

Analiza sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, na lokalni ravni

Varuh človekovih pravic RS (v nadaljevanju: Varuh) daje velik poudarek področju sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev in predpisov, še zlasti to velja za področje okolja, torej pri sprejemanju predpisov in odločitev, ki bi lahko vplivale na okolje. Civilna in strokovna javnost je vedno bolj občutljiva na posege in aktivnosti, ki se dogajajo v našem življenjskem okolju, zato so tudi želje po informiranju in soodločanju o le-teh vedno večje.

Sodelovanje javnosti pri pripravi odločitev in predpisov zagotavlja legitimnost sprejetih odločitev in predstavljata izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov.

Pri vključevanju javnosti je treba le-to pravočasno obveščati, ji omogočati posredovanje pripomb, predlogov in mnenj, omogočiti dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev in predpisov, obveščati predlagatelje o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj ter zagotavljati transparentnost postopka.

Varuh je preko pobud, dežurnega telefona, kot tudi srečanj s predstavniki civilne družbe seznanjen, da sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov na lokalni ravni v praksi pogosto ne dosega postavljenih standardov. Zato smo se odločili, da izvedemo analizo izvajanja določil 34.a člena Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO), ki predpisuje načine sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje.

* * *

34.a člen ZVO-ja je stopil v veljavo s spremembami ZVO-ja, objavljenimi v Uradnem listu RS, št. 70/2008 z dne 11. 7. 2008. Te spremembe so začele veljati 15 dni kasneje, t. j. dne 26. 7. 2008.

34.a člen ZVO-ja v prvem odstavku določa, da morajo Ministrstvo za okolje in prostor, druga ministrstva in pristojni organi samoupravnih lokalnih skupnosti (organi) v postopku sprejemanja predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, omogočiti javnosti seznanitev z osnutkom predpisa in dajanje mnenj in pripomb. Nadalje določa, da se šteje za predpis, ki lahko pomembneje vpliva na okolje, predpis, izdan na področju varstva okolja, ohranjanja narave in upravljanja, rabe ali varstva delov okolja, vključno z ravnanjem z gensko spremenjenimi organizmi, pa tudi drug predpis, za katerega je njegov pripravljavec v postopku sprejemanja ugotovil, da vpliva na okolje. Organi morajo z javnim naznanilom v svetovnem spletu obvestiti javnost o kraju, kjer je osnutek predpisa dostopen, načinu in času dajanja mnenj in pripomb. Javnost ima pravico vpogleda in možnost dajanja mnenj in pripomb na osnutek predpisa v trajanju najmanj 30 dni, pri čemer se ta rok lahko skrajša na 14 dni, če gre za manj pomembne spremembe predpisov.

Organi so dolžni preučiti mnenja in pripombe javnosti in jih v primeru sprejemljivosti na primeren način upoštevati pri pripravi predpisa, v svetovnem spletu pa objaviti obrazloženo stališče, v katerem se opredelijo do mnenj in pripomb javnosti ter navedejo razloge za njihovo upoštevanje oziroma neupoštevanje pri pripravi predpisa. Zadnji odstavek 34.a člena pa določa, da se te določbe ne uporabljajo za predpise, kjer je za njihov sprejem z drugimi zakoni že predpisano sodelovanje javnosti.

Na podlagi 6. člena in prvega odstavka 28. člena Zakona o varuhu človekovih pravic je Varuh dne 8. 10. 2010 vsem 210 občinam v Republiki Sloveniji posredoval poizvedbo o izvajanju določil 34.a člena ZVO-ja na občinski ravni, s petnajstdnevnim rokom za odgovor.

Občinam smo posredovali naslednja vprašanja:

- koliko predpisov, ki po 34.a členu ZVO-ja ustrezajo kriteriju, da pomembneje vplivajo na okolje, so sprejeli od 26. 7. 2008, ko so začele veljati navedene spremembe ZVO-ja do danes;
- ali je bila v teh primerih javnost z javnim naznanilom na svetovnem spletu obveščena o kraju, kjer je osnutek predpisa dostopen ter z načinom in časom dajanja mnenj in pripomb;
- ali so bila v skladu z določili 34.a člena ZVO-ja na svetovnem spletu objavljena obrazložena stališča, z opredelitvami do mnenj in pripomb javnosti ter razlogi za njihovo upoštevanje oziroma neupoštevanje
- ter jih pozvali, da nas v primeru, da določil 34.a člena ZVO-ja niso izvajali, seznanijo z razlogi za to.

* * *

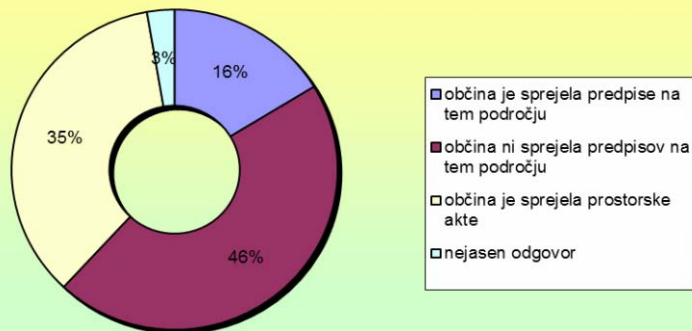
V postavljenem roku je Varuhu odgovorilo 89 občin, v analizi pa so upoštevani vsi odgovori, ki smo jih prejeli do vključno 1. 12. 2010 (torej že po izteku roka). Do tega dne je na poizvedbo **odgovorilo 147 občin**.

Občine lahko glede na njihove odgovore razdelimo v tri skupine:

1. občine, ki so od sprememb ZVO-ja v letu 2008 sprejele predpise, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje (**24** občin ali 16 %),
2. občine, ki od sprememb ZVO-ja v letu 2008 niso sprejele predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje (**67** občin ali 46 %),
3. občine, ki so v svojih odgovorih posredovale podatke o postopkih sprejemanja prostorskih aktov (**52** občin ali 35 %).

Štiri občine (ali 3 %) so posredovale nejasne odgovore in jih ni možno uvrstiti v nobeno izmed skupin.

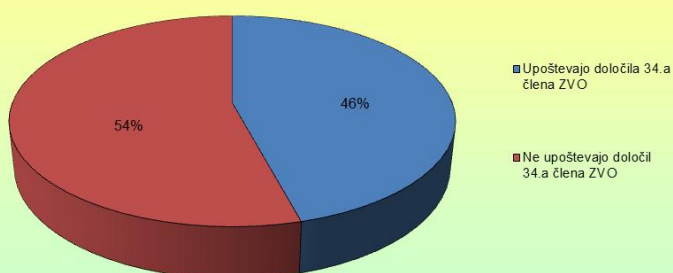
Analiza odgovorov glede izvajanja določil 34.a člena ZVO



1. skupina: občine, ki so od sprememb ZVO-ja v letu 2008 sprejele predpise, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje (24 občin; 16 %)

Le 24 občin, kar je dobrih 16 % izmed vseh, ki so odgovorile na poizvedbo Varuha, je v obdobju od sprememb ZVO-ja v letu 2008 do danes sprejelo predpise na področju, ki ga pokriva ZVO. Od tega jih je manj kot polovica (11 občin) izvedla vse postopke v skladu s 34.a členom ZVO-ja, 13 občin pa je to storilo le deloma. V večini primerov na spletu niso objavile stališč do mnenj in predlogov, kar kaže na slabo poznavanje ureditve tega področja.

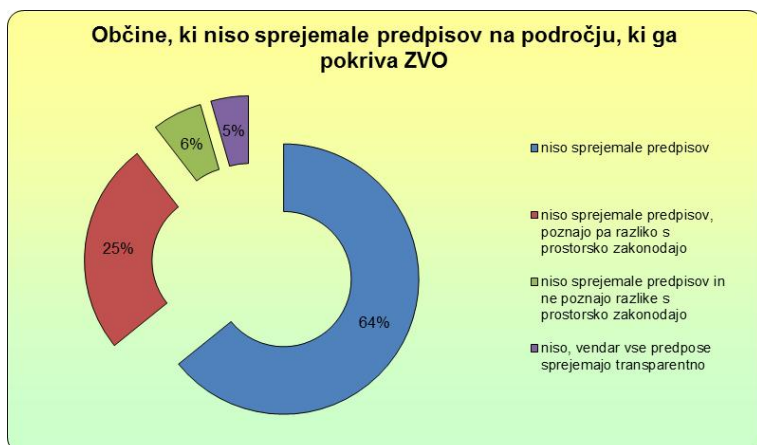
Občine, ki so sprejele predpise na področju, ki ga pokriva ZVO



2. skupina: občine, ki od sprememb ZVO-ja v letu 2008 niso sprejele predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje (67 občin; 46 %)

Iz odgovorov te skupine občin izhaja:

- 43 občin (64 %) je odgovorilo le, da tovrstnih predpisov niso sprejemale,
- 17 (25 %) jih je odgovorilo, da tovrstnih predpisov niso sprejemale, iz njihovih odgovorov pa izhaja tudi, da poznajo razliko med postopki, ki jih predpisuje ta predpis s postopki sprejemanja prostorskih aktov,
- 4 občine tovrstnih predpisov niso sprejemale, iz odgovorov teh občin pa je moč razbrati, da ne ločijo postopkov, predpisanih s tem zakonom in postopkov sprejemanja prostorskih aktov,
- 3 občine na področju okolja takšnega postopka še niso izvedle, vendar se poslužujejo načina sprejemanja predpisov, v smislu kot je predpisan v 34.a členu ZVO-ja pri sprejemanju vseh predpisov, ne le okoljskih. Te bi lahko opredelili kot primere dobrih praks.



3. skupina: občine, ki so v svojih odgovorih posredovale podatke o postopkih sprejemanja prostorskih aktov (52 občin; 35 %)

Kar 52 občin, kar je več kot 35 %, je na Varuhovo poizvedbo odgovarjalo o sodelovanju javnosti pri sprejemanju *prostorskih aktov* (vprašanje Varuha se je nanašalo na sodelovanje javnosti pri sprejemanju *okoljskih* predpisov na lokalni ravni in ne na sprejemanje prostorskih aktov).

Res je, da tudi prostorski akti lahko z načrtovanimi ureditvami pomembno vplivajo na okolje, vendar postopkov sprejemanja le-teh ne ureja ZVO, temveč Zakon o prostorskem načrtovanju, zato tudi določila 34.a člena ZVO-ja za te akte ne veljajo.

Izmed teh 52 občin jih je:

- 45 navedlo prostorske akte, ki so jih sprejeli po dnevu, ko so začele veljati spremembe ZVO-ja. Iz odgovorov je moč razbrati tudi, da jih je večina postopke pravilno izvedla po določilih Zakona o prostorskem načrtovanju,
- 3 občine so v odgovoru navedle zraven prostorskih aktov, ki se sprejemajo po prostorski zakonodaji, tudi okoljske akte, za katere velja ZVO,
- 4 občine so v odgovoru navedle zraven prostorskih aktov, ki se sprejemajo po prostorski zakonodaji, tudi programe varstva okolja.

Iz odgovorov, ki so jih posredovale občine, lahko strnemo naslednje ugotovitve:

- občine se zelo malo poslužujejo možnosti, ki jih imajo glede urejanja okoljske problematike, saj jih je le dobrih 16 % v obdobju od sprememb ZVO-ja v letu 2008 sprejelo predpise na področju, ki ga pokriva ZVO;
- izmed občin, ki so na tem področju od sprememb ZVO-ja sprejemale predpise, jih je manj kot polovica v postopkih upoštevala vse v 34.a členu ZVO-ja predpisane določbe, kar kaže na slabo poznavanje ureditve tega področja;
- občine slabo poznajo zakonske določbe glede sodelovanja javnosti v postopkih sprejemanja predpisov, ki pomembneje vplivajo na okolje ter kdaj se te določbe uporabljajo. Več kot tretjina občin (35 %) je namreč na Varuhovo poizvedbo odgovarjala o sodelovanju javnosti pri sprejemanju prostorskih aktov.

* * *

Na podlagi navedenih ugotovitev je Varuh Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki svetuje občinskim organom pri zagotavljanju zakonitosti njihovega dela, posredoval predlog za izboljšanje stanja na tem področju. Službo je seznanil z ugotovitvami analize in ji predlagal, da pri svojih bodočih dejavnostih poskrbi za informiranje oziroma izobraževanje lokalnih skupnosti na področju pravic sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, kakor tudi o pravicah sodelovanja v drugih zadevah, kjer je le-to mogoče. Prav tako je Varuh z ugotovitvami seznanil Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije, ki na nekoliko manj formalen način izvajata naloge izobraževanja, strokovne podpore in informiranja občinam.

Na Varuhov predlog se je že odzvala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: Služba). Med drugim so zapisali, da je njihova strokovna služba zadolžena za usmerjanje in svetovanje občinskim organom pri zagotavljanju zakonitosti njihovega dela s področja sistemske zakonodaje o lokalni samoupravi, za dajanje strokovne pomoči občinam pri izvajanju zakonov in nadzorstvo nad zakonitostjo dela občin na posameznih področjih nalog iz njihove pristojnosti, pa so pristojna ministrstva, vsako na svojem področju dela. Služba je predlagala, da naj se v Resolucijo o normativni dejavnosti, ki jo je konec leta 2009 sprejel Državni zbor RS, zapiše zaveza organov samoupravnih lokalnih skupnosti, da naj v čim večji možni meri sledijo ciljem, načelom in smernicam iz resolucije. S sprejetjem njihovega predloga v besedilo resolucije so tudi za občine postavljene zahteve glede sodelovanja javnosti pri pripravi vseh predpisov in ne le tistih, za katere je sodelovanje javnosti obvezno že na podlagi področnih zakonov. V letu 2010 je Služba pripravila tudi strokovne podlage za vključitev načel boljše priprave predpisov v poslovnike občinskih svetov. Služba si tudi prizadeva, da bi bila pristojna ministrstva glede svetovanja občinam pri zakonitem izvajanju zakonov iz njihovega področja dela bolj aktivna, zato pozdravlja poziv Varuha ter predlaga, da ga naslovimo tudi na za Zakon o varstvu okolja in Zakon o prostorskem načrtovanju pristojno ministrstvo, to je Ministrstvo za okolje in prostor.

Prav tako se je na Varuhova priporočila že odzvala Skupnost občin Slovenije, ki je predlog Varuha in kratek povzetek ugotovitev objavila v svojih elektronskih tedenskih novicah, ki jih posreduje občinam in zainteresirani javnosti. Varuha so zaprosili tudi za prispevek, ki ga bodo objavili v njihovi publikaciji ČaSOSpis. Tudi te aktivnosti bodo gotovo prispevale k bolj učinkovitemu uresničevanju zakonske ureditve na lokalni ravni na področju sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje.

Varuh vseskozi poudarja in spodbuja sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev in predpisov in bo to počel tudi v prihodnje, kajti le demokratično in transparentno sprejete odločitve in predpisi so učinkoviti in lahko imajo pomembno vlogo pri ohranjanju okolja in uveljavljanju trajnostnega razvoja.

Varuh človekovih pravic RS

Pripravila: Jožica Matjašič, svetovalka I

Mentorica: Martina Ocepek, višja svetnica

Ljubljana, 22. 12. 2010