega življenja.

Barbara Vrečko, magistra prava varstva okolja, raziskovalka na Inštitutu za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

Zakon o varstvu okolja v svojem 4. členu široko določa skupino subjektov, ki zagotavljajo varstvo okolja, saj kot le-te navaja tudi državljane in druge prebivalce kot posameznike ali organizirane v društva, strokovna in druga združenja ter druge nevladne organizacije za varstvo okolja. Hkrati pa isti člen sodelovanje posameznikov in okoljevarstvenih organizacij pri zagotavljanju varstva okolja tudi bistveno omejuje, saj določa, da so navedeni zgolj subjekti v okviru svojih pristojnosti oziroma pravic in obveznosti.

LITERATURA

- ČEBULJ, Janez: **Zakon o varstvu okolja s komentarjem** / (avtorji komentarja Janez Čebulj, Dušan Pichler, Ana Prančič.) - Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1994.
- ANDROJNA, Vilko: **Upravni postopek in upravni spor** - Ljubljana: ČZ Uradni list SRS, 1985.
- Nova ustavna ureditev Slovenije: zbornik razprav** / avtorji Ivan Bele ... (et al.); (Izdajatelj) Pravna fakulteta v Ljubljani in Društvo za Ustavno pravo Slovenije. - Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 1992.
- WATHERN, Peter: **Environmental Impact Assessment - Theory and Practice** - London: Routledge, 1992.
- ROBINSON D., DUNKLEY, J. & Contributors: **Public Interest Perspectives in Environmental Law** - Chichester: Chancery Law Publishing Ltd, 1995.
- Priročnik o udeležbi javnosti v postopkih sprejemanja odločitev na področju varstva okolja. Sedanja praksa in možnosti razvoja v prihodnje**; delovno gradivo. Slovenija/ urednik zbirke M. Toth Nagy... (et al.); slovensko izdajo pripravila Barbara Vrečko. - Ljubljana: Slovensko predstavništvo Regionalnega okoljskega centra za Srednjo in Vzhodno Evropo, 1994.
- Ustava Republike Slovenije** - Ljubljana: Mladinska knjiga, 1992.
- Zakon o lokalni samoupravi**, Uradni list RS, št. 72/1993, 57/94 in 14/95.
- Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor**, Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85 in 29/86.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor**, št. 18/93.
- Zakon o splošnem upravnem postopku**, Uradni list SFRJ, št. 47/86 in 55-2515/92.
- Poslovnik državnega zbora**, Uradni list RS, št. 40/93.