

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Lenka Hlaváčová

**Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech
v rámci ochrany životního prostředí**

Disertační práce

Školitel: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Právo životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 25. 6. 2020

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 735 801 znaků včetně mezer.

V Praze dne 25. 6. 2020

disertantka

Poděkování

Ráda bych tímto poděkovala mému školiteli doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky při tvorbě této práce a jeho vstřícný přístup.

Děkuji rovněž mé rodině, přátelům a kolegům za jejich trpělivost a podporu.

Obsah

Úvod.....	8
1. Pojem účasti veřejnosti a role veřejnosti při rozhodování	15
1.1. Pojem účasti veřejnosti.....	15
1.1.1. Veřejnost	15
1.1.2. Účast veřejnosti.....	16
1.2. Role účasti veřejnosti.....	17
1.3. Základní historie institutu.....	19
1.4. Přínosy a rizika účasti veřejnosti	21
1.4.1. Informované rozhodnutí.....	22
1.4.2. Akceptace a jednodušší implementace rozhodnutí	23
1.4.3. Formulace veřejného zájmu	23
1.4.4. Transparentnost, kontrola rozhodování a obnovení důvěry v rozhodující orgány	24
1.4.5. Vzdělávání veřejnosti a podpora občanské společnosti.....	24
1.4.6. Naplnění práva na příznivé životní prostředí.....	25
1.4.7. Prodlužování řízení a zvyšování nákladů.....	26
1.4.8. Tlak veřejnosti a nedostatečná reprezentativnost rozhodnutí	27
1.4.9. Odbornost a technický charakter.....	28
1.4.10. Zablokování nepopulárních, ale potřebných záměrů	28
1.5. Formy účasti veřejnosti	29
1.5.1. Žebřík účasti Sherry Arnstein	31
1.5.2. Členění dle autorů Otta Spijkerse a Honiballa Arrona	33
1.5.3. Členění na participaci a akceptaci dle Chiary Armeni.....	34
1.5.4. Typologie Rikki Deana	36
1.5.5. Konzultativní a plnoprávná účast.....	38
1.6. Dílčí závěry.....	39
2. Mezinárodní a unijní rámec.....	41
2.1. Aarhuská úmluva	41
2.1.1. Východiska	43
2.1.2. Definice veřejnosti a dotčené veřejnosti	44
2.1.3. Obecné požadavky	46
2.1.4. Účast veřejnosti.....	46
2.1.5. Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech.....	47
2.1.6. Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik	54
2.2. Právo EU.....	57

2.2.1. Směrnice o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů.....	58
2.2.2. Směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí	61
2.2.3. Směrnice o průmyslových emisích	65
2.2.4. Směrnice SEA	66
2.2.5. Směrnice o odpovědnosti za ŽP	69
2.3. Požadavky vyplývající z mezinárodní a unijní úpravy.....	71
2.3.1. Vztah mezi požadavky a cíli účasti veřejnosti	73
2.3.2. Rozdělení požadavků dle účinků	77
2.4. Dílčí závěry.....	78
3. Právní úprava ČR	80
3.1. Vliv Aarhuské úmluvy a unijního práva.....	80
3.1.1. Vliv Aarhuské úmluvy	80
3.1.2. Vliv práva EU	81
3.2. Východiska	82
3.2.1. Právo na příznivé životní prostředí	84
3.2.2. Dotčení na právech.....	85
3.3. Právní úprava	88
3.3.1. Posuzování vlivů na životní prostředí.....	91
3.3.2. Územní plánování	111
3.3.3. Správní řízení	118
3.3.4. Řízení podle zákona o integrované prevenci	122
3.3.5. Řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny	126
3.3.6. Řízení dle stavebního zákona.....	137
3.3.7. Další řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí	147
3.3.8. Nápravná a sankční řízení	149
3.4. Zhodnocení právní úpravy ČR	155
3.4.1. Zajištění účasti veřejnosti na řízeních s možným vlivem na životní prostředí	155
3.4.2. Přiměřené, včasné a účinné informování v dostatečně rané fázi procedury	156
3.4.3. Účast v počátečním stádiu, kdy jsou všechny možnosti a alternativy otevřeny	158
3.4.4. Rozumné lhůty	159
3.4.5. Přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování	159
3.4.6. Možnost předkládat připomínky a podklady	160
3.4.7. Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti	160
3.4.8. Informování veřejnosti o vydaném rozhodnutí a jeho zpřístupnění	161
3.4.9. Transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti.	162
3.4.10. Přístup k účasti veřejnosti	162

3.5. Dílčí závěry.....	163
4. Právní úprava VB	165
4.1. Vliv Aarhuské úmluvy a unijního práva.....	166
4.2. Právní úprava účasti veřejnosti ve Velké Británii	167
4.2.1. Posuzování vlivů na životní prostředí.....	168
4.2.2. Územní plánování	171
4.2.3. Povolování stavebních záměrů.....	175
4.2.4. Environmentální povolování.....	180
4.3. Zhodnocení právní úpravy účasti veřejnosti ve Velké Británii	183
4.3.1. Zajištění účasti veřejnosti na řízeních s možným vlivem na životní prostředí	183
4.3.2. Přiměřené, včasné a účinné informování v dostatečně rané fázi procedury	184
4.3.3. Účasti v počátečním stádiu, kdy jsou všechny možnosti a alternativy otevřeny	189
4.3.4. Rozumné lhůty	191
4.3.5. Přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování	192
4.3.6. Možnost předkládat připomínky a podklady	193
4.3.7. Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti	194
4.3.8. Informování veřejnosti o vydaném rozhodnutí a jeho zpřístupnění	195
4.3.9. Transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti	196
4.3.10. Přístup k účasti veřejnosti	198
4.4. Dílčí závěry.....	201
5. Právní úprava Irska.....	203
5.1. Vliv Aarhuské úmluvy a unijního práva.....	203
5.2. Právní úprava účasti veřejnosti v Irsku.....	205
5.2.1. Posuzování vlivů na životní prostředí.....	206
5.2.2. Územní plánování	210
5.2.3. Povolování stavebních záměrů.....	214
5.2.4. Integrované povolení.....	220
5.2.5. Síť účasti veřejnosti	222
5.3. Zhodnocení právní úpravy účasti veřejnosti v Irsku	224
5.3.1. Zajištění účasti veřejnosti na řízeních s možným vlivem na životní prostředí	224
5.3.2. Přiměřené, včasné a účinné informování v dostatečně rané fázi procedury	224
5.3.3. Účast v počátečním stádiu, kdy jsou všechny možnosti a alternativy otevřeny	227
5.3.4. Rozumné lhůty	228
5.3.5. Přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování	228
5.3.6. Možnost předkládat připomínky a podklady	228
5.3.7. Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti	232
5.3.8. Informování veřejnosti o vydaném rozhodnutí a jeho zpřístupnění	233

5.3.9. Transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti.....	233
5.3.10. Přístup k účasti veřejnosti	234
5.4. Dílčí závěry.....	236
6. Srovnání a úvahy de lege ferenda.....	239
6.1. Celkové srovnání právních úprav a zhodnocení.....	239
6.1.1. Východiska	240
6.1.2. Přístup k účasti veřejnosti	246
6.1.3. Právní úpravy	249
6.1.4. Možné zdroje inspirace	250
6.2. Návrh dalšího směřování	253
6.2.1. Obsah analýzy	256
6.2.2. Otázky k diskuzi	256
6.3. Úvahy de lege ferenda	260
6.3.1. Postavení v rámci právního řádu.....	261
6.3.2. Věcná působnost	261
6.3.3. Participační postup.....	262
6.4. Dílčí závěry.....	265
Závěr.....	268
Seznam použitých zkratk.....	277
Seznam použitých zdrojů	279
Abstrakt	298
Klíčová slova:.....	298
Abstract	299
Keywords:	299

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.

Životní prostředí je základní podmínkou existence života na Zemi a je proto odpovědností i zájmem společnosti, ale i každého jednotlivce, ho chránit. Lidská činnost se zásadním způsobem podepisuje na stavu životního prostředí a může vést k jeho nevratnému poškození. To se následně odráží na kvalitě života všech osob pobývajících v postižené oblasti. Je proto nezbytné, aby se povolování činností a záměrů s potencionálním dopadem na životní prostředí mohli účastnit všichni, kteří mohou být dopady záměru zasaženi, a měli možnost rozhodování ovlivnit.

Institut účasti veřejnosti na rozhodování je vystavěn na společné odpovědnosti za stav životního prostředí a na principu, že každý musí mít možnost podílet se na rozhodování o záměrech, které mohou mít podstatný vliv na životní prostředí a tím i na jeho samého. Má-li každý právo na příznivé životní prostředí, musí mu být poskytnuty i nástroje, jak ho hájit a ovlivnit rozhodování, kterým by mohlo být toto jeho právo dotčeno.

Vedle ochrany životního prostředí v rámci samotných rozhodovacích procesů účast veřejnosti přispívá k ochraně životního prostředí i z dlouhodobého hlediska. Skrze zapojení veřejnosti do rozhodování se zvyšuje její povědomí o otázkách životního prostředí a pěstuje společnost, která má zájem na jeho ochraně a zachování určité jeho úrovně. Ochrana životního prostředí ve společnosti, která si neuvědomuje naléhavost její potřeby a dopadů lidské činnosti, v zásadě není možná.

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí není příliš starým institutem. Na mezinárodní úrovni se začala prosazovat až v druhé polovině minulého století. Postupně si nacházela cestu nejenom do mezinárodního práva, ale i národních právních řádů jednotlivých států včetně ČR. Zásadním milníkem bylo v tomto ohledu uzavření Úmluvy Evropské hospodářské komise OSN (UNECE) o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí – Aarhuské úmluvy, v rámci které se většina evropských zemí a některé země střední Asie přihlásily k principům účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí a zavázaly v rámci svých národních právních řádů zakotvit postupy

umožňující efektivní účast veřejnosti na rozhodování s potencionálním vlivem na životní prostředí.

Na právní úpravy environmentálního rozhodování členských států EU, které jsou všechny smluvními stranami AÚ, má dále zásadní vliv právo EU, která sama k AÚ přistoupila, a která zakotvuje požadavky na efektivní účast veřejnosti do svých vlastních právních předpisů, které jsou následně pro členské státy závazné.

Právní úprava účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí je tak aktuálně součástí právních řádů všech členských států EU, včetně ČR. Nadále se ovšem jedná o poměrně nový institut, který si hledá své místo mezi jinými hluboce zakořeněnými instituty a principy. Z tohoto důvodu, jakož i z důvodu jeho celkového významu v rámci ochrany životního prostředí, je třeba věnovat zvláštní pozornost tomu, jak je jeho začleňování do národních právních úprav úspěšné.

ČR se přihlásila k principům účasti veřejnosti již v roce 1998, kdy na ministerské konferenci v Aarhusu podepsala AÚ. Definitivně se pak zavázala upravit svoji právní úpravu způsobem, aby odpovídala požadavkům na efektivní účast veřejnosti vyplývajícím z AÚ v roce 2004, kdy AÚ ratifikovala. Další závazky pro ČR vyplývají z jejího členství v EU.

Základním cílem této disertační práce proto bude zanalyzovat stávající právní úpravu účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí v ČR, a to, jak se ČR daří dostát závazkům, které si v této oblasti předsevzala, a na podkladě takto nabytých poznatků přispět k dalšímu rozvoji tohoto institutu. Právní úprava ČR bude pro tyto účely zkoumána optikou naplňování požadavků vyplývajících pro ni z mezinárodního a unijního rámce, a to na základě předpokladu, že požadavky stanovené AÚ a právem EU jsou zároveň požadavky směřujícími k zajištění efektivní právní úpravy účasti veřejnosti. To, jak se ČR daří dostát závazkům vyplývajícím z AÚ a práva EU bude rovněž porovnáno s vybranými jinými smluvními stranami AÚ a (bývalými) členskými státy EU – VB a Irskem, a to s cílem nejenom srovnat právní úpravy těchto států s českou právní úpravou a zhodnotit způsob, jakým dané země naplňují či směřují k naplnění požadavků na účast veřejnosti na rozhodování. Stěžejním cílem této části práce bude hledat zdroje inspirace pro českou právní úpravu a prvky, které by přes značnou rozdílnost systémů bylo možno zavést i v ČR. Všechny takto nabyté poznatky pak budou vyhodnoceny s cílem navrhnout cestu dalšího směřování právní úpravy ČR včetně úvah *de lege ferenda*.

Jak se ovšem v rámci této práce pokusím demonstrovat, implementace institutu účasti veřejnosti na rozhodování založená na pouhé povinnosti dostát mezinárodním a unijním závazkům nemůže být úspěšná. Předpokladem skutečně efektivní úpravy je pochopení daného

institutu, jeho širšího působení a přínosů, který 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. Dalším cílem této práce proto bude vyložit význam institutu účasti veřejnosti, způsob jeho fungování a zejména to, proč je jeho zavedení v rámci environmentálních rozhodování žádoucí. Z tohoto důvodu budu věnovat zvláštní pozornost samotnému institutu účasti veřejnosti na rozhodování, jeho přínosům, ale i možným negativním dopadům, které je třeba při nastavování právní úpravy v maximální míře eliminovat.

Institutu účasti veřejnosti a jeho působení ve společnosti bude věnována první část práce. Následovat bude představení mezinárodního rámce a požadavků na právní úpravu, které z něho vyplývají a které zároveň představují i základní požadavky směřující k dosažení efektivní účasti veřejnosti na rozhodování. Efektivní účastí veřejnosti na rozhodování se přitom pro účely této práce rozumí takové nastavení účasti veřejnosti, které v maximální možné míře vede k dosažení cílů účasti veřejnosti při minimalizaci negativních dopadů. Jedná se o stav rovnováhy zájmů přítomných v rozhodovacím procesu.

Stěžejní část práce bude věnována rozboru samotné právní úpravy ČR, a to s ohledem na základní rozhodovací postupy významné z hlediska ochrany životního prostředí. Cílem této části práce přitom nebude pouze postihnout stávající stav právní úpravy, nýbrž bude s ohledem na vybraná řízení zkoumána i cesta, která k tomuto právnímu stavu vedla. Její představení je důležité pro pochopení celkového přístupu českého zákonodárce, který se, jak se rovněž v práci pokusím demonstrovat, zásadním způsobem odráží na podobě právní úpravy. V práci se proto zaměřím spíše na celkový koncept právní úpravy a přístup k institutu účasti veřejnosti na rozhodování v ČR, nežli na rozbor detailů, a to zvláště ve světle turbulentního vývoje institutu v posledních letech, který konkrétní podobu participačních postupů často proměňuje. Potřeba zaměřit se na celkový koncept, nežli na detail, je dána o to více v situaci, kdy odborná i angažovaná veřejnost již téměř tři roky očekává rozhodnutí ÚS s ohledem na jednu z nejkontroverznějších novel přijatou v rámci vývoje celého institutu¹ a aktuálně se tak nachází ve stavu velké nejistoty ohledně budoucí podoby institutu.

To, jak se ČR daří dosahovat požadované úrovně účasti veřejnosti bude porovnáno s jinými vybranými členskými státy EU, konkrétně VB a Irskem, na jejichž právní úpravy jsou kladeny z důvodu jejich (s ohledem na VB bývalého) členství v EU a přistoupení k AÚ stejné požadavky jako na ČR a existuje tak předpoklad, že by měly odpovídat stejným standardům.

¹ 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. [online]. Ústavní soud ČR, 2017 [cit. 3. 5. 2020]. Dostupné zde: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf.

Záměrně jsem přistoupila k výběru zemí se zcela rozdílným právním systémem, a to v úmyslu nabídnout na naplňování požadavků na účast veřejnosti na rozhodování co možná nejvíce odlišný pohled, který, jak doufám, umožní nahlédnout na institut zcela jinými očima a případně přehodnotit některé otázky, které osoby pohybující se pouze v rámci určitého právního systému nemusí napadnout otevírat a podrobit zkoumání. Právní úpravy obou zemí budu v porovnání s ČR zkoumat v menších podrobnostech a s plným vědomím, že jejich rozbor nemusí plně obsáhnout skutečný způsob jejich fungování v rámci daných zemí. Skutečné fungování systému je závislé na společnosti, která systému vdechne život. Tuto zkušenost přitom mohou mít jen praktikující právníci, zástupci místní odborné veřejnosti a osoby, které s fungováním systému přichází do skutečného kontaktu. V této části proto budu spoléhat zejména na odborné články místních autorů. S ohledem na právní úpravu VB nicméně čerpám i z poznatků získaných v průběhu mého ročního studijního pobytu v Newcastle upon Tyne v rámci programu Erasmus. I s irskou právní úpravou jsem pak měla možnost přijít do bližšího kontaktu v rámci mé účasti na konferenci v Corku.

Je nutné upozornit, že v době zadání této práce byla VB členem EU, což se k 31. 1. 2020 změnilo. Na tuto práci to nicméně nemá v zásadě žádný vliv. VB je k datu zpracování této práce nadále právem EU vázána. Jak jsem uváděla, cílem této práce je zhodnotit aktuální stav právní úpravy vybraných zemí a získané poznatky porovnat s poznatky zjištěnými o právní úpravě ČR a případně se inspirovat pro další vývoj právní úpravy ČR. Toto je nadále možné v zásadě bez rozdílu.

Tématu účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí jsem se věnovala již v rámci své diplomové práce, kterou jsem obhájila v říjnu 2014, tedy v době, kdy v rámci odborné veřejnosti byl patrný optimismus ohledně dalšího vývoje institutu spojený s výsledky řízení před Výborem AÚ² a opakovanou iniciací sankčních mechanismů ze strany Evropské komise,³ na které byla ČR nucena reagovat, a zejména s obratem v judikatuře ÚS,⁴ které dohromady oprávněně vzbuzovaly naděje ve vývoj směrem k posílení účasti veřejnosti na rozhodování. V situaci, kdy se k tématu po šesti letech vracím, ovšem musím konstatovat, že k naplnění těchto nadějí nedošlo. Jak budu podrobně rozebírat v dalších částech této práce, právní úprava účasti veřejnosti naopak nabrala neočekávaný směr vedoucí k vyloučení veřejnosti z podstatné části rozhodovacích procesů.

² Nález a doporučení Výboru AÚ k stížnosti ACCC/C/2010/54 ze dne 29. 6. 2012.

³ Formální upozornění Evropské komise ze dne 25. 4. 2013, C(2013) 2228.

⁴ Nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I. ÚS 59/14.

Z tohoto důvodu se v práci nezaměřím na pouhé konstatování aktuálního stavu, ale pokusím se i identifikovat příčiny tohoto vývoje a nalézt cestu, jak se ho do budoucna vyvarovat a právní úpravu ČR opět nasměrovat správným směrem. V samotném závěru práce rovněž nabídnu návrh konkrétního řešení aktuální nepříznivé situace jako podnět pro další diskuzi.

Disertační práci jsem rozdělila do šesti částí. V první části se budu věnovat samotnému institutu účasti veřejnosti, roli, kterou hraje v rámci ochrany životního prostředí, a vymezení základních pojmů. Těžištěm je představení hlavních cílů, ke kterým by účast veřejnosti na rozhodování měla vést, a naopak identifikace možných negativních projevů, se kterými je třeba počítat a v maximální míře je minimalizovat.

V druhé části představím mezinárodní a unijní právní rámec účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí, ze kterého plynou pro ČR závazky co do úpravy tohoto institutu v rámci českého právního řádu. Jelikož se zároveň v zásadě jedná o obecné předpoklady na efektivní právní úpravu účasti veřejnosti na rozhodování, budu tyto požadavky dále užívat jako hodnotící kritérium pro zkoumání národních úprav ČR a vybraných států.

V třetí části se již budu věnovat samotné právní úpravě ČR a rozboru vybraných rozhodovacích postupů s potencionálním vlivem na životní prostředí. Zjištění učiněná v rámci rozboru české právní úpravy budu následně zkoumat co do naplnění požadavků vymezených v druhé části.

Ve čtvrté a páté části budu zkoumat právní úpravy VB a Irska. S ohledem na obě země budu rozebírat vybrané rozhodovací postupy a zjištění následně, stejně jako v případě ČR, konfrontovat s požadavky vymezenými v druhé části. Nad rámec toho připojím i srovnání s českou právní úpravou a vyzdvihnu prvky, které by dle mého názoru mohly být zdrojem inspirace i pro ČR.

V šesté části nabídnu celkové srovnání a zhodnocení rozebíraných právních úprav a návrh dalšího postupu. Zkoumat budu nejprve východiska jednotlivých úprav jako pomyslné startovací pozice, do kterých začaly být požadavky na účast veřejnosti na rozhodovacích postupech v rámci ochrany životního prostředí včleňovány, a jejich vliv na průběh implementace. Zvláštní pozornost budu věnovat i přístupu jednotlivých států, který má zásadní dopad na úspěšnost implementace do národních úprav. Dále poskytnu celkové zhodnocení jednotlivých úprav a shrnutí prvků, kterými by se mohla ČR inspirovat. V závěru šesté části se pak budu zabývat možností dalšího vývoje právní úpravy ČR a nabídnu návrh dalšího směřování institutu včetně návrhu *de lege ferenda*.

Mnou zvolená metodika zpracování práce odpovídá klasickému pojetí teoreticky zaměřených akademických monografií. Základní metodou výzkumu je analýza, kdy analytickou metodou zpracovávám veškeré rozebírané právní úpravy, tedy zejména mezinárodní a unijní právní úpravu, českou právní úpravu a právní úpravy vybraných zemí. Jednotlivá zjištění získaná metodou analýzy následně srovnávám metodou komparace. Na prvním místě porovnávám požadavky vyplývající z AÚ a práva EU. Tyto požadavky pak porovnávám s právní úpravou ČR a vybraných zemí a následně přistupuji i k porovnání poznatků o právní úpravě ČR s poznatky o právních úpravách vybraných zemí. Nepominutelnou roli v práci hrají rovněž metoda indukce, dedukce a abdukce, a to zejména s ohledem na zkoumání příčin těžkostí, se kterými se právní úprava ČR potýká, a přístupu českého zákonodárce k institutu účasti veřejnosti. Veškeré poznatky následně metodou syntézy zpracovávám do závěrů práce a doporučení pro další směřování právní úpravy. Vedle výše uvedených metod v rámci práce užívám i metodu deskriptivní, když žádná z výše uvedených metod by nebyla možná bez náležitého popisu aktuálního právního stavu a vývoje jednotlivých právních úprav. Rovněž užívám metodu kompilační, a to zejména co do kompilace odborných příspěvků a závěrů jiných autorů.

Právní úpravě účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí je odbornou veřejností věnována velká pozornost. Úvod do tématu lze s ohledem na právní úpravu ČR nalézt například v publikaci Milana Damohorského a kol. *Právo životního prostředí*⁵ či publikaci Ilona Jančárová a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*.⁶ Mezi dalšími českými autory věnujícími se tématu účasti veřejnosti lze jmenovat Hanu Müllerovou,⁷ Petru Humlíčkovou,⁸ Veroniku Tomoszkovou,⁹ Ilonu Jančárovou,¹⁰ Vojtěcha Stejskala,¹¹

⁵ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3.vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁶ JANČÁŘOVÁ, Ilona, DUDOVÁ, Jana, HANÁK, Jakub, PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana, VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1.vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 716 s. ISBN 978-80-210-8366-0.

⁷ Např.: MÜLLEROVÁ, Hana. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In: MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-29-6.

MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. ISBN 978-80-87439-35-7.

⁸ Např.: MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6.

⁹ Např.: TOMOSZKOVA, Veronika. Implementation of the EU Directive on Environmental Impact Assessment in the Czech Republic: How Long Can the Wolf Be Tricked? *Washington and Lee Journal of Energy, Climate, and the Environment*. 2015, 6, 2. ISSN 2160-4517.

¹⁰ Např.: JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-2947-1.

¹¹ Např.: STEJSKAL, Vojtěch. Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva. *České právo životního prostředí*. 2017, 2, s. 8-9. ISSN: 1213-5542.

Vojtěcha Vomáčku,¹² Petra Svobodu,¹³ Martinu Frankovou¹⁴ a mnoho dalších. Ze zahraničních autorů pak lze upozornit například na práci Sherry R. Arnstein,¹⁵ Rikkiho Deana¹⁶ či Bende Toth.¹⁷ Z autorů věnující se právní úpravě účasti veřejnosti ve VB lze zmínit Charlieho Bannera¹⁸ nebo Elizabeth Kirk a Kirsty Blackstock.¹⁹ V Irsku pak Yvonne Scannel²⁰ nebo Áine Ryall.²¹

Disertační práce je zpracována k právnímu stavu ke dni 25. 6. 2020.

¹² Např.: HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch. Public Participation and EIA in the Multi-Stage Decision Making Process: The Czech Example. In: JENDROSKA, Jerzy, BAR Magdalena, ed. *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*. Cambridge: Intersentia, 2018. ISBN: 1780686102.

VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, 3, s. 50. ISSN: 1213-5542.

¹³ Např.: SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2018, 2. ISSN 1210-6410.

¹⁴ Např.: FRANKOVÁ, Martina. Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2017, 3, s. 65. ISSN 0323-0619.

¹⁵ Např.: ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*. 1969, 35, 4. ISSN 0194-4363.

¹⁶ Např.: DEAN, Rikki. Beyond Radicalism and Resignation: The Competing Logics for Public Participation in Policy Decisions. *Policy and politics*. 2016. ISSN 0305-5736.

¹⁷ Např.: TOTH, Bende. 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, 30, s. 296. ISSN 0892-4880.

¹⁸ Např.: BANNER, Charlie. *The Aarhus Convention, A Guide for UK Lawyers*. 1.vydání. Oxford: Hard Publishing Ltd, 2015. ISBN 1849465711.

¹⁹ Např.: KIRK, Elizabeth, BLACKSTOCK, Kirsty. Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes. *Journal of Environmental Law*. 2011, 23. ISSN: 0952-8873.

²⁰ Např.: SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. ISBN 9089521496.

²¹ Např.: RYALL, Áine. Beyond Aarhus Ratification. What Lies Ahead for Irish Environmental Law? *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2013, 20. ISSN 0791-9735.

1. Pojem účasti veřejnosti a role veřejnosti při rozhodování

Základem úspěšnosti každé právní úpravy je náležité pochopení institutu, který zakotvuje. V této části bude proto na úvod vyložen pojem účasti veřejnosti, jeho role v rámci ochrany životního prostředí a základní historie. Následně budou představeny cíle, ke kterým by měla právní úprava daného institutu vést, ale i možné negativní dopady, jakož i základní typologie forem účasti veřejnosti.

1.1. Pojem účasti veřejnosti

Předpokladem rozboru účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí je na prvním místě vymezení toho, co se rozumí pojmem veřejnost a účast veřejnosti.

1.1.1. Veřejnost

Veřejnost může mít mnoho forem. Může zahrnovat jednotlivé fyzické a právnické osoby, neformální skupiny osob bez právní subjektivity, formální skupiny osob bez právní subjektivity založené podle zvláštních právních předpisů (v rámci ČR např. petiční výbor) či formalizované skupiny disponující právní subjektivitou (v rámci ČR např. spolky).²² Vedle samotné formy se veřejnost rovněž může rozlišovat svým právem přiznaným statutem či vztahem k projednávané věci či místu.

Vymezení pojmu veřejnost je pro účely právní úpravy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech esenciální. Na tomto vymezení totiž může být následně odvislé to, komu jsou v rámci rozhodovacího procesu přiznána účastnická práva. Obvykle se přitom rozlišuje mezi veřejností v jejím širokém pojetí, které bývá přiznán užší okruh práv, a dotčenou veřejnost, jejíž možnosti zapojení bývají širší.

Lze říci, že na pojmu veřejnost v jeho širokém pojetí obecně panuje shoda. Veřejnost v jejím širokém pojetí znamená jednoduše každý, kdokoliv. Tomu odpovídá i definice obsažená v AÚ, jak bude rozebrána níže.

Podstatně složitější je vymezení dotčené veřejnosti, které se v různých právních úpravách podstatně liší. Bodem, ve které se jednotlivé právní úpravy rozcházejí, je již samotné chápání pojmu *dotčení*, tedy zda se tímto pojmem rozumí pouze dotčení na právním řádem uznaných

²² DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3.vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. s. 246. ISBN 978-80-7400-338-7.

JANČÁROVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s.18. ISBN 80-210-2947-1.

právech, či zda zahrnuje i dotčení na *zájmech* jednotlivých subjektů. Další kritéria pak mohou být stanovena s ohledem na vztah k věci či místu, ale i na formu daného subjektu, dobu jeho existence apod.

1.1.2. Účast veřejnosti

Účast veřejnosti je možné chápat ve dvou smyslech, a to širším a užším. Účast veřejnosti v jejím širším smyslu zahrnuje v zásadě jakýkoliv výkon politických práv veřejnosti. Zahrnuje tedy například výkon práva sdružovacího, shromažďovacího a petičního. Dále se sem řadí uskutečňování práva podílet se na správě věcí veřejných, a to buď přímo nebo prostřednictvím volených zástupců, podávání podnětů a stížností, realizace práva na informace, účast institucionalizované povahy (výkon funkce veřejných stráží), obrana soukromých práv v rámci občanskoprávních řízení, výkon vlastnického práva,²³ uzavírání dohod a ostatní formy spolupráce s orgány veřejné správy a dále samozřejmě výkon forem představujících účast v užším slova smyslu. Účastí veřejnosti v užším slova smyslu se rozumí účast na rozhodovacích procesech, v českém kontextu zejména správních řízeních, ale i jiných postupech (např. proces EIA).²⁴ Tato práce se bude zabývat účastí veřejnosti v jejím užším smyslu, tedy účastí na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí.

Definic účasti veřejnosti nalezneme v odborné literatuře celou řadu. Podle Ilony Jančárové se jedná o „*způsob, jakým je občanům a jiným subjektům umožněno podílet se na řešení ekologických otázek, na formulování environmentální politiky, na rozhodovací činnosti správních úřadů, na formulování a realizování environmentálních opatření či o možnost prostě projevit svůj názor a postoj k danému problému.*“²⁵ Rajendra Ramlogan ji vymezuje jako: „*proces, kterým jsou zainteresované či dotčené osoby, organizace a vládní subjekty konzultovány a zahrnuty do rozhodovacího procesu.*“²⁶ Gene Rowe a Lynn Jayne Frewer účast veřejnosti definují jako „*proces konzultací a zahrnutí členů veřejnosti do vytváření agendy,*

²³ K ochraně životního prostředí skrz soukromoprávní instituty např.: STEJSKAL, Vojtěch. Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2017, 63, 3, s. 75 - 83. ISSN 0323-0619.

²⁴ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3.vydání. Praha: C.H. Beck 2010. s. 246-253. ISBN 978-80-7400-338-7.

JANČÁROVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 26. ISBN 80-210-2947-1.

DAMOHORSKÝ, Milan. Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2004, 4, s. 45-48. ISSN 1213-5542.

²⁵ JANČÁROVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 26. ISBN 80-210-2947-1.

²⁶ RAMLOGAN, Rajendra, *Sustainable Development: Towards a Judicial Interpretation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2010. s. 163. ISBN 978-90-04-18753-5.

rozhodování a tvorby politik organizací nebo institucí odpovědných za politický rozvoj“.²⁷ Autoři Bottriell a Segger uvádí, že účast veřejnosti je proces stanovený k „zajištění toho, aby lidem byla přiznána role v činnostech a rozhodovacích procesech, které přímo ovlivňují jejich život a pohodu bytí“.²⁸ Naposled autoři Nabatchi, Ertinger a Leighninger účast veřejnosti vymezují jako „zastřešující termín činností, prostřednictvím kterých jsou obavy, potřeby, zájmy a hodnoty lidí zahrnovány do rozhodnutí a činností vztahujících se k veřejným záležitostem“.²⁹

Vedle výše zmiňovaných definic je v rámci odborné literatury možné narazit i na řadu dalších. Není přitom cílem této práce obsáhnout všechny, ani hledat definici, která účast veřejnosti na rozhodovacích procesech nejlépe vystihuje. Pro účely této práce proto postačí zjednodušené shrnutí, že účastí veřejnosti na rozhodovacích procesech se rozumí postupy, kterými se veřejnost může podílet na tvorbě rozhodnutí s dopadem na ni samou.

1.2. Role účasti veřejnosti

Vznik a rozvoj institutu účasti veřejnosti je nerozlučně spjat s prosazujícím se uznáním práva životního prostředí jako jednoho ze základních lidských práv a zakotvením principu udržitelného rozvoje, které si zhruba v druhé polovině minulého století začaly postupně prosazovat svou cestu do mezinárodního práva i právních řádů jednotlivých států.

Jako spouštěč výše uvedeného lze označit sílicí uvědomění společnosti, že životní prostředí, které bylo do té doby vnímáno v zásadě pouze jako zdroj a místo odložení věcí, které ztratily využitelnost, má rovněž své limity a chce-li lidstvo přežít, či si udržet určitý standard života, musí se zasadit o jeho ochranu.³⁰

Institut účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska životního prostředí je chápán jako procesní nástroj k ochraně životního prostředí a práva každého na život v něm. Má-li totiž jednatel právo na příznivé životní prostředí, musí mu být poskytnuty i nástroje, jak toto právo hájit a zasazovat se o to, aby do něho nebylo neúměrně zasahováno.³¹ Vedle tohoto spíše individualistického, resp. antropocentrického, přístupu práva každého

²⁷ ROWE Gene, FREWER Lynn Jayne. Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology & Human Values*. 2006, 29, 4, s. 512. ISSN 01622439.

²⁸ BOTTRIELL, Kate, SEGGER, M. C. Cordonier. The Principle of Public Participation and Access to Information and Justice. *Recent Developments in International Law Related to Sustainable Development Series*, CISDL. 2005, s.3.

²⁹ NABATCHI Tina, ERTINGER Emma, LEIGHNINGER Matt. The Future of Public Participation: Better Design, Better Laws, Better Systems. *Conflict Resolution Quarterly*. 2015, 33, 1, s. 36. ISSN 1536-5581.

³⁰ MENG, Tang, YAN, Wang. Resolutions of Modern Environmental Issues: Public Participation in Environmental Affairs. *Canadian Social Science*. 2003, 9, s. 63. ISSN 1712-8056.

³¹ VERSCHUUREN Jonathan. Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention. In: ETTY, Thijs F.M., SOMSEN, Han, ed. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004. s. 29-30. ISBN 0-19-026786-3.

jednotlivce na příznivé životní prostředí je účast veřejnosti vystavěna rovněž na myšlence sdílené odpovědnosti za stav životního prostředí. O'Rially hovoří o posunu z přístupu „naříd a kontroluj“ ke sdílené odpovědnosti, kdy je povinností a starostí každého zasadit se o ochranu životního prostředí. Účast veřejnosti je rovněž významným nástrojem k prosazování principu udržitelného rozvoje. Jak O'Rially uvádí, samotná podstata udržitelného rozvoje vyžaduje jeho integraci do každodenního života na všech úrovních společnosti, přičemž úspěch tohoto není bez spolupráce veřejnosti možný. Šance na zapojení veřejnosti do ochrany životního prostředí se přitom zvyšuje, je-li veřejnost zapojena i do rozhodování o otázkách významných z hlediska ochrany životního prostředí.³²

Naopak přístupem, který po dlouhou dobu blokoval zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů významných z hlediska životního prostředí, je pojetí těchto procesů a otázek v nich řešených jako vysoce odborné a technické záležitosti, kterou mohou náležitě posoudit pouze odborníci. Tento přístup byl ovšem již částečně překonán, a to zejména na základě skutečnosti, že environmentální rozhodování je mnohdy rovněž otázkou hodnotového posouzení, ke kterému je naopak veřejnost nejlépe povolána.³³ Je-li pak k určitému rozhodnutí potřeba odborných znalostí, měla by být tato okolnost adresována způsobem, že se veřejnosti poskytnou základní informace v přístupné formě, nikoliv tak, že se veřejnost pro její tvrzenou neschopnost věci porozumět vyloučí. Vyloučení veřejnosti není řešením. Tímto postupem je veřejnosti uzmuta možnost se v dané věci vzdělávat. Veřejnosti je naopak potřeba poskytnout dostatek informací o potřebě a způsobech ochrany životního prostředí, aby se následně veřejnost sama mohla o jeho ochranu zasazovat. Bez zapojení veřejnosti není ochrana životního prostředí možná.

Zakotvení účasti veřejnosti v právních úpravách jednotlivých rozhodovacích postupů by samo o sobě nebylo dostatečné, kdyby veřejnosti nebyl zároveň poskytnut přístup k informacím o životním prostředí a kdyby jí zároveň nebyly poskytnuty nástroje, jak se svých práv domáhat. V rámci jednotlivých právních úprav se tak účast veřejnosti obvykle zakotvuje ve známé trojici přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k soudní a jiné ochraně, která tvoří rovněž tři pilíře AÚ. Skupina autorů Banisar, Palmar a de Silva k tomuto uvádí: „*Přístup k informacím zmocňuje a motivuje osoby k účasti informovaným a smysluplným způsobem. Účast na rozhodovacích postupech posiluje schopnost rozhodujících orgánů reagovat na obavy a potřeby veřejnosti, tvořit konsensus, a zvyšovat míru akceptace a dodržování*

³² O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 72, 75. ISSN 1393-5941.

³³ TOTH, Bende. 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, 30, s. 296. ISSN 0892-4880.

*environmentálních rozhodnutí. Přístup k soudní ochraně umožňuje veřejnosti domáhat se práva na účast a informace a vést rozhodující orgány a znečišťovatele k odpovědnosti za újmu na životním prostředí.*³⁴

1.3. Základní historie institutu

Počátek požadavku na účast veřejnosti na rozhodování je možné vystopovat až do 60. - 70. let minulého století, kdy se začal postupně objevovat v programech různých politických iniciativ.³⁵ Skutečného mezinárodního uznání se ale účasti veřejnosti dostalo až v souvislosti se zprávou Světové komise pro životního prostředí a rozvoj *Our common future* z roku 1987, Deklarací o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeira z roku 1992 a Agendou 21 z téhož místa a roku.

V rámci zprávy *Our common future* byl uznán význam účasti veřejnosti a nevládních organizací při dosahování trvale udržitelného rozvoje. Ve zprávě se konkrétně uvádí, že nevládní organizace hrály od Stockolmské konference konané v roce 1972³⁶ nepostradatelnou roli „*při zjišťování rizik, posuzování environmentálních dopadů a navrhování a provádění opatření k jejich řešení a při udržování vysokého stupně veřejného a politického zájmu, který je vyžadován jako základ pro akci.*“³⁷ Ve zprávě je dále uvedeno, že „*Uznání odpovědnosti států za zajištění adekvátního stavu životního prostředí pro současné i budoucí generace je důležitým krokem k udržitelnému rozvoji. Pokrok ovšem může být usnadněn například i uznáním práva jednotlivců znát a mít přístup k aktuálním informacím o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, práva být konzultován a účasti na rozhodovacích činnostech, které mohou mít významný dopad na životní prostředí, a práva na právní prostředky nápravy a na nápravu pro ty, jejichž zdraví nebo životní prostředí byly nebo mohou být vážné ovlivněny.*“³⁸ Na to navázala Deklarace z Rio de Janeira, která v čl. 10 uvádí: „*Otázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec*

³⁴ BANISAR, David, PARMAR, Sejal, DE SILVA Lalanath, EXCELL, Carole. Moving from Principles to rights: Rio 2012 and Access to Information, Public Participation, and Justice. *Sustainable Development Law & Policy*. 2012, 12, 3, s. 10. ISSN 978-0-9920099-0-8.

³⁵ PALERM, Juan R. Public Participation in Environmental Decision Making: Examining the Aarhus Convention. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*. 1999, 1, s. 230. ISSN 1757-5605.

³⁶ Článek 1 Deklarace ze Stockholmu z roku 1972 stanovuje: „*Člověk má základní právo na svobodu, rovnost a přiměřené podmínky života, v životním prostředí takové kvality, která umožňuje život v důstojnosti a blahobytu, a nese s plnou vážností odpovědnost za ochranu a zlepšování životního prostředí pro současné a budoucí generace.*“ Zpráva *Our Common Future* na tento článek v čl. 81 přímo odkazuje a navazuje na něj prohlášením odpovědnosti vlád chránit a zlepšovat životní prostředí pro současné i budoucí generace.

³⁷ Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, část III, kapitola 12, odst. 67.

³⁸ Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, část III, kapitola 12, odst. 82.

řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství; musí mít také možnost se podílet na rozhodovacím procesu. Státy musí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace. Musí být umožněn efektivní přístup k soudním a administrativním řízením, včetně vyrovnání a odškodnění.“³⁹ Deklarace tak mimo jiné vymezila klasické tři pilíře účasti veřejnosti: přístup k informacím, účast na rozhodování a přístup k soudní ochraně. Agenda 21 pak s ohledem na účast veřejnosti doplňuje: „Jedním ze základních předpokladů dosažení udržitelného rozvoje je široká účast veřejnosti na rozhodování. V rámci specifického kontextu životního prostředí a rozvoje navíc vyvstala potřeba nových forem účasti. To zahrnuje potřebu účasti jednotlivců, skupin a organizací v procesech hodnocení vlivů na životní prostředí a znalost a účast na rozhodnutích, a to zejména těch, které mohou ovlivnit komunity, v kterých tito žijí a pracují.“⁴⁰

Přestože Deklarace z Ria i Agenda 21 jsou právně nezávaznými dokumenty, jejich přijetí znamenalo velký mezník v historii účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech a potažmo i ochrany životního prostředí jako takového.⁴¹ Účast veřejnosti se jejich prostřednictvím stala mezinárodně uznávaným principem, který se začal objevovat v zásadě ve všech následně přijatých mezinárodních dokumentech vztahujících se k ochraně životního prostředí.⁴²

Výše uvedeným byla nastolena cesta k přijetí Úmluvy Evropské hospodářské komise OSN (UNECE) o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí – Aarhuská úmluva - jako pravděpodobně nejdůležitější mezinárodní úmluvy zakotvující procedurální práva v oblasti životního prostředí.⁴³

Přes svůj nepopiratelný význam je AÚ spíše regionálním instrumentem omezujícím se na oblast Evropy a střední Asie. K přijetí úmluvy o účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí na celosvětové úrovni dosud nedošlo. V roce 2018 byla

³⁹ Rio Declaration on Environment and Development, čl. 10.

⁴⁰ Agenda 21.

⁴¹ BANISAR, David, PARMAR, Sejal, DE SILVA Lalanath, and EXCELL, Carole. Moving from Principles to rights: Rio 2012 and Access to Information, Public Participation, and Justice. *Sustainable Development Law & Policy*. 2012, 12, 3, s. 10. ISSN 978-0-9920099-0-8.

⁴² PALERM, Juan R. Public Participation in Environmental Decision Making: Examining the Aarhus Convention. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*. 1999, 1, s. 232. ISSN 1757-5605.

⁴³ JENDROSKA, Jerzy. Introduction, Procedural environmental rights in theory and practise. In: JENDROSKA, Jerzy, BAR Magdalena, ed. *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*. Cambridge: Intersentia, 2018. s. xvii. ISBN: 1780686102.

nicméně AÚ následována další regionální úmluvou uzavřenou latinskoamerickými a karibskými státy.⁴⁴

Z mezinárodního pohledu je dále významná i činnost Programu OSN pro životní prostředí. Řídící rada Programu OSN pro životní prostředí na svém zasedání v roce 2010 na Bali přijala Směrnici pro rozvoj vnitrostátních právních předpisů týkajících se přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Směrnice z Bali.⁴⁵ Na tu v roce 2015 navázal Implementační průvodce *Putting Rio Principle 10 into Action*, obsahující návod pro jednotlivé země, jak v rámci svých národních úprav zakotvit „princip 10 z Ria“, a to včetně příkladů z jednotlivých zemí.⁴⁶ Ačkoliv tedy nedošlo k přijetí závazného právního dokumentu zakotvujícího účast veřejnosti na celosvětové úrovni, mají jednotlivé státy k dispozici návody, jak účast veřejnosti efektivně implementovat na dobrovolné bázi.

Účast veřejnosti zůstává cílem, ke kterému se snaží mezinárodní společenství směřovat i do budoucna. Z tohoto důvodu byla mimo jiné zahrnuta i do Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj přijaté v roce 2015 generálním shromážděním OSN a vymežující 17 cílů trvale udržitelného rozvoje (*Sustainable Development Goals – SDGs*), včetně cíle 16 „*Podporovat pokojnou a inkluzivní společnost pro udržitelný rozvoj, poskytovat přístup ke spravedlnosti pro všechny a budovat efektivní, odpovědné a inkluzivní instituce na všech úrovních.*“ V rámci tohoto cíle je pod bodem 16.7 vymezen i dílčí cíl zajištění odpovídajícího, inkluzivního, participativního a reprezentativního rozhodování na všech úrovních.⁴⁷

1.4. Přínosy a rizika účasti veřejnosti

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

⁴⁴ *UNECE welcomes adoption of regional agreement to protect environmental rights in Latin American and the Caribbean.* [online]. United Nations Economic Commission for Europe, 2018 [cit. 5. 5. 2020]. Dostupné zde: <https://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/environment/2018/unece-welcomes-adoption-of-regional-agreement-to-protect-environmental-rights-in-latin-american-and-the-caribbean/doc.html>.

⁴⁵ *Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters.* [online]. United Nations Environment Programme, 2015 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.unenvironment.org/resources/publication/guidelines-development-national-legislation-access-information-public>.

⁴⁶ *Putting Rio Principle 10 into Action* [online]. United Nations Environment Programme, 2015 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11201/UNEP%20MGSB-SGBS%20BALI%20GUIDELINES-Interactive.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁴⁷ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Cíl 16.7.

efektivitu. Není možné hodnotit, zda zakotvení určitého institutu bylo úspěšné, pokud není stanoveno, čeho jím mělo být dosaženo.⁴⁸

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.

1.4.1. Informované rozhodnutí

V odborné literatuře panuje obecná shoda, že účast veřejnosti je způsobilým prostředkem k dosažení lepších a informovanějších rozhodnutí.⁴⁹ 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 proto schopny správně odhadnout, či předvídat důsledky jimi přijímaného rozhodnutí.⁵⁰ Účast veřejnosti může rozhodujícím orgánům rovněž poskytnout alternativní pohled na věc, či přijít s jiným než navrhovaným řešením, které lépe uspokojí všechny konkurující zájmy.⁵¹ 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.*“⁵²

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

⁴⁸ SPIJKERS, Otto, ARRON Honniball. Developing Global Public Participation. *International Community Law Review*. 2015, 17, s. 227. ISSN 1871-9732.

⁴⁹ Např. VERSCHUUREN, Jonathan. Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention. In: ETTY, Thijs F.M., SOMSEN, Han, ed. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004. s. 30-31. ISBN 0-19-026786-3.

IRWIN, Frances, BRUNCH Carl. Information, Public Participation, and Justice. *Environmental Law Reporter News & Analysis*. 2002, 32, 7. ISSN 0046-2284.

⁵⁰ DELLINGER, Myanna 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, 23, s. 315. ISSN 1050-0391.

⁵¹ O'FAIRCHEALLAIGH, Ciaran. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*. 2010, 30, s. 21. ISSN 0195-9255.

⁵² O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 82. ISSN 1393-5941.

veřejnosti „umožňováno“ se řízení účastnit.⁵³ Zapojení veřejnosti je v tomto smyslu vnímáno jako služba poskytovaná veřejností, nikoliv veřejnosti.⁵⁴

1.4.2. 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.⁵⁵

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.⁵⁶

V souvislosti s přijetím rozhodnutí ze strany veřejnosti bývá zmiňován i efekt tzv. veřejného vlastnictví rozhodnutí, který je vystavěn 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.⁵⁷

1.4.3. 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.⁵⁸

⁵³ STEELE, Jenny. Participation and Deliberation in Environmental Law. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2001, 21, 3. ISSN 0143-6503.

⁵⁴ RYALL, Áine. The EIA Directive and the Irish planning participation fee. *Journal of Environmental Law*. 2002, 12, s. 322. ISSN 0952-8873.

⁵⁵ DELLINGER, Myanna 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, 23, s. 313. ISSN 1050-0391.

⁵⁶ *Working Group Report on Citizen Engagement with Local Government* [online]. Department of the Environment, Community & Local Government, 2014 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://sligoppndotcom.files.wordpress.com/2014/09/working-group-report-on-citizen-engagement.pdf>. s.15.

⁵⁷ SPIJKERS, Otto, ARRON Honniball. Developing Global Public Participation. *International Community Law Review*. 2015, 17, s. 232. ISSN 1871-9732.

⁵⁸ O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 78. ISSN 1393-5941.

Zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů poskytuje veřejnosti prostor k diskuzi ohledně různých potřeb a zájmů, vzájemnému vzdělávání a pochopení, a následně společné formulaci aktuálního společenského pojetí veřejného zájmu, k jehož naplnění má rozhodnutí směřovat.⁵⁹

1.4.4. 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.⁶⁰

Podle některých autorů napomáhá zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů rovněž obnovení důvěry v rozhodující orgány.⁶¹ 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,⁶² kompetencemi rozhodujících orgánů a tím, co je reálně v jejich moci a co všechno je potřeba udělat pro to, aby toho mohlo být dosaženo.

1.4.5. 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.⁶³ To může mít následně pozitivní dopad v řadě dalších oblastí. Mezi ty nejvýznamnější patří fungování společnosti, kvalita dalšího

⁵⁹ BEIERLE, Thomas C. Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals. *Resources for the Future*. 1998, s. 7. ISSN 0486-5561.

⁶⁰ VERSCHUUREN Jonathan. Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention. In: ETTY, Thijs F.M., SOMSEN, Han, ed. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004. s. 30-31. ISBN 0-19-026786-3.

⁶¹ TOTH, Bende. 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, 30, s. 298. ISSN 0892-4880.

⁶² SPIJKERS, Otto, ARRON Honniball. Developing Global Public Participation. *International Community Law Review*. 2015, 17, s. 232. ISSN 1871-9732.

⁶³ IRVIN, Renée A., STANSBURY, John. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*. 2004, 64, s.56. ISSN 1540-6210.

zapojení veřejnosti do jiných rozhodovacích procesů, jakož i samotná ochrana životního prostředí.

Zapojení veřejnosti do rozhodování vede k zvyšování environmentálního uvědomění společnosti.⁶⁴ 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.⁶⁵ 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,⁶⁶ ale že bude vedeno skutečným zájmem přispět 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.⁶⁷ Tím může dojít k snížení konfliktů ve společnosti, jakož i tříbení, 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.⁶⁸

1.4.6. Naplnění práva na příznivé životní prostředí

Výše byly zmiňovány spíše praktické přínosy spojené se zapojením veřejnosti do rozhodovací procesů. Cíle ovšem mohou být i více principiální jako naplnění samotného

⁶⁴ JANČÁROVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s.22. ISBN 80-210-2947-1.

⁶⁵ *Working Group Report on Citizen Engagement with Local Government* [online]. Department of the Environment, Community & Local Government, 2014 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://sligoppndotcom.files.wordpress.com/2014/09/working-group-report-on-citizen-engagement.pdf>. s.14.

⁶⁶ Not in my back yard – ne na mém dvorku.

⁶⁷ O'FAIRCHEALLAIGH, Ciaran. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*. 2010, 30, s. 22. ISSN 0195-9255.

⁶⁸ TOTH, Bende. 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, 30, s. 297. ISSN 0892-4880.

principu, že může-li mít určité rozhodnutí dopad na veřejnost, měla by mít veřejnost možnost se tohoto rozhodování účastnit.⁶⁹ Obdobné platí pro naplnění principu, že má-li veřejnost právo na příznivé životní prostředí, musí jí být poskytnuty prostředky, jak toto právo hájit.

1.4.7. 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.⁷⁰

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 přijímáno⁷¹ 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.⁷²

⁶⁹ BEIERLE, Thomas C. Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals. *Resources for the Future*. 1998, s. 2. ISSN 0486-5561.

⁷⁰ VERSCHUUREN Jonathan. Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention. In: ETTY, Thijs F.M., SOMSEN, Han, ed. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004. s. 10. ISBN 0-19-026786-3.

⁷¹ IRVIN, Renée A., STANSBURY, John. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*. 2004, 64, s. 58. ISSN 1540-6210.

1.1.1. ⁷² DELLINGER, Myanna 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, 23, s. 314. ISSN 1050-0391.

1.4.8. Tlak veřejnosti a nedostatečná reprezentativnost rozhodnutí

Kritici účasti veřejnosti se dále obávají, že účast veřejnosti v 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 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.⁷³

Vedle výše uvedeného zkušenost ukazuje, že veřejnost je podstatně častěji motivována k účasti na procesech, které na ní 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.⁷⁴

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.

⁷³ VERSCHUUREN, Jonathan. Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention. In: ETTY, Thijs F.M., SOMSEN, Han, ed. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004. s. 32. ISBN 0-19-026786-3.

⁷⁴ O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 78. ISSN 1393-5941.

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.

1.4.9. 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 kterému je naopak veřejnost nejlépe povolána.⁷⁵ To platí o to více, pokud je při rozhodování nutné čelit nejistotě ohledně skutečného budoucího vývoje a rizik a informačním mezerám,⁷⁶ 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.⁷⁷ Není ovšem důvod, aby se veřejnost na podkladě těchto informací, nemohla k věci vyjádřit a účastnit se rozhodování.

1.4.10. 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

⁷⁵ TOTH, Bende. 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, 30, s. 296. ISSN 0892-4880.

⁷⁶ VERSCHUUREN Jonathan. Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention. In: ETTY, Thijs F.M., SOMSEN, Han, ed. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004. s. 30. ISBN 0-19-026786-3.

⁷⁷ O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 78. ISSN 1393-5941.

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 oblasti, 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.⁷⁸

V takovýchto případech je k volbě vhodného participačního postupu nutné přistupovat zvlášť 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 nejvhodnějším provedení, eliminace rizik, které by si rozhodující orgán nemusel uvědomit, a umožnění pochopení potřeby záměru ze strany veřejnosti zjednodušující cestu k jeho akceptaci a implementaci.

1.5. 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.⁷⁹ 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.*“⁸⁰ 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

⁷⁸ O'FAIRCHEALLAIGH, Ciaran. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*. 2010, 30, s. 22. ISSN 0195-9255.

⁷⁹ O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 78. ISSN 1393-5941.

⁸⁰ ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*. 1969, 35, 4, s. 216. ISSN 0194-4363.

za následek vytvoření „kultury ticha“, která snižuje šanci, že budoucí generace budou schopny a ochotny čelit pokračujícímu poškozování životního prostředí.⁸¹

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.

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.

Jak uvádí O'Rielly, 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.⁸²

Níže představím vybrané členění participačních postupů, včetně cílů, ke kterým směřují. Na úvod je ovšem nezbytné říci, že se jedná vskutku pouze o výběr základních členění. Různým formám zapojení veřejnosti, jejich nejrůznějším kombinacím a vhodnosti aplikace na jednotlivé rozhodovací postupy se věnuje řada publikací a metodik. Jedná se přitom o natolik rozsáhlé téma, že není v možnostech této práce ho celé obsáhnout.

⁸¹ BRISMAN, Avi. 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, 59, s.291-303. ISSN 0925-4994.

⁸² O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 73. ISSN 1393-5941.

Nadto je potřeba upozornit, že je-li skutečně zakotvením účasti veřejnosti do právní úpravy sledován cíl dosažení takových přínosů, jako je kvalitní a informované rozhodnutí, akceptace rozhodnutí a vzdělání širší veřejnosti, samotné *umožnění* účasti veřejnosti odpovídající úpravou právních předpisů nemusí být dostatečné. Již bylo zmiňováno, že veřejnost inklinuje k zapojení spíše v rámci procesů, které se jí bezprostředně dotýkají, a není vždy ochotna účastnit se širší diskuze o více obecných plánech. Je proto úlohou rozhodujících orgánů ji k tomu i náležitě motivovat. „Nestačí pouze otevřít dveře, ale je nezbytné aplikovat postupy, které veřejnost dostanou skrz tyto dveře.“⁸³

1.5.1. 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 třech 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 kategorii 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.⁸⁴

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.⁸⁵

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,

⁸³ STEELE, Jenny. Participation and Deliberation in Environmental Law. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2001, 21, 3, s. 438. ISSN 0143-6503.

⁸⁴ ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*. 1969, vol. 35, č. 4, s. 218-219. ISSN 0194-4363.

⁸⁵ Tamtéž s. 219-221.

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.⁸⁶

Žebřík forem účasti představený Sherry Arnstein je do značné míry ovlivněn turbulentní dobou, ve které vznikl.⁸⁷ 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. Nezabývá se již dalšími cíli, ke kterým může účast veřejnosti vést, ani tím, zda přenesení moci na veřejnost, je vždy tím nejvhodnějším řešením.⁸⁸

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 nejúčinnějších způsobů dělení. Nižší míry zapojení jsou obvykle méně časově náročné a méně nákladné, nejsou ovšem zároveň způsobilé 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 činnostmi 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 projevovat 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,

⁸⁶ Tamtéž, s. 221-224.

⁸⁷ Požadavky na zapojení veřejnosti se poprvé začaly více ozývat právě koncem 60. let minulého století v USA a byly doprovázeny demonstracemi a protesty veřejnosti. MENG, Tang; YAN, Wang. Resolutions of Modern Environmental Issues: Public Participation in Environmental Affairs. *Canadian Social Science*. 2003, 9. ISSN 1712-8056.

⁸⁸ DEAN, Rikki. Beyond Radicalism and Resignation: The Competing Logics for Public Participation in Policy Decisions. *Policy and politics*. 2016, s. 6. ISSN 0305-5736.

rovněž ani nedochází k přenosu pravomocí na veřejnost. Participační postupy ČR tak spíše varují v rozmezí jednotlivých podkategorií druhé kategorie, a to s ohledem na okruh svěřených procesních práv.

1.5.2. 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.⁸⁹

První formou zapojení veřejnosti je stav, kdy je veřejnost pouze požádána o schválení, či odmítnutí určitého plánu či záměru. Je od ní takřkajíc požadováno pouze finální „razítko“, aniž by měla reálnou možnost podílet se na samotné přípravě. Takové formy účasti bez propojení s jinými formami účasti označující 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.⁹⁰

Opačným přístupem je postup, kdy rozhodující orgány zapojí veřejnost před tím, 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.

⁸⁹ SPIJKERS, Otto, ARRON Honniball. Developing Global Public Participation. *International Community Law Review*. 2015, 17, s. 239. ISSN 1871-9732.

⁹⁰ Tamtéž, s. 233.

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.⁹¹ 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.⁹² Příklady nejsou časté. Přesto jsem na jeden v rámci přípravy této práce narazila a budu se mu věnovat v dalších částech této práce s ohledem na *Localism Act 2011* přijatý ve VB.

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.⁹³ 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 SZ. „Poradenské účasti“ pak proces posuzování vlivů dle ZEIA.

1.5.3. Členění na participaci a akceptaci dle Chiara Armeni

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

Armani 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, skutečný prostor pro zapojení

⁹¹ Tamtéž, s. 234.

⁹² Tamtéž, s. 235.

⁹³ Tamtéž, s. 240.

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.⁹⁴

Základní rozdíl mezi participačními a akceptačními modely Armani 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.

Armani 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 Armani 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*.⁹⁵

Jak bude patrné z rozboru právní úpravy ČR, jež tvoří obsah třetí části této práce, právní úprava ČR 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 právní úprava ČR předpokládá spíše vyjádření k dopadům, nežli k tomu, zda záměr realizovat či nikoliv pro něj samotný. Při pohledu na participační postupy ČR optikou představenou Chiarou Armani se proto kloním k názoru, že participační postupy ČR odpovídají

⁹⁴ ARMENI, Chiara. Participation in Environmental Decision-making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms. *Journal of Environmental Law*. 2016, 28, s. 415-416. ISSN 0952-8873.

⁹⁵ Tamtéž, s. 416 - 423.

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

1.5.4. Typologie Rikki Deana

Poslední zkoumanou typologií bude typologie sestavená Rikki 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.⁹⁶ Dean upozorňuje, že typologie postavené na pouze 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 čtyřech 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

⁹⁶ DEAN, Rikki. Beyond Radicalism and Resignation: The Competing Logics for Public Participation in Policy Decisions. *Policy and politics*. 2016, s. 6-8. ISSN 0305-5736.

pragmatickým cílem dosažení co nejkvalitnějšího rozhodnutí, nikoliv tím, že by veřejnost měla právo podílet se na rozhodování.⁹⁷

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 často terčem kritiky co do jejich praktické realizovatelnosti. Zřejmě i z tohoto důvodu jsou v rámci právních řádů spíše výjimečné.⁹⁸

Forma účasti veřejnosti nazvaná jako *volba a hlas* je svým fungováním velice podobná posledně 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.⁹⁹

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.¹⁰⁰ 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 Rikki Deanem je možné aplikovat na participační postupy ČR. 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

⁹⁷ Tamtéž, s. 10-13.

⁹⁸ Tamtéž, s. 13-16.

⁹⁹ Tamtéž, s. 16-18.

¹⁰⁰ Tamtéž, s. 18-20.

participačních postupů ČR 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 založeného na ochraně subjektivních práv na stupnici označující míru vyjednávání, kdy účastníci správních řízení mají samotřejmě podstatně silnější procesní postavení, než osoby účastníci se rozhodování skrze konzultativní formy účasti. V obou případech nicméně finální rozhodnutí náleží rozhodujícímu orgánu.

1.5.5. Konzultativní a plnoprávná účast

Dělením typickým pro české prostředí je rozdělení forem účasti veřejnosti na konzultativní a plnoprávnou účast.¹⁰¹ Toto rozdělení trefně popisují autorky Hana 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*“.¹⁰²

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 její vyjádření se 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*

¹⁰¹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. Právo životního prostředí. 3.vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

JANČÁŘOVÁ, Ilona, DUDOVÁ, Jana, HANÁK, Jakub, PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana, VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1.vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 716 s. ISBN 978-80-210-8366-0.

MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 35. ISBN 978-80-87439-16-6.

¹⁰² MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 34-35. ISBN 978-80-87439-16-6.

veřejnosti' nebo ,vypořádá obdržená písemná vyjádření' apod.), které umožňuje se s vyjádřením veřejnosti ,vypořádat' pouze zcela formálním způsobem, tj. ve skutečnosti se jimi nezabývat.¹⁰³

Jako plnoprávná, případně jako plnohodnotná, kvalifikovaná, či pravá účast pak bývá označována forma účasti, kdy jsou veřejnosti poskytnuty širší práva, včetně možnost napadnout finální rozhodnutí, pokud do nich bylo zasaženo. Typickým příkladem je přiznání postavení účastníka správního řízení včetně všech práv z tohoto postavení vyplývajících, jak bude blíže rozebíráno v rámci části věnované české právní úpravě.

1.6. Dílčí závěry

Veřejnost může nabývat mnoho podob, jednotlivými fyzickými a právnickými osobami počínaje, různými formami jejich sdružení konče. V rámci právní úpravy účasti veřejnosti je třeba rozlišovat zejména mezi dvěma základními pojmy, a to veřejností v širokém smyslu, které obvykle bývá přiznáno méně účastnických práv, a dotčenou veřejností, jejíž oprávnění již bývají širší. Pro samotný pojem účast veřejnosti na rozhodování existuje mnoho různých definic. Pro účely této práce nicméně postačí shrnutí, že účastí veřejnosti na rozhodovacích procesech se rozumí postupy, kterými se veřejnost může podílet na tvorbě rozhodnutí s dopadem na ni samou.

Vznik a rozvoj institutu účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí je nerozlučně spjat s prosazujícím se uznáním práva každého na příznivé životní prostředí, jakož i principem trvale udržitelného rozvoje. Mají-li jednotlivé osoby právo na příznivé životní prostředí, musí jim být poskytnut i nástroj k jeho ochraně. Účast veřejnosti na environmentálním rozhodování je rovněž výrazem sdílené odpovědnosti za stav životního prostředí. Samotné právo na účast na rozhodování by ovšem nemohlo vést k zamýšleným cílům, pokud by veřejnosti nebyl zároveň poskytnut přístup k potřebným informacím a právo se svých práv domáhat u soudu nebo jiného orgánu.

Počátek požadavku na účast veřejnosti na rozhodovacích procesech je možné vystopovat až do 60. - 70. let minulého století. Skutečný přelom ovšem nastal až v souvislosti se zprávou Světové komise pro životního prostředí a rozvoj *Our common future* z roku 1987, Deklarací o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeiro z roku 1992 a Agendou 21 z téhož roku a místa, prostřednictvím kterých se institutu dostalo mezinárodního uznání. Zřejmě nejvýznamnějším závazným dokumentem na mezinárodní úrovni je AÚ, která byla v roce 2018 následována další regionální úmluvou uzavřenou latinskoamerickými a karibskými státy. K uzavření mezinárodní úmluvy na celosvětové úrovni nicméně doposud nedošlo.

¹⁰³ Tamtéž, s. 35-36.

Institutu účasti veřejnosti na rozhodování bývá přiznávána celá řada pozitivních projevů. Mezi ty hlavní patří zvyšování informovanosti a kvality rozhodnutí, formulace veřejného zájmu, akceptace rozhodnutí ze strany veřejnosti, kontrola rozhodovacích postupů a transparentnost, vzdělávají veřejnosti a řada dalších. Žádný institut ovšem v sobě nenese jenom pozitiva. Základním negativním projevem je prodlužování a navyšování nákladů na rozhodování, když je zřejmé, že každé kvalitní rozhodnutí si vyžaduje svůj čas. Pochybnosti jsou vznášeny i co do reálného promítnutí názorů a hodnot celé společnosti či schopnosti veřejnosti přistupovat náležitě racionálně k nepopulárním záměrům.

Neexistuje univerzální forma účasti veřejnosti vhodná pro všechny rozhodovací postupy. Vždy je nutné určit, čeho má být v rámci rozhodovacího postupu primárně dosaženo a co je pro to možné obětovat. Při volbě participačního postupu je možné se inspirovat řadou typologií. Mezi tu nejznámější patří žebřík Sherry Arnstein rozdělující formy účasti veřejnosti na rozhodování podle míry zapojení a zmocnění veřejnosti. Existuje ovšem i řada dalších typologií zohledňujících vícero faktorů. Mezi těmi lze vyzdvihnout například typologii představenou Rikki Deanem. V ČR je typické dělení na účast konzultativní a plnoprávnou.

2. Mezinárodní a unijní rámec

Právní úpravy účasti veřejnosti na environmentálních rozhodovacích procesech ČR, VB i Irska jsou ve velké míře ovlivněny závazky, které pro tyto státy vyplývají z AÚ a práva EU. Všechny tři státy jsou smluvními stranami AÚ a všechny jsou (VB byla) členy EU. Je proto namístě alespoň v základech shrnout, jaké konkrétní závazky pro tyto státy z výše uvedeného vyplývají a kterým jsou povinny v rámci svých národních úprav dostát.

Cílem této práce nicméně není poskytnout podrobný rozbor AÚ a souvisejícího práva EU a následně identifikovat veškeré nedostatky v implementaci požadavků z nich vyplývajících do národních úprav těchto států, jak se tomuto tématu ostatně již věnovaly jiné odborné texty.¹⁰⁴ Jak jsem již předestřela úvodem této práce, jejím cílem je spíše pohled na celkový koncept právních úprav, než rozbor stále se měnících detailů. Proto se v této části práce zaměřím zejména na identifikaci hlavních zásad a požadavků na právní úpravy účasti veřejnosti, na kterých jsou AÚ a právo EU vystavěny.

Požadavky zakotvené v AÚ a právu EU představují v zásadě základní požadavky, které by dle odborné veřejnosti měly směřovat k zajištění efektivní právní úpravy účasti veřejnosti a k maximálnímu možnému dosažení cílů účasti veřejnosti. Takto extrahované zásady a základní požadavky proto v dalších částech této práce použiji jako hodnotící kritéria ke zkoumání i jednotlivých národních úprav ČR, VB a Irska. Mým předpokladem přitom je, že míra jejich zanesení do národních úprav, či spíše způsob, jak jsou zpracovány a s ohledem na jaký okruh osob, pak do značné míry ovlivňuje i míru, do jaké jsou naplňovány cíle účasti veřejnosti, jak byly popsány v první části této práce.

2.1. Aarhuská úmluva

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 - lze označit za základní kámen právních úprav všech členských států EU, včetně ČR, VB a Irska, jakož i všech dalších států, které k ní přistoupily. Jak se uvádí na stránkách Ministerstva pro životní prostředí ČR: „*V mezinárodním kontextu je považována za jeden z nejvýznamnějších dokumentů své doby - je charakterizována jako kvalitativní předěl*

¹⁰⁴ Např. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová.
VOPARILOVÁ, Magdaléna. *Právo na informace a účast veřejnosti ve věcech životního prostředí*. Praha, 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Damohorský.
MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6.

v komunikaci mezi státní správou a občany, jako nástroj k prohloubení demokracie a k prosazení lidských práv a svobod.“¹⁰⁵

Velmi citované je i prohlášení Kofi Annana zastávajícího v době přijetí AÚ post generálního tajemníka OSN, který o AÚ prohlásil: „Přes regionální rozměr Aarhuské úmluvy je její význam globální. Je to doposud nejpůsobivější rozpracování 10. principu Deklarace z Ria, který zdůrazňuje potřebu účasti občanů v záležitostech životního prostředí a zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnou správou. Jako taková je nejambicióznějším činem v oblasti ‘environmentální demokracie’, jaký byl doposud pod záštitou spojených národů podniknut.“¹⁰⁶

AÚ bývá označována jako nový druh environmentální dohody, neboť propojuje ochranu životního prostředí s právy lidskými. Úmluva uznává závazky současné generace vůči generacím budoucím a uvědomuje si, že udržitelný rozvoj může být dosažen jen při zapojení všech zúčastněných stran. Spojuje vládní odpovědnost s ochranou životního prostředí a zaměřuje se na interakci mezi orgány veřejné správy a veřejností. Na veřejnost je v AÚ nahlíženo jako na partnera rozhodujících orgánů. Jak přitom uvádí autorky Hana Müllerová a Petra Humlíčková: „Prvek zapojení veřejnosti a její postavení jako partnera veřejné správy je vyzdvihován jako projev zcela nového přístupu v mezinárodně-právní ochraně životního prostředí. (...) Postavení veřejnosti v roli partnera veřejné správy je velmi silným prvkem environmentální demokracie. „Angažovaná a kritická veřejnost“ je zde jednak důležitým hráčem při prosazování Úmluvy, jednak partnerem při formulování a implementaci veřejné politiky životního prostředí.“¹⁰⁷ Odborná veřejnost AÚ dále označuje jako první mezinárodní environmentální dohodu, která se zaměřuje výlučně na závazky států vůči jejich občanům a nevládním organizacím,¹⁰⁸ či první závazný mezinárodní nástroj, který se snaží komplexně a výhradně řešit otázky environmentálních práv občanů.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí [online]. Ministerstvo životního prostředí [cit.19.4.2020]. Dostupné zde: https://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace.

¹⁰⁶ ANNAN Kofi. Foreword. In: *The Aarhus Convention an Implementation Guide*. New York: United Nations, 2000, str. vii.

¹⁰⁷ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 9. ISBN 978-80-87439-16-6.

STEC, Stephen, CASEY-LEFKOWITZ, Susan. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York: United Nations, 2000. s. 1.

¹⁰⁸ JENDROSKA, Jerzy, STEC, Stephen. The Aarhus Convention: Towards a New Era in Environmental Democracy. *Environmental Liability*. 2001, 9, 3, s. 148.

¹⁰⁹ WATES, Jeremy. The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy. *Journal for European Environmental and Planning Law*. 2005, 2, 1. ISSN 1613-7272.

Přes svůj výše popsaný význam je AÚ dokumentem spíše regionálním. V současné době má 47 smluvních stran, z kterých drtivá většina jsou evropské státy. Výjimku tvoří například Ázerbajdžán, Kyrgyzstán nebo Turkmenistán. Smluvní stranou je i EU.

AÚ byla připravována v 90. letech na půdě Evropského hospodářského společenství OSN v rámci série konferencí evropských ministrů životního prostředí „Životní prostředí pro Evropu“, které vznikly z podnětu Josefa Vavrouška, tehdejšího ministra a předsedy Federálního výboru pro životní prostředí České a Slovenské federativní republiky, který v červnu 1991 pozval evropské ministry do Dobříše, aby společně diskutovali o problémech životního prostředí Evropy a možnosti posílení vzájemné spolupráce. Tím byla nastartována série konferencí ministrů, která vedla až k přijetí AÚ na 4. ministerské konferenci Evropské hospodářské komise OSN v dánském městě Aarhus 25. června 1998. Účinnosti pak AÚ nabyla 30. října 2001. Již při přijímání AÚ se uplatnily principy účasti veřejnosti. Jedná se historicky o první mezinárodní úmluvu, na jejíž přípravě se kromě obvyklých aktérů, jako jsou jednotlivé státy a mezinárodní organizace, podíleli také zástupci nevládních organizací.

K podpoře uplatňování principů zakotvených v AÚ na mezinárodní úrovni byla v roce 2005 přijata tzv. pravidla z Almaty.¹¹⁰ AÚ je dále doprovázena implementačním průvodcem, aktuálně v jeho druhém vydání z roku 2012, který poskytuje nezávazný návod pro implementaci jednotlivých ustanovení AÚ v rámci národních úprav. Přes svou nezávaznost bývá užíván k interpretaci příslušných ustanovení i soudními orgány, včetně SDEU.¹¹¹

V roce 2015 byla k AÚ vydána Maastrichtská doporučení způsobů podpory efektivní účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí¹¹² poskytující praktická doporučení k implementaci AÚ.

2.1.1. Východiska

AÚ vychází z uznání, že každý jedinec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a že má povinnost, jako jedinec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací. Aby byl schopen tomuto svému závazku dostát, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněn podílet

¹¹⁰ *Almaty Guidelines on Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums* [online]. Economic Commission for Europe, 2005 [cit. 21. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.unece.org/index.php?id=21464>.

¹¹¹ Např. R.(Edwards) v Environment Agency (C 260/11), č. 34.

¹¹² *Maastrichtská doporučení způsobů podpory efektivní účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí* [online]. Economic Commission for Europe [cit. 21. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envpppdm/ppdm-recs.html>.

se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.¹¹³ Tímto AÚ vytyčuje tři pilíře účasti veřejnosti, jak byly představeny výše.

Smluvní strany AÚ v rámci preambule dále prohlašují a uznávají některé přínosy spojované s účastí veřejnosti, a to zvyšování kvality rozhodnutí, zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, zvyšování odpovědnosti a transparentnosti rozhodování a posílení podpory veřejnosti ve prospěch rozhodnutí týkajících se životního prostředí. Další uznání se týká důležitosti rolí, které v rámci ochrany životního prostředí mohou sehrát jednotlivci, nestátní organizace a soukromý sektor.¹¹⁴ Preambule sama o sobě nestanovuje žádné závazné povinnosti. Přesto nelze její význam podceňovat, když poskytuje východiska, která je třeba vzít v úvahu při výkladu jednotlivých ustanovení, jak budou rozebírána níže.

Uznání práva jednotlivce na příznivé životní prostředí tvořící jedno z prvních východisek AÚ je ale zároveň i zakotveno v prvním článku AÚ, který uvádí: „*s cílem přispět k ochraně práva každého člena současné generace i generací budoucích na život v prostředí přiměřeném pro jeho zdraví a pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.*“ Jedná se o první uznání práva jednotlivce na příznivé životní prostředí v závazné části mezinárodní smlouvy.¹¹⁵

2.1.2. Definice veřejnosti a dotčené veřejnosti

AÚ rozlišuje mezi veřejností v širokém smyslu a dotčenou veřejností, což se následně odráží i v navazujících člancích. Je proto vždy potřeba věnovat pozornost tomu, jaký z těchto pojmů konkrétní ustanovení užívá a jakého okruhu osob se tedy týká. S ohledem na obě definice veřejnosti se uplatní pravidlo, že nikdo z nich nemůže být vyloučen na podkladě občanství, národnosti nebo bydliště, a v případě právnických osob na podkladě jejich místa registrace nebo místa skutečného centra jejich činnosti.¹¹⁶

Veřejnost je v AÚ definována velice jednoduše, a to jako jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí - jejich sdružení, organizace

¹¹³ Aarhuská úmluva, preambule, recitál 6 a 7.

¹¹⁴ Aarhuská úmluva, preambule.

¹¹⁵ BRADY, Katy. New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters. *Environmental Policy and Law*. 1998, 28, 2, s. 70. ISSN: 0378-777X.

¹¹⁶ Aarhuská úmluva, čl.3, odst.9

nebo skupiny.¹¹⁷ Jednoduše tak lze říci, že pod pojem veřejnost se řadí kdokoliv, a to včetně sdružení bez právní subjektivity, umožňuje-li to národní úprava.¹¹⁸

Jinak tomu je s ohledem na dotčenou veřejnost, kterou AÚ definuje jako „*veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem*“.¹¹⁹

Dotčená veřejnost tak představuje podstatně užší výsek veřejnosti. Přesto se stále jedná o velice širokou definici, a to již s ohledem na skutečnost, že nevyžaduje dotčení pouze na právním řádem uznaných právech, ale postačí dotčení na zájmech, a to jak právních, tak faktických. Tím jde AÚ nad rámec testu dostatečného zájmu (*sufficient interest*) obvyklého v mezinárodních úpravách, zejména common law, jakož i nad rámec právního zájmu typického pro střední Evropu.¹²⁰

Význačným rysem definice je zahrnutí nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí, a to za předpokladu, že splňují požadavky vnitrostátního práva. Na první pohled se může zdát, že je smluvním stranám tímto poskytnuta vysoká míra uvážení s ohledem na nastavení kritérií na organizace, kterým budou přiznána práva obsažená v AÚ. Tato kritéria ovšem musí splňovat další požadavky stanovené AÚ, a to ať již výše uvedený zákaz vyloučení na podkladě místa registrace nebo místa skutečného centra jejich činnosti, nebo povinnost smluvních stran přiměřeným způsobem uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny, které podporují ochranu životního prostředí, a zajistit, aby jejich právní řád byl v souladu s tímto závazkem.¹²¹ Požadavky na nevládní organizace tak nesmí být příliš zatěžující, politicky motivované, ale naopak podporovat vznik nevládních organizací a účast veřejnosti obecně.¹²² Ve švédském případě SDEU č. C-263/08 bylo například shledáno v rozporu se závazky vyplývajícími z AÚ, jak byly implementovány do práva EU, když podmínkou pro podání

¹¹⁷ Aarhuská úmluva, čl. 2, odst. 5.

¹¹⁸ EBESSON, Jonas, GAUGITSCH, Helmut, JENDROSKA, Jerzy, MARSHALL, Fiona, STEC Stephen. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. 2. vydání. New York: United Nations, 2014. s. 55.

¹¹⁹ Aarhuská úmluva, čl. 2, odst. 4.

¹²⁰ DELLINGER, Myanna 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, 23, s. 325. ISSN 1050-0391.

¹²¹ Aarhuská úmluva, čl. 3, odst. 4.

¹²² EBESSON, Jonas, GAUGITSCH, Helmut, JENDROSKA, Jerzy, MARSHALL, Fiona, STEC Stephen. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. 2. vydání. New York: United Nations, 2014. s. 58.

odvolání proti určitému záměru bylo, aby environmentální organizace měla alespoň 2.000 členů,¹²³ což bylo shledáno jako neúměrná podmínka nedůvodně blokující účast veřejnosti.

Definice samotné účasti veřejnosti v AÚ obsažena není.

2.1.3. Obecné požadavky

Před samotnou úpravou jednotlivých pilířů AÚ vytyčuje v článku 3 obecné požadavky vztahující se na všechny její pilíře. Hned v prvním ustanovení je samozřejmá leč stěžejní povinnost přijmutí opatření s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení AÚ, tedy včetně povinností k umožnění efektivní účasti veřejnosti na rozhodování, jak budou rozebrány níže. Dále je vhodné upozornit na požadavek, aby vedoucí úředníci a úřady pomáhali veřejnosti v její snaze o přístup k environmentálním informacím a poskytovali jí rady, aby usnadňovali veřejnosti účast na rozhodování a její snahu o přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, jakož i požadavek podpory environmentální osvěty a vzdělávání veřejnosti a dále uznání a podpory sdružení, organizací a skupin, které podporují ochranu životního prostředí.

AÚ zároveň výslovně uvádí, že její ustanovení nebrání smluvním stranám v přijímání opatření směřujících k širšímu zapojení a zmocnění veřejnosti. AÚ stanovuje pouze minimální požadavky, kterým musí státy dostát.

Neméně důležitý je zákaz finančně postihovat nebo pokutovat, pronásledovat nebo obtěžovat osoby vykonávající práva přiznaná na základě AÚ. To se dle AÚ nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.

2.1.4. Účast veřejnosti

AÚ rozlišuje tři typy rozhodovacích procesů, na kterých má být veřejnosti umožněno se podílet, a to rozhodování o specifických činnostech (článek 6), tvorba plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí (článek 7) a účast na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů (článek 8). Ke každému z těchto třech typů pak AÚ stanovuje minimální požadavky na rozhodovací proces. Níže budou s ohledem na zaměření této práce blíže rozebírány požadavky na rozhodování o specifických činnostech a tvorbu plánů, programů a politik, tedy články 6 a 7 AÚ.

¹²³ Případ SDEU č. C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd, ze dne 15. října 2009.

2.1.5. Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech

Článek 6 AÚ se vztahuje na všechny procesy, v rámci kterých dochází k povolování vymezených specifických činností (například umístění elektrárny, povolení vypouštění odpadních vod, apod.). AÚ státním neukládá, jaká řízení mají být s ohledem na povolování těchto činností vedena. Ukládá minimální požadavky na jakákoliv řízení směřující k povolování vymezených specifických činností.

Zajištění účasti veřejnosti na řízeních s možným vlivem na životní prostředí

AÚ na prvním místě vymezuje činnosti, na které se ustanovení čl. 6 AÚ vztahuje, a to jednak odkazem na seznam činností uvedených v příloze č. 1 AÚ, a jednak stanovením, že ustanovení čl. 6 AÚ se dále budou vztahovat v souladu s vnitrostátním právem smluvních stran i na činnosti neuvedené v příloze č. 1, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí. AÚ ovšem rovněž dává smluvním stranám možnost v konkrétních případech stanovit, že se na rozhodování ustanovení článku č. 6 neužije, a to pokud se jedná o činnosti k zajištění bezpečnosti státu, nebo pokud se strany domnívají, že by uplatňování tohoto článku mohlo tyto cíle nepříznivě ovlivnit.

Přiměřené, včasné a účinné informování o environmentálním rozhodování v dostatečně rané fázi procedury

Prvním požadavkem na samotné nastavení rozhodovacích procesů je, aby zainteresovaná (tzn. dotčená) veřejnost byla přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování a byly jí poskytnuty vymezené údaje zahrnující mimo jiné informace o žádosti a navrhované činnosti, povaze možného rozhodnutí, příslušném orgánu, předpokládaném průběhu řízení včetně možnosti seznámení se s podklady a podání připomínek a informace o tom, zda činnost podléhá procesu EIA.

Ustanovení tím vymezuje základní požadavky na informování o rozhodovacím procesu, a to s ohledem na dotčenou veřejnost, nikoliv veřejnost v širokém slova smyslu. Toto nastavení je nicméně nezbytné vykládat v duchu definice dotčené veřejnosti, která nezahrnuje například pouze nositele věcných práv v nejbližším okolí, ale všechny, kteří by mohli mít na věci zájem nebo, kteří by mohli být záměrem dotčeni. Stále se tak jedná o velice širokou skupinu. Povinnost je formulována pomocí trpného rodu, a to vzhledem ke skutečnosti, že ji smluvní strany mohou

přenést na jiné osoby a sami, resp. rozhodující orgány, pak působit jako garanti splnění povinnosti.¹²⁴

AÚ nepožaduje, aby byly rovnou poskytnuty veškeré podklady. Postačí dostatečné vymezení záměru a informace o tom, kde je možné získat další podrobnější informace.

Ustanovení zakotvuje dva možné způsoby informování veřejnosti, a to veřejné oznámení a individuální oznámení. Veřejným oznámením se rozumí způsob, kterým je informace poskytnuta co největšímu možnému počtu osob bez adresného zacílení na konkrétní osoby za užití obvyklých způsobů komunikace jako jsou například noviny, rozhlas, oznámení na místě či vyvěšení na úřední desce. Průvodce k AÚ přitom upozorňuje, že k zajištění skutečně efektivního informování nebývá dostatečné spolehnout se pouze na jeden prostředek informování, ale naopak je vhodné tyto vhodným způsobem kombinovat. Individuální informování pak zahrnuje adresné informování konkrétních osob a dle průvodce AÚ by se mělo užívat zejména v případech, kdy mohou být dotčeny soukromé zájmy.¹²⁵

AÚ užívá s ohledem na informování tři termíny, a to přiměřenost, včasnost a efektivnost. Naplnění těchto cílů se, jak bude patrné z níže uvedeného, částečně překrývá.

Za přiměřené (*adequate*) informování se dle průvodce k AÚ považuje oznámení, které efektivně cílí na veřejnost, která může být rozhodnutím dotčena. Jako příklad informování, které nelze považovat za přiměřené, je v průvodci uveden litevský případ posuzovaný Výborem AÚ pod č. CCC/C/2006/16, kdy z oznámení o zahájení řízení o povolení určitého záměru nebylo možné jasně seznat skutečnou povahu připravovaného záměru a dotčená veřejnost tak neměla adekvátní informace k rozhodnutí, zda má zájem se rozhodování účastnit. Za přiměřené je tak potřeba považovat oznámení, které je způsobilé efektivně se dostat do povědomí dotčené veřejnosti a poskytnout jí dostatek adekvátních informací o povaze záměru k rozhodnutí, zda má zájem se povolovacího procesu účastnit.

Včasnost oznámení je nerozlučně spjata s požadavkem na umožnění účasti veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

Efektivnost v sobě dle průvodce AÚ zahrnuje nejenom zajištění toho, aby se informace dostala k adresátům, ale aby byla srozumitelná a zapojení veřejnosti co nejvíce usnadnila. Volba prostředku musí být učiněna s ohledem na konkrétní okolnosti případu. V některých případech

¹²⁴ EBESSON, Jonas, GAUGITSCH, Helmut, JENDROSKA, Jerzy, MARSHALL, Fiona, STEC Stephen. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. 2. vydání. New York: United Nations, 2014. s. 134.

¹²⁵ Tamtéž, s. 135.

může být vhodné kombinovat plošné formy s formami specificky cílícími na konkrétní skupiny.¹²⁶

Rozumné lhůty pro jednotlivé fáze rozhodování

Lhůty k účasti veřejnosti mají být upraveny tak, aby veřejnosti poskytly dostatek času na seznámení se se záměrem, obstarání případných dalších informací a přípravu, a tím i umožnily efektivní účast veřejnosti. V komplexních řízeních, při kterých dochází k zapojování veřejnosti ve více fázích rozhodování, se tento požadavek vztahuje na všechny fáze rozhodování.

Vedle samotné délky poskytnuté lhůty je třeba dbát i širších souvislostí. Ve španělském případě ACCC/C/2008/24 například byla za nedostačující prohlášena 20-ti denní lhůta, v průběhu které se konaly významné celostátní svátky.¹²⁷

Účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování

Účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná, představuje jeden ze stěžejních požadavků na účast veřejnosti při rozhodování o povolování záměrů. Tento požadavek nezakazuje příslušným úřadům, aby si učinily předběžný názor. Nesmí ovšem před patřičným zapojením veřejnosti dojít k rozhodnutí, kterým by se uzavřela některá z možností. V případě komplexního či vícestupňového rozhodování se předpokládá včasné zapojení veřejnosti s ohledem na každou z fází takového rozhodování.

V souvislosti s účastí v počátečním stadiu rozhodování je dobré zmínit i odst. 5 daného článku, který stanovuje, že by smluvní strany ve vhodných případech měly stimulovat případné žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili zainteresovanou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti. Tento odstavec umožňuje smluvním stranám přenést část odpovědnosti na žadatele a tím usnadnit rozhodujícím orgánům plnění jejich povinností, a to s ohledem na skutečnost, že vyhledání a informování veškeré dotčené veřejnosti může být v některých případech velmi náročné a časově nákladné. Vedení žadatelů k zahájení diskuze ještě před podáním žádosti zároveň může mít pozitivní vliv na celé řízení tím, že zvyšuje pravděpodobnost vzájemného pochopení a lepšího zohlednění všech přítomných zájmů ve finálním rozhodnutí, a tím i přispívá k lepšímu rozhodnutí samému. Přímá diskuze mezi žadatelem a veřejností zprostřívá orgán veřejné správy funkce prostředníka a zvyšuje věrohodnost informací tím, že zkracuje vzdálenost, kterou tyto musí překonat.

¹²⁶ Tamtéž, s. 135-137.

¹²⁷ Tamtéž, s. 142.

Vyhledání a informování dotčené veřejnosti žadatelem ovšem neznamená, že by mu bylo poskytnuto právo identifikovat dotčenou veřejnost pro daný případ a tím i případně omezit její okruh. Popsaná pomocná činnost žadatele nezavazuje orgán veřejné správy jeho primární odpovědnosti identifikovat všechny dotčené osoby a zajistit jejich informování.¹²⁸

Přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování

AÚ ukládá smluvním stranám od příslušných státních orgánů požadovat, aby byl zainteresované (tzn. dotčené) veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování. Informace musí být přístupné na požádání v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátní legislativou, zdarma a co možná nejdříve poté, co se stanou dostupnými. AÚ rovněž vymezuje případy, kdy je poskytnutí možné odmítnout, a to v případě, kdy státní orgán, kterému je žádost adresována, informace nemá, žádost je zjevně nepřiměřená nebo nesmyslná, týká se nedokončených nebo interních materiálů, nebo v případech, kdy by mohlo dojít k zásahu do zájmu na obranyschopnosti státu, soudních řízení, obchodních tajemství, práva duševního vlastnictví, apod.

Opět se jedná o oprávnění poskytnuté pouze dotčené veřejnosti, nikoliv veřejnosti v širším slova smyslu. Na druhou stranu lze ovšem předpokládat, že osoba, která o informace projeví zájem, má i zájem na řízení. Je proto možné přistoupit i k výkladu, že jakákoliv osoba se projevením zájmu kvalifikuje do postavení dotčené veřejnosti. Ve výsledku by tak přístup měl být umožněn každému, kdo o to projeví zájem, a nejedná se o případy, kdy je naopak možné přístup odmítnout, tedy například o zjevně nepřiměřené a nesmyslné žádosti.

Povinnost se nevztahuje pouze na environmentální informace, ale na všechny informace významné pro dané rozhodnutí. Právo dle tohoto odstavce ovšem na druhou stranu působí pouze po dobu trvání konzultačního procesu. Po jeho skončení je nutné postupovat dle ustanovení upravujících právo na environmentální informace, jedná-li se o environmentální informaci. Zásadní je rovněž výklad toho, co se rozumí pojmem „dostupné.“ V širším pojetí by se mohlo jednat o pouhou skutečnost, že informace v dané době existují. Implementační průvodce se však k této možnosti příliš nepřiklání a nabízí užší výklad dostupnosti odvislý od držení informace příslušnými osobami, tedy rozhodujícím orgánem, navrhovatelem a případně dalšími.

AÚ rovněž vymezuje minimální okruh informací, kterých se výše uvedená povinnost týká, který mimo jiné zahrnuje charakteristiku navrhované činnosti, včetně odhadu emisí, popis významných vlivů na životní prostředí, popis opatření předpokládaných k prevenci těchto vlivů

¹²⁸ Tamtéž, s. 146.

a emisí, netechnický popis výše uvedeného, popis hlavních alternativ a variant navrhované činnosti, které navrhovatel zkoumal, a veškeré hlavní dokumenty, zprávy a doporučení.¹²⁹

Možnost předkládat připomínky a podklady

Má-li účast veřejnosti vést ke kvalitním a informovaným rozhodnutím, je nezbytné veřejnosti umožnit předkládat připomínky a jiné podklady. Toto právo je poskytnuto veřejnosti v širokém slova smyslu, nikoliv pouze dotčené veřejnosti. Není proto dostatečné, aby možnost vyjádřit se byla poskytnuta například jen vybraným organizacím jako zástupcům veřejnosti. Právo předkládat připomínky a jiné dokumenty má dle AÚ náležet všem bez ohledu na formu, vztah k předmětu rozhodování či místu, kde má být záměr umístěn, apod. Příslušný orgán by se následně měl se všemi přijatými připomínkami a podklady vypořádat. Nemůže je odmítnout na základě toho, že by jejich podatel nebyl oprávněn je předložit.

Co se týče formy, AÚ ukládá členským státům zakotvit takové postupy, které veřejnosti umožní předkládat jakékoliv připomínky či podklady, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti, písemně nebo - v případě vhodnosti - na veřejném slyšení nebo na veřejném šetření s žadatelem.

Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti

Výsledky účasti veřejnosti musí být v rozhodnutí náležitě vzaty v úvahu. Účast veřejnosti by se neměla omezit na pouhý prázdný proces bez reálného dopadu na výsledek rozhodování, který by vedl pouze k frustraci veřejnosti a nebyl schopen dosáhnout žádných z výše vytyčených cílů.

Nejčastějším procesním nástrojem, jak zajistit naplnění výše uvedeného požadavku, je povinnost výsledné rozhodnutí řádně zdůvodnit a uvést, jak byly vzaty v úvahu výstupy konzultací s veřejností, jak byly připomínky veřejnosti zapracovány či případně proč bylo zvoleno řešení rozporné s připomínkami. Pomineme-li totiž formy účasti veřejnosti, kde je veřejnosti přímo svěřeno rozhodnout o projednávaném návrhu (např. referendum), není povinností rozhodujícího orgánu rozhodnout v souladu s připomínkami, musí je pouze náležitě vzít v úvahu. Pravomoc rozhodnout a odpovědnost za finální rozhodnutí nadále náleží rozhodujícímu orgánu, který ovšem musí své rozhodnutí rovněž dostatečně odůvodnit.

K splnění rozebírané povinnosti je stěžejní výklad pojmu „náležitě vzít v úvahu“. Poměrně zdařilou definici, kterou následně zahrnul i implementační průvodce k AÚ, poskytují

¹²⁹ Tamtéž, s. 147-148.

Standardy účasti veřejnosti přijaté v Rakousku, které stanovují: „*Vzít v úvahu znamená posoudit různé argumenty vznesené v rámci konzultací z technického hlediska, pokud je to nezbytné prodiskutovat je s účastníky, vyhodnotit je přezkoumatelným způsobem, a následně je učinit součástí úvah nad návrhem připravované politiky, plánu, programu či jiného právního nástroje.*“¹³⁰

Nesplnění požadavku, aby připomínky veřejnosti byly náležitě vzaty v úvahu, by mělo oprávnit osoby, jejichž připomínky nebyly vzaty v úvahu, k napadení rozhodnutí dle čl. 9 odst. 2 AÚ.

Informování veřejnosti o vydaném rozhodnutí a jeho zpřístupnění

Na závěr celého procesu má být dle AÚ rozhodujícím orgánům uložena povinnost, aby veřejnost byla v souladu s vnitrostátními postupy o výsledném rozhodnutí informována a byl jí zpřístupněn text rozhodnutí a důvody a hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno. AÚ na rozdíl od oznámení rozhodovacího procesu nestanovuje bližší požadavky na oznámení rozhodnutí a je tak smluvním stranám poskytnut větší prostor pro vlastní úvahu. Povinnost zahrnout i důvody rozhodnutí jako předpoklad přezkoumatelnosti je nicméně explicitně zakotvena.

Ustanovení rovněž, na rozdíl od oznámení rozhodovacího procesu, vztahuje povinnost informovat veřejnost na veřejnost v širokém slova smyslu, nikoliv pouze dotčenou veřejnost. Implementační průvodce k důvodům tohoto rozdílného pojetí mlčí. V praxi bývají prostředky zveřejnění v obou případech obdobné.

Lhůta k zveřejnění by měla být stanovena s ohledem na konkrétní okolnosti, zejména lhůty, ve kterých je možné výsledné rozhodnutí napadnout. V oznámení nemusí nutně být obsažen celý text rozhodnutí a jeho zdůvodnění. Měly by nicméně být poskytnuty informace, kde je možné se s ním seznámit.¹³¹

Shrnutí s ohledem na okruh oprávněných osob - veřejnosti

Okolností, která si bezpochyby zaslouhuje podrobnější rozbor, je, které z výše uvedených požadavků se vztahují k veřejnosti v širokém pojetí a které pouze na dotčenou veřejnost. Požadavky směřující pouze na dotčenou veřejnost zahrnují oznámení rozhodovacího procesu, stimulaci žadatele k vyhledání dotčené veřejnosti a zahájení diskuze ze strany žadatele před

¹³⁰ Tamtéž, s. 155.

¹³¹ Zpráva Výboru AÚ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, čl. 81.

EBESSON, Jonas, GAUGITSCH, Helmut, JENDROSKA, Jerzy, MARSHALL, Fiona, STEC Stephen. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. 2. vydání. New York: United Nations, 2014. s. 158.

podáním samotné žádosti a zpřístupnění podkladů relevantních pro dané rozhodování. Naopak právo podávat připomínky a oznámení finálního rozhodnutí směřují k celé veřejnosti.

Zakotvení vyhledání a zahájení diskuze před podáním žádosti s ohledem na dotčenou veřejnost se jeví jako logické. Slovní spojení „vyhledání veřejnosti“ by se naopak samo o sobě zdálo jako nesmyslné. Přirozeně pak nelze po návrhovateli žádat, aby zahájil diskusi s celou veřejností. S ohledem na definici dotčené veřejnosti lze navíc osobu, která o diskusi projeví zájem, přímo řadit do dotčené veřejnosti. Povinnost tak v zásadě předpokládá aktivitu směřující k vyhledání osob, které by mohly být rozhodováním dotčeny, nebo na něm mohly mít zájem, a zahájení diskuze se všemi, kteří o to následně zájem skutečně projeví.

Poněkud zarážející se může zdát povinnost o rozhodovacím procesu stanoveným způsobem informovat pouze dotčenou veřejnost, ovšem právo podávat připomínky přiznat veřejnosti v širokém slova smyslu, když oznámení lze chápat jako předpoklad toho, aby se veřejnost o rozhodovacím procesu dozvěděla a mohla v návaznosti na to připomínky podat. Dle mého názoru může být toto odůvodněno výkladem pojmu dotčená veřejnost a nároky kladenými na oznámení. Pokud k veřejnosti přistupujeme jako ke komukoliv, není možné po rozhodujících orgánech požadovat, aby zajistily, že se informace skutečně dostane k jakékoliv osobě nehledě na místo, kde se daná osoba pohybuje, apod. Je proto logické, že oznámení bude primárně směřovat k užšímu, ač stále velice širokému, okruhu osob dotčené veřejnosti, například obyvatelům dané oblasti apod. Následně ovšem není rozumný důvod omezovat osoby, které se mohou k záměru vyjádřit, a to zvláště pokud přistoupíme na konstrukci, že podáním připomínky člen veřejnosti projeví zájem o rozhodování a tím se kvalifikuje na člena dotčené veřejnosti. Pokud se tedy informace dostane i k členům širší veřejnosti a tito pojmu o rozhodovací proces zájem a rozhodnout se v něm uplatnit své připomínky, nemůže jim v tom být bráněno a rozhodující orgán musí jejich vyjádření zohlednit. Vztažení povinnosti k široké veřejnosti nadto může být vedeno i úmyslem nevytvářet podmínky pro omezování práva podávat připomínky pouze na vybrané osoby. Pak by bylo nicméně otázkou, proč k tomuto postupu nebylo přistoupeno i s ohledem na právo na přístup k podkladům významným pro dané rozhodování. Pokud by pak zakotvení požadavku na informování dotčené veřejnosti bylo zdůvodněno faktickou nemožností efektivně dostat informaci do povědomí skutečně kohokoliv, je zarážející, proč informace o samotném rozhodnutí naopak je vztažena k široké veřejnosti. Implementační průvodce k tomuto bohužel mlčí.

2.1.6. Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik

Právní úprava požadavků na účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí obsažená v čl. 7 je o poznání stručnější, než úprava účasti veřejnosti na povolování specifických činností. Smluvním stranám je tak poskytnuta větší volnost co do přijetí odpovídající úpravy.

Požadavky na tvorbu plánu, programů a politik jsou včleněny do jediného odstavce: *„Každá strana přijme prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a to v transparentním a spravedlivém rámci, přičemž již poskytla nezbytné informace veřejnosti. V tomto rámci budou uplatněny odstavce 3, 4 a 8 článku 6. Příslušné orgány veřejné správy vymezí veřejnost, která se může účastnit, přičemž budou brány v úvahu cíle této úmluvy. Každá strana bude usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.“*¹³²

S ohledem na přípravu plánů a programů tak dochází k inkorporaci některých požadavků vymezených v čl. 6 AÚ, k čemuž jsou připojeny další, spíše obecné, požadavky. Požadavky na účast veřejnosti při přípravě politik jsou pak obecné zcela. Dále se proto tato práce bude zabývat pouze požadavky na přípravu plánů a programů.

Aarhuská úmluva neobsahuje definice pojmů plány, programy nebo politiky. Všechny zmíněné pojmy ovšem už mají jistý zaběhlý význam, ve kterém jsou běžně chápány. Panuje rovněž shoda na tom, že úprava směřuje k dokumentům připravovaným veřejnými orgány, nikoliv soukromými osobami. Okruh plánů, programů a politik, na které se ustanovení vztahuje je vymezen pojmem „týkajících se životního prostředí“.¹³³

Před samotným rozbořením jednotlivých požadavků je rovněž nutné upozornit na vymezení okruhu veřejnosti, na který ustanovení směřuje. AÚ ho totiž sama, vyjma informování veřejnosti, nevymezuje, ale ukládá orgánům veřejné správy, tedy nikoliv členským státům, vymezit veřejnost, která se může účastnit, přičemž musí být brány v úvahu cíle AÚ. Implementační průvodce k požadavku na vymezení veřejnosti uvádí, že cílem úpravy rozhodně není umožnit limitovat okruh veřejnosti, která se může procesu účastnit. V souladu s cíli AÚ naopak je umožnit širokou účast veřejnosti. K tomu průvodce navíc upozorňuje, že i jiné osoby než ty, na které je primárně cíleno, se mohou k věci vyjádřit. Informování o rozhodovacím procesu je

¹³² Aarhuská úmluva, čl. 7

¹³³ EBESSON, Jonas, GAUGITSCH, Helmut, JENDROSKA, Jerzy, MARSHALL, Fiona, STEC Stephen. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. 2. vydání. New York: United Nations, 2014. s. 173.

s ohledem na přípravu plánů a programů zakotveno způsobem směřujícím k široké veřejnosti.¹³⁴ Implementační průvodce tak předpokládá, že vymezení veřejnosti by mělo být širší, než okruh dotčené veřejnosti.

Povinnost umožnit účast veřejnosti na přijímání vymezených plánů a programů

Okruh plánů, programů a politik, na které se vztahují ustanovení AÚ je vymezen jako plány, programy a politiky „týkající se životního prostředí“, tedy nikoliv jako plány, programy a politiky, které „mohou mít významný vliv na životní prostředí“, jak je tomu s ohledem na povolování specifických činností. Tím je stanoven o něco vyšší věcný rozsah.¹³⁵

Povinnost přijmout prováděcí a jiná opatření pro účast veřejnosti

AÚ dále zakotvuje obecnou povinnost přijmout prováděcí a jiná opatření vedoucí k splnění cílů AÚ, tedy k zajištění skutečné a efektivní účasti veřejnost. Způsob provedení této povinnosti je ovšem plně v režii smluvních stran.

Transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti

Požadavek na transparentní a spravedlivý rámec v sobě zahrnuje zejména poskytnutí jasných a konzistentních pravidel účasti veřejnosti. Jasný rámec má následně rovněž členům veřejnosti umožnit domáhat se standardů zavedených pro účast veřejnosti při tvorbě plánů a programů.¹³⁶

Poskytnutí nezbytných informací

Povinnost poskytnout veřejnosti nezbytné informace v sobě zahrnuje především informace o zahájení rozhodovacího procesu a způsobu, jakým je možné se ho účastnit, jakož i informace o přístupu k podkladům vztahujícím se k připravovanému plánu či programu. Pojem nezbytné by měl být vykládán ve smyslu informace nezbytné k zajištění efektivní účasti.

Za upozornění rovněž stojí, že se povinnost poskytnout nezbytné informace, včetně informace o zahájení procesu, vztahuje k široké veřejnosti, nikoliv veřejnosti dotčené. Tím se právní úprava odlišuje od povinností stanovených s ohledem na povolování specifických činností.

¹³⁴ Tamtéž, s. 179-180.

¹³⁵ Tamtéž, s. 173.

¹³⁶ Tamtéž, s. 178.

S úpravou úzce souvisí článek čl. 5 odst. 3 písm. c) AÚ, který požaduje, aby smluvní strany zajistily přístup mimo jiné k politikám, plánům a programům týkajícím se životního prostředí jejich zpřístupňováním v elektronických databázích snadno přístupných veřejnosti prostřednictvím veřejných telekomunikačních sítí.

Společné požadavky

Článek 7 stanovuje některé požadavky na přípravu plánů a programů skrze odkaz na požadavky stanovené pro povolování specifických činností, a to konkrétně požadavek na zahrnutí rozumných lhůt k přípravě a účinné účasti veřejnosti, účast v počátečním stádiu, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřeny, a povinnost vzít v úvahu výsledky účasti veřejnosti. Skrze požadavek rozumných lhůt je pak nepřímo vtažen i požadavek na informování veřejnosti o rozhodovacím procesu, jelikož se na něho příslušný odstavec odkazuje. Všechny tyto požadavky musí být provedeny v transparentním a spravedlivém rámci, jak byl rozebírán výše.

Vedle požadavků, které výše uvedeným postupem inkorporovány jsou, je nicméně nezbytné zabývat se i těmi, u kterých k přímé inkorporaci nedošlo.

Vynechání požadavku na *vyhledání a konzultaci dotčené veřejnosti žadatelem před podáním žádosti* je poměrně logické, když subjektem, který připravuje příslušný plán, či program, je samotný orgán, čímž ustanovení ztrácí význam.

Jiná je situace v případě zajištění přístupu k informacím relevantním pro dané rozhodování. Ačkoli je zřejmé, že okruh informací vymezených s ohledem na povolování specifických činností není přiléhavý na přípravu plánů a programů, samotný princip by k zajištění efektivní účasti platit měl, což navrhuje i implementační průvodce.

Poněkud překvapivé je nezahrnutí povinnosti umožnit podávání připomínek ze strany veřejnosti, a to jak s ohledem na skutečnost, že připomínky ze strany veřejnosti tvoří neodmyslitelnou součást účasti veřejnosti, tak s ohledem na to, že AÚ následně ukládá vzít v úvahu výsledky účasti veřejnosti a k určité formě „vstupů“ ze strany veřejnosti tak logicky musí dojít. Implementační průvodce k tomuto uvádí, že skutečnost, že AÚ nepřistoupila k výslovnému zakotvení podávání připomínek ze strany veřejnosti, byla zřejmě vedena snahou ponechat smluvním stranám maximální flexibilitu s ohledem na konkrétní procesy.

Dále je vynechána povinnost informovat o výsledku procesu. Jak ovšem bylo uvedeno výše, informování a zdůvodnění výsledku procesu je tradičním nástrojem k zajištění, že výsledky účasti veřejnosti byly náležitě vzaty v úvahu, přičemž tento požadavek inkorporován je.

Povinnost informovat o rozhodnutí a důvodech, na kterých je založeno, tak vyplývá ze smyslu a logiky věci.¹³⁷

2.2. Právo EU

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech si začala nacházet svoji cestu do právních předpisů EU ještě před uzavřením AÚ. Příkladem může být nyní již nahrazená směrnice EIA 85/337/EEC ze dne 27. 6. 1985, která již v době svého přijetí obsahovala některé požadavky na účast veřejnosti.¹³⁸

Velkou proměnu práva EU se sebou nicméně přineslo právě přistoupení EU, resp. v tu dobu Evropského společenství, k AÚ. EU podepsala AÚ již v roce 1998 v dánském Aarhusu, a to 25. června, a následně ji schválila rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství.

V souvislosti s přistoupením k AÚ muselo dojít k zásadní úpravě práva EU. K tomu došlo zejména skrze přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, kterou tak došlo i k podstatné novelizaci v tu dobu platných směrnic EIA a IPPC (Směrnice o účasti veřejnosti). Spolu s výše uvedenými směrnicemi bylo přijato i nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

Přistoupením EU k AÚ se AÚ stala součástí právního řádu EU¹³⁹ a tím i závaznou pro členské státy EU a instituce EU.¹⁴⁰ V prohlášení učiněném EU v souvislosti se schválením AÚ nadto EU deklarovala svoji odpovědnost za plnění povinností vyplývajících z AÚ, které byly implementovány do platného práva EU. S ohledem na závazky, které se ještě nepodařilo plně implementovat (zejména přístup k soudní ochraně), nicméně dle prohlášení EU odpovědnost

¹³⁷ Tamtéž, s. 178-179.

¹³⁸ Směrnice Rady 85/337/EEC ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, čl. 6.

¹³⁹ Rozsudek SDEU, C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie, ze dne 8. 3. 2011, čl. 30.

¹⁴⁰ KRAMER, Ludwig, The EU and Public Participation in Environmental Decision-Making. In JENDROSKA, Jerzy, BAR Magdalena, ed. *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*. Cambridge: Intersentia, 2018. s. 124. ISBN: 1780686102.

nadále leží na členských státech, a to do doby, než budou závazky pokryty platným právem EU.¹⁴¹

Vzhledem k tomu, že i všechny členské státy EU k AÚ postupně přistupovaly, a to naposled Irsko, které AÚ ratifikovalo v roce 2012, dostaly se tímto do stavu dvojí vázanosti AÚ, tedy jak na úrovni mezinárodního práva, tak skrze právo EU. Závaznost skrze právo EU, alespoň co do povinností, které EU sama implementovala, má přitom zásadní význam s ohledem na donucovací mechanismy, které jsou v případě EU silnější.¹⁴²

Na druhou stranu ovšem právo EU nepokrývá celý rozsah rozhodovacích procesů spadajících pod AÚ. Implementace ze strany EU rovněž ne vždy dosahuje požadavků stanovených AU. Ostatně řízení ohledně porušení povinností vyplývajících z AÚ byla zahájena i s EU.¹⁴³

Dále je třeba zmínit, že ačkoliv je AÚ součástí práva EU a SDEU je oprávněn vést řízení o předběžných otázkách co do výkladu AÚ, doposud nebyl ze strany EU přiznán žádnému z ustanovení AÚ přímý účinek v rámci práva EU. SDEU nicméně deklaroval povinnost výkladu v souladu s cíli a závazky vyplývajících z AÚ.¹⁴⁴

Cílem této práce není poskytnout souhrnný výklad celé právní úpravy EU vztahující se k účasti veřejnosti, ani rozbor nedostatků práva EU v naplňování povinností vyplývajících z AÚ. Práce se, stejně jako v případě rozboru AÚ, naopak zaměří na identifikaci základních požadavků, na kterých je právo EU vystavěno, a tedy i základních požadavků vztahujících se na ČR, VB a Irsko k dalšímu zmapování mezinárodního právního rámce těchto států.

2.2.1. Směrnice o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů

Směrnice o účasti veřejnosti byla přijata v mezidobí mezi podpisem AÚ a jejím schválením ze strany EU. Důvodem přijetí směrnice bylo především zajištění souladu práva EU, respektive v tu dobu Evropského společenství, s AÚ před jejím schválením ze strany EU.

¹⁴¹ *Declaration upon approval* [online]. United Nations [cit.19.4.2020]. Dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec.

¹⁴² LEE, Maria, ABBOT, Carolyn. The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention. *The Modern Law Review*. 2013, 66, 1, s. 82. ISSN: 0026-7961.

MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 23. ISBN 978-80-87439-16-6.

¹⁴³ Např. řízení ACCC/C/2008/32 (European Union), Client Earth.

¹⁴⁴ Rozsudek SDEU, C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie, ze dne 8. 3. 2011, čl. 30.

Východiska

Cílem směrnice dle jejího čl. 1 je přispět ke splnění závazků vyplývajících z AÚ přijetím ustanovení o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a zlepšením účasti veřejnosti a přijetím ustanovení o přístupu k právní ochraně v rámci směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES.

Směrnice tak obsahuje úpravu účasti veřejnosti při přijímání některých plánů a programů a dále i přistupuje k novelizaci v tu dobu platných směrnic EIA a IPPC. Neobsahuje nicméně úpravu účasti veřejnosti v řízeních o povolování záměrů. Ta je částečně ošetřena výše uvedenými směrnicemi EIA a IPPC, které ovšem nepokrývají celý rozsah těchto rozhodovacích procesů.

I okruh plánů a programů, na které se směrnice vztahuje, je omezen. Směrnice se uplatní pouze s ohledem na přípravu a změny či revize plánů nebo programů, jejichž vypracování je vyžadováno předpisy uvedenými v příloze I směrnice. Jedná se o předpisy, které do doby přijetí směrnice úpravu účasti veřejnosti neobsahovaly. S ohledem na ostatní předpisy směrnice v rámci úvodních ustanovení deklaruje, že jejich participační postupy budou rovněž postupně upravovány.¹⁴⁵ Směrnice dále výslovně vyčítá plány a programy, na které se nevztahuje, a to plány a programy navrhované výlučně za účelem národní obrany nebo přijaté v případě mimořádných situací civilního charakteru a dále plány a programy uvedené v příloze I, pro které je postup účasti veřejnosti upraven Směrnicí SEA nebo směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.¹⁴⁶

Pomineme-li tedy ty části směrnice novelizující procesy EIA a IPPC, ustanovení směrnice se uplatní pouze s ohledem na omezený okruh plánů a programů, které do té doby právní úpravou účasti veřejnosti nedisponovaly, a to navíc pouze pokud nedochází k jejich posouzení na základě Směrnice SEA nebo na ně nedopadají jiné uvedené výjimky.

Vedle cíle přispět ke splnění závazků vyplývajících z AÚ směrnice rovněž v rámci úvodních ustanovení zmiňuje některé přínosy spojené s účastí veřejnosti, když uvádí, že *„Účinná účast veřejnosti na přijímání rozhodnutí umožňuje veřejnosti vyjádřit své názory a obavy, které mohou být pro tato rozhodnutí podstatné, a těm, kdo rozhodují, umožňuje vzít tyto názory a obavy v úvahu, čímž se zvyšuje zodpovědnost a transparentnost rozhodovacího procesu a přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře*

¹⁴⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, úvodní ustanovení č. 10.

¹⁴⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, čl. 2, odst. 4 a 5.

učiněných rozhodnutí.“¹⁴⁷ Dále zdůrazňuje podporu vzdělávání veřejnosti v otázkách životního prostředí.

Definice

Směrnice obsahuje definici pojmu veřejnost, kterou vymezuje jako „jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“ Definice obsažená ve směrnici je v zásadě totožná s definicí obsaženou v AÚ. Její význam je na druhou stranu značně omezen tím, že veškerá úprava týkající se přijímání vybraných plánů a programů je vztažena k okruhu veřejnosti stanovenému členskými státy, jak bude uveden níže.

Definici dotčené veřejnosti směrnice neobsahuje. Namísto toho ukládá členským státům, aby vymezily veřejnost, která má právo účasti ve smyslu této směrnice, včetně nevládních organizací, které splňují všechny požadavky vnitrostátních právních předpisů, jako například organizace podporující ochranu životního prostředí.¹⁴⁸ Jediným požadavkem, který směrnice v tomto ohledu vznáší, tak je zahrnutí nevládních organizací, ovšem za předpokladu, že splňují všechny požadavky vnitrostátních právních předpisů. Uložení členským státům vymezit veřejnost, na kterou se úprava obsažená ve směrnici vztahuje, je velice významné, když veškeré závazky a práva zahrnuté do směrnice s ohledem na přípravu vybraných plánů a programů směřují k takto státy vymezenému okruhu osob, nikoliv široké veřejnosti. Členským státům je tím dán široký prostor, aby si samy určily okruh osob, kterým bude umožněno se na tvorbě vybraných plánů a programů ve smyslu směrnice účastnit. Na druhou stranu ovšem nelze zapomínat na povinnost přijmout úpravu způsobitou dosáhnout vymezených cílů, jakož i cílů AÚ, která je jak pro EU, tak členské státy závazná. Členské státy proto nemohou okruh veřejnosti vymezit zcela libovolně.

Definice účasti veřejnosti není, stejně jako v případě AÚ, obsažena.

Požadavky na účast veřejnosti

Směrnice vymezuje následující požadavky na přípravu vybraných plánů a programů:

- včasná a účinná možnost účasti veřejnosti;
- informování veřejnosti o návrzích plánů nebo programů nebo jejich změn či revizí, a to buď prostřednictvím veřejného oznámení, nebo jinými vhodnými prostředky jako například elektronickými médii, jsou-li k dispozici;

¹⁴⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, úvodní ustanovení č. 3

¹⁴⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, čl. 2, odst. 3.

- zpřístupnění veřejnosti náležitých informací o těchto návrzích, mimo jiné také informace o právu účastnit se rozhodování a o příslušném orgánu, kterému je možné předkládat připomínky nebo dotazy;
- právo veřejnosti vyjádřit své připomínky a stanoviska před přijetím rozhodnutí o plánech a programech, dokud jsou všechny možnosti výběru ještě otevřené;
- při přijímání těchto rozhodnutí náležitě přihlížet k výsledkům účasti veřejnosti;
- po posouzení připomínek a stanovisek vyjádřených veřejností příslušný orgán vyvine přiměřené úsilí k informování veřejnosti o přijatých rozhodnutích a o důvodech a úvahách, na nichž jsou tato rozhodnutí založena, včetně informací o procesu účasti veřejnosti.

Směrnice dále ukládá členským státům stanovit podrobné podmínky účasti veřejnosti tak, aby byla veřejnosti umožněna příprava a účinná účast, jakož i stanovit přiměřené lhůty poskytující dostatek času pro jednotlivé fáze účasti veřejnosti.¹⁴⁹

Z výše uvedeného je patrné, že směrnice s ohledem na přípravu některých plánů a programů přistupuje k výslovnému zakotvení požadavků, které AÚ do čl. 7 nezahrnula a tedy s ohledem na tvorbu plánů a programů výslovně neukládá, ač je lze v některých případech dovodit. Nejvýraznějším požadavkem v tomto smyslu je výslovné zakotvení práva veřejnosti podávat připomínky. Formulace jednotlivých požadavků se liší, což samozřejmě může mít dopad na jejich konkrétní provedení. V zásadě ovšem jejich zastoupení, vyjma požadavku na vedení žadatelů k identifikaci dotčené veřejnosti ještě před podáním žádosti, odpovídá požadavkům stanoveným AÚ pro povolování specifických činností.

Na druhou stranu ovšem směrnice veškeré tyto požadavky směřuje k vybranému okruhu veřejnosti, tak jak bude vymezen členskými státy. Žádný závazek se nevztahuje k široké veřejnosti. Toto neodpovídá požadavkům AÚ, když ta v případě plánů a programů předpokládá, že minimálně poskytnutí nezbytných informací bude směřováno k celé veřejnosti.

2.2.2. Směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Právní úprava posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí je upravena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 (Směrnice EIA). Jedná se o kodifikované znění původní směrnice Rady

¹⁴⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, čl. 2.

85/337/EHS z 27. června 1985, která byla od svého přijetí již vícekrát změněna a v zájmu přehlednosti a srozumitelnosti proto bylo nezbytné přistoupit k jejímu zrušení a kodifikaci obsahu.

Východiska

Cílem směrnice je zajistit, aby v souladu s principem prevence byly veřejné i soukromé záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, povolovány a realizovány pouze po předchozím posouzení jejich případného významného vlivu na životní prostředí. Východiska vztahující se k účasti veřejnosti jsou doslovně převzata ze Směrnice o účasti veřejnosti.

Okruh činností, na které se směrnice vztahuje, je vymezen v článku jedna jako veřejné a soukromé záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Záměr je definován jako provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl, nebo jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin. Výčet záměrů, na které se směrnice vztahuje, je obsažen v přílohách I a II směrnice a byl upraven tak, aby odpovídal Aarhuské úmluvě. V příloze I jsou obsaženy záměry, které podléhají posouzení vždy. Záměry vyčtené v příloze II podléhají posouzení, pokud tak stanoví členské státy na základě přezkoumání každého jednotlivého případu nebo na základě prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem.¹⁵⁰ Směrnice rovněž upravuje možnost a podmínky vynětí záměrů z posuzování.

Definice

Definice veřejnosti je totožná s definicí zakotvenou ve Směrnici o účasti veřejnosti. Na rozdíl od této směrnice ovšem Směrnice EIA obsahuje i definici dotčené veřejnosti, kterou definuje jako veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními podle této směrnice týkajícími se životního prostředí, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.¹⁵¹ I tato definice tedy v zásadě plně odpovídá definici obsažené v AÚ. Definice účasti veřejnosti není ve směrnici obsažena.

¹⁵⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011, čl. 1 odst. 2. písm. a) a čl. 4.

¹⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011, čl. 1 odst. 2. písm. e).

Požadavky na účast veřejnosti

Směrnice vymezuje následující požadavky na účast veřejnosti na procesu posuzování vlivů záměrů:

- poskytnutí veřejnosti vymezených informací prostřednictvím elektronických sdělovacích prostředků a veřejného oznámení nebo jiným vhodným způsobem v počáteční fázi rozhodovacích procesů a nejpozději, jakmile je možné tyto informace rozumně poskytnout. Tyto informace zahrnují zejména žádost o povolení a informaci, že podléhá posouzení vlivů, informace o příslušném úřadu, údaje k možnosti obdržet další informace a podat připomínky či dotazy, včetně lhůt k jejich podání, informace k povaze možného rozhodnutí, údaje k zpřístupnění vymezených informací a podrobné podmínky účasti veřejnosti;
- poskytnutí dotčené veřejnosti dalších vymezených informací, včetně hlavních zpráv a doporučení, a informací významných pro rozhodování, které vznikly po oznámení rozhodovacího procesu, a to v přiměřených lhůtách;
- poskytnutí dotčené veřejnosti včasných a účinných možností účastnit se rozhodovacího řízení a vyjádřit své připomínky a stanoviska příslušnému orgánu nebo orgánům v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené, tedy před učiněním rozhodnutí o žádosti o povolení;
- stanovení podrobných podmínek informování veřejnosti (například formou vývěsek v určité oblasti nebo oznámeními v místním tisku) a projednání s dotčenou veřejností (například písemným vyjádřením nebo veřejnou anketou) a přijetí nezbytných opatření na vhodné správní úrovni s cílem zajistit, aby příslušné informace byly veřejnosti přístupné v elektronické podobě;
- stanovení přiměřených lhůt pro jednotlivé fáze poskytující dostatek času, aby bylo možné informovat veřejnost a dotčená veřejnost měla dost času na přípravu a účinnou účast na rozhodování;
- zohlednění výsledků jednání a informací shromážděných výše uvedenými postupy v povoloacím řízení;
- odůvodnění rozhodnutí včetně výsledků přezkoumání informací obdržených výše uvedenými postupy;
- bezodkladné uvědomění veřejnosti o rozhodnutí a zpřístupnění hlavních důvodů a úvah, na kterých je založeno, a informace o účasti veřejnosti, včetně shrnutí výsledků

projednání a informací shromážděných výše uvedenými postupy a způsobu, jak byly začleněny či jiným způsobem vypořádány.¹⁵²

Výše uvedený výčet opět, vyjma motivace k předaplikačním diskuzím s dotčenou veřejností a s výhradou jiných formulací, v základu obsahuje veškeré požadavky stanovené AÚ. Směrnice naopak výslovně upravuje i povinnost zpřístupnit informace významné pro rozhodnutí, které vzniknou po oznámení rozhodovacího procesu.¹⁵³ Tento požadavek by ovšem dle mého názoru bylo možno dovodit z povinnosti přístupu k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování dle AÚ, když je zřejmé, že pro rozhodnutí jsou významné i informace vzniklé později v rámci rozhodovacího procesu.

Je nicméně nutné upozornit na v zásadě přesně opačnou úpravu, co do povinností směřujících k veřejnosti a dotčené veřejnosti. Zatímco AÚ oznámení o rozhodovacím procesu směřuje k dotčené veřejnosti, podávání připomínek ovšem již zakotvuje s ohledem na širokou veřejnost, směrnice toto přesně obrací. Směrnice naopak informace o rozhodovacím procesu směřuje vůči široké veřejnosti, umožnění podávat připomínky pak ukládá pouze s ohledem na dotčenou veřejnost. Tím dle některých autorů limituje právo podat písemné připomínky nebo se účastnit ústních jednání jen na osoby, které prokáží zájem na věci. Dle Jonathana Verschuuren toto může mít původ v odporu členských států proti umožnění účasti kterékoliv osoby, a to z důvodu, že jakmile někdo vstoupí do participačního procesu a získá tím „dostatečný zájem“ ve smyslu čl. 9 odst. 2, získává i oprávnění rozhodnutí napadnout u soudu, což je náhled prezentovaný nejen některými autory, ale i implementačním průvodcem k AÚ. Toto by dle Verschuurena mohlo vést k faktickému nepřímému založení *actio popularis*, které řada států odporuje.¹⁵⁴

Ačkoliv výše uvedená úvaha nepostrádá logiku, dovoluji si upozornit, že výše zmiňovaným důsledkům by se členské státy i tak nemusely vyhnout. Jak již jsem uváděla, ustanovení práva EU je třeba vykládat v souladu s AÚ. AÚ přitom jasně předpokládá umožnění podání připomínek komukoliv. Odlišné nastavení veřejnosti a dotčené veřejnosti je tak možné vykládat způsobem, že kdokoliv o rozhodovací proces projeví zájem, včetně podání připomínky a bez ohledu na to, zda k tomu byl vyzván, bude považován za člena dotčené veřejnosti. Osoby, které podají připomínky by tak nemusely prokazovat zájem na věci, když ten projevíly již

¹⁵² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011, čl. 6-9.

¹⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011, čl. 6, odst. 3, písm. c).

¹⁵⁴ VERSCHUUREN Jonathan. Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention. In: ETTY, Thijs F.M., SOMSEN, Han, ed. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press. 2004, 4, s. 6-7. ISBN 0-19-026786-3.

podáním samotné připomínky. Tomuto výkladu nasvědčuje hned první ustanovení vztahující se v rámci směrnice na účast veřejnosti, které uvádí: „*V zájmu zajištění účinné účasti dotčené veřejnosti na rozhodovacích procesech se následující informace sdělují veřejnosti ...*“¹⁵⁵ První krok je tak směřován vůči široké veřejnosti, když v tento okamžik ještě nevíme, kdo všechno může mít na rozhodování zájem tzn. může se ho chtít účastnit. Jakmile na oznámení kdokoliv zareaguje – projeví zájem, stává se členem dotčené veřejnosti. Rozdělení práv veřejnosti a dotčené veřejnosti ve Směrnici, proto nemusí znamenat, že připomínky může podat pouze osoba, která prokáže zájem, ale pouze výraz proměny chápání daných osob v důsledku zapojení do rozhodovacího procesu. Z důvodu povinnosti výkladu v souladu s AÚ by tento výklad měl převážet nad výkladem vedoucím k omezení okruhu osob, které mohou podávat připomínky, což AÚ neumožňuje. Danému výkladu navíc neodporuje ani skutečnost, že informace o výsledku rozhodnutí směřují opět k široké veřejnosti, když je zjevné, že o výsledku by měly být informovány i osoby, které v průběhu rozhodovacího procesu o něj zájem neprojevíly. Tento návrat k široké veřejnosti je tak naopak logický.

2.2.3. Směrnice o průmyslových emisích

Druhou ze směrnic, která byla v souvislosti s podpisem AÚ ze strany EU podstatně upravena, byla směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění. Ta byla nicméně následně nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění a ta pak nahrazena aktuálně platnou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Přijetí nové směrnice bylo vedeno hlavně potřebou zásadních změn do té doby platné právní úpravy, jakož i potřebou zajištění srozumitelnosti a přehlednosti, které se s postupnými úpravami do té doby platné právní úpravy vytrácely.

Východiska

Směrnice IPPC byla dle svých úvodních ustanovení přijata za účelem prevence, snižování a pokud možno úplného vyloučení znečištění vyplývajících z průmyslových činností v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ a zásadou prevence znečištění. Pro dosažení těchto cílů je dle směrnice zapotřebí stanovit obecný rámec pro kontrolu hlavních průmyslových činností. Rozdílné přístupy k omezování emisí do ovzduší, vody či půdy mohou totiž podporovat přenos

¹⁵⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011, čl. 6. odst. 2.

znečištění z jedné složky životního prostředí na druhou, než aby chránily životní prostředí jako celek.¹⁵⁶

Východiska vztahující se k samotné účasti veřejnosti jsou opět, s lehkými formulačními obměnami, v zásadě totožná s těmi uvedenými ve Směrnici o účasti veřejnosti. Nadto je přidáno prohlášení, že dotčené osoby z řad veřejnosti by měly mít přístup k právní ochraně, a přispívat tak k hájení práva na život v prostředí přiměřeném pro zdraví a blaho člověka.¹⁵⁷

Definice

Definice veřejnosti i dotčené veřejnosti jsou opět v zásadě stejné jako v případě dříve rozebíraných směrnic. S ohledem na dotčenou veřejnost bylo nicméně ve srovnání se Směrnicí EIA vypuštěno co do zájmu na rozhodování slovo *určitý*. Za člena dotčené veřejnosti se tak považuje mimo jiné ten, kdo má na rozhodování *zájem*. Není požadován *určitý zájem*. Tím se teoreticky snižuje potřeba specifikace zájmu, ač reálný dopad tohoto rozdílu bude zřejmě minimální. S ohledem na nevládní organizace je pak spojení „se předpokládá, že mají zájem“ nahrazeno spojením „se považují za mající zájem“. Samotná účast veřejnosti opět zůstává bez definice.

Požadavky na účast veřejnosti

Směrnice požaduje, aby členské státy zajistily, aby dotčená veřejnost dostávala včasnou a účinnou možnost účasti na řízení o udělení povolení pro nová zařízení a podstatné změny zařízení, aktualizace aj.¹⁵⁸ Konkrétní požadavky obsažené v příloze IV Směrnice jsou v zásadě totožné s požadavky Směrnice EIA, včetně odlišného nastavení ustanovení směřujících na veřejnost a dotčenou veřejnost v porovnání s AÚ, a není tedy důvod je zde opakovaně vypisovat.¹⁵⁹

2.2.4. Směrnice SEA

Právní úprava posuzování vlivů některých plánů a záměrů na životní prostředí je obsažena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 (Směrnice SEA).

¹⁵⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010, úvodní ustanovení č. 2 - 3.

¹⁵⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010, úvodní ustanovení č. 27.

¹⁵⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010, čl. 24.

¹⁵⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010, příloha IV.

Východiska

Východiska směrnice co do účasti veřejnosti obsažené v úvodních ustanoveních směrnice se liší od výše rozebíraných směrnic. Směrnice s ohledem na účast veřejnosti uvádí: „*Za účelem přispění k průhlednějšímu rozhodování a s cílem zajistit, aby údaje poskytované pro posuzování byly úplné a spolehlivé, je třeba stanovit, aby orgány s příslušnou působností v oblasti životního prostředí a veřejnost byly konzultovány během posuzování plánů a programů a aby byly stanoveny přiměřené lhůty, které ponechávají dostatečný čas na konzultace, včetně vyjádření stanoviska. (...) Členské státy by měly zajistit, aby při přijetí plánu nebo programu byly informovány příslušné orgány a veřejnost a aby jim byly zpřístupněny příslušné údaje.*“¹⁶⁰

Směrnice se vztahuje na plány a programy připravované nebo přijímané veřejnými orgány, které se připravují ve vymezených odvětvích a stanovují rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách Směrnice EIA. Dále se vztahuje i na plány a programy, ohledně kterých členské státy určí, že mohou mít významný vliv na životní prostředí.¹⁶¹

Definice

Z definic významných z hlediska účasti veřejnosti je ve směrnici obsažena pouze definice veřejnosti, která je v zásadě totožná s tou obsaženou v AÚ a výše rozebíraných směrnicích EU. Definici dotčené veřejnosti a účasti veřejnosti směrnice neposkytuje.

Stejně jako Směrnice o účasti veřejnosti nicméně ukládá členským státům vymežit okruh veřejnosti, na které se ustanovení, resp. vybraná ustanovení, směrnice vztahují. Směrnice konkrétně členským státům ukládá vymežit, „*kdo je veřejností, včetně veřejnosti dotčené nebo pravděpodobně dotčené rozhodováním podle této směrnice nebo zajímající se o toto rozhodování, včetně příslušných nevládních organizací, např. těch, které podporují ochranu životního prostředí, a jiných dotčených organizací.*“¹⁶² Směrnice tak ukládá státům blíže vymežit nejen dotčenou veřejnost, ale i veřejnost v širokém slova smyslu. Toto ovšem směřuje pouze k vymezenému úseku práv (pro účely čl. 5 odst. 2). Proto ačkoliv je předvídáno i další vymezení pojmu samotné veřejnosti v širokém smyslu, nemá toto vliv na rozsah definice veřejnosti poskytnuté samotnou směrnicí s ohledem na požadavky, kde směrnice cílí na veřejnost v širokém smyslu v jiných částech směrnice.

¹⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001, úvodní ustanovení čl. 15-18.

¹⁶¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001, čl. 2, písm. a) a čl. 3, odst. 2.

¹⁶² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001, čl. 6, odst. 4.

Požadavky na účast veřejnosti

Směrnice vymezuje následující požadavky na účast veřejnosti:

- zpřístupnit návrh plánu nebo programu a zprávu o vlivech na životní prostředí veřejnosti;
- veřejnosti, jak bude vymezena státy, poskytnout včas skutečnou příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřila své stanovisko k návrhu plánu nebo programu a doprovodné zprávě o vlivech na životní prostředí před přijetím plánu nebo programu nebo před jeho předáním k legislativnímu postupu;
- stanovit podrobnosti k informování a konzultacím s veřejností;
- vzít v úvahu přijatá vyjádření při vypracování plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu;
- povinnost informovat veřejnost při přípravě plánu nebo programu a zpřístupnit přijatý plán, včetně shrnutí, jak byly začleněny úvahy o životním prostředí, zpráva o vlivu na životní prostředí a vyjádření veřejnosti přijaté podle výše uvedeného.¹⁶³

Požadavky na účast veřejnosti jsou ve Směrnici SEA stanoveny obecněji než v jiných směrnících. V základech jsou ovšem opět velice obdobné, včetně omezení podání připomínek, resp. vyjádření stanoviska, na dotčenou veřejnost, resp. okruh veřejnosti vymezený členskými státy.

Zvláštní pozornost je nicméně nutné věnovat nastavení samotného procesu. Směrnice EIA předpokládá na začátku procesu zveřejnění žádosti o povolení záměru včetně informace, že podléhá posouzení vlivů na životní prostředí. Zpřístupňování samotné dokumentace k procesu EIA pak předpokládá v průběhu řízení o záměru.¹⁶⁴ Z toho mimo jiné vyplývá, že návrh je zveřejněn v době, kdy ještě nedošlo k posouzení vlivu na životní prostředí. Z textace Směrnice SEA, která zpřístupnění návrhu plánu či programu a zprávy o vlivech na životní prostředí upravuje dohromady a na to navazuje společným zakotvením možnosti veřejnosti vyjádřit se k návrhu plánu nebo programu a doprovodné zprávě o vlivech na životní prostředí, naopak vyplývá, že nutně nepředpokládá účast veřejnosti na přípravě samotné zprávy, ale naopak možnost se k ní vyjádřit až v době, kdy je předložena spolu s návrhem samotného plánu nebo programu. Tímto způsobem je ostatně i nastaven proces SEA ve VB a Irsku, jak budu blíže rozebírat v částech věnujících se právní úpravě VB a Irska. Tím ovšem dle mého názoru není zajištěna dostatečně včasná účast veřejnosti.

¹⁶³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001, čl. 6-9.

¹⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011, čl. 6, odst. 2 a 3.

Při zapojení veřejnosti do přípravy samotné zprávy o vlivech na životní prostředí by veřejnost mohla upozornit na některé nedostatky, či opomenutí některých vlivů, které by jinak nebyly do zprávy zahrnuty. V situaci, kdy je už zpráva připravena, ovšem může být vůle k jejímu doplnění poměrně omezená. Připojení připomínek veřejnosti k neúplné zprávě se mi pak jeví jako nedostatečné, když odborná zpráva obvykle disponuje větší mírou přesvědčivosti, nežli připomínky laické veřejnosti. Jsem proto přesvědčena, že účast veřejnosti by měla být umožněna již na přípravě samotné zprávy a Směrnice SEA by toto měla jasně zakotvit.

2.2.5. Směrnice o odpovědnosti za ŽP

Poslední ze směrnic, které se budu v rámci rozboru práva EU věnovat, je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Směrnice o odpovědnosti za ŽP), a to ve verzi posledního konsolidovaného znění ze dne 26. 6. 2019. Jak přitom upozorňuje Vojtěch Stejskal. *„Tato směrnice, která byla přijata na základě tzv. knih Evropské komise o odpovědnosti za škody na životním prostředí (zelené z roku 1993 a bílé z roku 2000), zaplňuje dosud prázdné místo v systému komunitární právní úpravy ochrany životního prostředí. A jako taková představuje zároveň jednu z nejkontroverznějších a potencionálně – co do dopadu - nejdalekosáhlejších součástí legislativy na ochranu životního prostředí, která kdy byla na úrovni EU přijata.“*¹⁶⁵

Východiska

Směrnice o odpovědnosti za ŽP se nevztahuje na všechny kategorie ztrát na životním prostředí, ale pouze na škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, škody na vodách a škody na půdě.¹⁶⁶ Je vystavěna na tom, že prevence a náprava škod na životním prostředí by měly být prováděny na základě zásady "znečišťovatel platí".¹⁶⁷ Tomu odpovídá i čl. 1 směrnice, podle kterého: *„Účelem této směrnice je vytvořit rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě ‚znečišťovatel platí‘ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je.“*

¹⁶⁵ STEJSKAL, Vojtěch. Účast veřejnosti v řízeních o prevenci a nápravě ekologické újmy na přírodních zdrojích v českém právu. In: MASLEN, Michal, MASÁROVÁ, Ľubica. Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave. Trnava: Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019. s. 111. ISBN 978-80-568-0320-2.

¹⁶⁶ Tamtéž.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004, čl. 2, odst. 1.

¹⁶⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004, úvodní ustanovení bod 2.

V rámci východisek Směrnice se mimo jiné uvádí: „Osoby postižené škodami na životním prostředí nebo pravděpodobně postižené osoby by měly být oprávněny požádat příslušný orgán, aby v jejich případě konal. Ochrana životního prostředí je širokým zájmem, v jehož jméně vždy nejednají nebo nemohou jednat jednotlivci. Proto by i nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí měly mít příležitost řádně přispívat k účinnému provádění této směrnice. Dotčené fyzické nebo právnické osoby by měly mít přístup k řízením, ve kterých jsou přezkoumávána rozhodnutí, jednání nebo nečinnost příslušných orgánů“¹⁶⁸

Definice

Směrnice nepracuje s pojmy veřejnost či dotčená veřejnost způsobem, jak s nimi pracují dříve rozebírané směrnice. Proto neobsahuje ani definici těchto pojmů. Směrnice na místo toho vymezuje osoby oprávněné podat žádost o přijetí opatření, když uvádí: „Fyzické nebo právnické osoby (a) dotčené škodami na životním prostředí nebo pravděpodobně dotčené osoby, nebo (b) mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami na životním prostředí, nebo (c) prohlašující, že došlo k porušení práva, je-li to požadováno správním právem procesním členského státu jako podmínka, jsou oprávněny předložit příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí nebo s bezprostřední hrozbou takových škod, jichž jsou si vědomy, a jsou oprávněny požadovat po příslušném orgánu, aby přijal opatření podle této směrnice.“¹⁶⁹ Směrnice pak ponechává na členských státech, aby stanovily, co představuje „dostatečný zájem“ a „porušení práva.“ K tomu směrnice doplňuje: „Za tímto účelem se zájem jakékoli nevládní organizace usilující o ochranu životního prostředí a splňující všechny požadavky vnitrostátního práva považuje za dostatečný pro účely pododstavce b). Takové organizace jsou také považovány za nositele práv, která mohou být porušena ve smyslu pododstavce c).“

Konstrukce vymezení osob oprávněných podat žádost o přijetí opatření tak v základu odpovídá obvyklé konstrukci definice dotčené veřejnosti. Za povšimnutí stojí omezení dostatečného zájmu na „zájem na rozhodování o životním prostředí“. To nicméně odpovídá cílům směrnice, jak je směrnice vymezuje v úvodních prohlášeních, podle kterých: „Tato směrnice má za cíl předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je a nijak se nedotýká práva na náhradu obvyklé škody, které zaručuje kterákoli příslušná mezinárodní dohoda upravující občanskoprávní odpovědnost.“

¹⁶⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004, úvodní ustanovení bod 25- 26.

¹⁶⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004, čl. 12, odst. 1.

Požadavky na účast veřejnosti

Směrnice stanovuje pouze právo vymezených osob předložit příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí nebo s bezprostřední hrozbou takových škod, požadovat po příslušném orgánu, aby přijal opatření podle této směrnice, a povinnost příslušného orgánu informovat vymezené osoby, které předložily svá vyjádření tomuto orgánu, o svém rozhodnutí přijmout nebo zamítnout danou žádost o opatření a toto rozhodnutí zdůvodnit.¹⁷⁰ Další požadavky na účast veřejnosti, resp. dotčených osob, nejsou stanoveny.

2.3. Požadavky vyplývající z mezinárodní a unijní úpravy

Cílem AÚ je stanovit minimální požadavky na účast veřejnosti na environmentálních rozhodovacích postupech, kterým by měly členské státy k zajištění efektivní účasti veřejnosti dostát. AÚ neukládá splnění veškerých požadavků s ohledem na veškerá řízení či celou širokou veřejnost, a to ať již z důvodu, že toto není vždy možné, či z důvodu odporu smluvních stran při přípravě textu AÚ, či z jiných možných důvodů. Rovněž ovšem nevylučuje, aby státy ve svých národních úpravách šly nad rámec minimálních požadavků. Ponecháme-li nyní tuto okolnost a konkrétní míru naplňování požadovanou AÚ stranou, je možné požadavky vymezené AÚ chápat jako určité standardy, ke kterým by měla právní úprava pro účely naplnění cílů účasti veřejnosti směřovat a, při zohlednění reálných možností, se je v maximální možné míře snažit naplnit. Naplnění řady požadavků stanovených AÚ je totiž do značné míry relativní¹⁷¹ a ani AÚ nestanovuje exaktní míru, kdy jsou tyto požadavky již naplněny. Co se týče úplnosti požadavků obsažených v AÚ, nejsem sama schopna identifikovat požadavek na úpravu, který by v AÚ chyběl, a na žádný takový jsem nenarazila ani v odborné literatuře. Požadavky obsažené v AÚ naopak korespondují s odbornou veřejností přijímanými obecnými požadavky na účast veřejnosti.

EU přistoupila k implementaci většiny požadavků zakotvených AÚ do své vlastní právní úpravy, resp. jejích vybraných oblastí. V některých ohledech byla tato implementace provedena poněkud omezujícím způsobem (např. omezení práva podávat připomínky na dotčenou veřejnost), v některých jde naopak částečně nad rámec AÚ (např. výslovné uložení v zásadě veškerých požadavků i s ohledem na plány a programy), nikoliv ovšem způsobem, že by EU vymezila nový základní požadavek, ale spíše mírou nároků na naplnění požadavku vymezeného AÚ. Požadavkem, který byl zcela opomenut, je stimulace případných žadatelů k tomu, aby ještě

¹⁷⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004, čl. 12, odst. 4.

¹⁷¹ Například včasnost umožnění účasti veřejnosti, náležité vzetí v úvahu výsledků konzultací, apod.

před podáním žádosti určili zainteresovanou veřejnost, zahájili s ní diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti. Předaplikační konzultace přitom mohou být významným nástrojem k dosažení skutečně efektivní účasti veřejnosti, jak bude dále rozebíráno v jiných částech této práce.

Z celkového hlediska lze říct, že EU přistoupila k více či méně přesnému přenesení požadavků AÚ do svého právního řádu, aniž by zásadním způsobem přinesla „něco navíc“.¹⁷² Z práva EU nevyplývají další základní požadavky nad rámec těch stanovených AÚ, které by státy vedly k přijetí právní úpravy vedoucí ke skutečně efektivnímu zapojení veřejnosti. Hlavním přínosem práva EU proto je zejména přenesení požadavků vznesených AÚ do více vymahatelné formy.

Z výše uvedených důvodů se budu při vymezení základních požadavků směřujících k efektivní účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech držet zejména AÚ. Takto vymezené požadavky následně budu užívat v dalších částech této práce, kdy národní právní úpravy ČR, VB a Irska budu zkoumat optikou vymezených základních požadavků.

Základní požadavky směřující k efektivní účasti veřejnosti v souladu s mezinárodním a unijním rámcem právních úprav zkoumaných států, jakož i odbornou literaturou, shrnuji následovně:

- zajištění účasti veřejnosti na postupech s možným vlivem na životní prostředí,
- přiměřené, včasné a účinné informování o environmentálním rozhodování v dostatečně rané fázi procedury;
- účast v počátečním stádiu, kdy jsou všechny možnosti a alternativy otevřeny;
- rozumné lhůty pro jednotlivé fáze environmentálního rozhodování, které poskytnou dostatek času pro informování, přípravu a účinnou účast veřejnosti;
- přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování;
- možnost veřejnosti předkládat připomínky, informace, rozborů a stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní;
- povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti;
- informování veřejnosti o vydaném rozhodnutí a jeho zpřístupnění;
- transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti.

¹⁷² VERSCHUUREN Jonathan. Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention. In: ETTY, Thijs F.M., SOMSEN, Han, ed. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press. 2004, 4, s. 9. ISBN 0-19-026786-3.

Požadavky v zásadě plně korespondují s požadavky kladenými AÚ na povolování záměrů, resp. specifických činností. K těmto jsem připojila obecný požadavek vznesený s ohledem na přípravu plánů a programů, a to požadavek na transparentní a spravedlivý rámec, jelikož není významné pouze to, jak jsou naplňovány jednotlivé požadavky, ale i to, jak vzájemně fungují v celkovém rámci a tedy, zda dohromady tvoří systém směřující k možnosti efektivní účasti veřejnosti. Naopak požadavek na vedení žadatelů k předaplikačním konzultacím samostatně nevymezují, když tento lze v zásadě podřadit pod požadavek na umožnění včasné účasti. V dalších částech práce se jím budu nicméně rovněž zabývat, a to právě v rámci požadavku včasné účasti veřejnosti.

K výše uvedeným požadavkům na závěr rozboru jednotlivých právních úprav připojím navíc i kritérium přístupu k účasti veřejnosti, když to, jak institut účasti veřejnosti, jakož i jakýkoliv jiný institut, vnímá společnost a zákonodárce, považuji za základní faktor ovlivňující způsob jeho úpravy a naplnění.

2.3.1. Vztah mezi požadavky a cíli účasti veřejnosti

Naplnění jednotlivých požadavků se odráží na míře, v jaké je daná právní úprava účasti veřejnosti na rozhodování schopna dosáhnout cílů účasti veřejnosti, jak byly vymezeny v první části této práce.

Ne všechny požadavky je nicméně vždy možné v maximální míře naplnit. V rámci rozhodovacích procesů je třeba dbát i jiných zájmů, se kterými by mohlo být naplňování vymezených požadavků na efektivní účast veřejnosti v rozporu. Příkladem může být poskytnutí dostatečných lhůt k seznámení a přípravě veřejnosti s ohledem na záměry, které je z objektivních důvodů nezbytné přijmout v co nejkratší době. Dobu poskytnutou veřejnosti k seznámení, tak může být v některých případech nezbytné zkrátit. Obdobně i možnosti prostředků oznámení musí být realizovány v určitých rozumných mezích. Nastavení právní úpravy je, ostatně jako i v jiných případech, otázkou hledání rovnováhy mezi jednotlivými zájmy.

Předpokladem správného nalezení rovnováhy mezi zájmy je vedle stanovení, jakých cílů má daná právní úprava dosáhnout a v jaké míře v porovnání s jinými zájmy, i bližší identifikace toho, které konkrétní postupy vedou k naplnění kterých konkrétních cílů. Ačkoliv lze obecně říci, že v zásadě všechny vymezené požadavky jistou měrou přispívají k naplnění cílů účasti veřejnosti, tato míra rozhodně není s ohledem na všechny požadavky a všechny cíle stejná. Níže proto ke každému z vymezených požadavků uvádím i cíl, k jehož naplnění požadavek dle mého názoru primárně přispívá.

Zajištění účasti veřejnosti na environmentálních rozhodovacích postupech

Zajištění účasti veřejnosti na postupech s možným vlivem na životní prostředí představuje obecný a základní předpoklad všech cílů účasti veřejnosti. Je zřejmé, že pokud na některém postupu není umožněna účast veřejnosti, nemůže ani v rámci takového postupu přispívat vymezeným cílům.

Obdobně tomu je i s ohledem na vymezení okruhu veřejnosti, které je umožněno se účastnit. Čím menší okruh osob se účastní, tím méně je vneseno informací do rozhodování, méně osob se podílí na formulaci veřejného zájmu, u méně osob nastane efekt vzdělávání, méně osob dozírá na činnost rozhodujících orgánů a je připraveno rozhodnutí akceptovat a naposled méně osobám je umožněno hájit jejich právo na příznivé životní prostředí.

Na druhou stranu ovšem obdobně rostou i negativa jako prodlužování a zvyšování nákladů na více rozhodovacích postupů či úměrně počtu osob, na které je potřeba při oznámení cílit a kterým je umožněno se účastnit a jejichž případné připomínky je následně třeba vypořádat.

Přiměřené, včasné a účinné informování

Požadavek přiměřeného, včasného a účinného informování o environmentálním rozhodování v dostatečně rané fázi procedury je opět předpokladem dosažení veškerých cílů účasti veřejnosti. Míra, jakou přispívají jeho jednotlivé atributy k dosažení jednotlivých cílů, se nicméně může lišit.

Účinnost informování je předpokladem toho, aby se členové veřejnosti o rozhodování vůbec dozvěděli a mohli se tak účastnit. Neúčinné informování, tak může mít obdobné účinky jako omezení okruhu osob, které se účastnit mohou.

Nejsou-li poskytnuté informace přiměřené, zkreslují se i výsledky účasti veřejnosti, a to ať již s ohledem na přínosnost informací od veřejnosti, které pak nemusí odpovídajícím způsobem reagovat na plán či záměr, nebo s ohledem na vzdělávání, kontrolu, apod. Nepřiměřené informace proto nežádoucím způsobem modifikují i výsledky účasti veřejnosti, a to v zásadě opět s ohledem na všechny cíle.

Jiná situace může být u požadavku včasnosti oznámení, který se svými dopady v zásadě shoduje s požadavkem účasti v počátečním stádiu. Cílem včasného oznámení totiž zejména je umožnit včasnou účast a s oznámením proto obvykle bývá spojena i informace o možnosti účastnit se rozhodovacího procesu. Dopad pozdní účasti bude rozebrán níže.

Účast v počátečním stádiu a předaplikační konzultace

Pozdní účast brání reálnému dopadu připomínek od veřejnosti a snižuje šanci na jejich reálné zapracování, čímž se redukuje zejména informovanost rozhodnutí, formulace veřejného zájmu v rámci rozhodnutí, možnost veřejnosti hájit své právo na příznivé životní prostředí, ale i akceptace rozhodnutí ze strany veřejnosti. Na druhou stranu i pozdní informování o rozhodovacím procesu může stále zajistit transparentnost procesu a umožnit kontrolu rozhodujícího orgánu či vzdělání veřejnosti, ač jistě v menší míře. Ochota veřejnosti zabývat se rozhodovacím procesem se totiž může s vědomím, že by již případná účast nemohla vést ke změně, snižovat, což by mělo dopad i na tyto cíle.

Vedení žadatelů k tomu, aby ještě před podáním žádosti určili dotčenou veřejnost a zahájili s ní diskuzi, se pozitivně odráží zejména na zvyšování kvality rozhodnutí, formulaci veřejného zájmu a akceptaci. Již méně například na transparentnosti rozhodování příslušných orgánů a vzdělání co do rozhodovacích procesů orgánů, jelikož se odehrává ve fázi, ve které rozhodující orgány ještě nefigurují.

Rozumné lhůty

Požadavek rozumných lhůt pro jednotlivé fáze environmentálního rozhodování má velice obdobné účinky jako včasnost informování a včasnost účasti veřejnosti. Nastavení příliš krátkých lhůt může vést k tomu, že méně osob se stihne účastnit či připravit kvalitní připomínky, čímž se snižuje šance na dosažení cíle kvalitního rozhodnutí, náležitou formulaci veřejného zájmu, jakož i obecnou akceptaci rozhodnutí. Stále ovšem zůstává v podstatné míře zachována hodnota transparentnosti, kontroly a příležitost ke vzdělávání veřejnosti. Kratší lhůty naopak samozřejmě vedou i ke kratší celkové době řízení.

Přezkum relevantních informací

Přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování se odráží v zásadě na všech cílech účasti veřejnosti. Veřejnost se bez relevantních informací nemůže kvalitně vyjadřovat a přispívat ke kvalitě rozhodnutí. Není-li veřejnosti dán přístup k relevantním informacím, odráží se to rovněž negativně na transparentnosti a možnosti kontroly, jakož i na akceptaci ze strany veřejnosti, vzdělávání i dosahování dalších cílů účasti veřejnosti.

Možnost podávat připomínky

Dopady omezení možnosti podávat připomínky či se jinak v rámci rozhodovacího procesu vyjádřit již byly částečně zmiňovány s ohledem na požadavky, jejichž nedodržení

snižuje reálnou možnost připomínky podát či jejich dopad na rozhodovací postup (včasnost oznámení, dostatečné lhůty).

Omezením možnosti podávat připomínky se omezuje i možnost veřejnosti přispět ke kvalitě a informovanosti rozhodnutí, formulaci veřejného zájmu, jakož i možnost hájit své právo na příznivé životní prostředí.

Omezení možnosti podávat připomínky má rovněž dopad na akceptaci rozhodnutí ze strany veřejnosti, když nejsou dány podmínky pro to, aby veřejnost považovala rozhodnutí za vlastní. Dopad na dříve uvedené cíle bude ovšem zřejmě vyšší, než na akceptaci. K akceptaci totiž může přispět i pouhá možnost seznámit se s rozhodovacím procesem a pochopit tak jeho výsledek. Naopak bez možnosti podát připomínky se zcela zavírá cesta k dodatečným informacím, včetně místní zkušenosti.

Menší dopad lze předpokládat na transparentnost, kontrolu a možnost vzdělávání, když ty v zásadě umožňuje i pouhé zpřístupnění informací o řízení neumožňující skrze podání připomínek ovlivnit výsledek. Jak již ovšem bylo uvedeno výše, pravděpodobnost, že se veřejnost bude rozhodovacím procesem zabývat, se v situaci, kdy jí zároveň není umožněno se procesu i aktivně účastnit a ovlivnit jeho výsledek, snižuje. To pak samozřejmě rovněž může mít dopad míru transparentnosti, kontroly a skutečnou realizaci možnosti vzdělávání veřejnosti.

Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti

Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti má podobný význam jako samotná možnost podávat připomínky či se jinak v rámci rozhodování vyjádřit, když podaná připomínka či jiné vyjádření bez jejich zohlednění ve finálním rozhodnutí sice mohou vést k zvýšení informovanosti samotného orgánu, na rozhodnutí se ovšem neprojeví. Jinak řečeno, pokud nejsou připomínka či vyjádření vzaty v úvahu, má to obdobné účinky, jako by nebyly podány.

Informování o vydaném rozhodnutí

Budou-li dodrženy všechny výše uvedené požadavky, ovšem následně nedojde k zveřejnění a zpřístupnění vydaného rozhodnutí, utrpí zejména transparentnost, kontrola a samozřejmě akceptace rozhodnutí. Menší dopad lze předpokládat s ohledem na vzdělávání, kvalitu rozhodnutí a formulaci veřejného zájmu, pokud veřejnosti bylo umožněno se řízení náležitě účastnit a podát k němu své připomínky, které následně rovněž byly zapracovány. Rozhodnutí pak „pouze“ nebylo zpřístupněno.

Transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti

Požadavek na transparentní a spravedlivý rámec je obecným požadavkem shrnujícím v sobě vše výše uvedené. Proto se jeho absence projeví na všech cílech, ke kterým účast veřejnosti směřuje.

2.3.2. Rozdělení požadavků dle účinků

Z výše uvedeného vyplývá, že ne každý požadavek přispívá k dosažení každého cíle stejnou měrou a je pro jeho dosažení zcela nepostradatelný. S ohledem na některé požadavky lze nicméně identifikovat určité společné rysy, podle kterých je rozděluji do několika skupin.

Obecné požadavky na účast

Mezi obecné požadavky směřující na umožnění účasti jako celku patří zejména požadavek na umožnění účasti na rozhodovacích procesech významných z hlediska životního prostředí a požadavek na transparentní a spravedlivý rámec. Nenaplnění těchto požadavků se odráží na účasti veřejnosti celkově, a tedy i na všech jejích cílech.

Požadavky pro pasivní účast

Mezi požadavky nezbytné pro pasivní účast, resp. pasivní seznámení bez možnosti proces ovlivnit, lze řadit například přiměřené a účinné oznámení rozhodovacího procesu a přezkum relevantní informací.

Je otázkou, zda pasivní účast je nadále možné považovat za účast, či spíše za pouhé otevření řízení veřejnosti pro účely seznámení se s podklady a rozhodovacím procesem. Každopádně výše uvedené požadavky skrze umožnění seznámit se s procesem a jeho podklady umožňují i naplňování cílů transparentnosti, kontroly a vzdělávání veřejnosti.

Vedle toho jsou ovšem i nezbytným předpokladem pro aktivní účast veřejnosti. Veřejnost nemůže účinně podávat připomínky či se jinak vyjadřovat, pokud jí nejsou poskytnuty informace o rozhodovacím procesu a nezbytné podklady. Nedostatky požadavků pro pasivní účast tak zároveň brání i vytvoření podmínek pro aktivní účast. Z tohoto důvodu se naplňování požadavků na pasivní účast odráží na naplňování veškerých cílů.

Požadavky nezbytné pro aktivní účast

Aktivní účastí pro účely této kapitoly rozumím zejména účast, kterou veřejnost může do rozhodovacího procesu sama i něco vnést a ovlivnit tak samotné rozhodování. Základním

požadavkem k zajištění aktivní účasti je možnost se k věci vyjádřit, obvykle podat připomínky. K tomu se pak přidávají i požadavky směřující k poskytnutí reálné možnosti podat připomínky či k zajištění jejich reálného dopadu. Mezi ty patří zejména umožnění včasné účasti, rozumné lhůty a povinnost vzít připomínky veřejnosti v úvahu.

Naplnění těchto požadavků je nezbytné pro dosažení cíle kvalitního a informovaného rozhodnutí, formulaci veřejného zájmu a umožnění hájit právo na příznivé životní prostředí.

Významné je i pro dosažení akceptace rozhodnutí, když pravděpodobnost akceptace rozhodnutí je vyšší, pokud veřejnost sama měla možnost ho ovlivnit. Na druhou stranu i jen pasivní forma účasti přispívá k akceptaci rozhodnutí, pokud je skrze ni veřejnosti alespoň umožněno pochopit výsledky procesu.

Naopak cíli, které absence aktivních forem účasti zasáhne méně, či pouze nepřímo, je transparentnost, kontrola rozhodujících orgánů a vzdělávání veřejnosti, které jsou možné i pouze na základě pasivních forem účasti. Případná absence aktivních forem nicméně snižuje pravděpodobnost, že veřejnost skutečně vynaloží svůj čas na seznámení se s procesem. Nelze tedy říct, že by vyloučení aktivních forem na tyto cíle nemělo žádný dopad.

Další požadavky

Mezi požadavky se specifickými účinky patří požadavek na předaplikační konzultace a požadavek na zpřístupnění finálního rozhodnutí.

Nedostatky zpřístupnění finálního rozhodnutí se odráží zejména na transparentnosti, kontrole a akceptaci rozhodnutí. Informovanost rozhodnutí, formulaci veřejných zájmů a vzdělávání naopak ovlivňují pouze nepřímo nebo částečně.

Předaplikační konzultace směřující zejména na zvyšování kvality a informovanosti rozhodnutí, formulaci veřejného zájmu a akceptaci. Menší dopad pak mají na transparentnost rozhodování příslušných orgánů, jejich kontrolu a vzdělávání veřejnosti co do jejich postupů.

Kombinace cílů, ke kterým tyto požadavky primárně směřují, se tak od ostatních požadavků odlišují.

2.4. Dílčí závěry

ČR, VB i Irsko jsou smluvními stranami AÚ a členskými státy EU (resp. v případě VB bývalými členy). Jejich národní právní úpravy by proto měly dostát požadavkům z nich vyplývajícím.

AÚ vymezuje zvláště požadavky na účast veřejnosti na povolování specifických činností významných z hlediska životního prostředí a v menších podrobnostech pak požadavky na přijímání plánů, programů a politik. Právo EU nepřináší zcela nové požadavky směřující k efektivní účasti veřejnosti na rozhodování. Požadavky vyplývající z AÚ spíše přebírá a dále precizuje. Nemusí ovšem vždy dosáhnout úrovně požadované AÚ.

Při vymezení základních požadavků na efektivní účast veřejnosti jsem se proto držela zejména samotné AÚ. V dalších částech této práce věnovaných jednotlivým národním právním úpravám se pak budu zabývat tím, jak a zda právní úpravy vybraných států dosahují či směřují k naplnění těchto požadavků.

Mezi základní požadavky na efektivní účast veřejnosti, jak vyplynuly z mezinárodního a unijního rámce, patří umožnění účasti veřejnosti na postupech s možným vlivem na životní prostředí, přiměřené, včasné a účinné informování o rozhodovacím procesu, umožnění včasné účasti veřejnosti, možnost podávat připomínky, rozumné lhůty, přístup k podkladům rozhodování, povinnost vzít výsledky účasti veřejnosti náležitě v úvahu, oznámení a zveřejnění výsledného rozhodnutí a jasný a spravedlivý rámec výše uvedeného. V rámci studia odborné literatury jsem nenarazila na další samostatný požadavek, který by v AÚ nebo právu EU chyběl. Významným faktorem nicméně je i samotný přístup společnosti a zákonodárce k institutu. Proto se budu spolu s požadavky uvedenými výše při rozboru národních právních úprav vybraných států věnovat i jemu.

Ačkoliv lze obecně říci, že v zásadě všechny vymezené požadavky jistou měrou přispívají k naplnění cílů účasti veřejnosti, tato míra rozhodně není s ohledem na všechny požadavky a všechny cíle stejná. Jednotlivé požadavky je podle jejich účinku možné rozdělit na ty, které jsou předpokladem účasti veřejnosti jako takové a odráží se tak na naplňování všech cílů, požadavky nezbytné pro pasivní účast odrážející se zejména na dosahování cílů transparentnosti, kontroly a vzdělávání, které ovšem zároveň i vytváří podmínky pro aktivní účast, a požadavky nezbytné pro aktivní účast podílející se zejména na dosahování kvalitního a informovaného rozhodnutí. Poslední je kategorie požadavků se speciální kombinací cílů, k jejichž naplnění primárně směřují. Pochopení fungování jednotlivých požadavků a toho, k naplnění jakých cílů primárně směřují, je nezbytným předpokladem řádného nastavení participačních procesů.

3. Právní úprava ČR

ČR nepatří mezi státy se silnou tradicí účasti veřejnosti, spíše naopak. Rozhodovací procesy a zejména správní řízení jsou v ČR tradičně uzavřené širší veřejnosti a podílet se na nich mohou pouze osoby, u kterých může dojít k přímému dotčení na právech.

Účast veřejnosti je tak institutem, který se do naší právní úpravy dostává zvenčí, a to zejména v souvislosti s členstvím ČR v EU a přistoupením k AÚ a s povinností ČR dostát závazkům, které z těchto vyplývají. Na druhou stranu nelze říct, že by se účast veřejnosti jako institut poprvé objevila v českém právním řádu až po podpisu AÚ a přistoupení ČR k EU. S účastí veřejnosti na rozhodovacích procesech počítal již zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Ke skutečnému rozvoji nicméně došlo až po přistoupení ČR k AÚ a jejím vstupu do EU a i nadále lze tyto dva prameny práva označit za hlavní hnací motor a nadto i záruku zachování určité úrovně účasti veřejnosti. Jak totiž budu rozebírat níže, aktuální postoj českého zákonodárce bohužel není účasti veřejnosti nakloněn způsobem, jak by si tento institut zaslouhoval.

3.1. Vliv Aarhuské úmluvy a unijního práva

Jak jsem uváděla výše, právní úprava účasti veřejnosti v ČR je do značné míry ovlivněna členstvím ČR v EU a jejím přistoupením k AÚ. Níže se proto budu zabývat vlivem těchto pramenů práva v rámci českého právního řádu.

3.1.1. Vliv Aarhuské úmluvy

ČR podepsala AÚ již při jejím přijetí na ministerské konferenci v Aarhusu v roce 1998. K její ratifikaci však došlo až v červenci roku 2004, tedy necelé tři roky po vstupu AÚ v platnost. Vyhlášena byla sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m.s. V platnost pak v ČR vstoupila dne 4. října 2004.

Podle čl.10 Ústavy ČR: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázaná, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“¹⁷³

Mimo jiné právě i s ohledem aplikační přednost mezinárodních smluv před zákonem, jak ji vymezuje čl. 10 Ústavy ČR, vzbudilo přistoupení ČR k AÚ z počátku v osobách zájímavých se o otázky životního prostředí a související rozhodovací procesy velké naděje. Řada autorů

¹⁷³ Ústava ČR, čl. 10

považovala články AÚ za přímo aplikovatelné a očekávala tak okamžité promítnutí požadavků obsažených v AÚ do českého právního řádu.¹⁷⁴ Tomuto přístupu nebyly zpočátku uzavřeny ani soudy.¹⁷⁵ Další vývoj judikatury se ovšem vydal jiným směrem.

Předpokladem přímé aplikovatelnosti smlouvy, resp. jejích jednotlivých ustanovení, je taková jasnost a určitost, že z nich lze přímo vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba vnitrostátních opatření.¹⁷⁶ Tento atribut doposud nebyl ze strany českých soudů přiznán žádnému z ustanovení AÚ. Bez přímé aplikovatelnosti pak nelze ani uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy ČR o aplikační přednosti mezinárodní smlouvy před zákonem.¹⁷⁷ Implementace požadavků AÚ do českého právního řádu tak zůstala na českém zákonodárci, případně na EU, jak bude uvedeno níže.

Soudy nicméně, stejně jako EU, deklarovaly povinnost vykládat vnitrostátní právo způsobem konformním s požadavky vyplývajícími z AÚ. Například v rozsudku č. j. 2 As 12/2006-111 ze dne 29. března 2007 NSS s ohledem na ustanovení AÚ prohlásil, že *„představují pouze závazek směřovaný touto úmluvou vnitrostátnímu zákonodárci na straně jedné a výkladovou pomůcku pro interpretaci již přijatých vnitrostátních norem na straně druhé. Těmto mezinárodněprávním normám tak nesvědčí přímá aplikační přednost před vnitrostátním právem, nýbrž jsou pouze měřítkem pro výklad vnitrostátních norem, jenž má být konformní s mezinárodním právem tak, aby orgán toto vnitrostátní právo vykládající dostal povinnosti loajality České republiky k závazkům, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, jak je vyjádřena v článku 1 odst. 2 naší Ústavy.“*

3.1.2. Vliv práva EU

ČR vstoupila do EU v roce 2004, čímž se pro ni stalo závazným právo EU. EU je přitom sama smluvní stranou AÚ a její požadavky na účast veřejnosti proto implementuje do vlastních právních předpisů. Toto je významné zejména z důvodu, že sankční mechanismy EU mají podstatně větší dopad na členské státy (zejména možnost pozastavit čerpání dotací), než mechanismy AÚ. V částech této práce věnovaných konkrétní právní úpravě ČR bude ukázáno,

¹⁷⁴ Mgr. Radek Motzke a Mgr. Sandra Podskalská ještě v roce 2017 v časopise Planeta vydávaném Ministerstvem životního prostředí publikovali názor, že většina článků AÚ splňuje požadavky na přímou aplikovatelnost. Viz MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ Sandra. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*. 2007, 6, s. 6. ISSN 1210-4124.

¹⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 18.7.2006, č.j. 1 Ao 1/2006 – 74.

Soud nakonec k výslovnému prohlášení přímého účinku nepřistoupil, když se spokojil s konformním výkladem.

¹⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2007, č.j. 5 As 19/2006 – 65.

¹⁷⁷ Usnesení NSS ze dne 24.1.2007, č. j. 3 Ao 2/2007- 42.

jak právě tyto mechanismy se staly hnacím motorem k úpravě předpisů ČR způsobem, aby odpovídaly (byť nadále ne zcela) závazkům vyplývajícím z práva EU, ale i AÚ.

Povinnosti členských států dostát minimálním požadavkům na účast veřejnosti v rámci národních úprav EU zakotvuje skrze vydávání příslušných směrnic. Směrnice slouží zejména k harmonizaci právních úprav jednotlivých členských států a jsou závazné pouze, co se týče jejich požadovaného výsledku. Způsob dosažení předepsaného výsledku již je na členských státech, které jsou k jejich provedení povinny přijmout vnitrostátní opatření. Směrnice jsou ale zároveň schopny i přímého účinku a jednotlivec se na základě nich může za stanovených podmínek dovolat povinnosti státu, která mu byla směrnicí uložena.¹⁷⁸ Mezi tyto podmínky patří zejména, že již uplynula lhůta pro transpozici směrnice do vnitrostátního právního řádu, členský stát v této lhůtě směrnicí netransponoval, popřípadě ji netransponoval řádně, a příslušná ustanovení směrnice stanovují jasnou a bezpodmínečnou povinnost daného státu. Právě tato poslední podmínka se přitom, stejně jako s ohledem na AÚ, stává kamenem úrazu.

O přímém účinku jednotlivých ustanovení rozhoduje jak SDEU, tak soudy členských států, které v případě nejistoty mohou podat předběžnou otázku k SDEU. Soudy ČR k ustanovením příslušných směrnic EU zastávají obvykle podobný postoj jako k ustanovením AÚ,¹⁷⁹ nikoliv ovšem bezvýhradně. V některých případech přímý účinek ustanovením směrnic EU přiznaly.¹⁸⁰

3.2. Východiska

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí je, vedle všech svých dalších přínosů, zejména nástrojem k ochraně životního prostředí. Zájem na ochraně životního prostředí je v ČR zakotven již na ústavní úrovni.

Ústava ČR ve své Preambuli proklamuje odhodlání občanů ČR společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství. Povinnosti k ochraně životního prostředí jsou uloženy primárně státu, kterému čl. 7 Ústavy ČR ukládá dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.¹⁸¹ Povinnosti jednotlivců sestávají spíše z povinnosti neškodit. Dle čl. 35 odst. 3 LZPS nesmí nikdo při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní

¹⁷⁸ VOMÁČKA, Vojtěch. Přímý účinek článku 10A směrnice EIA. In: *COFOLA 2011: Sborník příspěvků z mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 1238. ISBN 978-80-210-5582-7.

¹⁷⁹ Viz například rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č.j. 1 As 39/2006-55.

¹⁸⁰ Příkladem může být rozsudek NSS ze dne 13.10.2010 č.j.6 Ao 5/2010-43, ve kterém soud dovodil přímou aplikovatelnost článku 10a směrnice 85/337/EEC. To bylo potvrzeno i rozsudkem NSS ze dne 13. 8. 2014, č.j. 3 As 75/2013-112.

¹⁸¹ Ústava ČR, čl. 7.

prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Obdobně čl. 11 odst. 3 LZPS stanovuje, že výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Na druhou stranu ovšem nelze opomenout ani ustanovení čl. 21 LZPS, který dává občanům oprávnění podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Mezi věci veřejné přitom lze bezpochyby řadit i zájem na ochraně životního prostředí. Přímým podílením se je pak možno rozumět i účast na rozhodovacích procesech.

S ohledem na účast veřejnosti bývá nicméně výrazně častěji zmiňováno jiné ustanovení, a to čl. 35 odst. 1 LZPS, který stanovuje, že *„Každý má právo na příznivé životní prostředí.“* Na to navazuje čl. 36 odst. 1 LZPS, podle kterého *„každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu,“* ve spojení s čl. 38 odst. 2 LZPS, podle kterého *„každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“* Tato ustanovení nahlíží na životní prostředí jako na předpoklad života každého jednotlivce, protože každému dávají právo se ho v rámci zákonných mezí domáhat, a to mimo jiné skrze možnost účastnit se rozhodovacích procesů, v rámci kterých by mohlo dojít k jeho dotčení.

Na ochranu životního prostředí a následně i účast veřejnosti je tak i v ČR možné pohlížet ze dvou úhlů pohledu, a to jako na závazek a sdílenou odpovědnost, které odpovídá právo podílet se na správě věcí veřejných, nebo jako na právo jednotlivce na příznivé životní prostředí, k jehož prosazování by mu měly být poskytnuty nástroje. V právním řádu ČR převládá spíše druhý přístup. Nositelem povinnosti k ochraně životního prostředí je tedy primárně stát. Jednotlivé osoby se pak mohou domáhat svého práva na příznivé životní prostředí vůči státu.

Jak jsem již uváděla v první části této práce, zakotvení účasti veřejnosti v právních úpravách jednotlivých rozhodovacích postupů by samo o sobě nebylo dostatečné, kdyby veřejnosti nebyl zároveň poskytnut přístup k informacím o životním prostředí a kdyby jí zároveň nebyly poskytnuty nástroje, jak se svých práv domáhat. Ústavní základy třetího pilíře nalezneme již ve výše zmiňovaném čl. 36 LZPS. Je proto namístě zmínit i ústavní základy prvního pilíře jako *conditio sine qua non* účasti na rozhodování, tedy čl. 35 odst. 2 LZPS, podle kterého: *„Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“*

3.2.1. Právo na příznivé životní prostředí

Podle Hany Müllerové představuje právo na příznivé životní prostředí veřejné subjektivní právo. Jeho uplatňování je ovšem předurčeno jeho zařazením v rámci LZPS do hospodářských sociálních a kulturních práv a do čl. 41 odst. 1 LZPS obsahujícího výčet práv, kterých je možno domáhat se pouze v mezích zákonů, které je provádějí.¹⁸²

Hana Müllerová, jakož i jiní autoři,¹⁸³ se zařazením práva na příznivé životní prostředí do sociálních práv a čl. 41 odst. 1 LZPS polemizuje. „Důsledkem nižšího nastavení plnění sociálních a hospodářských práv v úzkém smyslu je „pouze“ případný nižší hmotný blahobyt jednotlivce a pouze v malé míře též zhoršení v oblasti nemateriálních hodnot (osobní spokojenost, kvalita života v jiném než materiálním smyslu). Nastavení úrovně sociálních práv právě proto, že je předmětem politického zápolení, může být také účelovým prostředkem k zajištění budoucích voličů. Důsledky nedostatečné ochrany životního prostředí ale dosahují daleko za sféru materiálního blahobytu jednotlivce, protože dopadají na samu existenci a fungování přírodního prostředí, druhů rostlin i živočichů či ekosystémy. Přitom člověk je součástí životního prostředí a jeho život i veškerá jeho činnost je na něm závislá.“¹⁸⁴ S výše uvedeným souhlasím a jsem názoru, že právo na životní prostředí by mělo být řazeno blíže k právu na život, když životní prostředí je podmínkou života na zemi. Polemika nad zařazením tohoto práva ovšem není primárním cílem této práce. Dále proto budu vycházet z právního stavu, tak jak je aktuálně dán.

Zařazení práva do čl. 41 odst. 1 LZPS má zásadní dopad na možnost se ho domáhat. Domáhat se práva na příznivé životní prostředí tak není možné pouze přímým odkazem na čl. 35 odst. 1 LZPS, ale vždy jen spolu s odkazem na konkrétní ustanovení zákona, které ho provádí. Jak přitom upozorňuje Hana Müllerová, zatímco související právo na informace o životním prostředí je provedeno samostatným zákonem, v případě práva na příznivé životní prostředí neexistuje žádný zvláštní zákon, který by ho výslovně prováděl a vymezil bližší podmínky jeho uplatňování. Za prováděcí zákony je proto dle Müllerové třeba považovat jednotlivé zákony na úseku ochrany životního prostředí.¹⁸⁵

Z toho rovněž vyplývá, že uplatňovat své právo na příznivé životní prostředí v rámci rozhodovacích procesů v zásadě mohou pouze subjekty, kterým k tomu stát pro tyto účely

¹⁸² Zde je vhodné upozornit, že naopak právo podílet se na správě věcí veřejných ve výčtu zahrnuto není.

¹⁸³ TOMOSZKOVÁ, Veronika, TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In: MÜLLEROVÁ Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. s. 115–157. ISBN 978-80-87439-29-6.

¹⁸⁴ MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. s. 136. ISBN 978-80-87439-35-7.

¹⁸⁵ Tamtéž, s. 136.

přijetím příslušných právních předpisů poskytne nástroje, a to způsobem v těchto předpisech stanoveným. Tyto možnosti ovšem jsou značně omezené.¹⁸⁶

3.2.2. Dotčení na právech

Česká právní úprava účasti na rozhodovacích procesech je vystavěna na doktríně přímé dotčenosti na právech, která prostupuje většinou právních úprav rozhodovacích procesů, nejpatrněji úpravou správních řízení. Podmínkou přímé dotčenosti vlastních subjektivních práv k tomu, aby se osoba mohla účastnit rozhodovacího procesu, projevuje česká právní úprava přináležitost k rakousko-německé právní tradici.¹⁸⁷ Možnost přímé dotčenosti dané osoby na jejích právech nebo povinnostech je vykládána jako možnost, že u dané osoby může vydáním rozhodnutí dojít ke změně jejího právního postavení (majetkového či jiného stavu) ve srovnání s předchozím stavem.¹⁸⁸

S ohledem na účast veřejnosti na environmentálních rozhodovacích procesech se problematickým místem nestalo ani tak to, co se rozumí pojmem dotčení, ale to, na jakých právech může v daném procesu k dotčení dojít a kdo je jejich nositelem. Pro tuto práci je samozřejmě stěžejní, zda příslušné orgány připouští v rámci rozhodovacích procesů možnost dotčení na právu na příznivé životní prostředí a u jakého subjektu může k takovému dotčení dojít a kdo je tedy oprávněn ho v procesu hájit. Zodpovězení této otázky značně komplikuje výše zmiňovaná skutečnost, že český právní řád doposud neobsahuje zákon, který by ústavní právo na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 41 LZPS prováděl.¹⁸⁹ Výklad práva na příznivé životní prostředí tak zůstal především na soudech.

Judikatura vztahující se k tomu, kdo je nositelem práva na příznivé životní prostředí a kdo se ho může domáhat, prošla v posledních 20 letech značným vývojem. Nebylo by ovšem účelné ji v této práci celou rozebírat, když toto již velice zdařile učinili jiní autoři.¹⁹⁰ Na tomto místě postačí tedy shrnutí, že do rozsudku NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 – 43 (známý pod pojmem perlorodka říční), a zejména pak přelomového nálezu ÚS ze dne 30. 5. 2014, spis.

¹⁸⁶ Na druhou stranu ovšem nelze zakotvení práv do čl. 41 Listiny chápat způsobem, že je dáno na libovůli zákonodárce, zda uvedená práva provede a jakým způsobem, a že případnou absencí prováděcí úpravy je může zcela negovat. Naopak je povinností zákonodárce práva provést a pokud to neučiní, či učiní nedostatečně, je na soudech, aby jim poskytly náležitou ochranu.

Tamtéž, s. 168.

¹⁸⁷ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 49-50. ISBN 978-80-87439-16-6.

¹⁸⁸ Tamtéž, s. 49-50.

¹⁸⁹ Tamtéž, s. 50-51.

¹⁹⁰ K tomu např. MÜLLEROVÁ, Hana. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In: MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. s. 79. ISBN 978-80-87439-29-6.

zn. I. ÚS 59/14, bylo právo na příznivé životní prostředí přiznáváno pouze fyzickým osobám, „jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“¹⁹¹ K dotčení na právu na příznivém životní prostředí ale nepostačil jakýkoliv zásah do životního prostředí, aniž by přímo ovlivňoval kvalitu života dané fyzické osoby. NSS k této věci konkrétně s ohledem na výskyt perlorodky říční uvedl: „Nejvyšší správní soud si je vědom značné rozmanitosti možných forem zásahu do práva na životní prostředí; typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Nicméně zásah do životního prostředí v posuzovaném případě je velice specifický; výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky b) a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život.“¹⁹² S ohledem na právnické osoby včetně environmentálních spolků pak panoval právní názor, že těmto právo na příznivé životní prostředí jako subjektům, které nemohou být důsledky stavu životního prostředí ovlivněny, nenáleží vůbec a nemohou se ho tedy ani domáhat.

Výše uvedené závěry se primárně vztahovaly k žalobní legitimaci spolků. Bylo nicméně zřejmé, že za dané konstelace nemůže dojít ani k uznání práva na příznivé životní prostředí spolku nebo fyzické osoby mimo rámec dotčení kvality jejího vlastního života v rámci posuzování podmínek k přiznání oprávnění účastnit se rozhodovacího postupu.¹⁹³

Nález ÚS I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 nicméně vedl k radikální změně ve výše uvedeném, když spolkům přiznal právo domáhat se ochrany proti zásahu do práva na příznivé životní prostředí. Jak přitom uvedl k předmětnému nálezu Vojtěch Stejskal: „Shrneme-li, tento náález Ústavního soudu ČR otevírá novou kapitolu vývoje pojetí právní úpravy účasti veřejnosti na rozhodování týkající se životního prostředí, ve smyslu mezinárodního, evropského unijního a vnitrostátního práva. Měl by být vodítkem pro další rozhodování obecných soudů. Svítá snad naděje, že se občanským spolkům dostane ‚lepšího zacházení‘ ze strany soudů a že budou konečně materiálně naplňována příslušná ustanovení Aarhuské úmluvy. Ústavní soud ČR zdůraznil, že aspekty aktivní legitimace stěžovatele je nutné zkoumat v plném rozsahu, tedy i z hlediska materiálního pohledu na věc a že nelze při rozhodování činit paušální závěry.“¹⁹⁴

¹⁹¹ Usnesení ÚS ze dne 6. 1. 1998, spis. zn. ÚS 282/1997.

¹⁹² Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 – 43.

¹⁹³ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 52. ISBN 978-80-87439-16-6.

¹⁹⁴ STEJSKAL, Vojtěch. Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce. *České právo životního prostředí*. 2014, 1, ISSN: 1213-5542.

Nález ÚS I. ÚS 59/14 a v něm obsažené uznání práva environmentálních spolků domáhat se ochrany proti zásahu do práva na příznivé životní prostředí představoval skutečný přelom v judikatuře. Na něj pak navazovalo i obdobné uznání s ohledem na zástupce veřejnosti.¹⁹⁵ Nález nicméně nelze vykládat způsobem, že by spolky samy byly uznány za nositele tohoto práva. ÚS v nálezu uvedl: „*Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. (...) Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.*“¹⁹⁶ ÚS tak v zásadě uznal oprávnění spolku hájit právo na příznivé životní prostředí v něm sdružených členů. Nešel tak daleko, že by prohlásil i samotný spolek za nositele tohoto práva.¹⁹⁷ Oprávnění spolku je dle názoru ÚS odvozeno od práv fyzických osob, které jsou v něm sdruženy. Na toto upozorňuje i Hana Müllerová, která uvádí. „*Domnívám se, že tato slova nálezu je třeba číst pečlivě, a podle mého názoru je nelze interpretovat zjednodušeně v tom smyslu, že výklad Ústavního soudu rozšířil právo na příznivé životní prostředí i na právnické osoby. Nikoli – fyzické osoby mohou „své právo“ na příznivé životní prostředí „realizovat prostřednictvím“ spolku. Jde tedy o vztah mezi spolkem jako entitou a jeho personálním substrátem, resp. o hájení práv členů prostřednictvím spolku, a o žalobní legitimaci. V tomto směru se mi analyzovaný nález nejeví jako antagonistický oproti v něm citovanému usnesení I. ÚS 282/97, neboť názor, že právnické osoby nemohou nést právo na životní prostředí, nevyvrací, nýbrž spíše oproti judiciálnímu názoru, že ústavní stížností lze napadat jen porušení konkrétního ústavně chráněného práva fyzické nebo právnické osoby, které se projevilo bezprostředně na právním postavení stěžovatele, a že nelze podat ústavní stížnost ve prospěch třetí osoby, eventuálně v zájmu ochrany veřejných zájmů.*“¹⁹⁸

Výše uvedený názor podporuje i způsob vymezení kritérií pro účast spolku, ke kterým ÚS uvádí: „*Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených OOP plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu*

¹⁹⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182.

¹⁹⁶ Nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I. ÚS 59/14.

¹⁹⁷ To by nicméně bylo dle některých autorů na místě. Viz např. DAMOHORSKÝ, Milan. Právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby. In: MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. s. 21–27. ISBN 978-80-87439-29-6.

¹⁹⁸ MÜLLEROVÁ, Hana. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In: MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. s. 107. ISBN 978-80-87439-29-6.

k napadenému OOP. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o “ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.“¹⁹⁹

Výše uvedený přístup je potenciálně rizikový, když by mohl vést k přezkoumávání možnosti dotčení práv na příznivé životní prostředí jednotlivých členů spolku a svým způsobem tak vést zpět k případu *Perlorodky* a prokazování zásahu do kvality života jednotlivých členů. Je rovněž značně odlišný od výkladu zastávaného SDEU, který akcentuje roli spolků při ochraně veřejného zájmu neredukovanou na pouhou ochranu práv jednotlivců.²⁰⁰ Na druhou stranu je ovšem zřejmé, že ÚS jde nepochybně dále, než NSS ve zmiňovaném případě, když připouští i spolky založené za účelem ochrany určitého druhu. Další judikatura se pak cestou přezkumu dotčení práv jednotlivých členů nevydala, ale naopak posuzovala vztah samotného spolku k předmětu rozhodování a dotčenému území.²⁰¹

Přístup soudů k tomu, kdo je považován za nositele práva na příznivé životní prostředí a kdo se ho může domáhat, se následně odráží i na tom, komu je na základě potence dotčení tohoto práva umožněno se účastnit rozhodovacího procesu, a to zvláště při absenci jasné prováděcí úpravy čl. 35 odst. 1 LZPS. To má největší význam při účasti na základě obecné úpravy účastenství obsažené v SŘ, jak se jí budu věnovat níže, a to za předpokladu, že zákonodárce nepřistoupil ke speciální úpravě účastníků řízení skrze potenciální zásah do vymezených práv nezahrnujících právo na příznivé životní prostředí.

3.3. Právní úprava

ČR nedisponuje právním předpisem, který by jednotně upravoval účast veřejnosti na rozhodovacích postupech významných z hlediska ochrany životního prostředí a stanovoval tak alespoň základní zásady a požadavky na účast veřejnosti jednotně pro všechny rozhodovací postupy.²⁰² Právní úprava je naopak roztržštěna do jednotlivých právních předpisů upravujících

¹⁹⁹ Nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I. ÚS 59/14.

²⁰⁰ Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen

VOMÁČKA, Vojtěch. EU zůstává roundup ready a soudní dvůr vyjasňuje pravidla pro účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*. 2017, 4, s. 119. ISSN: 1213-5542.

²⁰¹ Rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40

²⁰² Na rozdíl od prvního pilíře AÚ, který je zakotven v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

jednotlivé rozhodovací postupy bez společného jednotícího rámce.²⁰³ To se samozřejmě zásadním způsobem odráží na přehlednosti právní úpravy,²⁰⁴ jakož i reálné možnosti v rámci jednotlivých předpisů udržet určitý jednotný koncept.

Nadto je potřeba zmínit i poměrně časté novelizace právních úprav některých rozhodovacích procesů, se kterými veřejnost může mít potíže držet „znalostní krok“ a které při absenci jednotného právního rámce, tzn. obecného předpisu stanovujícího základní požadavky na všechny rozhodovací procesy, mnohdy postrádají jasnou koncepci. Požadavky vyplývající z mezinárodního práva v tomto bohužel pro svou obecnost nemohou být dostatečné. Právo EU i AÚ musí zakotvovat požadavky aplikovatelné na různé národní úpravy, a proto ani nemohou stanovit dostatečně určitý rámec pro českou právní úpravu. To by mělo být úkolem českého zákonodárce, který k tomuto kroku, ostatně jako řada jiných států včetně VB a Irska, nepřistoupil.

Výsledkem výše uvedeného je složitý a často se měnící systém, což je nutné hodnotit jako zvláště nešťastné, když jeho adresáty by měli být členové veřejnosti, a to nejenom spolky dlouhodobě se zabývající ochranou životního prostředí, ale i zcela laická veřejnost. Samotnou složitost systému proto lze svým způsobem chápat jako překážku bránící efektivní účasti veřejnosti. Veřejnost se nemůže efektivně účastnit na systému, kterému má potíže porozumět.

Participační postupy bývají v ČR již tradičně děleny na postupy umožňující plnoprávnou účast a postupy umožňující pouze účast konzultativní.²⁰⁵ Pro konzultativní formu účasti je typické, že v zásadě každému je umožněno se seznámit s podklady a následně se k věci vyjádřit. Rozhodující orgány nezkontrolují vztah dané osoby k věci či zda mohou být rozhodnutím jakkoliv dotčena její práva či zájmy. Na druhou stranu se ovšem jedná o relativně slabý právní institut neposkytující nástroje, jak se domoci toho, aby podané vyjádření bylo skutečně ve finálním rozhodnutí zohledněno. Naopak plnoprávná účast takové nástroje a práva poskytuje. Typickým příkladem je přiznání postavení účastníka ve správním řízení, kdy účastník může nahlížet do spisu, vyjadřovat se a navrhopvat důkazy a finální rozhodnutí následně i napadnout, případně iniciovat soudní přezkum. Postavení účastníka řízení ovšem bývá přiznáno jen velmi omezenému okruhu osob.

²⁰³ Za výjimku lze v tomto ohledu považovat ZEIA, který stanovuje určité požadavky na všechna řízení navazující na proces EIA.

²⁰⁴ HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Účast veřejnosti nežádoucí. Stínová zpráva o uplatňování Aarhuské úmluvy v České republice*. [online]. Arnika, 2017 [cit. 19. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://arnika.org/ucast-verejnosti-nezadouci>. s. 16.

²⁰⁵ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 34. ISBN 978-80-87439-16-6.

Dalším typickým dělením je dělení na účast na správních řízeních a účast na jiných postupech, mezi které lze řadit posuzování vlivů na životní prostředí, účast na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace, účast na přípravě a projednávání bezpečnostních dokumentů podle zákona o prevenci závažných havárií²⁰⁶ nebo přijímání zásad péče o národní parky.²⁰⁷ Typickou formou účasti na jiných postupech je forma konzultativní.

Ačkoliv se na první pohled může zdát, že obě výše uvedená dělení se překrývají, není tomu tak. I v rámci správních řízení může být umožněna konzultativní účast jako například s ohledem na řízení navazující na proces EIA.²⁰⁸ Naopak například v rámci přijímání územních plánů jsou některým subjektům přiznány i silnější nástroje otevírající jim cestu k soudnímu přezkumu,²⁰⁹ ač tyto nelze dle mého názoru zcela řadit do plnoprávné účasti.

Níže budu vybrané rozhodovací procesy rozebírat ve větších detailech. Před samotným rozbohem jednotlivých rozhodovacích procesů je nicméně nutné alespoň krátce představit prvky využívané v rámci většiny postupů.

Na prvním místě se jedná o doručování formou veřejné vyhlášky dle § 25 SŘ, které se provádí tak, že se doručovaná písemnost nebo oznámení vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost nebo oznámení doručuje. Písemnost nebo oznámení se zároveň zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy obvykle na elektronické úřední desce. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenu.²¹⁰ Výše uvedené se netýká hlavních účastníků řízení dle § 27 odst. 1 SŘ, kterým se doručuje adresně. Doručování formou veřejné vyhlášky klade veliké nároky na adresáty, jelikož je nutí pravidelně kontrolovat úřední desku, a to i v situaci, kdy neočekávají konání jakéhokoliv řízení, které by se jich mohlo dotknout. Jedná se tak o formu zveřejňování velice nevstřícnou k veřejnosti.

Dále je potřeba vyložit důsledky toho, kdy je určité řízení prohlášeno za řízení s velkým počtem účastníků. Dle § 144 SŘ se za řízení s velkým počtem účastníků považuje řízení s více než 30 účastníky, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Účastníky v řízení s velkým počtem účastníků lze o zahájení řízení uvědomit veřejnou vyhláškou. Řízení je zahájeno uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce, která nesmí být kratší než 15 dnů ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce. Následně lze i veškeré písemnosti doručovat veřejnou vyhláškou,

²⁰⁶ Zákon č. 224/2015 Sb., § 17, odst. 2.

²⁰⁷ ZOPK, § 38a, odst. 3.

²⁰⁸ ZEIA, § 9c odst. 1.

²⁰⁹ SZ, § 52, odst. 2.

²¹⁰ SŘ, § 25.

vyzvat účastníky před vydáním rozhodnutí k vyjádření se k podkladům a uvědomit účastníky o podaném odvolání.²¹¹

3.3.1. Posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí bylo do českého právního řádu ČR zaneseno v roce 1992, tedy ještě před vstupem ČR do EU a přistoupením k AÚ, a to přijetím zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Již tento zákon přitom počítal s účastí veřejnosti. S ohledem na posuzování záměrů, resp. dle terminologie zákona staveb, činností a technologií, ukládal zveřejnění dokumentace po dobu 30 dní, přičemž v rámci této lhůty mohl každý k dokumentaci zaslat své písemné vyjádření. Občanská iniciativa, kterou se pro účely tohoto zákona rozuměla skupina nejméně pěti set fyzických osob starších osmnácti let písemně podporujících vyjádření veřejnosti k dokumentaci, se pak mohla prostřednictvím svého zmocněnce účastnit projednání dokumentace a veřejného projednání, jehož konání se oznamovalo oznamovateli, obcím, dotčených orgánům státní správy, občanským iniciativám a zpracovateli posudku. Pokud většina osob sdružených v občanské iniciativě založila k další podpoře vyjádření občanské iniciativy občanské sdružení podle zvláštních předpisů, bylo takové sdružení účastníkem správního řízení, ve kterém se rozhodovalo o povolení stavby, činnosti nebo technologie posuzované podle tohoto zákona. Účastníkem správního řízení bylo rovněž občanské sdružení již vzniklé, které podalo ve výše uvedené lhůtě k dokumentaci své vyjádření.²¹² Právní úprava posuzování koncepcí byla v zákoně o poznání stručnější a s ohledem na účast veřejnosti předpokládala zveřejnění návrhu koncepce a přihlédnutí k obdrženým připomínkám.²¹³

Výše uvedený zákon byl v roce 2001 nahrazen ZEIA, který od té doby nicméně prošel již řadou novelizací zahrnujících i zásadní koncepční změny.

Stejně jako původní zákon obsahuje ZEIA jak právní úpravu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (proces EIA), tak koncepcí (proces SEA). Na obou je počítáno s konzultativní formou účasti veřejnosti.

ZEIA upravuje některé otázky společně pro oba postupy. Z pohledu účasti veřejnosti je významné zejména zveřejňování dokumentů pořízených v průběhu posuzování, jak ho ZEIA upravuje v rámci společných ustanovení v § 16. Ustanovení § 16 ZEIA příslušnému úřadu ukládá zveřejnit na internetu vymezené údaje zahrnující mimo jiné oznámení, závěr zjišťovacího řízení, dokumentaci, informace o místě a čase konání veřejného projednání záměru, je-li

²¹¹ SŘ § 144.

²¹² Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, § 7-10.

²¹³ Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, § 14.

nařízeno, a zápis z něho, posudek, stanovisko, aj. Do výčtu není zahrnuta informace o možnosti podat připomínky. Část z výše uvedených informací a dokumentů a informace o tom, kdy a kde je možné do nich nahlížet, vyvěšují zároveň dotčené územní samosprávné celky na své úřední desce po dobu nejméně 15 dní.

Dále je příslušnému úřadu, dotčeným orgánům a dotčeným územně samosprávným celkům uložena povinnost dokumenty zpracované v rámci posuzování podle tohoto zákona zpřístupnit podle zvláštních právních předpisů. Těmi se dle poznámky rozumí zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

V rámci společných ustanovení je obsažena i úprava veřejného projednání, jelikož ale ZEIA v části upravující proces SEA užití tohoto společného ustanovení na proces SEA vylučuje, bude veřejné projednání rozebráno až v části věnované procesu EIA.

Posuzování vlivů koncepcí - SEA

Novelizace, kterým byl ZEIA podroben, se často týkaly pouze procesu EIA a do procesu SEA naopak mnohdy nezasahovaly. Právní úprava procesu SEA, včetně zapojení veřejnosti, proto neprošla tak turbulentním vývojem, jako proces EIA.

ZEIA počítá se zapojením veřejnosti v procesu SEA ve vícero fázích posuzování. Prvním okamžikem, kdy se veřejnost může účastnit, je oznámení koncepce, které musí být způsobem stanoveným ve společném ustanovení § 16 zveřejněno ve lhůtě 10 dní ode dne, kdy je příslušný úřad obdržel od předkladatele. Každý může zaslat své písemné vyjádření k oznámení koncepce příslušnému úřadu ve lhůtě do 20 dnů ode dne jeho zveřejnění.

Vyjádření obdržená na základě oznámení jsou následně, spolu s jinými dokumenty, podkladem zjišťovacího řízení. Závěr zjišťovacího řízení je opět způsobem stanoveným v § 16 zveřejněn. S vyjádřením k výsledkům zjišťovacího řízení ZEIA nepočítá, ani s možností ho napadnout.²¹⁴

Následuje zpracování samotného návrhu a jeho vyhodnocení oprávněnou osobou, které je nedílnou součástí návrhu. Splňuje-li návrh všechny náležitosti, úřad ho po jeho obdržení opět předepsaným způsobem zveřejní (§16), a to ve lhůtě 10 dní ode dne, kdy mu byl doručen. Zároveň úřad může na základě návrhu koncepce a vyjádření veřejnosti k oznámení stanovit, že od veřejného projednání upouští. ZEIA na takové rozhodnutí neklade žádné další požadavky, ani výslovně nezakotvuje povinnost rozhodnutí zdůvodnit.

²¹⁴ ZEIA, §10c – 10d.

Koná-li se veřejné projednání, je předkladatel povinen zveřejnit informaci o místě a čase konání veřejného projednání návrhu koncepce na své úřední desce, a to nejméně 10 dnů před jeho konáním. Veřejné projednání návrhu koncepce zároveň nemůže být konáno dříve než po uplynutí 30 dnů ode dne předložení návrhu koncepce příslušnému úřadu. Zápis z veřejného projednání je pak předkladatel povinen zveřejnit do 5 dní ode dne konání na internetu. To představuje poměrně překvapivé odchýlení se od postupu zveřejňování obsaženého ve společných ustanoveních v § 16.

Každý může zaslat své písemné vyjádření k návrhu koncepce příslušnému úřadu nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání návrhu koncepce. Při zohlednění skutečnosti, že návrh musí být zveřejněn do 10 dní ode dne, kdy ho úřad obdržel, a veřejné projednání se nemůže konat dříve, než 30 dní od dne předložení návrhu úřadu, bude mít tedy veřejnost k dispozici minimálně lhůtu 25 dní.

Upustí-li příslušný úřad od veřejného projednání, může každý zaslat své písemné vyjádření k návrhu koncepce příslušnému úřadu ve lhůtě do 20 dnů ode dne jeho zveřejnění. Předkladatel ve spolupráci s posuzovatelem zajistí vypořádání všech vyjádření obdržených k návrhu koncepce a upravený návrh koncepce včetně informace o způsobu vypořádání všech vyjádření zašle příslušnému úřadu.²¹⁵

Následně již příslušný úřad přistoupí k vydání samotného stanoviska k posouzení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. Stanovisko vydává na základě upraveného návrhu koncepce, vyjádření podaných k návrhu koncepce a závěrů veřejného projednání. K zveřejnění příslušným úřadem dochází opět postupem dle § 16, jak byl uveden výše. K tomu je zakotvena i povinnost zveřejnění předkladatelem. Forma není blíže specifikována. S ohledem na obsah je ovšem mimo jiné požadována informace o účasti veřejnosti při zpracování koncepce a v procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí.²¹⁶

Posuzování vlivů záměrů - EIA

Ačkoliv ve většině členských států EU byl proces EIA integrován do samotného rozhodovacího procesu, ČR využila možnosti, kterou poskytuje Směrnice EIA, a setrvala u konceptu samostatného procesu, jak byl upraven v původním zákoně. Toto nastavení samo o sobě nemusí nutně vést k neefektivitě účasti veřejnosti, jakož i celého procesu, v ČR se ovšem bohužel v mnoha ohledech ukázalo jako kontraproduktivní. Vícestupňové rozhodování, ke kterému v ČR dochází a z kterého představuje proces EIA jen jeden z nezbytných stupňů,

²¹⁵ ZEA, § 10f.

²¹⁶ ZEA, § 10g.

vytváří složitý systém, který může být pro zákonodárce a následně i rozhodující orgány složité koordinovat.²¹⁷ Nemluvě o nárocích kladených na žadatele a veřejnost, která by měla zájem se procesu účastnit.

Proces EIA upravený v ZEIA od počátku vykazuje nedostatky v implementaci, z nichž některé nebyly doposud odstraněny. Nedostatky v úpravě vedly k iniciaci kontrolních a sankčních procedur, a to jak na straně EU, tak Výboru AÚ. Bez nadsázky lze říci, že sankční mechanismy doprovází proces EIA po celou dobu platnosti ZEIA, což svědčí o neschopnosti českého zákonodárce proces řádně implementovat, či spíše jeho neochotě. Autoři Michal Sobotka a Petra Humlíčková v tomto kontextu upozorňují, že proces posuzování vlivů je velmi často vnímán jako nadbytečná, zdlouhavá a finančně náročná překážka realizace určitého záměru, a že obdobně negativně je vnímána i veřejnost, která se procesu účastní.²¹⁸ Vzhledem k tomu, že boj, který se po minulé dvě desetiletí vedl o podobu procesu EIA dobře ilustruje přístup českého zákonodárce k účasti veřejnosti, bude tento blíže představen.

Vývoj právní úpravy procesu EIA a účasti veřejnosti na něm

Původní nastavení procesu EIA, jak bylo upraveno v ZEIA v době jeho přijetí, bylo v základu koncipováno následovně. Na proces EIA se nevztahoval (až na výjimky) správní řád, jednalo se o proces *sui generis*, jehož výsledkem byl nezávazný odborný podklad pro navazující řízení. Úřad rozhodující v navazujícím řízení jím tak nebyl vázán. Bez jeho vydání ovšem nebylo možné navazující řízení vést. Byl tzv. procesně závazný. Závěr zjišťovacího řízení i stanovisko měly charakter jiného správního úkonu dle SŘ a bylo možno je samostatně napadat pouze v nenárokovém přezkumném řízení. Takové postupy ovšem nebyly příliš úspěšné. Dotčená veřejnost proto obvykle namítala vady až v navazujícím řízení, splňovala-li podmínky pro účast na něm.²¹⁹

Na procesu EIA byla umožněna konzultativní účast, tedy každý mohl ve stanovených fázích podat své vyjádření. Zvláštní práva byla přiznána části dotčené veřejnosti – občanským sdružením, která se mohla za stanovených podmínek účastnit navazujícího řízení a následně

²¹⁷ HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch. Public Participation and EIA in the Multi-Stage Decision Making Process: The Czech Example. In: JENDROSKA, Jerzy, BAR Magdalena, ed. *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*. Cambridge: Intersentia, 2018. s. 389-390. ISBN: 1780686102.

²¹⁸ SOBOTKA, Michal, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, 1, s. 92. ISSN: 1213-5542.

²¹⁹ HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA Vojtěch, ZAHUMENSKÁ Vendula. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*. 2015, 1, s. 7-8. ISSN: 1213-5542.

iniciovat soudní přezkum.²²⁰ Konkrétní úprava byla obsažena v tehdejší § 23 odst. 9, který stanovoval, že místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud (1) podala ve stanovených lhůtách písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku; (2) příslušný úřad ve stanovisku uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a (3) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

Vzhledem k tomu, že zákon ZEAI nestanovoval podmínky, kdy příslušný úřad zahrne vyjádření do stanoviska, ani mu s ohledem na výše uvedené nedával jiné mantinely, poskytoval ZEIA rozhodujícímu orgánu široké pravomoci a prostor pro libovůli, jak účasti určitého občanského sdružení zabránit. To bylo předmětem odborné kritiky.²²¹ V praxi nicméně toto nastavení nečinilo větší problémy, když rozhodující orgány vyjádření veřejnosti do stanovisek běžně zahrnovaly.²²² Jiné aspekty úpravy ovšem ano.

První řízení s ČR iniciovala Evropská komise již v roce 2006. V rámci řízení o porušení Smlouvy o založení Evropského společenství zaslala Evropská komise ČR dne 29. června 2007 odůvodněné stanovisko, ve kterém uvedla, že vnitrostátní právní úprava obsahuje několik prvků, které ač jednotlivě nejsou v rozporu se Směrnicí EIA, ve své kombinaci mohou vést k porušení. Jednalo se o (1) oddělení procesu EIA od samotného povolovacího řízení, (2) nemožnost stanovisko EIA přezkoumat samostatně, ale až v rámci přezkumu povolení záměru, (3) omezený okruh příslušníků dotčené veřejnosti, kteří se mohou účastnit samotného řízení o povolení záměru.

K tomu Evropská komise uvedla: „*Pokud situaci shrneme, omezená účast účastníků řízení o posuzování vlivů v následném odděleném řízení dle zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s faktem, že stanovisko k posouzení vlivů není soudně přezkoumatelné, vede k tomu, že většina dotčené veřejnosti, která má možnost vyjádřit své připomínky a stanoviska v řízení o posuzování vlivů, a to v některých případech včetně nevládních organizací, které splňují požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2 směrnice o EIA, nebude mít možnost dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti*

²²⁰ K tomu např. MÜLLEROVÁ, Hana. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In: MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. s. 79. ISBN 978-80-87439-29-6.

²²¹ ADAMEOVÁ, Zuzana. Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky. *České právo životního prostředí*. 2011, 2, s. 9. ISSN: 1213-5542.

²²² SOBOTKA, Michal, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, 1, s. 94. ISSN: 1213-5542.

jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti učiněných během řízení o posuzování vlivů. Takováto legislativní konstrukce tedy není v souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice o EIA."²²³

Jelikož ČR nápravu nezjedнала, podala Komise žalobu k SDEU, a to z důvodu příliš omezeného okruhu subjektů, které měly přístup k soudní ochraně. Reálná náprava byla ovšem v českém kontextu zcela neprůchozí. Jak uvádí autoři Michal Sobotka a Petra Humlíčková: „*Jediným správným a čistým řešením (vzhledem ke konstrukci povolovacích procesů) by bylo rozšíření účasti na celou dotčenou veřejnost. Toto řešení je v českých podmínkách, kde jsou poslanci i v době největších obstrukcí schopni jednoznačně se shodnout na dalších a dalších návrzích na vylučování veřejnosti z řízení, politicky zcela neprůchozí. Pokud odmyslíme možnost komplexní a kvalitní reformy systému povolovacích řízení, zbývala řešení polovičatá, situaci neřešící, spíše naopak zhoršující. Celý proces byl jen o výběru z těchto zbylých „špatných“ řešení.*“²²⁴

Výsledkem tak bylo přijetí novely č. 436/2009 Sb., která k tehdejšímu odstavci umožňujícímu za výše uvedených podmínek účast občanských sdružení a dotčených obcí na řízeních navazujících na proces EIA, přidala další odstavec, který občanským sdružením, které v rámci procesu EIA podaly písemné vyjádření, přiznal možnost rozhodnutí vydané v řízení navazujícím na proces EIA napadnout žalobou. Podání této žaloby nebylo podmíněno splněním výše uvedených podmínek na účast v navazujícím řízení, zato výslovně vylučovalo odkladný účinek případně podané žaloby.

Právo podat žalobu nicméně měla občanská sdružení již podle předchozí úpravy, a to na základě SŘS. Podmínky, které občanské sdružení nově nemuselo pro podání žaloby splnit (nicméně pro účast na navazujícím řízení nadále ano, čímž by teoreticky došlo k nežádoucímu odložení přezkumu námitek sdružení neúčastnících se navazujícího řízení až do soudního řízení), v praxi, ač svou textací otevíraly prostor pro libovůli, nečinily problémy, jak ostatně uvedla i samotná důvodová zpráva k novele.²²⁵ Pomyslným kamenem úrazu naopak bylo vyloučení odkladného účinku žaloby. Tím byl efektivně minimalizován, ne-li odstraněn, jakýkoliv dopad takové žaloby a využití tohoto odstavce občanskými sdruženími, které

²²³ Odůvodněné stanovisko Komise vydané dne 27. 6. 2007, 2006/2271, (2007) 2927.

²²⁴ SOBOTKA, Michal, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, 1, s. 93.

²²⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

splňovaly podmínky podle předchozího odstavce a SŘS, krajně nepravděpodobné. Novela tak v zásadě přiznala práva skupině, která je už měla, pouze za horších podmínek.²²⁶

Tato nic neřešící úprava tehdejšího znění ZEIA, která nemohla jakkoliv přispět účasti veřejnosti, tak byla jen dokladem zřejmého odporu zákonodárce veřejnosti skutečnou účast umožnit.

Předmětná novelizace nezabránila vynesení rozsudku SDEU, který dne 10. června 2010 rozhodl, že ČR nedostatečně transponovala čl. 10a Směrnice EIA.²²⁷ SDEU sice ve svém rozsudku vycházel ze stavu před přijetím předmětné novely, lze nicméně předpokládat, že by k obdobným závěrům dospěl i při zkoumání právního stavu po přijetí novely, když tato v zásadě nepřinesla žádnou změnu. Poměrně zarážející v tomto ohledu nicméně je tvrzení obsažené v důvodové zprávě k novele, kde se uvádí, že na schůzce se zástupci Evropské komise konané počátkem listopadu 2007 měli tito zástupci potvrdit, že přijatelnou formou nápravy nekompatibility české právní úpravy s čl. 10a EIA směrnice by bylo odstranění dvou restriktivních podmínek uvedených v tehdejší úpravě. Tímto by ale nedošlo k nápravě stavu, kdy jedinými subjekty, kterým byla přiznána soudní ochrana, byly vymezené právnické osoby. Při diskuzích nicméně zjevně nebylo počítáno s tím, že odstranění podmínek bude doprovázeno vyloučením odkladného účinku. Pouze na okraj doplňuji, že důvodová zpráva k novele jako důvody přijetí uvádí v zásadě pouze potřebu zajištění plné kompatibility s právem EU. Samotná potřeba zajistit efektivní účast veřejnosti pro ni samou zmiňována není. K vyloučení odkladného účinku důvodová zpráva mlčí.²²⁸

Na výše uvedenou novelu následovala ještě drobná novela č. 38/2012, která vnesla ustanovení, podle kterého je nově zakotvenou žalobu možné podat i v případě, že posuzování vlivů na životní prostředí bylo zahájeno před 11. prosincem 2009, což logicky situaci taky nevyřešilo.

Výše uvedené nemohlo vést k zajištění kompatibility s právem EU a AÚ. Právní úprava nadto trpěla i dalšími zásadními nedostatky, které tu doposud zmiňovány nebyly. Mezi ty hlavní patřila samotná povaha stanoviska EIA jako odborného nezávazného podkladu. Toto vedlo k zahájení dalších řízení s ČR tentokrát již na úrovni EU i AÚ.

²²⁶ SOBOTKA, Michal, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, 1, s. 94. ISSN: 1213-5542.

²²⁷ Rozsudek SDEU C-378/09, ze dne 10. 6. 2010.

²²⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů

Nález Výboru AÚ ACCC/C/2010/50 byl přijat dne 29. června 2012 a byl následován doporučením přijatým na Zasedání smluvních stran konaném ve dnech 30. 6. – 1. 7. 2014 v Maastrichtu, a to nejenom s ohledem na proces EIA. Na úrovni EU pak bylo nové řízení pro porušení Smlouvy o fungování Evropské unie zahájeno formálním upozorněním ze dne 25. 4. 2013, č. C(2013) 2228, a to s mnohem širším záběrem než dřívější řízení (neúplné či nesprávné provedení článků 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 a 13 a příloh I, II, III a IV směrnice EIA)²²⁹ a s rizikem pozastavení čerpání dotačních prostředků.²³⁰

Výtky vznášené ze strany EU i Výboru AÚ se s ohledem na proces EIA v mnohém překrývaly. Dohromady sestávaly především z následujících bodů:

- nezávaznost stanoviska EIA, ač postup jeho přijímání byl jediným postupem, kde byla umožněna účast široké veřejnosti, a možnost změny záměru v navazujícím řízení a s tím spojený nedostatečný dopad účasti veřejnosti a nedostatečné vzetí v úvahu veřejností podaných připomínek;
- restriktivní výklad pojmu dotčené veřejnosti díky tradiční doktríně zásahu do subjektivních práv, který bývá v ČR vztahován pouze k zásahu do vlastnických práv a vylučuje nositele jiných věcných práv, nájemce, aj., v čehož důsledku bylo umožněno jen omezenému výseku dotčené veřejnosti účastnit se navazujících řízení;
- omezení účasti celé dotčené veřejnosti jen na fázi posuzování vlivů, k čemuž bylo upozorněno, že v případech, kdy je environmentální rozhodovací proces rozdělen do více fází, je nezbytné zajistit účast veřejnosti ve všech fázích, dotčená veřejnost proto musí mít možnost se vyjádřit i v navazujících řízeních, pouhé zohlednění stanoviska není dostatečné;
- nemožnost dosáhnout hmotného přezkumu stanoviska s ohledem na omezování aktivní žalobní legitimace občanských sdružení pouze na možnost namítat procesní pochybení a nemožnost dosáhnout přezkumu zjišťovacího řízení.

Kombinace výše uvedených prvků činila proces EIA i účast veřejnosti na něm zcela neefektivními.

²²⁹ HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA Vojtěch, ZAHUMENSKÁ Vendula. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. České právo životního prostředí*. 2015, č. 1, s. 10. ISSN: 1213-5542.

²³⁰ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 19-23. ISBN 978-80-87439-16-6.

Riziko sankčních mechanismů AÚ a EU, a to zejména riziko ztráty dotací ze strany EU,²³¹ českého zákonodárce donutilo k razantní změně procesu EIA přijetím novely č. 39/2015 Sb. Skutečnost, že novela byla vedena snahou adresovat přesně ty výtky,²³² které byly vzneseny ze strany Výboru AÚ a EU, nikoliv reálnou snahou o vytvoření funkční a efektivní koncepce, nicméně vedla k poměrně chaotické úpravě s řadou nevyjasněných otázek. Na druhou stranu některé její změny bezpochyby znamenaly posílení možnosti účasti veřejnosti. Ty nejdůležitější změny budou shrnuty níže.

Novela na prvním místě poskytuje definici veřejnosti, kterou rozumí jednu nebo více osob, a dotčené veřejnosti, kterou dále rozděluje do dvou kategorií. Dotčenou veřejností se jednak rozumí:

1. osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech;
2. právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení, případně před dnem vydání negativního závěru zjišťovacího řízení (tzv. etablované spolky), nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob (tzv. *ad hoc* spolky).²³³

Dotčené veřejnosti pod bodem 1, jejíž definice by, vyjma nezahrnutí dotčení zájmů, odpovídala požadavkům práva EU a AÚ, ovšem novela nepřiznala žádná další práva a jedná se tak o zcela prázdnou definici.²³⁴ Širší účastnická práva jsou přiznána pouze dotčené veřejnosti dle bodu 2 – tzv. privilegované dotčené veřejnosti.

Novela dále doplnila definici navazujícího řízení, které bylo vymezeno jako takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje

²³¹ Viz např. záznam projevu Bohuslava Sobotky ze dne 1.3.2016 [online]. Vláda České republiky, 2016 [cit. 26.3.2016]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-sobotka-na-foru-ceskeho-stavebnictvi-vladou-schvaleny-zakon-o-verejnych-zakazkach-a-novela-eia-jsou-dulezite-pro-ceske-stavebnictvi-140843/>. Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

²³² K tomu viz důvodová zpráva k novele č. 39/2015 Sb. „*Úkolem předkladatele bylo vyhovět veškerým požadavkům Komise a zároveň, pokud možno, zachovat integritu českého právního řádu. Při hledání vhodných variant zhojení jednotlivých výtek Komise bylo tudíž záměrem předkladatele minimalizovat odchylky od standardních procesních i hmotněprávních institutů českého právního řádu.*“

²³³ ZEIA, § 3, písm. h) a i).

²³⁴ I důvodová zpráva k této kategorii uvádí, že jim novela „*na dalších místech žádná zvláštní oprávnění nepřiznává a de facto se tak v praxi bude jednat o účastníky navazujících řízeních, kterým právo účasti a z něj vyvozovaná konkrétní oprávnění vyplývají přímo ze zvláštních právních předpisů upravujících tato řízení.*“

umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona. Poznámka k tomuto ustanovení uváděla příklady zákonů, na které se toto vztahuje.

Novela rovněž změnila formu výstupu zjišťovacího řízení, a to s ohledem na záměry podléhající EIA, pouze pokud je v zjišťovacím řízení stanoveno, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí. Pokud je výsledek zjišťovacího řízení o takovém záměru pozitivní a záměr tak bude podléhat procesu EIA, má výsledek zjišťovacího řízení formu odůvodněného písemného závěru. Dojde-li naopak rozhodující orgán k závěru, že záměr procesu EIA podléhat nebude, vydá o tom rozhodnutí jako první úkon správního řízení, proti kterému se může odvolat oznamovatel a privilegovaná dotčená veřejnost. Privilegované dotčené veřejnosti je rovněž výslovně přiznáno právo se žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány, a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí.²³⁵ Zde stojí za povšimnutí, že ustanovení vztahuje podání žaloby k samotnému rozhodnutí, nikoliv rozhodnutí odvolacího orgánu. Na první pohled by se tak mohlo zdát, že opravňuje k podání žaloby, aniž věc prošla odvolacím řízením. Dle autorů Bahýřové, Kocourka a Vomáčky nicméně vzhledem ke skutečnosti, že tzv. privilegovaná dotčená veřejnost má právo podat proti rozhodnutí vydanému ve zjišťovacím řízení odvolání, není žádného důvodu, aby se v případě žaloby této skupiny dotčené veřejnosti neuplatnil § 5 SŘS upravující zásadu subsidiarity soudní ochrany. Žaloba privilegované dotčené veřejnosti by proto dle uvedených autorů byla nepřipustná, jestliže by nebylo využito práva podat odvolání proti rozhodnutí ve zjišťovacím řízení.²³⁶

Samotnému stanovisku EIA novela přiznala formu závazného stanoviska dle § 149 SŘ. Stanovisko EIA tak počínaje účinností novely není jen nezbytným podkladem. Orgány v navazujícím řízení jím jsou a podmínkami v něm uvedenými vázány. Nadto je skrze vydání tzv. verifikačního závazného stanoviska ověřováno, zda záměr, který je předkládán do navazujícího řízení, se neliší od posuzovaného záměru. Na stanovisko EIA se uplatní pravidla přezkumu závazných stanovisek. Stanoviska EIA tak je možné přezkoumat v rámci přezkumu rozhodnutí, pro které je podkladem. Další možností bylo iniciování samostatného přezkumného řízení dle § 94 SŘ. Tuto možnost ovšem novela SZ č. 225/2017 Sb. s ohledem na závazná stanoviska vydávaná pro účely řízení dle SZ zrušila, tedy i pro stanoviska EIA vydávaná pro účely řízení dle tohoto zákona.

²³⁵ ZEIA, § 7, odst. 5-6.

²³⁶ BAHÝŘOVÁ, Lenka, KOCOUREK Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-589-3.

Další podstatnou změnou bylo nové stanovení podmínek nezbytných k získání postavení účastníka navazujícího řízení. Obce dotčené záměrem a privilegovaná dotčená veřejnost se stávají účastníkem navazujícího řízení, pokud se přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění příslušných informací. Privilegovaná veřejnost rovněž může podat odvolání, a to aniž by se účastnila řízení v prvním stupni.²³⁷

Privilegovaná dotčená veřejnost se dále může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí, a to aniž by se sama navazujícího řízení účastnila.²³⁸ Pro tyto účely ZEIA přímo zakotvuje domněnku, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena. Soud nadto rozhoduje o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle SŘS i bez návrhu. Odkladný účinek přizná nebo předběžné opatření nařídí, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.²³⁹

Vedle ustanovení směřujících k privilegované dotčené veřejnosti, byla některá práva přiznána i veřejnosti široké. Možnost každého vyjádřit se v rámci samotného procesu EIA byla upravena již dříve. Novela nicméně zakotvila i informační povinnost s ohledem na navazující řízení a konzultativní formu účasti široké veřejnosti na navazujícím řízení. Správní úřad příslušný k vedení navazujícího řízení je povinen formou veřejné vyhlášky dle § 25 SŘ zveřejnit oznámení o zahájení řízení, žádost, informace o povaze a předmětu rozhodnutí, které má být vydáno, informace o tom, kde se lze seznámit s dokumenty pořizovanými v průběhu procesu EIA, a informace o podmínkách zapojení veřejnosti.²⁴⁰ Přístup do samotného spisu není veřejnosti poskytnut. Příslušný úřad nicméně v průběhu řízení zajišťuje zpřístupnění vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů, která byla vydána pro účely navazujícího řízení, a jiných podkladů pro vydání rozhodnutí, považuje-li to za účelné.²⁴¹ Konzultativní forma účasti široké veřejnosti sestává z možnosti ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění informací, jak byly uvedeny výše, na úřední desce uplatnit připomínky k záměru. Lhůta se počítá od okamžiku zveřejnění, ke kterému ZEIA uvádí, že informace se považuje za zveřejněnou vyvěšením

²³⁷ ZEIA, § 9c, odst. 3 a 4.

²³⁸ HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA Vojtěch, ZAHUMENSKÁ Vendula. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*. 2015, 1, s. 27. ISSN: 1213-5542.

²³⁹ ZEIA, § 9d.

²⁴⁰ Ze zprávy zveřejněné na stránkách Evropské komise vyplývá, že Evropské komise zřejmě nepovažuje tento výčet za dostatečný, a to zejména s ohledem na absenci povinnosti zveřejnit navrhovaná preventivní opatření.

May infringements package: key decisions [online]. European Commission [cit.23.5.2020]. Dostupné zde: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_859.

²⁴¹ ZEIA, 9b.

na úřední desce správního orgánu, který navazující řízení vede. V odůvodnění rozhodnutí musí být uvedeno vypořádání připomínek veřejnosti.²⁴²

Navazující řízení se vždy považuje za řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 SŘ. V takových řízeních lze doručovat veřejnou vyhláškou, vyjma účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1 SŘ (žadatele), kterým se doručuje jednotlivě. Tím se sice zvyšuje informovanost široké veřejnosti o průběhu řízení. Na druhou stranu ovšem tato úprava klade i větší nároky na dotčenou veřejnost, která se, na rozdíl od žadatele, nemůže spolehnout na adresné doručování.

Výše uvedené lze shrnout tak, že změnami provedenými novelou bez pochyby došlo k nápravě některých z pochybení vytykaných ČR ze strany EU a AÚ. Nikoliv ovšem všech. Některé nové naopak novela i přinesla.

Postavení dotčené veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti s reálnými právy, je nadále přiznáno pouze spolkům zabývajícím se ochranou životního prostředí nebo veřejného zdraví a dotčeným obcím. Definování první podkategorie dotčené veřejnosti (osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech), aniž by jí byla zároveň přiznána práva, je zcela bezobsažné a nemá žádný reálný dopad. Samotné vymezení privilegované dotčené veřejnosti se pak zdá bezdůvodně přísné, a to zejména s ohledem na požadavek 200 osob pro účast *ad hoc* spolků, který může v některých menších osídleních tvořit účinnou překážku účasti veřejnosti.²⁴³ Pomineme-li nicméně otázku úměrnosti podmínek na účast spolků, lze v zásadě říci, že okruh dotčené veřejnosti, jak je vymezen ZEIA po jeho novelizaci, setrval nezměněn. Výtky směřující k nezahrnutí dlouhodobých nájemců a dalších osob dotčených rozhodováním zůstaly bez odezvy. Nadto je český právní řád nadále rezistentní konceptu, kdy pod dotčení by nebylo řazeno pouze dotčení na právech, ale i faktických zájmech, jak požaduje AÚ.²⁴⁴ Řešení restriktivního vymezení dotčené veřejnosti proto zůstává, v rámci možného, na výkladu obecné úpravy účastenství obsažené v SŘ. Výklad rozšiřující pojetí dotčení práv z pouze věcných práv i na práva jiná, včetně práva na příznivé životní prostředí, navrhoval v době přijetí novely a ve světle nálezu Výboru AÚ ACCC/C/2010/50 i autorský kolektiv Humlíčková, Vomáčka, Zahumenská.²⁴⁵ Bohužel ale musím konstatovat, že o pět let později zůstává přístup rozhodujících orgánů nezměněn.

²⁴² ZEIA, § 9c, odst. 1-2.

²⁴³ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*. 2015, 1, s. 43. ISSN: 1213-5542.

²⁴⁴ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 39. ISBN 978-80-87439-16-6.

²⁴⁵ HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA Vojtěch, ZAHUMENSKÁ Vendula. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. *České právo životního prostředí*. 2015, 1, s. 20. ISSN: 1213-5542.

Samostatným problémem je, že v rámci cílení přesně na ty výtky, kterých se české právní úpravě dostalo ze strany EU a AÚ, byl opomenut proces SEA a otázka závaznosti stanoviska vydávaného v tomto procesu.

Vedle výše uvedeného je třeba upozornit, že novela zároveň výrazně zasáhla do okruhu záměrů, které procesu EIA podléhají, čímž podstatně limitovala svůj dopad. Nejvýraznější je změna limitů pro výstavbu skladových a obchodních komplexů, které do účinnosti novely podléhaly zjišťovacímu řízení, pokud jejich plocha přesahovala 3.000 m². Nově byl zaveden pro obchodní komplexy limit 6.000 m² a pro skladové komplexy dokonce 10.000 m². U parkovišť a garáží se pak změnil limit ze 100 parkovacích stání na 500. K tomu autoři Humlíčková, Vomáčka, Zahumenská uvádí: „Tyto záměry jsou velmi časté (cca 23 % ze všech řízení) a velmi citlivě vnímané především v městské zástavbě, přesto proběhla plná EIA na pouhých 3 % z nich. Rozsah záměrů byl v minulosti velmi často upravován tak, aby nebyl předmětem posouzení ani ve zjišťovacím řízení, respektive aby se stal záměrem podlimitním. Zvýšení limitů velmi pravděpodobně povede k tomu, že naprostá většina těchto záměrů se stane záměry podlimitními.“²⁴⁶ Novela tak sice vedla k posílení účasti veřejnosti na povolování záměrů podléhajících procesu EIA, zároveň ovšem vytvořila podmínky pro vyloučení některých významných záměrů z posuzování.

S ohledem na dopady novely nelze nezmínit ani zmatenost a nekonceptnost úpravy a nejednoznačnost některých jejích ustanovení. „Pro praxi budou mít tyto nejasnosti velmi negativní vliv a lze očekávat, že nejistota všech zainteresovaných subjektů (veřejnosti, investorů, správních orgánů) povede k prohlubování jejich nedůvěry a frustrace vůči ochraně životního prostředí.“²⁴⁷ Nejasná úprava vede ke sporům zúčastněných stran, prodlužování řízení a tím i poskytuje pomyslnou vodu na mlýn odpůrcům účasti veřejnosti a dalšímu očerňování veřejnosti, co do její údajné viny na protahování řízení.

Na omezení rozsahu záměrů podléhajících posouzení, jak k němu přistoupila novela č. 39/2015 Sb., navázala novela č. 256/2016 Sb., která za účelem zmírnění dopadů přechodných ustanovení dříve zmiňované novely vyňala vybrané prioritní dopravní záměry z běžného režimu ZEIA a zakotvila pro ně speciální a značně zjednodušenou proceduru.²⁴⁸

Prioritním dopravním záměrem se podle novely č. 256/2016 Sb. rozumí záměr, (1) který se nachází na transevropské dopravní síti, (2) pro který bylo vydáno územní rozhodnutí

²⁴⁶ Tamtéž, s. 15.

²⁴⁷ Tamtéž, s. 33.

²⁴⁸ DVORSKÁ, Eliška. Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2017, 4, s. 40. ISSN: 1213-5542.

nejpozději 31. března 2015, (3) pro který bylo vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb. a (4) který stanoví vláda nařízením.

Novela tak v zásadě cílila na konkrétní okruh dopravních záměrů, když již v době přijetí novely bylo zřejmé, které záměry splňují první tři podmínky a zbývalo tak již jen „potvrzení“ ze strany vlády. To bylo poskytnuto nařízením vlády č. 283/2016 Sb. s ohledem na 9 vybraných záměrů.²⁴⁹

Takto vymezené prioritní záměry byly vyňaty z působnosti přechodného ustanovení čl. II bod 1 novely č. 39/2015 Sb., které požadovalo, aby u záměrů, u kterých došlo k vydání stanoviska EIA před nabytím účinnosti novely č. 39/2015 Sb., tedy včetně stanovisek dle zákona 244/1992 Sb., bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko na základě ověření souladu se Směrnicí EIA. Pokud by to nebylo možné, bylo nezbytné záměr podrobit novému posouzení. K tomu zákonodárce v důvodové zprávě k novele č. 256/2016 Sb. přiznává, že stanoviska EIA vydaná pro vymezené prioritní dopravní záměry požadavky Směrnice EIA nesplňují a ani nemohou, když byla vydána ještě před vstupem ČR do EU. To by znamenalo záměry podrobit plnému posuzování, čímž by se logicky zdržela i výstavba těchto záměrů.²⁵⁰

Zákonodárce tak s ohledem na vymezené záměry upřednostnil jejich rychlou realizaci před náležitým posouzením jejich vlivů na životní prostředí a stanovil pro ně zjednodušený proces, který v zásadě zajišťoval, že v blízké době obdrží kladné stanovisko, a tedy pomyslné razítko, a bude možné „bez zbytečných průtahů“ v podobě nového posuzování vlivů na životní prostředí přistoupit k jejich realizaci.

Samotné vymezení zjednodušeného procesu posuzování prioritních dopravních záměrů upravené v nově vloženém § 23a ZEIA je velice obecné. To je o to více problematické v situaci, kdy toto speciální ustanovení neobsahuje ani odkaz na přiměřený postup dle jiných ustanovení ZEIA. Užití § 6 až 9 ZEAI stanovujících v zásadě celý postup od oznámení záměru až po vydání posudku naopak vylučuje. K tomu autoři Bahýřlová a Vomáčka navíc upozorňují, že samotné posouzení vlivů se „jaksi ztratilo v překladu“, a že „zvláštní legislativní mýtus, že je snad výhodné, aby byla procesní i hmotněprávní úprava podstatných procesů vágní, pokud existuje zájem na brzké realizaci záměru, může být kontraproduktivní, přispívá-li k fragmentaci právního systému a nejistotě investora i dotčených osob.“²⁵¹

²⁴⁹ Nařízení vlády ČR ze dne 24. srpna 2016 č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů.

²⁵⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

²⁵¹ VOMÁČKA, Vojtěch, BAHÝŘLOVÁ, Lenka. Zvláštní režim procesu pro vybrané prioritní stavby (k novela č. 256/2016 Sb.). *České právo životního prostředí*. 2016, 3, s. 46 - 47. ISSN: 1213-5542.

Úprava posuzování prioritních dopravních záměrů se v porovnání se standardním procesem EIA skutečně jeví jako zcela nedostatečná, když pouze příslušnému úřadu, kterým je vždy ministerstvo, ukládá vydat závazné stanovisko a zahrnout opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí, aniž by byl zakotven proces a podmínky jeho vydání. Ustanovení vůbec nezmiňuje, že by záměry měly být posuzovány z hlediska jejich dopadu na životní prostředí. Právní předpisy v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví pak mají být „vzaty v úvahu“. Je proto otázkou, zda lze uvedený postup nadále vůbec považovat za proces posuzování vlivů na životní prostředí²⁵² či spíše za proces k opatření vybraných dopravních záměrů stanoviskem EIA. Veřejnost je z procesu dle §23a ZEIA zcela vyloučena. Poprvé se o něm dozví při zveřejnění vydaného stanoviska a jeho podkladů na internetu. Zákonodárce se tím vědomě vzdává zdroje doplňujících informací a místní zkušenosti k proměně prostředí za téměř 20 let ode dne vydání původního stanoviska.

Výše uvedená novela se logicky stala předmětem kritiky odborné veřejnosti. Vedle naprosté nedostatečnosti úpravy, jak na ní bylo upozorňováno výše, je vytýkáno i to, že výsledky původního posouzení staré téměř 20 let již nemohou být aktuální. Doba, která od vydání původního stanoviska uběhla, je proto o to více důvodem k řádnému novému posouzení. Jak uvádí Franková: *„Bohužel však nebylo přistoupeno k podle mého názoru nejtransparentnějšímu řešení – tedy k jednoznačnému ukončení platnosti takto starých stanovisek a k novému posouzení projektů z hlediska jejich vlivů na životní prostředí podle aktuálně platné právní úpravy. Jakkoliv se může zdát, že toto řešení by pro ČR bylo zdlouhavé a drahé, jsem přesvědčena, že v současné době již mohly mít příslušné dopravní projekty proces posouzení vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. ukončen. (...) Pochopitelně by při volbě tohoto řešení nešlo vyloučit, že nové stanovisko EIA by mohlo vést k úpravě některých projektů, a teoreticky zde pochopitelně bylo i riziko negativního stanoviska EIA. (...) Stát, který se však již v Ústavě zavazuje dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství a hlásí se tak k své odpovědnosti za životní prostředí, však musí být připraven nést i důsledky této odpovědnosti a tedy i případné důsledky nového posouzení vybraných klíčových dopravních projektů.“*²⁵³ Další kritika se snaší na dvojkolejnost a nerovnost v posuzování záměrů,²⁵⁴ jakož i na skutečnost, že je novela šita na míru předem daným záměrům a postrádá obecnost.

²⁵² FRANKOVÁ, Martina. Malé zamyšlení nad „rychlou novelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2016, 3, s. 53. ISSN: 1213-5542.

²⁵³ Tamtéž, s. 54.

²⁵⁴ DVORSKÁ, Eliška. Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2017, 4, s. 40. ISSN: 1213-5542.

Poslední zmiňované a omezení účasti veřejnosti bylo předmětem návrhu na zrušení příslušných ustanovení podaného k ÚS. Návrh ovšem byl ze strany ÚS nálezem Pl. ÚS 44/18 dne 17. 8. 2019 zamítnut. S ohledem na nedostatek obecnosti novely ÚS uvedl, že na rozdíl od dřívějšího nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 („jezy na Labi“), v posuzované novele nejsou konkrétní záměry výslovně uvedeny, nýbrž má dojít k jejich stanovení vládou. Z tohoto důvodu, na rozdíl od předešlého judikátu, nedochází dle názoru ÚS k zásahu do pravomoci svěřené moci výkonné.

S ohledem na účast veřejnosti ÚS uvádí, že ta měla možnost účastnit se předchozího posuzování vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb. Dotčená veřejnost pak má právo účastnit se i navazujících řízení. ÚS přitom zdůrazňuje, že *„závazné stanovisko o posuzování vlivů záměru na životní prostředí vydané podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, bez ohledu na skutečnost, zda bylo vydáno v „klasickém“ procesu posuzování vlivů nebo ve zjednodušeném postupu podle napadeného ustanovení, je pouze podkladem pro navazující řízení, kterého se dotčená veřejnost může účastnit, vyjadřovat se, proti meritornímu správnímu úkonu může podat opravný prostředek, a dále se bránit ve správním soudnictví.“*²⁵⁵

Tuto argumentaci ovšem neshledávám jako přesvědčivou. To, že se veřejnost mohla účastnit procesu posuzování vlivů před 20 lety, tedy v naprosto jiných faktických podmínkách a podle jiného právního postupu, který je v samotné důvodové zprávě označen za nedostatečný ve smyslu Směrnice EIA, je jen velmi malého, pokud nějakého, významu. Je zjevné, že situace se musela po tak dlouhé době změnit, a tedy i působení záměru v rámci takto proměněné situace bude jiné. Prohlášení stanoviska za pouhý podklad pro navazující řízení pak považuji za nedocení stanoviska EIA. Stanovisko EIA je od novely č. 39/2015 Sb. závazným stanoviskem, kterým se příslušný úřad v navazujícím řízení musí řídit. V stanovisku EIA jsou rovněž závazně stanoveny podmínky realizace záměru co do ochrany životního prostředí. Ve smyslu požadavku na umožnění včasné účasti, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřeny, by veřejnosti měla být umožněna účast již na přípravě stanoviska. V navazujícím řízení již bude se stanoviskem nakládáno jako se závazným podkladem a případný přezkum se tak odsune až do dalších fází a tím se i řízení prodlouží, což je výsledek přesně protichůdný tomu, kterého se zákonodárce zřejmě snažil dosáhnout. Nelze navíc pominout ani skutečnost, že okruh osob, kterým je umožněno se navazujících řízení účastnit, nezahrnuje celou dotčenou veřejnost ve smyslu práva EU a AÚ. Nezahrnutí ostatních osob, které mohou být v navazujícím řízení dotčeny, mezi účastníky řízení, pak nemůže být vyrovnáno pouhou konzultativní účastí

²⁵⁵ Nález ÚS ze dne 17. 8. 2019, spis. zn. Pl. ÚS 44/18.

v navazujícím řízení, jak ji vymezuje § 9c odst. 1 ZEIA. Zdůvodnění ÚS proto považují minimálně za znepokojivé.

Další dílčí změnu procesu EIA přinesla novela č. 326/2017 Sb. přijatá v souvislosti s transpozicí směrnice 2014/52/EU, kterou se mění Směrnice EIA. Ačkoliv se směrnice 2014/52/EU týkala zejména rozšíření předmětu posuzování o vlivy na biodiverzitu a vlivy související se změnou klimatu a úpravy výjimek z posuzování, novela č. 326/2017 Sb. přinesla i další změny se směrnicí nesouvisející, směřující zejména na zjednodušení a zrychlení procesu posuzování.²⁵⁶ Níže budou zmíněny pouze ty významné z hlediska účasti veřejnosti.

Zřejmě nejzásadnější změnou je nové vymezení navazujících řízení, kdy obecná definice je nahrazena výčtem řízení, která se považují za navazující. Jedná se zejména o územní řízení, stavební řízení, společné územní a stavební řízení a další řízení dle SZ, vymezená řízení v oblasti hornictví, řízení o povolení nakládání s vodami, řízení o vydání integrovaného povolení, řízení o povolení stacionárního zdroje, aj.²⁵⁷ Výše uvedeným byla ve značné míře odstraněna nejistota ohledně okruhu navazujících řízení. Na druhou stranu ovšem došlo k vyloučení některých řízení významných z hlediska životního prostředí jako například řízení dle atomového zákona.

Dále byla přijata nová koncepce posuzování podlimitních záměrů. Zatímco do přijetí novely záměry nedosahující stanovených hodnot podléhaly zjišťovacímu řízení, pokud tak stanovil příslušný úřad, nově se tato možnost vztahuje pouze na záměry dosahující alespoň 25% limitní hodnoty, které se nachází ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle ZOPK. Uvážení příslušného úřadu zůstalo zachováno. Došlo tak k omezení okruhu záměrů, kterými se příslušný úřad zabývá a může u nich stanovit, že budou podléhat zjišťovacímu řízení. Tato změna dle některých autorů odporuje Směrnici EIA, když jsou z posuzování vyloučeny záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, ač nedosahují limitních hodnot nebo se nenachází ve zvláště chráněném území či jeho ochranném pásmu.²⁵⁸ Pro tyto záměry odpadá povinnost oznámení podlimitního záměru ze strany žadatele příslušnému úřadu i zveřejnění sdělení, zda záměr podléhá zjišťovacímu řízení, ze strany příslušného úřadu na internetu.²⁵⁹ Příslušný úřad a následně veřejnost se tak nemusí o záměru ani dozvědět.

Z pohledu účasti veřejnosti je dále zásadní ztráta možnosti vyjádřit se k posudku k dokumentaci předložené oznamovatelem. Tato fáze vyjádření veřejnosti byla novelou

²⁵⁶ DVORSKÁ, Eliška. Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2017, 4, s. 41. ISSN: 1213-5542.

²⁵⁷ ZEIA, § 3, písm. g).

²⁵⁸ ČERNÝ, Pavel, ROSINOVÁ, Alžběta. *Nejvýznamnější změny v posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)* [online]. Frank Bold Advokáti, 2017 [cit. 19. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/596-nejvyznamnejsi-zmeny-v-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-eia>.

²⁵⁹ ZEIA, § 4, písm. d) a § 6, odst. 2-3.

odstraněna. Další změna vztahující se k účasti veřejnosti je změna nařizování veřejného projednání. Podle předchozí právní úpravy se veřejné projednání zásadně konalo, ovšem příslušný úřad od něho mohl upustit, pokud neobdržel žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci. Nově se veřejné projednání zásadně nekoná a úřad ho nařídí pouze, obdržel-li odůvodněné nesouhlasné vyjádření veřejnosti k dokumentaci. Nesouhlasné vyjádření tak nově musí přijít pouze od veřejnosti, nikoliv například dotčeného orgánu.

Naposled je třeba zmínit změnu vymezení subjektů, kterým ZEIA přiznává právo účastnit se za stanovených podmínek navazujících řízení vedle privilegované dotčené veřejnosti, a to z obce dotčené záměrem na dotčený územní samosprávný celek.

Poslední novelou, která bude v rámci představení historie účasti veřejnosti na procesu EIA zmiňována, je novela č. 225/2017 Sb. Ačkoliv tato novela je známá spíše v souvislosti se změnou SZ, dotkla se i procesu EIA.

Novela navazuje na tu předchozí, které odstranila možnost vyjádřit se k posudku, a nově odstraňuje i jeho samostatné zveřejnění. Posudek je zveřejněn až se samotným stanoviskem EIA. K tomu je vhodné upozornit, že Směrnice EIA zpracování posudku nevyžaduje a logicky tak ani výslovně neukládá povinnost umožnit veřejnosti se s ním seznámit a vyjádřit se k němu. Jedná se nicméně o významný podklad stanoviska EIA a veřejnost by proto měla mít k němu přístup ještě před vydáním stanoviska.

Na první pohled nevýznamná novinka se týká náležitostí podpisové listiny spolků zakládaných *ad hoc* pro účely účasti na navazujících řízeních nebo podání odvolání, mezi které je nově zařazeno číslo jednací a datum vydání oznámení o zahájení daného navazujícího řízení, s ohledem na odvolání pak číslo jednací a datum vydání daného rozhodnutí.²⁶⁰ Tento nový požadavek je zejména s ohledem na účast na navazujícím řízení vnímán odbornou veřejností jako čistě obstrukční, jelikož nutí dotčenou veřejnost vyčkat se zahájením sběru podpisů až do fáze vydání rozhodnutí ve zjišťovacím řízení nebo do zveřejnění oznámení navazujícího řízení a podstatně a hlavně bezdůvodně jí tak ztěžuje tento proces.²⁶¹

Z výše uvedeného exkurzu do vývoje právní úpravy procesu EIA a účasti veřejnosti na tomto procesu, který nadto zjevně není u konce,²⁶² je jasně patrný odpor českého zákonodárce k umožnění skutečně efektivní účasti veřejnosti. V zásadě všechny změny posilující práva

²⁶⁰ ZEIA, § 9e.

²⁶¹ ČERNÝ, Pavel, ROSINOVÁ, Alžběta. *Nejvýznamnější změny v posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)* [online]. Frank Bold Advokáti, 2017 [cit.19.4.2020]. Dostupné zde: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/596-nejvyznamnejsi-zmeny-v-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-eia>.

²⁶² Právní úprava procesu EIA v ČR se opět dostala do hledáčku Evropské komise. Jako jedna z výtek je uváděna absence povinnosti zveřejnit navrhovaná preventivní opatření. *May infringements package: key decisions* [online]. European Commission [cit. 23. 5. 2020]. Dostupné zde: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_859.

veřejnosti byly změny vynucené tlakem zvenčí, zejména ze strany EU, kde se riziko ztráty dotací ukázalo jako účinný nástroj k prosazení změn. Zákonodárce ovšem k úpravám směřujícím k rozšíření práv veřejnosti přistupuje velice minimalisticky a jen v situaci, kdy je to nezbytné a urgentní.²⁶³ Krok kupředu vynucený zvenku navíc bývá vzápětí následován změnami vedoucím k limitaci dopadu tohoto kroku. S ohledem na některé prvky úpravy (např. omezování dotčené veřejnosti jen na spolky) je navíc odpor ke změně tak velký, že zůstávají přes veškerá řízení zahájená s ČR nezměněny a nezdá se pravděpodobné, že bychom se v blízké době mohli dočkat obratu. Nekoncepční adresování pouze a přesně těch bodů úpravy, které se staly terčem kritiky ze strany EU a jejichž změna se jeví jako nevyhnutelná, bez zjevné snahy o vytvoření celkového funkčního rámce právní úpravy, je mnohdy kontraproduktivní a celou úpravu pouze víc a víc komplikuje. Ukazuje se tak, že vynucená úprava bez vnitrostátní akceptace a uznání její skutečné potřeby z věcného hlediska není nejvhodnějším způsobem tvorby právní úpravy.

Stávající právní úprava účasti veřejnosti na procesu EIA

Základní koncept úpravy účasti veřejnosti na procesu EIA již z velké části vyplynul z historického rozboru procesu. V této části proto postačí shrnout jen skutečné základy.

Jak jsem uváděla výše, samotný proces EIA umožňuje konzultativní formu účasti veřejnosti. Zvláštní práva přiznaná privilegované dotčené veřejnosti vedoucí k plnoprávné účasti se, vyjma možnosti napadnout závěr zjišťovacího řízení, vztahují až k navazujícím řízením.

První fáze, ve které se veřejnost může účastnit, navazuje již na oznámení záměru příslušnému úřadu ze strany oznamovatele. Pokud oznámení splňuje stanovené náležitosti, zveřejní ho příslušný úřad způsobem uvedeným v § 16 ZEIA, jak byl rozebírán výše, a to do 7 pracovních dnů ode dne zveřejnění. Veřejnost, dotčená veřejnost, dotčené orgány a dotčené územní samosprávné celky, tedy zjednodušeně každý, mohou následně zaslat písemné vyjádření k oznámení, a to do 30 dnů ode dne zveřejnění oznámení.²⁶⁴

V rámci zjišťovacího řízení příslušný úřad přihlíží mimo jiné k obdrženým vyjádřením. V závěru musí uvést úvahy, kterými se řídil při hodnocení kritérií uvedených v příloze č. 2 ZEIA. Uvedení způsobu vypořádání vyjádření veřejnosti není výslovně požadováno. Dojde-li příslušný úřad k závěru, že záměr nepodléhá posouzení vlivů, je privilegovaná dotčená veřejnost oprávněna podat odvolání. Privilegovaná dotčená veřejnost se může dále žalobou domáhat

²⁶³ HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch. Public Participation and EIA in the Multi-Stage Decision Making Process: The Czech Example. In: JENDROSKA, Jerzy, BAR Magdalena, ed. *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*, Cambridge: Intersentia, 2018, s. 393. ISBN: 1780686102.

²⁶⁴ ZEIA, § 6.

zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona.²⁶⁵ Stejná práva nejsou přiznána dotčenému samosprávnému celku.

Po skončení zjišťovacího řízení oznamovatel zajistí zpracování dokumentace. Dojde-li příslušný úřad k závěru, že je dokumentace úplná, opět ji stanoveným způsobem zveřejní. Každý se následně může k dokumentaci vyjádřit ve lhůtě 30 dní ode dne zveřejnění. Příslušný úřad může na základě obdržených vyjádření k dokumentaci nebo na základě doporučení zpracovatele posudku vrátit oznamovateli dokumentaci k přepracování nebo doplnění. Informaci o vrácení dokumentace stanoveným způsobem zveřejní.

Veřejné projednání příslušný úřad nařizuje pouze v případech, obdržel-li odůvodněné nesouhlasné vyjádření veřejnosti k dokumentaci. Je přitom povinen zajistit, aby se konalo nejpozději 30 dnů po uplynutí lhůty pro vyjádření k dokumentaci. Informaci o veřejném projednání zveřejní výše uvedeným způsobem a zašle dotčeným orgánům a dotčeným územním samosprávným celkům nejméně 5 pracovních dnů před konáním veřejného projednání, což se jeví jako neúměrně krátká doba.²⁶⁶

V dalším kroku příslušný úřad zajistí zpracování posudku na základě dokumentace a vyjádření k ní podaných. Ten již na základě výše rozebíraných novel není samostatně zveřejňován a veřejnost nemá možnost se k němu vyjádřit.²⁶⁷

Na základě dokumentace, vyjádření k ní podaných, veřejného projednání a posudku příslušný úřad vydá závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí – stanovisko EIA - jako podklad pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních.

Úřad příslušný k vedení navazujícího řízení zveřejňuje veřejnou vyhláškou dle § 25 SŘ oznámení o zahájení řízení, a to spolu s žádostí a dalšími dokumenty, jak již byly uvedeny výše. Informace musí být vyvěšena po dobu 30 dnů. Příslušný úřad dále v průběhu řízení zajišťuje zpřístupnění vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů, která byla vydána pro účely navazujícího řízení, a jiných podkladů pro vydání rozhodnutí, považuje-li to za účelné.

Veřejnost může podávat připomínky ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění stanovených informací na úřední desce. V odůvodnění rozhodnutí musí být uvedeno vypořádání připomínek veřejnosti.

Privilegovaná dotčená veřejnost a dotčený územní samosprávný celek se stává účastníkem navazujícího řízení, pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správním

²⁶⁵ ZEIA, § 7.

²⁶⁶ ZEIA, § 17.

²⁶⁷ ZEIA, § 9.

úřadu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění stanovených informací. Privilegovaná dotčená veřejnost může dále podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, a to aniž by se ho účastnila, a žalobou se domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.²⁶⁸

Shrneme-li výše uvedené, je možné z obecného hlediska uzavřít, že privilegovaná dotčená veřejnost má širokou možnost zapojení do rozhodování o záměrech podléhajících procesu EIA, a to hned od počátku procesu EIA. Proces nicméně není nastaven komfortně a vstřícným způsobem, a to ať již s ohledem na formu oznamování či zbytečné překážky nutící *ad hoc* spolky sbírat podpisy až v době, kdy jim již běží lhůta k učinění potřebného úkonu.

Privilegovaná dotčená veřejnost navíc nezahrnuje celou dotčenou veřejnost ve smyslu Směrnice EIA a AÚ. Zbývající části dotčené veřejnosti je přiznána pouze konzultativní forma účasti bez reálné možnosti výsledek řízení ovlivnit.

Dále je nutné mít na paměti, že proces EIA a navazující řízení tvoří v rámci veškerých řízení významných z hlediska životního prostředí jen minoritní část. Jejich okruh je navíc soustavně českým zákonodárcem omezován.

3.3.2. Územní plánování

Jak uvádí § 18 SZ, cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování tak patří mezi jeden ze zásadních nástrojů ochrany životního prostředí a je významné, aby veřejnost měla možnost se ho účastnit. Jeho význam spočívá zejména v tom, že stojí na počátku všech záměrů. Pokud se na umístování a povolování záměrů podíváme širší optikou, než skrz samotné povolovací řízení jako v zásadě poslední fázi rozhodování, je územní plánování výrazem možnosti účastnit se v počátečním stádiu rozhodování, když jsou všechny možnosti ještě otevřeny. Bránit povolení záměru, se kterým již počítá územně plánovací dokumentace, je často pozdě.

Nástroje územního plánování se dělí na nástroje koncepční, mezi které patří územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, a realizační, mezi které patří územní rozhodnutí a územní opatření. V této části budou rozebírány politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.

²⁶⁸ ZEIA, § 9a - 9d.

Ačkoliv se tato práce zaměřuje primárně na samotnou účast na rozhodovacích procesech, nikoliv již přístup k soudní ochraně, není možné tyto vždy precizně oddělovat, když teprve možnost domáhat se ochrany práv u soudu jim dodává tu pravou sílu. S ohledem na specifický charakter pořizování proto bude v této části, zejména u územně plánovací dokumentace, zvláštní pozornost věnována i soudní ochraně.

Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje představuje celorepublikový nástroj územního plánování, který určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech.

Právní úprava politiky územního rozvoje umožňuje pouze konzultativní formu účasti, a to pouze v jedné fázi procesu. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR zveřejňuje návrh politiky územního rozvoje včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území způsobem umožňujícím dálkový přístup a spolu s tím oznamuje místo a dobu konání veřejného projednání, a to nejméně 30 dnů předem. Každý může k návrhu podat písemné připomínky ve lhůtě stanovené ministerstvem, která nesmí být kratší 30 dní ode dne veřejného projednání. Ministerstvo následně zohlední připomínky veřejnosti a další podklady a podle nich upraví návrh politiky územního rozvoje. Návrh pak předkládá ke schválení vládě.²⁶⁹

Územně plánovací dokumentace

U přijímání všech typů územně plánovací dokumentace jsou umožněny dvě formy účasti, a to podávání připomínek jako konzultativní formy účasti a námitek jako formy účasti spojené již s více právy.

Toto rozlišení vyplývá už z § 172 SŘ, který obsahuje obecnou úpravu přijímání OOP, což je forma i územně plánovací dokumentace. Již podle § 172 přitom může kdokoliv, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být OOP přímo dotčeny, k návrhu OOP uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být OOP přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být OOP přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu OOP písemné odůvodněné námítky.

²⁶⁹ SZ § 33 – 34.

Připomínky k územně plánovací dokumentaci tvoří slabší nástroj účasti, který je přiznán všem. Z ustanovení § 172 SŘ vyplývá povinnost příslušného orgánu se připomínkami zabývat jako podkladem pro OOP a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. SZ tuto povinnost příliš nekonkretizuje, když pouze rozhodujícímu orgánu ukládá zpracovat vyhodnocení připomínek. To ovšem neznamená, že by rozhodující orgány neměly připomínkám věnovat patřičnou pozornost. I s připomínkami jsou spojena určitá práva, zejména právo na řádné vypořádání. Těchto práv se jejich nositelé, v případě že by došlo k jejich dotčení, mohou domáhat. Proto i nedostatečné vypořádání připomínek, ač to není časté, může vést k zrušení daného nástroje územního plánování. Příkladem může být rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č.j. 4 Ao 5/2010-48, ve kterém soud uvedl: „Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“²⁷⁰

Nadto je potřeba upozornit, že žalobní legitimace k podání návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace není navázána na to, jaký nástroj SZ či jiný zákon dané osobě přiznává, ale na dotčení jejich práv vydanou územně plánovací dokumentací.²⁷¹ Soudy tak mohou vyhovět návrhu na zrušení OOP podanému osobou, které SZ umožňuje podat pouze připomínky, pokud došlo přijetím územně plánovací dokumentace k dotčení na jejich právech. V praxi to nicméně není časté.

U každého z typů územně plánovací dokumentace SZ vymezuje okruh osob, kterému je přiznáno právo podat námitky. O těch již musí příslušný úřad jednotlivě rozhodnout. Další povinnosti vyplývají opět z obecné úpravy obsažené v § 172 SŘ. Rozhodnutí musí být odůvodněno a uvádí se jako součást odůvodnění OOP, tedy dané územně plánovací dokumentace. Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad, je nicméně možné podat

²⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č.j. 4 Ao 5/2010-48.

²⁷¹ SŘS, § 101a: „Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“

podnět k zahájení přezkumného řízení²⁷² či správní žalobu. Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je příslušný orgán povinen uvést územně plánovací dokumentaci do souladu s tímto rozhodnutím. Do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územně plánovací dokumentace, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.²⁷³ Rozhodnutí o námitkách je tak v omezené míře možné napadnout samostatně. Dle judikatury NSS ovšem nikoliv v případě, kdy má daná osoba možnost napadnout přímo danou územně plánovací dokumentaci, a to zejména z důvodu, že k dotčení na právech nedochází primárně rozhodnutím o námitkách, ale přijetím samotné územně plánovací dokumentace.²⁷⁴ Žaloby proti rozhodnutí o námitkách proto nejsou časté a osoby, kterým je přiznáno právo podávat k územně plánovací dokumentaci námitky, obvykle volí cestu podání přímo návrhu na zrušení dané územně plánovací dokumentace dle § 101a SŘS. I v tomto případě je jejich postavení silnější oproti podatelům připomínek. To není dáno přímo v důsledku jejich postavení jako podatele námitek, ale nepřímou s tímto souvisí. SZ přiznává právo podat připomínky osobám, u kterých je dle zákonodárce nejvíce dán předpoklad dotčení na právech. To se pak logicky odráží i na aktivní žalobní legitimaci.

Okruh osob, kterým je přiznáno právo k územně plánovací dokumentaci podat námitky, se liší u jednotlivých typů. V případě zásad územního rozvoje se jedná o dotčené obce, oprávněného investora a zástupce veřejnosti,²⁷⁵ v případě územního plánu vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem řešení,²⁷⁶ oprávněného investora a zástupce veřejnosti²⁷⁷ a v případě regulačního plánu osoby, kterým SZ přiznává postavení účastníků územního řízení.²⁷⁸

Na vymezení osob oprávněných podat námitky je opět patrný přístup českého zákonodárce, který zásah do práv ve stavebních věcech tradičně omezuje na zásah do práva vlastnického. Zároveň SZ nicméně poskytuje nástroj, kterým je možné hájit i jiná práva a zájmy, nežli pouze právo vlastnické. V daném případě nikoliv skrz spolky zabývající se ochranou životního prostředí, ale speciální institut zástupce veřejnosti.

V případě, že vícero osob uplatňuje věcně shodnou připomínku, mohou k jejímu prosazování zmocnit zástupce veřejnosti a tím této připomínce poskytnout silnější formu – formu

²⁷² SŘ, § 94.

²⁷³ SZ, § 41 odst. 3, §54 odst. 4, § 69 odst. 4.

²⁷⁴ Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62.

²⁷⁵ SZ § 39 odst. 2.

²⁷⁶ Dle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73: „Pojem ‚dotčenost‘ (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. ‚Mezující soused‘ má právo uplatnit námitky vždy; ‚nemezující soused‘ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.“

²⁷⁷ SZ § 52 odst. 2.

²⁷⁸ SZ § 67 odst. 2.

námítky. Zástupcem veřejnosti může být fyzická i právnická osoba, kterou zmocní stanovený okruh občanů obce nebo kraje uplatňujících věcně shodnou připomínku.²⁷⁹ Zástupce veřejnosti je následně oprávněn podat námítky proti územně plánovací dokumentaci a rozhodující orgán je povinen o těchto námitkách rozhodnout.

Zástupce veřejnosti je rovněž oprávněn podat návrh na zrušení územně plánovací dokumentace. Toto právo mu nebylo přiznááno vždy. K obratu došlo až po přelomovém nálezu ÚS spis. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, kterým byla přiznána aktivní žalobní legitimace spolkům. Na to následoval i zástupce veřejnosti v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182, ve kterém rozšířený senát zdůraznil, že pro přiznání aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP nemůže být určující povaha subjektu (forma). Rozhodné naopak je, zda se jedná o subjekt práva, jemuž zákon přiznává zvláštní postavení.²⁸⁰

Podrobněji se k zástupci veřejnosti a jeho roli NNS vyjádřil v usnesení č.j. 4 As 217/2015 – 171, kterým došlo k postoupení věci k rozšířenému senátu. NSS v tomto usnesení vyslovil názor, že legitimita zástupce veřejnosti k hájení daných zájmů svojí mírou převyšuje i legitimitu spolků zabývajících se ochranou životního prostředí. *„Jeho oprávnění podávat námítky předpokládá značnou míru legitimacy, tzn. musí získat zmocnění od předepsaného počtu občanů obce (srov. § 23 odst. 2 stavebního zákona). Samotné občany obce přitom nelze dle názoru čtvrtého senátu považovat za zcela nezainteresovanou veřejnost, jde přece o budoucí podobu a rozvoj jejich obce, kterou nelze redukovat na soubor nemovitostí, naopak jde o veřejnoprávní korporaci. (...) Zástupce veřejnosti může být zmocněn toliko občany obce, u kterých je nepochybně dán vztah k dotčenému území. Spolek naproti tomu může založit kdokoli a s jakýmkoli účelem. Zástupce veřejnosti potřebuje k získání oprávnění zastupovat veřejnost prostřednictvím připomínek poměrně značnou podporu občanů dotčeného území. Lze tedy z jeho námitek usoudit, že shodné názory zastává podstatná část obyvatel dotčeného území, a jeho stanovisko má tedy určitou výpovědní sílu.“*²⁸¹

Z výše uvedeného rozložení, komu právní úprava přiznává právo podat námítky a komu pouze připomínky, vyplývá, že silnější možnosti zapojení jsou opět konstruovány zejména na dotčení práv vlastnických. K ochraně jiných práv nebo zájmů je nezbytné poskytnout připomínce kvalifikovanější formu skrze zmocnění zástupce veřejnosti k jejímu uplatňování. To ovšem nemusí být ve všech případech jednoduché nebo i reálné. Jako příklad si můžeme vzít již zmiňovaného nájemce dlouhodobě obývajícího určitou nemovitost. Pokud v blízkosti

²⁷⁹ SZ § 23 odst. 2.

²⁸⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182.

²⁸¹ Usnesení NSS ze dne 22. 12. 2015, čj. 4 As 217/2015 – 171.

nemovitosti, kterou nájemce obývá, navrhovaná změna územního plánu vymezuje plochu umožňující výstavbu určitého rušivého záměru, například zařízení k nakládání s odpady, bude tento nepochybně případnou realizací záměru postižen. Jelikož ovšem nikoliv na právu vlastnickém, SZ mu právo podat námitku nepřiznává. S ohledem na podání námítky proti navrhované změně územního plánu je tak odkázán na aktivitu vlastníka nebo solidaritu ostatních obyvatel obce, ač je případně navrhovaná změna přímo nepostihuje, že spolu s ním zmocní zástupce veřejnosti k podání námítky, případně takto zmocní přímo jeho. Pokud se mu sesbírat potřebný počet podpisů nepodaří a nepřesvědčí ani vlastníka nemovitosti k podání námítky, bude mít možnost podat pouze připomínky.

Na druhou stranu je ovšem třeba konstatovat, že rozdíl mezi námítkami a připomínkami se postupně stírá a i aktivní zapojení skrze podání připomínek může poskytnout určitou míru ochrany. Jak uvedl NSS ve výše uvedeném usnesení č.j. 4 As 217/2015 – 171: „*Ostatně i judikatura Nejvyššího správního soudu přispěla k tomu, že zákonodárcem původně zamýšlený rozdíl mezi vypořádáním připomínek a rozhodnutím o námítkách se fakticky setřel. K tomu došlo zejména odepřením možnosti samostatně žalovat rozhodnutí o námítkách tam, kde dotčená osoba má možnost podat přímo návrh na zrušení opatření obecné povahy.*“²⁸² Je nutné přisvědčit, že v rámci samotného procesu přijímání územně plánovací dokumentace se z čistě formálního hlediska námítka a připomínka liší pouze způsobem vypořádání a mírou zdůvodnění. Způsob informování o zahájení procesu přijímání územně plánovací dokumentace je totožný a oběma skupinám je umožněno se v určité formě k věci vyjádřit. Další zapojení veřejnosti je již na úrovni soudní ochrany, kde dochází k posuzování samotného dotčení na právech, nikoliv formy nástroje, jaký byl nositelům těchto práv k jejich uplatňování v procesu přijímání poskytnut.²⁸³ Na druhou stranu ovšem nelze zapomínat ani na faktický přístup rozhodujících orgánů, které dle mých zkušeností mají daleko menší tendenci zabývat se věcným obsahem připomínky, oproti námítce. To může mít faktický dopad na to, zda se osoba, které není přiznáno právo podávat námítka, o napadení územně plánovací dokumentace vůbec pokusí, a to například právě z pozice dlouhodobého nájemce jako osoby, která by dle AÚ měla být zahrnována do dotčené veřejnosti. Veřejnost nicméně aktuální nastavení, zdá se, akceptuje (či se s ním spíše smířila), a domáhat se ochrany nájemních práv se obvykle ani nepokouší.

Samotný postup přijímání územně plánovací dokumentace je u všech třech typů velice obdobný.

²⁸² Usnesení NSS ze dne 22. 12. 2015, č. j. 4 As 217/2015 – 171.

²⁸³ Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51.

S ohledem na zásady územního rozvoje jako územně plánovací dokumentaci přijímanou na úrovni kraje se veřejnost může obvykle účastnit ve dvou fázích. Návrh zásad územního rozvoje se doručuje veřejnou vyhláškou dle § 25 SŘ. Následně může každý zaslat k návrhu písemné připomínky, a to do 30 dní ode dne doručení. Krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání návrhu zásad územního rozvoje a zajistí řešení případných rozporů. Upravený a posouzený návrh zásad územního rozvoje, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a oznámení o konání veřejného projednání krajský úřad opět doručuje veřejnou vyhláškou, přičemž veřejné projednání se může konat nejdříve 15 dnů ode dne doručení. Dotčené obce, oprávněný investor a zástupce veřejnosti mohou následně podat proti návrhu námítky a ostatní veřejnost připomínky, a to do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek. Návrh zásad územního rozvoje schvaluje zastupitelstvo kraje. Následně dochází k vydání a zveřejnění.²⁸⁴

Při pořizování územního plánu jako územně plánovací dokumentace na úrovni obce je účast veřejnosti možná hned ve třech fázích. První fází přípravy územního plánu, které se může veřejnost účastnit, je fáze po zveřejnění návrhu zadání územního plánu. Návrh zadání se doručuje veřejnou vyhláškou. Následně může každý podat do 15 dnů ode dne doručení u pořizovatele písemné připomínky. Na základě výsledku projednání dochází k úpravě zadání, na jehož podkladě se pořizuje již samotný návrh územního plánu. Ten se opět doručuje veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Pořizovatel pak vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů. Upravený a posouzený návrh územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou. Nesmí se konat dříve než 15 dní ode dne doručení. Ve lhůtě 7 dní ode dne veřejného projednání mohou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti podat námítky a ostatní připomínky. Pořizovatel vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrh územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce. Následně již opět dochází k vydání a zveřejnění.²⁸⁵

Proces a možnost účasti veřejnosti na pořizování regulačního plánu se liší podle toho, zda je pořizován z podnětu nebo na žádost. Při pořizování regulačního plánu z podnětu je, stejně jako v případě územního plánu, možná účast veřejnosti ve třech fázích pořizovacího procesu, a to

²⁸⁴ SZ § 37 – 41.

²⁸⁵ SZ § 50 – 54.

v návaznosti na zveřejnění zadání, návrhu a po veřejném projednání. Proces je v zásadě stejný jako při přijímání územního plánu. SZ pouze s ohledem na zadání nezakotvuje možnost podat písemné připomínky, ale písemné požadavky na obsah zadání. K přípravě zadání navíc nedochází, je-li součástí územního plánu nebo zásad územního rozvoje. Dále se liší lhůta k podání připomínek k návrhu regulačního plánu, která činí 15 dní. Samozřejmě se pak liší i osoby oprávněné podat námítky po veřejném projednání. V případě přijímání regulačního plánu na žádost odpadá fáze zadání a projednávání návrhu a s tím i účast veřejnosti na nich.²⁸⁶

S ohledem na všechny tři typy územně plánovací dokumentace se uplatní obecná úprava obsažená v §173 SŘ, podle kterého musí obsahovat odůvodnění a oznamují se veřejnou vyhláškou. Zveřejňují se rovněž na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Účinnosti nabývají 15. dnem po vyvěšení.²⁸⁷

3.3.3. Správní řízení

Obecná úprava účastenství na správních řízeních je obsažena v SŘ, který vymezuje obecnou definici účastníků řízení (§ 27 SŘ) a práva, která jsou těmto účastníkům v rámci řízení přiznána. SŘ stanovuje dvě kategorie účastníků řízení, a to účastníky hlavní a vedlejší. To má význam pro rozsah jejich procesních práv v řízení,²⁸⁸ včetně otázky doručování v řízeních s velkým počtem účastníků.

Vymezení hlavních účastníků se liší podle toho, zda je řízení zahajováno na žádost, či z moci úřední. V řízení zahajovaném na žádost SŘ za účastníky označuje žadatele a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V řízení zahajovaném z moci úřední pak SŘ za účastníky označuje dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Vedlejšími účastníky jsou další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.²⁸⁹

SŘ dále přiznává postavení účastníků osobám, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zároveň jinak, mají postavení vedlejších účastníků, a to s výjimkou případů, kdy jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Pak jim přísluší postavení hlavních účastníků.²⁹⁰

²⁸⁶ SZ § 64 - 69.

²⁸⁷ SŘ, § 173.

²⁸⁸ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 950. ISBN 978-80-7400-751-4.

²⁸⁹ SŘ § 27 odst. 1- 2.

²⁹⁰ SŘ § 27 odst. 3.

Z pohledu účasti veřejnosti na environmentálním rozhodování je významná zejména definice vedlejších účastníků. Ta je založena na dotčení na právech, nikoliv i na faktických zájmech, jak požaduje AÚ. Přesto ji v českém kontextu lze považovat za velice širokou a způsobilou umožnit širokou účast dotčené veřejnosti. Její reálný dopad ovšem závisí na dvou faktorech, a to výkladu pojmu dotčení práv, jak již jsem ho částečně rozebírala výše, a dále na tom, kdy se definice obsažená v SŘ skutečně uplatní. Oběma otázkám se budu věnovat dále v této práci.

Správní řád poskytuje účastníkům řízení široká práva, jak se řízení účastnit a ovlivnit jeho výsledek. Jedná se na prvním místě o právo být o zahájení řízení informován, kdy SŘ správnímu orgánu ukládá o zahájení řízení uvědomit bez zbytečného odkladu všechny jemu známé účastníky.²⁹¹ K tomu může nicméně dojít ve stanovených případech i skrz veřejnou vyhlášku. Dále je významné právo nahlížet do spisu,²⁹² účastnit se ústního jednání, je-li nařízeno,²⁹³ navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí,²⁹⁴ oznámení rozhodnutí,²⁹⁵ právo podávat opravné prostředky, aj. Tato práva tvoří obsah plnoprávné účasti na rozhodování, jak byla rozebírána výše.

Rozhodnutí musí být odůvodněno a musí obsahovat důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.²⁹⁶

Potence dotčení na právech

K založení práva účastnit se řízení dle § 27 odst. 2 SŘ není nezbytné, aby k zásahu do práva skutečně došlo. Postačí potence dotčení, tedy možnost, že k dotčení práva může rozhodnutím vydaným v předmětném správním řízení dojít.²⁹⁷ Hodnocení reálného dotčení práv probíhá až při meritorním posouzení věci, nikoliv v rámci posuzování otázky účastenství.²⁹⁸ Na druhou stranu se ovšem musí jednat o možnost přímého dotčení.

Pro účely této práce je stěžejní, zda účast dle § 27 odst. 2 SŘ může založit i potence dotčení na právu na příznivé životní prostředí a kdo je jeho nositelem. Tato otázka byla částečně

²⁹¹ SŘ, § 47.

²⁹² SŘ, § 38.

²⁹³ SŘ, § 49.

²⁹⁴ SŘ, § 36.

²⁹⁵ SŘ, § 72.

²⁹⁶ SŘ, § 68, odst. 3.

²⁹⁷ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 80/2008-68.

²⁹⁸ Rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č.j. 9 As 120/2013-19.

rozebrána již v rámci východisek české právní úpravy, kde byl představen přístup českých soudů, které po dlouhou dobu odmítaly právo spolků domáhat se práva na příznivé životní prostředí z důvodu, že spolky jako právnické osoby nepodléhají negativním dopadům nepříznivého stavu životního prostředí. Tento přístup změnil až přelomový náleží ÚS I. ÚS 59/14, ač ani tento nelze chápat způsobem, že by došlo k uznání práva na příznivé životní prostředí přímo spolku. Konstrukce oprávnění spolku hájit právo na příznivé životní prostředí skrze práva jeho členů ovšem nebránila přiznání aktivní žalobní legitimace spolku a neměla by tedy bránit ani účasti na řízeních dle SŘ, může-li v nich být dotčeno právo členů spolku na příznivé životní prostředí. NSS ostatně již v některých případech²⁹⁹ přistoupil k posuzování podmínek pro přiznání postavení účastníka řízení skrze kritéria vytvořená pro přiznání aktivní žalobní legitimace.³⁰⁰

Není navíc nutné zastavit se pouze u práva spolků hájit právo na příznivé životní prostředí. Náleží ÚS spis. zn. I. ÚS 59/14 ostatně pokračoval prohlášením, že: „*zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem).*“ Teoreticky tak lze při vymezování *dalších dotčených osob, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*, ve smyslu § 27 odst. 2 SŘ uvažovat i o rozšíření na další osoby, jejichž jiná, než vlastnická práva mohou být v řízení dotčena.

Možnosti definice obsažené v SŘ jsou široké a zvrat v podobě náleží ÚS spis. zn. I. ÚS 59/14 oprávněně vzbuzoval v odborné veřejnosti naděje v nastolení nového směřování výkladu příslušných norem.³⁰¹ Autorky Hana Müllerová a Petra Humlíčková například v roce 2014 uváděly: „*Zásadní otázkou v souvislosti s plněním požadavku účasti veřejnosti je, zda lze na základě ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu uznat za účastníky řízení členy veřejnosti z toho důvodu, že mohou být dotčeni na svém právu na příznivé životní prostředí. Odpověď na tuto otázku byla doposud komplikovaná a praxe se zatím nezdála být takovému řešení*

²⁹⁹ Např. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28.

³⁰⁰ Jak nicméně s ohledem na podobný přístup k vymezování podmínek pro přiznání postavení účastníka řízení dle ZOPK upozorňují autoři Vojtěch Vomáčka a Dominik Židek, tento přístup může být i potencionálně rizikový: „*Soudy tak v současnosti přebírají závěry k účasti ekologických spolků bez ohledu na to, zda byly vysloveny ve vztahu k žalobní legitimaci podle § 101a odst. 1 s. ř. s., § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo k účasti ve správním řízení, což dává smysl z hlediska obecného nahlížení na otázky participace dotčené veřejnosti na ochraně životního prostředí, nicméně je sporné, zda je takto možné nejen vykládat obecnou podmínku dotčenosti, jak je tomu u žalobní legitimace, ale rovněž dotvářet konkrétněji stanovené podmínky účasti v řízení (jako např. v § 70 odst. 3 ZOPK), které implikují, že zákonodárce další (nadto limitující) podmínky přidat nezamýšlel.*“

VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, 3, s. 50. ISSN: 1213-5542.

³⁰¹ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 52. ISBN 978-80-87439-16-6.

nakloněna. Obsah rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy (viz kap. 2.2), výtky vůči ČR v rámci infringementu i měnící se náhled na věc ze strany nejvyšších českých soudů (viz zejména vícekrát v této publikaci citovaný nálezn Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014) však nyní dává dohromady zcela novou konstelaci, která již nebude nadále umožňovat považovat za „dotčená práva“ pouze práva majetková s právem vlastnickým na prvním místě.“³⁰²

S odstupem let musím nicméně konstatovat, že ač předmětný nálezn nepochybně byl revoluční, jeho dopady se omezily na oblast aktivní žalobní legitimace spolků a zástupce veřejnosti. K vlně, která by proměnila celé chápání zásahu do práv, nevedl a nepromítl se ani do výkladu účastenství na správních řízeních. Na druhou stranu, bohužel, zřejmě leží na samotné veřejnosti, aby se svého práva aktivně chopila a začala ho prosazovat, když je zřejmé, že k zásahu ze strany zákonodárce, který by jasněji a precizněji zakotvil její oprávnění, nedojde. To ovšem znamená proboujet se celým správním řízením až do fáze soudního projednání věci. Obávám se totiž, že správní orgány budou bez autoritativního vedení ze strany soudní judikatury rezistentní novému výkladu účastenství (a možná i jemu navzdory). S ohledem na náročnost celého procesu je přitom pochopitelné, že se příliš spolků, natož jednotlivců jako nositelů jiných než vlastnických práv (opět například dlouhodobí nájemci jako nositelé práva na příznivé životní prostředí a ochranu zdraví) do tohoto nejistého a zdlouhavého boje nepustilo. Nadto je třeba mít na paměti i limity aplikovatelnosti obecného postupu obsaženého v SŘ, a tedy i omezený okruh řízení, ve kterých je takovýto postup vůbec možný.

Postup dle správního řádu

Právní úprava obsažená v SŘ je úpravou subsidiární a použije se pouze v případech, kdy speciální právní předpis nezakotví svoji vlastní právní úpravu, která by užití obecné úpravy vyloučila.³⁰³

Samotný procesní postup a práva účastníků v rámci tohoto postupu speciální právní předpisy obvykle neupravují, resp. doplňují jen konkrétní specifika vztahující se na daný speciální postup, aniž by vylučovaly užití obecné právní úpravy. Účastníci řízení tak zpravidla disponují právy dle SŘ, jak byla vymezena výše. Jinak tomu ovšem je s ohledem na vymezení účastníků řízení, jejichž speciální úprava nahrazující úpravu obecnou je naopak v rámci speciálních předpisů poměrně častá.

³⁰² Tamtéž, s. 49-50.

³⁰³ SŘ § 1 odst. 2.

Obecná úprava účastníků řízení dle § 27 SŘ se použije pouze v rámci těch řízení, kde speciální právní předpis speciální úpravu účastníků řízení neupravuje,³⁰⁴ případně ji upravuje pouze způsobem doplňujícím, tzn. že vymezí další osoby, kterým je přiznáno postavení účastníků řízení nad rámec obecné úpravy (např. k ochraně určitého veřejného zájmu) nebo u kterých chce zákonodárce vyloučit pochybnosti o jejich postavení účastníka řízení, ač by vyplývalo i z obecné úpravy.³⁰⁵ Pokud naopak speciální právní předpis obsahuje uzavřený výčet účastníků řízení,³⁰⁶ případně přímo uvede, že postavení účastníků řízení je přiznáno „pouze“ vymezeným osobám,³⁰⁷ obecná úprava účastníků řízení obsažená v SŘ se nepoužije.³⁰⁸ Jak bude patrné z rozboru jednotlivých řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí, většina těchto řízení spadá do druhé z uvedených kategorií a disponuje speciální úpravou účastníků řízení vylučující úpravu obecnou. Speciální vymezení účastníků na těchto řízeních přitom zpravidla neumožňuje tak širokou účast veřejnosti jako SŘ. Ačkoliv tedy obecná úprava účastníků řízení dle § 27 SŘ poskytuje širokou definici účastníků řízení, její reálný dopad je relativně malý.

3.3.4. Řízení podle zákona o integrované prevenci

ZIPPC upravuje udělování povolení k provozu zařízení, ve kterých dochází k činnostem s potencionálně největším vlivem na životní prostředí. Kategorie činností, na které se ZIPPC vztahuje, jsou obsahem přílohy č. 1 ZIPPC, která zahrnuje činnosti v oblasti energetiky, výroby a zpracování kovů, zpracování nerostů, chemický průmysl či nakládání s odpady. Tato zařízení je možné provozovat pouze na základě integrovaného povolení, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují.³⁰⁹ Cílem integrované prevence mimo jiné je integrovat rozhodování na základě jednotlivých složkových předpisů

³⁰⁴ Např. zákon č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší.

³⁰⁵ HENDRYCH Dušan a kol. *Správní právo*, komentář, 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

Příkladem může být ustanovení § 14 odst. 7 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, který uvádí: „Účastníkem řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů a s jeho provozním řádem je obec, na jejímž území má být zařízení provozováno.“ Je nicméně jasné, že se nemůže jednat o taxativní výčet, jelikož není například zmíněn samotný žadatel. Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č.j. 10 Ca 381/2007-113.

³⁰⁶ Např. SZ § 124 odst. 2 (viz rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č.j. 4 As 157/2013-33).

³⁰⁷ Např. zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, § 94 odst. 2.

³⁰⁸ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 950. ISBN 978-80-7400-751-4.

³⁰⁹ ZIPPC § 2 písm. g).

a tím zabránit tomu, aby si podmínky dle jednotlivých složkových předpisů odporovaly, či aby docházelo k přelévání znečištění z jedné složky životního prostředí do druhé.

ZIPPC upravuje jak plnoprávnou formu účasti veřejnosti, tedy vymezuje osoby z řad dotčené veřejnosti, které se mohou řízení účastnit z pozice účastníků řízení, tak konzultativní formu účasti. Obě jsou navázány na okamžik zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti, ke kterému musí příslušný úřad přistoupit do 7 dnů ode dne, kdy shledá podanou žádost o vydání integrovaného povolení úplnou.

První krok směřující k účasti veřejnosti tak přichází v této fázi. Do 7 dní ode dne, kdy úřad shledá podanou žádost úplnou, je povinen zaslat žádost účastníkům řízení, vyjma provozovatele, který žádost podal, dále příslušným správním úřadům, jejichž správní akty se nahrazují vydáním integrovaného povolení, a případně státu, jehož životní prostředí může být významně nepříznivě ovlivněno provozem zařízení.³¹⁰

Ve stejné lhůtě příslušný úřad zveřejňuje stručné shrnutí údajů ze žádosti, a to prostřednictvím informačního systému integrované prevence, na své úřední desce a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno. Tyto informace musí být na úředních deskách vyvěšeny po dobu 30 dnů. Stručné shrnutí údajů zahrnuje zejména označení žadatele, popis činnosti, popis surovin a pomocných materiálů, dalších látek a energií, které se v zařízení mají používat nebo produkovat, seznam a popis zdrojů emisí a zdrojů hluku, vibrací a neionizujícího záření a popis dalších vlivů zařízení, jejich vlastností, účinků na životní prostředí a zdraví lidí a předpokládaného množství emisí do jednotlivých složek životního prostředí, aj. Zveřejněna musí být rovněž informace o tom, kdy a kde lze nahlížet do žádosti, pořizovat si z ní výpisy, opisy, popřípadě kopie. Povinnost zahrnout i informace o možnosti a podmínkách účasti veřejnosti není výslovně uložena.

Každý může zaslat úřadu své vyjádření k žádosti, a to ve lhůtě 30 dní ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti, jak bylo popsáno výše.³¹¹ Tímto je založena možnost konzultativní formy účasti každého. Lhůta 30 dní se přitom jeví jako rozumná.

Plnoprávná účast je umožněna účastníkům řízení, mezi které ZIPPC řadí (1) provozovatele zařízení a vlastníka zařízení, není-li provozovatelem zařízení, (2) obec a kraj, na jejichž území je nebo má být zařízení umístěno, (3) občanská sdružení (nyní spolky), obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, dále obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní

³¹⁰ ZIPPC §8.

³¹¹ ZIPPC § 8.

prostředí, pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti.³¹²

Za účastníka řízení se považuje také ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů, není-li již jeho postavení účastníka vymezeno v rámci výše uvedeného výčtu.³¹³

Z pohledu účasti veřejnosti má největší význam přiznání postavení účastníka řízení spolkům, jejichž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, tedy i ochrana životního prostředí. Spolkům je přiznáno postavení účastníka řízení, pokud se přihlásí do 8 dní ode dne zveřejnění shrnutí údajů ze žádosti. Lhůta 8 dnů běží ode dne zveřejnění. Není počítáno se zvláštní lhůtou pro doručování ve smyslu úpravy doručování veřejnou vyhláškou. Tato lhůta se proto zdá neúměrně krátká, když v zásadě spolky nutí sledovat příslušné úřední desky či internetový portál na týdenní bázi, či spíše i častěji, aby měly dostatek času na seznámení se se záměrem, zvážení, zda se chtějí účastnit, a přípravu přihlášky.

Postavení účastníka řízení naopak není přiznáno jiným subjektům, u kterých by to bylo možno očekávat, a to vlastníkům dotčených nemovitostí, nemluvě o jiných osobám, které by mohly být vydáním integrovaného povolení dotčeny. Dle platné judikatury NSS je nicméně výčet účastníků řízení o vydání integrovaného povolení taxativní a vylučuje aplikaci obecné úpravy účastníků dle SŘ, která by účast dalších dotčených osob umožnila. Ustanovení § 7 odst. 2 ZIPPC, podle kterého se za účastníka řízení považuje také ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů, není pro účely rozšíření okruhu účastníků na výše uvedené osoby použitelné. NSS totiž za tyto zvláštní předpisy označil složkové právní předpisy chránící jednotlivé složky životního prostředí (např. vodní zákon, zákon o lesích, zákon o ovzduší apod.). Ty ovšem úpravu skrze, kterou by bylo možné rozšířit okruh účastníků i na výše uvedené osoby, neobsahují. Vztažení ustanovení na SŘ pak NSS vyloučil, když se nejedná o zvláštní právní předpis. Lze tak uzavřít, že stávající právní úprava účast jiných osob z řad dotčené veřejnosti, než spolků splňujících výše uvedené podmínky, neumožňuje. Z tohoto důvodu například nebylo přiznáno postavení účastníka řízení fyzické osobě, která měla zařízení na výrobu acetylénu a plnirny technických plynů „několik desítek metrů od ložnice, či kuchyně.“³¹⁴

Je proto zřejmé, že vymezení okruhu účastníků řízení o vydání integrovaného povolení, je zcela nedostatečné a v rozporu s právem EU a AÚ. V daném případě navíc dochází

³¹² ZIPPC § 7 odst. 1.

³¹³ ZIPPC § 7 odst. 2. V rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 43/2011-53, NSS uvedl, že zvláštními právními předpisy ve smyslu tohoto ustanovení je nutno rozumět tzv. složkové právní předpisy, chránící jednotlivé složky životního prostředí (např. vodní zákon, zákon o lesích, zákon o ovzduší apod.).

³¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 43/2011-53.

k vyloučení i osob, kterým české právní řád postavení účastníka řízení obvykle umožňuje, tedy vlastníků dotčených nemovitostí.

S ohledem na právní úpravu účastníků řízení je vhodné upozornit, že tato se bude často překrývat s úpravou obsaženou v ZEIA, jelikož řízení o vydání integrovaného povolení je zařazeno mezi navazující řízení dle ZEIA. Oba právní předpisy nicméně počítají se zapojením spolků, ač za splnění jiných podmínek. Jejich účast by přitom měla být umožněna při splnění podmínek kteréhokoliv z nich.

Co se týče samotných práv osob, kterým je účast na řízení umožněna, spolky, stejně jako ostatní účastníci řízení, mohou ve stanovené lhůtě zaslat vyjádření k žádosti. Lhůta k zaslání vyjádření je stanovena poněkud krkolomně, když je vymezena odkazem na lhůtu poskytnutou úřadům vykonávajícím působnost podle zvláštních právních předpisů k jejich vyjádření, která činí 30 dní ode dne, kdy je těmto úřadům žádost zaslána příslušným úřadem. K tomu dochází ve stejné lhůtě jako ke zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti, jak bylo popsáno výše, tedy ve lhůtě 7 dní ode dne, kdy příslušný úřad shledá žádost úplnou.³¹⁵ ZIPPC sice v této lhůtě předpokládá zaslání žádosti vedle výše uvedených úřadů i účastníkům řízení. V tento okamžik ovšem ještě není známo, jaké spolky se přihlásí a kterým tedy bude přiznáno postavení účastníků řízení, a logicky jim tak nemůže být žádost adresně doručována. Zřejmě proto se lhůta odvozuje od okamžiku doručení výše uvedeným úřadům, což se ovšem nejeví jako příliš šťastné řešení. Příslušný úřad může po uplynutí lhůty k zaslání vyjádření nařídit k projednání žádosti ústní jednání, ke kterému přizve i účastníky řízení. Dle obecné úpravy obsažené v § 49 SŘ je ústní jednání neveřejné, pokud příslušný úřad neurčí jinak. Úřad nařídí ústní jednání vždy, požádá-li o to účastník řízení.³¹⁶ Součástí odůvodnění integrovaného povolení je i vypořádání připomínek k žádosti.³¹⁷

Z pohledu účasti veřejnosti je významný i samotný informační systém integrované prevence jako celostátní informační systém veřejné správy, který spravuje ministerstvo životního prostředí a který je součástí jednotného informačního systému životního prostředí. Vedle stručného shrnutí údajů ze žádosti se v něm mimo jiné zveřejňuje i rozhodnutí o žádosti, o změně integrovaného povolení, o sloučení integrovaných povolení, o zrušení integrovaného povolení, o vynětí zařízení z režimu tohoto zákona, o odvolání proti rozhodnutí o žádosti, informace

³¹⁵ ZIPPC § 9.

³¹⁶ ZIPPC § 12

³¹⁷ ZIPPC § 13 odst. 5.

o udělených výjimkách z úrovní emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami, změny provozovatelů, zprávy o kontrolách, aj.³¹⁸

3.3.5. Řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny

ZOPK byl do své novelizace provedené spolu s novelizací SZ zákonem č. 225/2017 Sb. účinné ke dni 1.1.2018 stěžejním zákonem v oblasti účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí. Úprava účasti veřejnosti, resp. spolků, na řízení obsažená v § 70 odst. 3 ZOPK totiž přiznávala spolkům zabývajícím se ochranou přírody a krajiny, a to již od přijetí ZOPK v roce 1992, účast na řízeních vedených nejenom dle ZOPK, ale i na jiných řízeních, v rámci kterých mohlo dojít k dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny. Pojem ochrana přírody a krajiny sice nezahrnuje celou oblast ochrany životního prostředí, nýbrž určitou jeho výseč. Jedná se nicméně o výseč podstatnou. V kombinaci se skutečností, že jiné speciální zákony, až na výjimky (ZEIA, ZIPPC, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách), úpravu zakotvující účast veřejnosti na rozhodovacích procesech neobsahovaly, byl význam ZOPK skutečně velký.³¹⁹

Tento přesah ZOPK do řízení vedených dle jiných právních předpisů byl ovšem výše uvedenou novelou zrušen a tím i účast spolků na těchto řízeních, a to bez náhrady. Nová úprava byla nicméně napadena u ÚS návrhem skupiny senátorů, a to již 22. 8. 2017,³²⁰ kterou nadto podpořil v rámci vyjádření *amicus curiae brief* podaném k ÚS dne 23. 1. 2018 i profesor Milan Damohorský, proděkan a vedoucí Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy,³²¹ i veřejný ochránce práv,³²² a stále je tak možné, že se právní úprava vrátí do podoby před novelou.³²³ Z tohoto důvodu se budu zabývat jak stavem před přijetím předmětné novely, tak po něm.

³¹⁸ ZIPPC §5a.

³¹⁹ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-229-0.

SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2018, 2, s. 50. ISSN 1210-6410.

³²⁰ 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. [online] Ústavní soud ČR [cit. 3. 5. 2020]. Dostupné zde: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf.

³²¹ DAMOHORSKÝ, Milan. Čtvrtstoletí českého zákona o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*. 2017, 4, s. 14. ISSN: 1213-5542.

³²² *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.)* [online] Veřejný ochránce práv, 2017 [cit. 24. 6. 2020]. Dostupné zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/ustavni_soud/SZD_28-2017-stavebni-zakon.pdf.

³²³ Zde je nicméně třeba upozornit na obavy o nestrannost posouzení návrhu senátorů. Viz. NAHODIL, Tomáš. Problém u Ústavního soudu: podjatý asistent. Ekologické spolky označil za teroristy. [online]. Lidovky, 2020 [cit.

Ustanovení § 70 sestává ze třech odstavců. První odstavec obsahuje deklaraci, že „Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.“

Druhý odstavec zakotvuje právo spolků (ZOPK užívá původní pojem občanské sdružení) nebo jejich organizačních jednotek, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byly předem informovány o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání a lze ji podávat opakovaně. Novela ZEIA provedená zákonem č. 39/2015 Sb. k výše uvedenému zanesla výjimku s ohledem na navazující řízení dle ZEIA, na které se tak úprava nepoužije.³²⁴ Tím se, dle mého názoru nedůvodně, ztrácí u těchto řízení výhoda spočívající v tom, že se spolky o vedení řízení dozví, aniž by musely aktivně sledovat příslušné internetové stránky.

Náležitosti žádosti³²⁵ i způsob doručování se staly předmětem řady soudních řízení. Významné byly zejména spory ohledně toho, zda je pro splnění povinností příslušného úřadu dostatečné, pokud informaci o zahájení řízení zveřejní na své úřední desce a na webových stránkách, tedy neoznámí adresně, a to s odkazem na odstavec 3, který za den sdělení informace o zahájení řízení označuje *den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup*. Tím by se podstatně ztrácel přínos celé úpravy, když by se spolky nemohly spolehnout na to, že o vedení řízení budou adresně vyrozuměny, ale musely sledovat webové stránky příslušných úřadů. NSS k této otázce uvedl, že ustanovení nezakládá samo o sobě oprávnění pro správní orgán libovolně volit mezi individuálním doručením písemného vyhotovení nebo doručením veřejnou vyhláškou. Pouze pro oba způsoby doručování upřesňuje, který den se považuje za den sdělení informace o zahájení řízení. Samotné doručování veřejnou vyhláškou tak NSS nevyloučil, stanovil nicméně, že se tak může dít pouze v zákonem předvídaných případech.³²⁶

Výše rozebíraný odstavec, stejně jako první zmiňovaný odstavec, nebyl novelou č. 225/2017 Sb. dotčen a jak upozorňují někteří autoři, stavební úřady a jiné úřady odlišné od orgánů ochrany přírody a krajiny tak nadále musí na žádost spolků zabývajících se ochranou

24. 6. 2020]. Dostupné zde: https://www.lidovky.cz/byznys/pravo-a-justice/problem-u-ustavniho-soudu-podjaty-asistent.A200513_101800_ln_byznys_pravo_ele.

³²⁴ ZEIA § 70 odst.2.

³²⁵ Např. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, č.j. 6 As 19/2011-728.

³²⁶ Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2013, č.j. 6 As 38/2013-23.

přírody a krajiny tyto spolky informovat o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.³²⁷ Novelou tak byla založena asymetrická úprava, kdy spolky sice musí být informovány o všech řízeních, při kterých může dojít k zásahu do zájmů na ochraně přírody a krajiny, účastnit se ovšem mohou již pouze těch vedených podle ZOPK. Informování má ale nadále svůj význam, když díky němu se spolky mohou o řízení dozvědět a po jeho skončení podat žalobu.³²⁸ Dle mých zkušeností si nicméně stavební úřady příslušná ustanovení vykládají jinak a mohou žádosti spolků o informování s odkazem na předmětnou novelu odmítat.

Samotná právní úprava účasti spolků na řízeních je upravena v třetím odstavci, který v jeho podobě platné do 31.12.2017 stanovoval, že spolek je oprávněn za podmínek a v případech podle odst. 2 účastnit se správního řízení v postavení účastníka řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Dále je uvedeno již zmiňované vymezení okamžiku sdělení informace o řízení, kterým se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Dle právní úpravy platné do 31.12.2017 se tak spolky, jejichž hlavním posláním podle stanov byla ochrana přírody a krajiny, mohly (až na výjimky uvedené níže) účastnit všech řízení s potencionálním dopadem na přírodu a krajinu, pokud podaly žádost dle odst. 2 a v stanovené lhůtě zaslaly příslušnému úřadu oznámení. Obě podmínky přitom musely, a nadále musí, být splněny kumulativně. Trvání na předchozím podání žádosti o informování v případech, kdy se spolky o zahájení řízení již případně dozvěděly jiným způsobem, se jeví jako zbytečný formalismus a proti duchu AÚ, která právo na informace o zahájení řízení a právo na účast vzájemně nepodmiňuje.³²⁹ NSS se nicméně k uvedenému vyjádřil způsobem, že „česká vnitrostátní úprava umožňuje prostřednictvím § 70 přístup dotčené veřejnosti k informacím a do příslušných správních řízení velmi široce a stanoví pouhou minimalistickou podmínku o tyto informace jednoduchým způsobem požádat a do předmětných řízení se po obdržení informace o jejich vedení přihlásit.“³³⁰ Spolky tak musí dle NSS plnit vždy obě podmínky. Dle příslušné judikatury přitom může být dostatečné, pokud žádost podají i po zahájení řízení, za předpokladu,

³²⁷ VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, 3, s. 40. ISSN: 1213-5542.

³²⁸ VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK Jaroslav, KONEČNÁ Michaela, HANÁK Jakub, DIENSTBIER Filip, PRŮCHOVÁ Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 676 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

³²⁹ Tamtéž.

³³⁰ Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59.

že následně dodrží stanovenou 8-denní lhůtu.³³¹ Tato možnost nicméně není bezbřehá, když by neomezenou možností podat žádost kdykoliv během řízení docházelo k neúměrnému zásahu do právní jistoty ostatních účastníků.³³² Směřuje proto především na spolky založené *ad hoc*, které v době zahájení předmětného řízení ještě neexistovaly a byly založeny až v reakci na toto řízení.³³³

Stěžejní otázkou samozřejmě je, na jakých řízeních je předmětné ustanovení způsobilé účast spolků založit. Jak jsem uváděla výše, účastenství dle § 70 odst. 3 ZOPK se dle původní právní úpravy skrže odkaz na odstavce 2 nevztahovalo pouze na řízení dle ZOPK, ale na všechna řízení, v rámci kterých mohlo dojít k dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny. Ochranou přírody a krajiny se přitom dle § 2 odst. 1 ZOPK rozumí „*péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“³³⁴ Muselo se tak primárně jednat o řízení způsobilé zasáhnout do některého z uvedených zájmů, bez ohledu na to, který úřad řízení vedl a na základě jakého zákona.

NSS k tomuto uvedl: „*občanskému sdružení svědčí účastenství podle § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, pouze v takovém správním řízení, jež je způsobilé zasáhnout zájmy vymezené v § 2 odst. 1 tohoto zákona. Účast občanských sdružení ve správních řízeních nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na řízení, jež mohou zasáhnout jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.*“³³⁵ K ustanovení § 70 odst. 3 byla vytvořena rozsáhlá judikatura zabývající se s ohledem na jednotlivé druhy řízení tím, zda může v jejich rámci dojít k zásahu do zájmu na ochraně přírody a krajiny.³³⁶ Vedle řízení vedených dle ZOPK, mezi která lze řadit například řízení o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les³³⁷ nebo o vydání povolení ze zákazů ve zvláště chráněných územích, aj.³³⁸ ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK spolkům umožňovalo a související judikatura připustila účast například v řízeních dle SZ, zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona, zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního

³³¹ Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 As 19/2011-728.

³³² VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK Jaroslav, KONEČNÁ Michaela, HANÁK Jakub, DIENSTBIER Filip, PRŮCHOVÁ Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 676 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

³³³ Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, č.j. 7 As 25/2012-21.

³³⁴ ZOPK § 2 odst. 1.

³³⁵ Rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2005, č.j. 3 As 8/2005 - 118.

³³⁶ Např. rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2006, č. j. 7 A 166/2002 -71, rozsudek NSS ze dne ze dne 27. května 2010, č.j. 5 As 41/2009 – 91, náleží ÚS ze dne 12.7.2006, sp. zn. IV ÚS 208/04.

³³⁷ ZOPK § 8.

³³⁸ ZOPK § 43.

fondu, zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách, aj.³³⁹ Soudy navíc dovodily, že se nemusí jednat pouze o správní řízení, ale i jiné procesní postupy, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to za předpokladu, že se jedná o konkrétní věc ústící v akt, jenž se týká subjektivních práv a povinností dotčených subjektů.³⁴⁰ Předmětná judikatura by měla být nadále použitelná co do odstavce 2 – informace o zahájených řízeních.

Soudy ovšem v případě jednotlivých řízení musely řešit i otázku, zda jejich speciální úprava současné užití ustanovení ZOPK umožňuje. Na rozdíl od užití SŘ se přitom ustálil názor, že úprava účastenství obsažená v ZOPK je použitelná i v případě, kdy speciální předpis obsahuje speciální uzavřený výčet účastníků. ZOPK je totiž, na rozdíl od SŘ, speciálním právním předpisem.³⁴¹ Na místo jednoduchého nahrazení obecné právní normy normou speciální, proto bylo nutné posuzovat vztah dvou speciálních předpisů. K tomu NSS uvedl *„Pravidlo obsažené v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny dopadá na všechna jednotlivá řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny. Tato norma je tedy věcně obecnější než § 109 stavebního zákona, který se týká toliko stavebního řízení. Její osobní rozsah je ovšem vymezen velice úzce, vztahuje se pouze na občanská sdružení a jejich organizační jednotky, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Ustanovení § 109 stavebního zákona má naproti tomu širěji koncipovanou osobní působnost. V případě souběžné aplikace, respektive střetu takových dvou norem, nelze proto jednoduše určit, která z nich je obecná a musí „ustoupit“ normě speciální. Je proto třeba je aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není.“*³⁴² V případě „pouhých“ taxativních výčtů obsažených ve speciálních předpisech soudy obvykle dovodily možnost současné aplikace jak výčtu účastníků řízení obsaženého ve speciálním předpise, tak osob, jejichž účast zakládal ZOPK. V případě ustanovení speciálních předpisů, u kterých jazykový výklad nedovoloval současnou aplikaci, obvykle pro užití spojení *„účastníkem je pouze“* nebo *„žadatel je jediným účastníkem řízení“*,³⁴³ však aplikaci § 70 odst. 3 ZOPK nepřipouštěly. V případě řízení dle atomového zákona například NSS uvedl: *„V případě souběžné aplikace, respektive střetu takových dvou norem, nelze jednoduše určit, která z nich je*

³³⁹ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 54-55. ISBN 978-80-87439-16-6.

³⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40.

³⁴¹ Do nabytí účinnosti zákona č. 349/2009 Sb. ustanovení § 90 odst. 4 ZOPK výslovně stanovovalo, že *„zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství.“* Toto ustanovení bylo ovšem zrušeno a otázka speciality ponechána na posouzení jednotlivých případů.

³⁴² Rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40.

³⁴³ Např. zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, § 25, odst. 3, atomový zákon, § 19 odst. 1.

obecná a musí „ustoupit“ normě speciální, nýbrž je třeba je aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není. Tak je tomu i v nyní posuzovaném případě, neboť tyto dvě normy nelze aplikovat zároveň, jejich dispozice se totiž vylučují, když není možné, aby jedna norma přiznávala účastenství výslovně jedinému účastníku a souběžně s ní byla aplikována jiná norma, která je přiznává někomu dalšímu. Je proto třeba použít jiné druhy výkladu, zejména výklad jazykový, systematický a teleologický. Jazykový výklad, kterým interpretační algoritmus obvykle začíná, je zde možno omezit na prostou úvahu, že pokud zákon říká, že žadatel je jediným účastníkem řízení, je třeba to vykládat tak, že jediným účastníkem řízení je žadatel.“³⁴⁴ Účast spolků na řízení dle atomového zákona tak na základě § 70 odst. 3 ZOPK umožněna nebyla.

Další judikatura k § 70 ZOPK se vztahuje k tomu, které spolky splňují kritéria dle § 70 odst. 2 a 3 a jaké námitky mohou v řízení vznášet,³⁴⁵ z čehož je bohužel opět patrná snaha o limitaci zapojení spolků, nežli docenění jejich přínosu. Tento trend je navíc ve zjevném rozporu s AÚ, která požaduje, aby možnost podat připomínky byla poskytnuta široké veřejnosti, a to s ohledem na jakékoliv připomínky či podklady, které veřejnost považuje za relevantní. Na druhou stranu je ovšem třeba podotknout, že soudy k dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny přistoupily poměrně široce a umožňovaly spolkům hájit i jiné zájmy, pokud s ochranou přírody a krajiny alespoň nepřímo souvisí.³⁴⁶ NSS například uvedl: „*Taková ochrana může spočívat i v hájení jiných zájmů, je-li jejich spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými OchPřKr zjevná nebo vyplývá z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně pokud ji občanské sdružení prokáže.*“³⁴⁷ Obdobně se vyjádřil Městský soud v Praze, který uvedl: „*Mezi uplatněnými námitkami a zájmy, jejichž ochrana založila žalobcovu účast v řízení, tak musí existovat obsahová spojitost, již nepochybně lze vysledovat mezi ochranou přírody a krajiny a ochranou vody či ovzduší, neboť se jedná o jednotlivé složky životního prostředí – a žalobce je dle svých stanov primárně zaměřen na ochranu životního prostředí – nikoli však již mezi ochranou přírody a krajiny a ochranou památkově chráněných staveb.*“³⁴⁸

Lze uzavřít, že aplikace § 70 odst. 3 ZOPK se omezovala na řízení dle ZOPK a další řízení, ve kterých mohlo dojít i k nepřímému dotčení na zájmu na ochraně přírody a krajiny, a to pokud speciální předpisy, které tato řízení upravovaly, neobsahovaly výslovnou formulaci

³⁴⁴ Např. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č.j. 2 As 12/2006-111.

³⁴⁵ Např. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č.j. 7 As 2/2009-80, rozsudek NSS ze dne 31.1.2019, č.j. 2 As 250/2018 – 68.

³⁴⁶ VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK Jaroslav, KONEČNÁ Michaela, HANÁK Jakub, DIENSTBIER Filip, PRŮCHOVÁ Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 676 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

³⁴⁷ Rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53.

³⁴⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2016, č. j. 8 A 22/2012-54.

(účastníkem je pouze, jediným účastníkem je), která by užití ZOPK vylučovala. Rozsah řízení, na kterých ZOPK umožňoval spolkům účast, ovšem byl, bez ohledu na tyto výjimky, široký.

Novela č. 225/2017 Sb. nicméně s účinností od 1.1.2018 provedla v předmětném odstavci na první pohled drobnou změnu, když spojení „účastnit se správního řízení“ nahradila spojením „účastnit se řízení podle tohoto zákona“. Tím vyloučila účast spolků na veškerých řízeních vedených podle jiných právních předpisů než ZOPK, pokud tyto samy ustanovení umožňující účast spolků neobsahovaly.³⁴⁹ Těch ovšem nebylo a není mnoho.

Toto se stalo terčem kritiky široké odborné veřejnosti. Představitelé kateder práva životního prostředí a správního práva právnických fakult v Praze, Brně, Olomouci a Plzni sepsali v době projednávání novely společné odborné stanovisko, ve kterém namítali rozpor s ústavním pořádkem a žádali navrácení návrhu zákona do podoby před přijetím pozměňovacího návrhu poslanců J. Foldyny a L. Okleštěka, kterým bylo předmětné okleštění do návrhu vneseno. Upozorňovali přitom, že *„změna bez náhrady ruší možnost účastenství ekologických spolků ve všech správních řízeních, ve kterých (i) rozhodují jiné správní orgány než orgány ochrany přírody a (ii) jejichž předmětem jsou záměry, které nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. (...) Navržená změna směřuje ke snížení dlouhodobě zaručené úrovně ochrany základních práv v ČR, které se datuje od roku 1992. Omezení práva účasti ekologických spolků ve správních řízeních znamená omezení základního práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) ve spojitosti s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, a to v rozporu s ustáleným výkladem účastenství ekologických spolků v judikatuře Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Tvrzený účel tohoto omezení (tj. „urychlení“ správních řízení) stěžejí může být ústavně legitimní a přiměřený, když není podložen objektivními a ověřitelnými důvody.“*³⁵⁰ Představitelé kateder vznesli celou řadu argumentů, proč je právní úprava nežádoucí, bohužel marně. Argumenty nebyly ze strany zákonodárce vyslyšeny a novela byla přes rozsáhlé protesty napříč odbornou veřejností a neziskovým sektorem přijata.

Jak bude blíže rozebráno v části věnované stavebnímu řízení, novela byla vedena zejména zájmem stavebníků na rychlém a bezproblémovém řízení dle SZ (ač k tomuto zjevně nevedla), kterému měly stát spolky v cestě. Smetla se sebou ovšem i možnost účasti na řízeních

³⁴⁹ Je vhodné upozornit, že pokusy o takovéto omezení se objevily již dříve. Příkladem může být sněmovní tisk č. 580 z let 2008-2010, ve kterém se poslanci pokusili o v zásadě stejné omezení, tedy o omezení účasti spolků (tehdy občanských sdružení) dle § 70 ZOPK pouze na řízení dle ZOPK. Již tehdy přitom byly takové pokusy odbornou veřejností razantně odmítány.

STEJSKAL, Vojtěch. K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby. *České právo životního prostředí*. 2011, 2, s.19. ISSN: 1213-5542.

³⁵⁰ Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*. 2017, 1, s. 11 - 12. ISSN 1213-5542.

dle jiných předpisů, než SZ. Nezůstalo navíc jen u omezení dopadu § 70 odst. 3 ZOPK na působnost ZOPK. Novela zasáhla i do samotné působnosti ZOPK.

Příkladem může být rozhodování o kácení dřevin rostoucích mimo les. O tom bylo do přijetí předmětné novely vždy vedeno správní řízení dle § 8 ZOPK směřující k vydání správního rozhodnutí a spolky se ho tak mohly při splnění podmínek dle § 70 ZOPK účastnit. Pokud by přitom novela zůstala pouze u výše uvedeného, bylo by tomu tak i nadále, když se jedná o řízení vedené dle ZOPK. Novela nicméně zároveň nově stanovila, že ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného dle SZ vydávají orgány ochrany přírody a krajiny namísto rozhodnutí jen závazné stanovisko. Povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanovena, pak již vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí dle SZ.³⁵¹ Závazné stanovisko ovšem není vydáváno ve správním řízení a není možné se procesu jeho vydávání účastnit. Z řízení dle SZ, není-li navazujícím řízením dle ZEIA, jsou pak spolky vyloučeny. Výsledkem je, že došlo k vyloučení spolků i z rozhodování, které věcně spadá pod ZOPK.³⁵² K obdobné změně došlo i s ohledem na povolování výjimek ze zákazů pro zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin.³⁵³

Novelou tedy nedošlo jen k zúžení správních řízení, kterých se spolky mohou na základě § 70 odst. 3 ZOPK účastnit, na řízení dle ZOPK, ale i k omezení řízení, která jsou na základě ZOPK vedena. Dotčená veřejnost reprezentovaná spolky tak v rozporu s právem EU, AÚ i ústavním pořádkem ČR ztratila možnost účasti v řadě řízení, v rámci kterých může dojít k zásahu do ochrany přírody a krajiny. Jak upozorňuje Petr Svoboda, záměry, z jejichž povolování byla dotčená veřejnost, resp. spolky, vyloučena, představují více než 90 % z množiny všech záměrů, které jsou povolovány ve správním řízení a v nějakém ohledu se dotýkají ochrany přírody a krajiny v ČR. Zároveň jen několik málo jednotek procent jich podléhá procesu EIA.³⁵⁴

Dle Svobody přitom je příroda a krajina rozhodující složkou životního prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 LZPS zakládajícího právo každého na příznivé životní prostředí. Záměr dotýkající se přírody a krajiny se zpravidla dotýká i životního prostředí, které vytváří přirozené

³⁵¹ ZOPK, § 8 odst. 6.

³⁵² Na druhou stranu má nové nastavení i určité pozitivní stránky. Jak upozorňuje Franková: „Výhodu tohoto řešení je z časového hlediska primární řešení otázky kácení dřevin orgánem ochrany přírody, zároveň však s možnými účinky, a tedy vykonatelností, až okamžikem právní moci územního rozhodnutí (popř. společného povolení). Nemůže tedy nastat situace, kdy povolení bude vydáno a bude možno dřeviny vykácet, ačkoli žádost o vydání územního rozhodnutí bude zamítnuta.“

FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umisťování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*. 2017, 3, s. 69. ISSN: 1213-5542.

³⁵³ ZOPK § 56 odst. 6.

³⁵⁴ SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2018, 2, s. 50. ISSN 1210-6410.

podmínky existence člověka ve smyslu definice životního prostředí obsažené § 2 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí, potažmo se dotýká i člověka jako takového. Záměr dotýkající se životního prostředí se naopak zpravidla dotýká i přírody a krajiny.³⁵⁵ Záměr dotýkající se přírody a krajiny se tak zpravidla dotýká práva každého na příznivé životní prostředí, jakož i dalších práv jako například práva na přístup do krajiny, na obecné užívání lesů a zeleně, atd.

Petr Svoboda tak stejně jako jiní autoři upozorňuje na zásah do ústavně zaručených práv. V souvislosti s ním připomíná i čl. 36 odst. 1 LZPS, podle kterého *„každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“*³⁵⁶ Tento článek nezakládá pouze právo na soudní, ale i jinou ochranou. Vztahuje se tak i na řízení před orgány veřejné správy. Na to navazuje čl. 38 odst. 2 LZPS, podle kterého *„Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“*³⁵⁷ Z těchto článků Svoboda dovozuje *„základní procesní právo každého na účastenství v řízení“*, ve kterém je rozhodováno o „jeho věci“. *„Podstata tohoto principu je následující: Každý, o jehož ‚právu‘ (neboli ‚jeho věci‘) jedná ve ‚stanoveném postupu‘ (tj. v řízení) ‚nezávislý a nestranný soud‘ nebo ‚jiný orgán‘ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, má procesní právo na to, aby měl v příslušném řízení postavení účastníka, které bude zaručeno zákonem v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny.“*³⁵⁸ Upozorňuje rovněž na náleží spis. zn. Pl. ÚS 2/99, ve kterém ÚS posuzoval ústavní konformitu vymezení účastníků kolaudačního řízení pouze jako stavebníka, vlastníka stavby, popř. uživatele, čímž došlo k vyloučení vlastníka pozemku, na kterém stavba stála. ÚS předmětné ustanovení zrušil pro rozpor s čl. 36 odst. 1 a 2 LZPS, když uvedl, že *„je třeba trvat na tom, aby zákonodárce při specifickém vymezení účastenství nevyloučil a priori subjekty, u kterých lze možnost zásahu do jejich práv z povahy řízení důvodně předpokládat.“*³⁵⁹

Na základě výše uvedeného Svoboda dospívá k závěru, že *„pokud zákon zakládá určitému správnímu orgánu pravomoc rozhodovat o právech osob, pak na základě čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věty první Listiny musí nejen upravit správní řízení jako takové, ale též zaručit*

³⁵⁵ Tamtéž, s. 50.

³⁵⁶ LZPS čl. 36, odst. 1.

³⁵⁷ LZPS čl. 38, odst. 2.

³⁵⁸ SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2018, 2, s. 50. ISSN 1210-6410.

To Svoboda opírá i o náleží ÚS ze dne 10. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 30/95, podle kterého: *„Výraz ‚jeho věc‘ v čl. 38 odst. 2 Listiny je nutno vykládat tak, že každý, o jehož právech a povinnostech má být v soudním řízení jednáno, má mít možnost se tohoto řízení účastnit a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. (...) Konstrukce tzv. nesporného řízení s jeho zvláštnostmi nemůže vést k tomu, aby taková základní práva nebyla v občanském soudním řízení respektována.“*

³⁵⁹ Nález pléna ÚS ze dne 22. 3. 2000, spis. zn. Pl. ÚS 2/99.

každé osobě, „o jejichž právech nebo povinnostech má být v řízení jednáno“ (tj. dotčené osobě v ústavněprávním smyslu), postavení účastníka, které jí umožní „domáhat se“ svého práva.“ Na to navazuje závěrem, že „ve správních řízeních o záměrech dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny by v souladu s čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 větou první Listiny měli mít zákonem zaručeno postavení účastníků v určité formě a v určitém rozsahu též a) nositelé jiných majetkových práv k nemovitostem, než jsou práva věcná, zejména nájemci a jiní oprávnění uživatelé nemovitostí, a dále b) rezidenti, pokud mohou být záměrem přímo dotčeni (omezení) ve svých užívacích právech, popř. ve svých právech na přístup do krajiny nebo na obecné užívání veřejné zeleně či lesa v okolí jejich bydliště.“³⁶⁰

Není přitom nezbytné, aby těmto osobám byla přiznána účastnická práva ve stejném rozsahu jako žadatelům. Takovýto přístup ostatně český právní řád již zná, když v SR vymezuje kategorie hlavních a vedlejších účastníků, kterým přiznává rozdílný okruh práv. Zákonodárce tak může osobám odlišným od žadatele přiznat v zájmu rychlého a hospodárného řízení menší okruh práv. Musí nicméně při tom dbát podstaty a smyslu omezovaných procesních práv a náležitě zdůvodnit potřebnost a nezbytnost omezení ve prospěch jiných práv či zájmů. Omezení se může týkat například otázek doručování, stanovení lhůt k vyjádření, apod.³⁶¹ Nemůže ovšem účast redukovat na pouhou formalitu bez reálné možnosti výsledek řízení ovlivnit. Další variantou samozřejmě je s ohledem na vymezené subjekty, například rezidenty, umožnit jejich účast právě skrze spolky, či jiné formy sdružení.

Paušální vyloučení spolků a jiných osob, jejichž práva mohou být v řízení dotčena, a upření jakékoliv možnosti zapojení je ovšem nepřipustné a v rozporu s právem EU a AÚ, jakož i ústavním pořádkem ČR. „Zákonodárce má řadu alternativních účinných legislativních způsobů, jak výrazně omezit procesněprávní postavení dalších dotčených osob coby účastníků správních řízení, aby byl dostatečně ochráněn kolidující zájem na rychlém a efektivním průběhu správního řízení. Ale rozhodně za tím účelem nemusí tyto osoby z příslušných správních řízení a priori zcela eliminovat.“³⁶²

³⁶⁰ SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účasnosti ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2018, 2, s. 50. ISSN 1210-6410.

³⁶¹ Tamtéž, s. 50.

³⁶² Tamtéž, s. 50.

Je vhodné upozornit, že k stejnému závěru dospěla i veřejná ochránkyně práv, Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., která uvedla: „Ze všech myslitelných opatření zvolil zákonodárce právě to, které do ústavně garantovaných práv podle čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny zasahuje nejvíc. Proto jsem přesvědčena, že právní úprava §70 odst. 3 věty první ZOPK (ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) nespĺňuje ani požadavky testu nezbytnosti (potřebnosti).“ Viz: 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.) [online] Veřejný ochránce práv, 2017 [cit. 24. 6. 2020]. Dostupné zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/ustavni_soud/SZD_28-2017-stavebni-zakon.pdf.

Přesně k tomuto kroku nicméně zákonodárce přistoupil. To však neznamená, že by daná práva byla jednáním zákonodárce zrušena. Ačkoliv zákonodárce nedostává svým povinností provést práva vyplývající z čl. 35, 36 a 38 LZPS a poskytnout právní rámec, ve kterém je možné je realizovat, není v jeho moci tato práva zrušit. Do odpovídající legislativní změny je proto na soudech, aby daným právům poskytl příslušnou ochranu. To se paradoxně může obrátit proti stavebníkům jako osobám, ochranu jejichž zájmů předmětná novelizace sledovala. Přesun těžiště nápravy do fáze soudního přezkumu totiž může naopak vést k prodlužování řízení, nejistotě žadatelů a navyšování nákladů.

Je navíc vhodné upozornit i na judikaturu, ve které soudy ještě před přijetím předmětné novely v některých případech deklarovaly povinnosti rozhodujících orgánů přihlídnout k vyjádření osob, kterým právní předpisy nepřiznávají postavení účastníka řízení, ani jakákoliv jiná práva na zapojení se do řízení, jejichž práva či zájmy ovšem mohou být rozhodnutím dotčeny. Konkrétně v řízení týkajícím se zkušebního provozu, kterého se dle § 124 odst. 1 SZ může účastnit jen žadatel, NSS vytkl rozhodujícímu orgánu, že se nevypořádal s námitkami obcí, když uvedl: „*Ačkoliv stěžovatelé nebyli účastníky řízení, je třeba je považovat za dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, protože předmětné rozhodnutí bylo způsobilé zasáhnout do jejich právní sféry (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33, č. 3060/2014 Sb. NSS). Žalovaný byl také povinen šetřit oprávněné zájmy těchto dotčených osob. Obsahem jejich vyjádření přitom byly skutečnosti přímo související s předmětem řízení, které se dotýkaly zájmů na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Jelikož žalovaný měl povinnost v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, jakož i § 119 odst. 2 stavebního zákona dbát v řízení o povolení zkušebního provozu na ochranu veřejných zájmů, pochybil, když v rozhodnutí k vyjádření stěžovatelů nepřihlédl (srov. § 4 odst. 4 správního řádu). Tím žalovaný v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezohlednil všechny podklady pro jeho vydání.*“³⁶³ Soud tak vytvořil zvláštní kategorii dotčených osob, kterým není přiznáno postavení účastníka řízení, na jejichž zájmy a případná podání ovšem je třeba brát ohled. To lze svým způsobem brát za snahu o alespoň částečnou nápravu stavu, kdy v rozporu s požadavky vyplývajícími z LZPS, jak na ně bylo upozorňováno výše, právní řád nepřiznává možnost účasti na řízení osobám, kterých se tato řízení týkají. Povinnost rozhodujících orgánů zohlednit obsah podání může rovněž sloužit jako prevence toho, aby v důsledku nezákonného zásahu následně docházelo k rušení rozhodnutí soudy.

³⁶³ Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016-44.

Není proto vyloučeno, že soudy zaujmou stejný přístup i v návaznosti na vyloučení veřejnosti v důsledku novely č. 225/2017 Sb., a to zvláště v situaci, kdy novela zachovala informační povinnosti dle § 70 odst. 2 ZOPK. Spolky by tak měly být nadále o zahajovaných řízeních informovány a mohou, aniž by to právní předpisy výslovně předvíдалy, fakticky zasílat rozhodujícím orgánům svá vyjádření a upozorňovat na vady záměru či dopad na okolí, na které by rozhodující orgány měly ve světle výše uvedené judikatury brát ohled.³⁶⁴ To by *de facto* vedlo k dotvoření omezené formy konzultativní účasti. Jednalo by se ovšem o poněkud partyzánské řešení vůli zákonodárce navzdory.

Pro úplnost je vhodné doplnit, že v souvislosti s přípravou nového stavebního zákona je navrhována rovněž novelizace ustanovení § 70 ZOPK, kterou by mělo dojít k navrácení účasti spolků i na řízení vedená dle jiných právních předpisů, v rámci kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.³⁶⁵ Osud tohoto záměru je ovšem aktuálně nejistý.

3.3.6. Řízení dle stavebního zákona

Řízení dle SZ jsem se již částečně dotknula v předcházející části. Možnost dotčené veřejnosti účastnit se řízení dle SZ byla novelou č. 225/2017 Sb. podstatně zredukována, přičemž právě na řízení dle SZ byla novela cílena primárně. Není proto možné zabývat se právní úpravou účasti veřejnosti na řízeních dle SZ, aniž by byla předmětná novela blíže rozebrána i s ohledem na tato řízení, a to zvláště za situace, kdy se nadále očekává její přezkum ze strany ÚS. Opět tak přistoupím k srovnání právní úpravy před a po novele a nadto budu rozebírat i důvody, které k novele vedly.

V rozboru se budu věnovat pouze základním řízením vedeným dle SZ, a to řízení územnímu a stavebnímu. Je nicméně třeba mít na paměti, že SZ upravuje i řadu dalších řízení a postupů disponujících svojí vlastní úpravou účastníků řízení. S ohledem na účel této práce nicméně nepovažuji za nezbytné rozebírat všechny postupy zakotvené v SZ. Postačí obecné shrnutí, že jsou vystavěny na obdobných principech jako ty probírané a žádný z nich není k účasti veřejnosti vstřícnější.

³⁶⁴ VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. Omezení úcastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, 3, s. 47. ISSN: 1213-5542.

³⁶⁵ DĚDEK, Vojtěch. *Účast veřejnosti ve stavebním řízení po reformě stavebního práva*. [online]. Ochrana přírody, 2020 [cit. 19. 5. 2020]. Dostupné zde: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ucast-verejnosti-ve-stavebnim-rizeni-po-reforme-stavebniho-prava/>.

Okruh účastníků řízení

Stěžejní otázkou, která se v ČR prolíná úpravou veškerých správních řízení významných z hlediska životního prostředí, je, komu tato úpravu přiznává postavení účastníka řízení. SZ obsahuje speciální úpravu účastníků řízení s ohledem na územní i stavební (jakož i další) řízení. Obecná úprava obsažená v SŘ se tak nepoužije.

Okruh účastníků územního řízení je vymezen v § 85 SZ, který v prvním odstavci mezi účastníky řízení řadí žadatele a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, v druhém odstavci pak (a) vlastníka pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo toho, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, a (b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Do 31. 12. 2017 byly mezi účastníky řízení dále řazeny i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, přičemž skrze toto ustanovení bylo přiznáváno postavení účastníků řízení i spolkům splňujícím podmínky dle ZOPK v jeho znění platném do 31.12.2017. Toto ustanovení bylo ovšem předmětnou novelou zrušeno.³⁶⁶

Účastníkem stavebního řízení dle § 109 v jeho platném znění je (a) stavebník, (b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem, (c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno, (d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena, (e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, a (f) ten, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno. I s ohledem na stavební řízení byly do 31.12.2017 mezi účastníky řízení dále řazeny osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, a to pokud mohly být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí. Opět se tedy jednalo o ustanovení, na základě kterého se řízení účastnily spolky dle ZOPK v původním znění, které bylo novelou odstraněno.

Pokud výše uvedená ustanovení shrneme, dospějeme k závěru, že SZ v jeho aktuálně platné podobě vedle samotného žadatele umožňuje účast pouze osob, jejichž vlastnické nebo jiné

³⁶⁶ Rovněž došlo k zrušení výslovného vyloučení nájemců bytů, nebytových prostor nebo pozemků z účastníků řízení. Ti jsou nicméně nadále vyloučeni v důsledku výše uvedeného uzavřeného výčtu.

věcné právo může být v řízení dotčeno.³⁶⁷ Nositelům jiných práv nebo zájmů, které by mohly být v řízení dle SZ dotčeny, není postavení účastníka řízení přiznáno. Výjimku z výše uvedeného představují řízení navazující na proces EIA, na kterých je na základě ZEIA za splnění stanovených podmínek umožněna účast spolků. Tato řízení ale zdaleka nepokrývají všechna řízení vedená dle SZ významná z hlediska ochrany životního prostředí. Naopak tvoří jen velmi malou část. Spolky, jakož i jiná dotčená veřejnost, jsou proto (pokud v sousedství záměru nevlastní nemovitost nebo k ní nemají jiné věcné právo) z naprosté většiny řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí vedených dle SZ v jeho platné podobě vyloučeny.

Toto nastavení je důsledkem novely č. 225/2017 Sb., která počínaje 1. 1. 2018 omezila účast spolků zabývajících se ochranou přírody a krajiny na základě § 70 ZOPK na řízení vedená pouze podle ZOPK. Do nabytí účinnosti předmětné novely se spolky zabývajících se ochranou přírody a krajiny mohly účastnit řízení dle SZ na základě a za splnění podmínek § 70 odst. 3 ZOPK. Účast rezidentů a jiných osob pobývajících v okolí záměru na řízeních dle SZ nebyla možná nikdy.

Nutno podotknout, že samotné vypuštění ustanovení výslovně prohlašujícího za účastníka řízení i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, by samo o sobě k tomuto účinku, tedy vyloučení spolků, nevedlo. To je patrné mimo jiné z judikatury NSS vztahující se k úpravě účastníků stavebního řízení ve znění účinném do 31. 12. 2012, která výslovný odkaz na zvláštní právní předpisy neobsahovala. Účast na základě zvláštních právních předpisů byla explicitně zakotvena až novelou č. 350/2012 Sb. Přesto NSS již podle původní úpravy účast spolků zabývajících se ochranou přírody a krajiny na stavebním řízení dle § 70 odst. 3 ZOPK dovodil, a to z důvodu jeho speciality.³⁶⁸ K vyloučení spolků tak bylo nezbytné změnit i samotné ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK, jak byla tato změna popsána výše. Obecnou úpravu účastníků dle SŘ užít nelze. Ustanovení obsažená v SZ jsou k ní speciální.

Novela č. 225/2017 Sb. představovala zásadní a bezprecedentní zásah do práv dotčené veřejnosti. *„Zrušením práva spolků účastnit se příslušných správních řízení podle stavebního*

³⁶⁷ V rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, NSS uvádí, že možnost dotčení vlastnického nebo jiného věcného práva k pozemku nebo stavbě je nutné posuzovat vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. *„Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi. Těmi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu.“*

³⁶⁸ NSS k této otázce v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91, uvedl, že absence výslovného odkazu *„nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla lex specialis derogat generali aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí, nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje.“*

*zákona došlo k nejhrubějšímu zásahu do struktury zákona o ochraně přírody a krajiny, ale také k nejzávažnějšímu omezení základních lidských práv a svobod od roku 1989. V důsledku toho také všichni lidé, kteří žijí v bezprostředním okolí budoucího středně velkého záměru dotýkajícího se přírody v místě jejich bydliště, kteří mají subjektivní vztah k dotčenému místu, ale nemají vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám, zcela a bezvýhradně ztrácejí jakoukoli procesněprávní možnost ovlivnit rozhodování stavebního úřadu o umístění a povolení takového záměru. Dochází tak k odebrání možnosti realizovat subjektivní základní lidská práva na příznivé životní prostředí a práva na spravedlivý proces.*³⁶⁹

Vedle rozporu s ústavním pořádkem představuje novela i krok v rozporu s mezinárodními a unijními závazky ČR. V tomto ohledu je vhodné připomenout, že restriktivní pojetí dotčené veřejnosti v ČR bylo již v roce 2012 předmětem kritiky ze strany Výboru AÚ,³⁷⁰ který zdůrazňoval potřebu zajistit efektivní účast na územním a stavebním řízení celé dotčené veřejnosti, a to vedle spolků zabývajících se ochranou životního prostředí například i dlouhodobých nájemců.³⁷¹ ČR ovšem namísto toho, aby právo účasti rozšířila i na dlouhodobé nájemce, přistoupila k vyloučení i spolků (s výjimkou navazujících řízení dle ZEIA).

S ohledem na vše výše uvedené je na místě se ptát, co zákonodárce přimělo k takto zásadnímu až drastickému omezení práv určité skupiny osob. Odpověď na tuto otázku je smutným obrázkem stávající legislativní reality. Žádný *legitimní* důvod totiž neexistuje. Jedná se o vítězství stavební lobby³⁷² a bezprecedentní upřednostnění zájmů jedné skupiny oproti skupinám jiným na podkladě nepodložených tvrzení.

Vyloučení spolků z řízení dle SZ nebylo součástí původního návrhu zákona, nýbrž bylo vneseno až pozměňovacím návrhem poslanců J. Foldyny a L. Okleštěka. Náležitě zdůvodnění úpravy tak v samotné důvodové zprávě k novele nenalezneme. V odůvodnění pozměňovacího návrhu se nicméně uvádí, že pozměňovací návrh „omezuje vstup spolků do dalších částí stavebního řízení, zejména do povolovacích procesů tzv. podřízených staveb, kde se dnes otevřel prostor pro další neoprávněné prodlužování stavebních a povolovacích procesů. (...) V České republice mají spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, velmi silné postavení a v mnoha případech jsou jim svěřeny nástroje, kterými mohou docílit významné obstrukce, jež mohou zapříčinit odliv investorů a zamezit tak i případné tvorbě nových

³⁶⁹ STEJSKAL, Vojtěch. Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva. *České právo životního prostředí*. 2017, 2, s. 8-9. ISSN: 1213-5542.

³⁷⁰ Blíže viz: FRANKOVÁ, Martina. Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2017, 3, s. 65. ISSN 0323-0619.

³⁷¹ Nález Výboru AÚ ACCC/C/2010/50 ze dne 29. 6. 2012.

³⁷² VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, 3, s. 36. ISSN: 1213-5542.

*pracovních míst. (...) Cílem návrhu zákona je zajistit pro environmentální spolky možnost účinné účasti na procesech povolování záměrů, jež mohou mít významný vliv na životní prostředí, za současného respektování principu rovnosti účastníků a zabránění nadměrným a nepodloženým blokážím výstavby a potenciálního ekonomického rozvoje.*³⁷³

Důvodem vyloučení spolků z řízení dle SZ mělo být údajné obstrukční jednání spolků, které mělo vést k neúměrným průtahům v řízení. Tato tvrzení jsou ovšem zcela nepodložená. Neexistuje jediná studie, ze které by vyplývalo, že příčinou délky řízení dle SZ je účast spolků. Příslušné ministerstvo do dnešního dne nedisponuje potřebnou studií, která by identifikovala skutečné důvody délky řízení.³⁷⁴ Přesto se v médiích, a co hůř, i na půdě Parlamentu ČR opakovaně objevují prohlášení o obstrukční činnosti spolků, které mají účelově a nedůvodně prodlužovat řízení dle SZ.³⁷⁵ Zákodárce pak v jejich vleku přistupuje k zásadním změnám právní úpravy, aniž by měl základní údaje o stavu, tedy jedná v zásadě naslepo.³⁷⁶ Takovýto přístup evidentně nemůže vést ke kvalitní právní úpravě.

Tento stav přiměl neziskový sektor, konkrétně spolek Arnika, z.s., k zpracování alespoň částečné studie *Kdo blokuje výstavbu? Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*,³⁷⁷ na kterou navázala analýza *Dlouhé povolování výstavby v Česku*.³⁷⁸ Studie byla provedena na podkladě informací, které spolek obdržel na základě jím podaných žádostí o informace adresovaných na příslušné úřady. Jak uvádí samotní autoři, tato studie není vzhledem ke svému rozsahu, finančním možnostem tvůrců, a vzhledem k omezenému časovému prostoru pro její realizaci, vyčerpávající. Má sloužit

³⁷³ Odůvodnění pozměňovacího návrhu k návrhu novely č. 225/2017 Sb. J. Foldyny a L. Okleštěka č. 5904.

³⁷⁴ *Ministryně Dostálová se mylí. Arnika žádnou analýzu pro přípravu stavebního zákona za milion nenabízí.* [online]. Arnika, 2020 [cit. 4.5.2020]. Dostupné zde: <https://arnika.org/ministryne-dostalova-se-myli-arnika-zadnou-analyzu-pro-pripravu-stavebniho-zakona-za-milion-nenabizi>.

³⁷⁵ Jako příklad lze uvést prohlášení jednoho z předkladatelů pozměňovacího návrhu k novele č. 225/2017 Sb. v rámci 3. čtení, Jaroslava Foldyny: „*A když se podíváte na dobu dostavby dálnice D8, každý rok jsme utráceli 600 milionů korun. Každý rok zahynulo na těch objezdech několik osob. Každý rok tam bylo několik těžce zraněných. Jenom proto, že různé iniciativy vstupovaly do stavebních řízení jednotlivých stavebních objektů, které tam byly. Územní plán, když jsme projednávali zákon o vlivu stavby, tak tři, čtyři roky jsme diskutovali s těmi iniciativami o tom, jestli se tam bude stavět! Je to jasné – jednou a dost! Jestliže jste tři roky prošli soudními procesy a dále, tak už dál nemáte prostor. To je v Německu, v Rakousku normální. My se divíme, jak rychle stavějí a krásně stavějí v Německu a v Rakousku. No, divíme se proto, že ten zákon, který jim to umožňuje, je paskvilem této Sněmovny, a my se to snažíme narovnat. Tak to pojďte narovnat a nehrajte si furt na takové dobrodince!*“

Záznam z 3. čtení k návrhu sněmovního tisku 927. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2017 [cit. 19.4.2020]. Dostupné zde: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/056schuz/s056045.htm#r4>.

³⁷⁶ ORCÍGR, Václav. *Stavební zákon napsaný s páskou přes oči.* [online]. Lidovky, 2020 [cit. 4.5.2020]. Dostupné zde: https://www.lidovky.cz/nazory/orcigr-stavebni-zakon-napsany-s-paskou-pres-oci.A200420_141440_1_n_nazory_tmr?utm_source=newsletter_1035&utm_medium=email&utm_campaign=vychazi-analyza-o-dlouhem-povolovani-vystavby-v-cesku.

³⁷⁷ ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Kdo blokuje výstavbu? Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků.* [online]. Arnika, 2018 [cit. 4. 5. 2020]. Dostupné zde: <https://arnika.org/analyza-ucasti-verejnosti-v-uzemnich-rizenich-se-zamerenim-na-ucast-obcanskych-spolku>.

³⁷⁸ BERNARD, Michal, JELÍNKOVÁ, Barbora, ORCÍGR, Václav. *Dlouhé povolování výstavby v Česku - data, praxe a nová legislativa.* Praha: Arnika, 2018. ISBN: 978-80-87651-70-4.

k vytvoření základní představy a v ideálním případě podnítit stát k provedení řádné analýzy rozhodovacích procesů. Přesto si s výhradou zjevného faktu, že studie nemůže nahradit celorepublikovou studii provedenou příslušnými orgány, dovoluji upozornit na několik zjištění studie. Prvním zjištěním vyplývajícím ze studie je skutečnost, že spolky se v posuzovaném období, a to v období předcházejícím jejich vyloučení z řízení dle SZ, účastnily jen zanedbatelného množství řízení. Nemohou proto nést vinu na celkově neuspokojivé délce řízení dle SZ, která se vztahuje na všechna řízení, nikoliv pouze na ta, na nichž se účastnily spolky. Ze studie naopak vyplývá, že hlavním faktorem vedoucím k průtahům v řízení s největší pravděpodobností bude podávání nekompletních žádostí ze strany žadatelů a nedostatečnost projektové dokumentace, bez které nelze rozhodnutí vydat. Úřady jsou nuceny žadatele vyzývat k úpravám a doplněním. Dochází k dopracovávání projektové dokumentace, čímž se řízení protahuje. Obecně známou skutečností je i zahlcenost úřadů, díky které nejsou schopny vydávat rozhodnutí ve lhůtách stanovených právními předpisy. Jak se uvádí v navazující studii: *„Na úrovni faktického výkonu je pak problém zapříčiněn nízkou kvalitou a nedostatečným personálním obsazením stavebních úřadů a dotčených orgánů a nedostatečnou metodickou pomocí MMR.“*³⁷⁹

Samostatným zjištěním je naprostá absence dat o vedených řízeních a důvodech průtahů. Příslušné orgány nevedou žádné databáze. Některé úřady evidují data z vlastní iniciativy, některé úřady data o řízeních neevidují žádná. K hromadění dat z různých úřadů na jednom místě nedochází.³⁸⁰ Nemají-li data ani samotné úřady, logicky jimi nemůže disponovat ani zákonodárce. Je proto alarmující, že zákonodárce přistoupil k tak radikální změně bez zjištění skutečného stavu.

Zásadnímu omezení práv včetně těch ústavně zaručených, jak byla rozebírána výše, bez náležitého zjištění skutečného stavu a na podkladě pouhých subjektivních předpojatostí se dostalo zasloužené kritiky z řad odborné veřejnosti. Vojtěch Stejskal například uvedl: *„Důvody, které uvedli předkladatelé návrhu (pozměňovací návrh č. 5904) byly však nepodložené, nepravdivé a demagogické. Poslanecká sněmovna vypustila příslušná ustanovení ze zákona nikoliv na základě objektivního zvážení empirických argumentů, ale na základě subjektivní předpojatosti. Sněmovna kývla na nepodložené demagogické zdůvodnění, že spolky ‚svojí účastí neoprávněně prodlužují správní řízení nebo se v nich dopouštějí významných obstrukcí či nadměrných a nepodložených blokad výstavby a ekonomického rozvoje‘ (citace z odůvodnění pozměňovacího návrhu č. 5904). Toto je třeba striktně odmítnout. Neexistuje žádná odborná*

³⁷⁹ Tamtéž, s. 12.

³⁸⁰ Tamtéž, s. 26.

*statistika natož studie, ze které by vyplývalo, zda či do jaké míry se spolky v řízeních těchto činností, ze kterých byli předkladateli pozměňovacího návrhu obviňovány, skutečně dopustily.*³⁸¹ Rovněž i jiní autoři prohlašují důvody předložené pro přijetí novely za prosté spekulace. Upozorňují přitom, že spolkům je v rámci řízení v zásadě umožněno jen předkládat jisté argumenty a jejich náležitého vzetí v úvahu se pak případně domáhat skrze užívání opravných prostředků. To by ovšem při řádném fungování státní správy nemělo vést k neúměrným průtahům. Pravomoc posoudit oprávněnost argumentů vznesených veřejností a vydat konečné závazné rozhodnutí vždy náležela orgánům veřejné moci a ty proto rovněž nesou odpovědnost za průběh řízení a finální rozhodnutí. K případnému rušení rozhodnutí pak dochází v případě porušení zákona, nikoliv z důvodu zapojení spolků. Je naprosto absurdní vytýkat spolkům, že v důsledku jejich účasti dochází k rušení rozhodnutí, když spolky maximálně upozorňují na vady způsobující nezákonnost rozhodnutí, přičemž by naopak mělo být žádoucí nezákonná rozhodnutí zrušit. Spolky výše uvedeným tedy naopak plní svoji funkci a dozírají na kvalitu rozhodování.³⁸²

Zákonodárce svým přístupem preferuje zachování rozhodnutí bez ohledu na jeho kvalitu. Je ale nutné mít na paměti, že rozhodnutí, která příslušné orgány přijímají, následně působí účinky léta, až desetiletí. Je krajně nezodpovědné ve snaze vyhovět zájmu stavebníka záměr co nejrychleji zrealizovat rezignovat na zákonnost a kvalitu přijímaného rozhodnutí, a to zvláště za situace, kdy důsledkům, které bude rozhodnutí v území působit, budou vystaveny právě ty osoby, kterým zákonodárce upřel možnost se rozhodování účastnit.

Nadto nic nenasvědčuje tomu, že by se zamýšlený cíl dostavil. Spolky jsou nyní již více jak dva roky vyloučeny z účasti na řízeních dle SZ, vyjma záměrů podléhajících EIA, a ačkoliv nadále platí stav, že není k dispozici žádná studie, na základě které by bylo možné činit odpovědné závěry, zkušenosti z praxe ukazují, že řízení dle SZ se potýkají se stále stejnými problémy. Ba naopak situace se mnohdy zhoršuje, a to právě v důsledku neodborných zásahů do právních předpisů, které jsou prováděny, aniž by byly náležitě prověřeny jejich důsledky. Jedním příkladem za všechny může být přenesení působnosti vydávat závazná stanoviska k stavebním záměrům na úseku územního plánování ze stavebních úřadů na orgány územního plánování, které vedlo k paralýze těchto orgánů a rapidnímu nárůstu doby, ve kterých byla

³⁸¹ STEJSKAL, Vojtěch. Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva. *České právo životního prostředí*. 2017, 2, s. 8-9. ISSN: 1213-5542.

³⁸² SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2018, 2, s. 50. ISSN 1210-6410.

stanoviska vydávána, čímž se logicky protahoval i povolovací proces.³⁸³ „Stávající právní úpravu stavebního práva nelze v žádném případě označit za dokonalou. Na této situaci ale spolky ani veřejnost nenese žádnou odpovědnost – na legislativní úrovni je důsledkem nekoncepčních a nepromyšlených novelizací současného zákona č. 183/2006 Sb. z dílny Ministerstva pro místní rozvoj, a též ze značné části vzniklé lidovou tvořivostí Poslanecké sněmovny ČR.“³⁸⁴

Z výše uvedeného vyplývá, že skutečný původ problémů nelze hledat v účasti spolků, s jejichž připomínkami by se příslušné orgány měly umět vypořádat a nadto je využít k přínosům, jak byly rozebírány v první části této práce. Těžkosti, se kterými se žadatelé o vydání povolení dle SZ aktuálně potýkají, je naopak třeba hledat v samotném systému a pravděpodobně i na straně žadatelů samotných. Nikoliv ovšem nutně jejich vinou, když stávající systém je natolik složitý, že je pro laickou veřejnost takřka nemožné zorientovat se ve všech požadavcích, kterým musí záměr dostat.

Novela č. 225/2017 Sb. k zrychlení řízení dle SZ zřejmě nevedla. Jak navíc upozorňují někteří autoři, nastavený systém se nakonec může obrátit proti samotným stavebníkům. Tím, že zákonodárce veřejnosti ubral možnost hájit v řízeních dle SZ práva, která mohou být v těchto řízeních dotčena, tato práva nenegoval. Nadále byla zachována možnost domáhat se jich na soudní úrovni.³⁸⁵ Zákonodárce tak pouze vytvořil systém, kdy dotčená veřejnost bude vznášet námitky a napadat nezákonnost záměru až v řízení před soudy. Tím se přesouvá těžiště nápravy pochybení správního orgánu do fáze soudního přezkumu, v rámci kterého může být žadatel konfrontován s řadou pro něho „překvapivých“ námitek, které se nemohl dozvědět dříve a adekvátně na ně zareagovat v době, kdy to ještě bylo možné, a na které, budou-li námitky oprávněné, nebude možné reagovat jinak, než soudním zrušením rozhodnutí. „Žadatelé o vydání rozhodnutí pak nezbyde, než správní řízení absolvovat znovu a případně čekat na další, z jeho pohledu překvapivou, žalobu neúčastníka, který je nadále omezen v možnosti své námitky předestřít správnímu orgánu z pozice plnohodnotného účastníka řízení.“³⁸⁶ Důsledkem výše uvedeného tak může paradoxně být prodloužení povolovacího procesu a jen další frustrace všech zapojených aktérů.

³⁸³ KOŘÍNEK, Filip. *Dopis klientům*. [online]. Město Černošice, 2018 [cit. 4.5.2020]. Dostupné zde: https://www.mestocernosice.cz/evt_file.php?file=1156.

³⁸⁴ BERNARD, Michal, JELÍNKOVÁ, Barbora, ORCÍGR, Václav. *Dlouhé povolování výstavby v Česku - data, praxe a nová legislativa*. Praha: Arnika, 2018. s.12. ISBN: 978-80-87651-70-4.

³⁸⁵ Jako ilustrační příklad může soužití řízení o povolení zkušebního provozu, kterého se dle § 124 odst. 2 SZ může účastnit jen stavebník a vlastník stavby. To ovšem dle rozsudku NSS ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014-26, nebránilo přiznání aktivní žalobní legitimace.

³⁸⁶ VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, 3, s. 38. ISSN: 1213-5542.

Takovýto důsledek bude samozřejmě do jisté míry závislý na přístupu soudů a na tom, jak budou přístupné přiznávání odkladných účinků správním žalobám, což se jeví jako žádoucí. Za současného nastavení právní úpravy je totiž soudní řízení posledním místem, kde se dotčená veřejnost může domoci ochrany svých práv. Nepřiznáním odkladného účinku by tak došlo již k definitivnímu popření práv, které dotčené veřejnosti přiznává LZPS.

Výše uvedené lze shrnout způsobem, že okruh osob, kterým je aktuálně umožněna účast na řízení dle SZ, tedy v zásadě pouze osoby, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva mohou být v řízení dotčena (vyjma navazujících řízení dle ZEIA), zdaleka neodpovídá požadavkům AÚ, ani ústavnímu pořádku ČR. Nezbyvá proto než doufat, že na základě návrhu senátorů, na jehož posouzení ze strany ÚS odborná veřejnost čeká již od 22. 8. 2017, dojde k zrušení předmětné právní úpravy.³⁸⁷

Pro úplnost je třeba i na tomto místě zmínit, že v souvislosti s přípravou nového stavebního zákona je navrhována i změna ZOPK, která by měla navrátit možnost účasti spolků i na řízení vedených dle jiných právních předpisů, v rámci kterých může dojít k dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny, tedy potenciálně i možnost účasti na řízeních dle stavebního zákona. Osud tohoto návrhu je ovšem zatím nejistý. Co do vymezení ostatních účastníků řízení nebylo v době sepisu této práce zvažováno rozšíření i na osoby, jejichž jiná než věcná práva mohou být záměrem dotčena. Návrh stavebního zákona v podobě, jak byl dne 25. 11. 2019 zaslán do připomínkového řízení, i v nové podobě ze dne 28. 5. 2020 zůstává u restriktivního přístupu k účasti zbývající dotčené veřejnosti. Obě verze návrhu v tomto ohledu pouze vrací účast osob, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.³⁸⁸

Další otázky účasti na řízeních dle SZ

Na řízení dle SZ, stejně jako na jiná správní řízení, se uplatní úprava obsažená v SŘ. Co do samotných práv účastníků řízení SZ nepřináší příliš nového. Přesto je nezbytné upozornit na některé prvky úpravy obsažené v SZ, kterými dochází k limitaci práv účastníků.

Jedná se především o věcné omezování námitek, které mohou účastníci řízení vznášet. Dle § 89 odst. 4 SZ může v územním řízení (i) obec uplatňovat pouze námítky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce, (ii) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k stavbám nebo

³⁸⁷ Zde je nicméně třeba upozornit na obavy o nestrannost posouzení návrhu senátorů. Viz. NAHODIL, Tomáš. Problém u Ústavního soudu: podjatý asistent. Ekologické spolky označil za teroristy. [online]. Lidovky, 2020 [cit. 24. 6. 2020]. Dostupné zde: https://www.lidovky.cz/byznys/pravo-a-justice/problem-u-ustavniho-soudu-podjaty-asistent.A200513_101800_ln_byznys_pravo_ele.

³⁸⁸ Návrh stavebního zákona. [online]. Aplikace ODok [cit. 19. 5. 2020]. Dostupné zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>.
Návrh stavebního zákona. [online]. Aplikace ODok [cit. 7. 6. 2020]. Dostupné zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>.

pozemkům může být rozhodnutím dotčeno, mohou uplatňovat pouze námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým může být jejich právo přímo dotčeno, (iii) osoby, které jsou účastníkem řízení podle zvláštního právního předpisu, mohou v územním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývají. K námitkám, které nesplňují uvedené požadavky, se nepřihlíží. Obdobné ustanovení obsahuje i § 114 SZ s ohledem na stavební řízení.

Vlastníci sousedních pozemků a staveb či osoby oprávněné z věcných břemen tak v řízení mohou podávat pouze námitky na ochranu těchto svých práv, nikoliv na ochranu zájmu na ochraně životního prostředí. Osoby hájící v řízení veřejný zájem na základě zvláštních právních předpisů (aktuálně pouze na základě ZEIA) pak mohou podávat námitky pouze s ohledem na tento konkrétní zájem. K tomu NSS v době, kdy byla ještě možná účast spolků na základě ZOPK, uvedl: „S námitkami občanského sdružení, které své postavení účastníka správního řízení odvozuje z § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena citovaným zákonem (srovnej zejména § 1 až § 3 citovaného zákona). V opačném případě postačí, pokud správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námitky uplatněné občanským sdružením těchto zájmů netýkají.“³⁸⁹

Výše uvedený přístup je v rozporu s AÚ, která požaduje, aby každý měl možnost uplatnit k záměru jakékoliv připomínky považuje za relevantní. AÚ nepředpokládá materiální omezování připomínek. Příslušné orgány se s podanými připomínkami mají vypořádat věcně, nikoliv jejich odmítnutím na podkladě toho, že daná osoba není oprávněna je vznášet. Kontrastuje navíc i s již zmiňovaným rozsudkem ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016-44, ve kterém NSS zdůrazňoval povinnost rozhodujících úřadů chránit v řízení veřejný zájem, šetřit oprávněné zájmy dotčených osob a vypořádat se s připomínkami, které by upozorňovaly na rozpor s těmito. Nedávalo by smysl, aby se úřady musely zabývat relevantními připomínkami osob, kterým předpisy nepřiznávají postavení účastníků, připomínky od účastníků ale pro přesah toho, k čemu dle SZ mohou vznášet námitky, odmítaly. Pokud tedy účastník upozorní na určitou vadu, ač se přímo netýká práva či zájmu, které v řízení hájí, měly by se tím úřady zabývat, byť třeba ne ve formě požadované na vypořádání námitek

³⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80.

Na závěr je potřeba upozornit na možnost vedení veřejného ústního jednání v rámci územního řízení, ač ho SZ upravuje jen s ohledem na velmi malý okruh řízení. Veřejné ústní jednání může stavební úřad nařídit v případě záměrů podléhajících procesu EIA. V případech záměrů umístěvaných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, nařídí stavební úřad veřejné ústní jednání vždy. Je tak zřejmé, že k veřejnému ústnímu jednání bude docházet jen ve velmi malém množství případů, když obcí bez územního plánu není mnoho. Řízení podléhajících EIA je pak rovněž malé množství a vedení veřejného ústního jednání navíc v daném případě závisí na uvážení příslušného úřadu. Oznámení o konání veřejného ústního jednání se doručuje minimálně 15 dní předem formou veřejné vyhlášky, která musí být vyvěšena nejméně 30 dnů předem. Po tuto dobu musí stavební úřad umožnit každému nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí. Žadatel rovněž zajistí vyvěšení oznámení na místě určeném stavebním úřadem v oznámení. Informace obsahuje údaje o žadateli, o předmětu územního řízení a o veřejném ústním jednání. Součástí informace je grafické vyjádření záměru, popřípadě jiný podklad, z něhož lze usuzovat na architektonickou a urbanistickou podobu záměru a na jeho vliv na okolí.³⁹⁰ Vedle navazujících řízení dle ZEIA se jedná v zásadě o jediný případ otevření řízení dle SZ široké veřejnosti. Zároveň se ovšem jedná o případ velice výjimečný.

3.3.7. Další řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí

Výše byly rozebrány právní předpisy obsahující úpravu základních rozhodovacích procesů významných z hlediska ochrany životního prostředí. Ty ovšem doplňuje řada dalších speciálních předpisů obsahujících svoji vlastní úpravu účasti veřejnosti, resp. definici účastníků řízení. Není přitom výjimkou, že v rámci jednoho předpisu je vymezen různý okruh účastníků pro různá řízení.³⁹¹ Speciální úprava samotného rozhodovacího procesu a toho, jak se do něho účastníci mohou zapojit, naopak není obvyklá a zpravidla se proto na řízení užije obecná úprava obsažená v SŘ.

Dalším ze zákonů se speciální úpravou účasti veřejnosti je například zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů. Nastavení úpravy účasti veřejnosti je v tomto zákoně velice podobné tomu dle ZOPK. Spolek (v zákoně občanské sdružení), jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí, může požádat vodoprávní úřad o to, aby byl informován o zahajovaných správních řízeních vedených podle tohoto zákona, a to s výjimkou stavebních řízení vedených k provedení vodních děl a řízení navazujících na proces EIA. Žádost je platná 1 rok a lze ji podávat opakovaně. Spolek se stává účastníkem řízení, jestliže písemně požádá

³⁹⁰ SZ § 87 odst. 2.

³⁹¹ Zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon, § 17 odst. 3, § 28 odst. 2.

o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace o zahájení řízení. Námitky k záměru mohou účastníci podávat nejpozději na ústním jednání, o kterém musí být informováni minimálně 10 dní předem. Je-li od ústního jednání upuštěno, mohou účastníci uplatnit námitky ve lhůtě stanovené příslušným úřadem, která nesmí být kratší 10 dní. Zákon dále pro případ řízení navazujícího na proces EIA zakotvuje konzultativní formu účasti, která v mnohém kopíruje ZEIA. Zákon stanovuje, že se jedná o řízení s velkým počtem účastníků. Konání veřejného ústního jednání se oznamuje veřejnou vyhláškou, která musí být vyvěšena nejméně 30 dnů předem. Každý může nejpozději při veřejném ústním jednání uplatnit své připomínky. Upustí-li vodoprávní úřad od ústního jednání, oznámí veřejnou vyhláškou zahájení řízení a určí lhůtu k podání připomínek, která nesmí být kratší než 30 dnů ode dne vyvěšení vyhlášky.³⁹²

Mezi dalšími právní předpisy disponujícími vlastní definicí účastníků řízení lze zmínit zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon, nebo zákon č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti. Definice v nich obsažené se značně různí. Dle § 28 odst. 2 horního zákona jsou účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru navrhovatel, fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena, a obec, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází. Dle § 10 odst. 9 zákona o hornické činnosti při změně plánu otvírky, přípravy a dobývání nebo plánu zajištění nebo likvidace je účastníkem řízení pouze žadatel, pokud nejsou ohrožena práva a plnění povinností jiných osob a nezmění se okruh osob dotčených nebo ohrožených hornickou činností. Dle § 18 stejného zákona jsou pak účastníky řízení o povolení hornické činnosti žadatel, právnické a fyzické osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. Předmětné definice vylučují užití obecné definice obsažené v SŘ. Jak ovšem bylo uvedeno v souvislosti s rozbořem ZOPK v jeho znění do 31.12.2017, společná aplikace s jiným speciálním předpisem, při posouzení konkrétních okolností případu, možná je. Není proto vyloučeno, aby jiný speciální předpis výčty obsažené v těchto speciálních předpisech doplnil, jak to do 31.12.2017 činil ZOPK.

Dále je ovšem třeba upozornit na právní úpravy, které rozšíření okruhu účastníků na základě jiných speciálních předpisů užitím pojmů jako „pouze“, „jediný“, a podobně v definicích účastníků výslovně vylučují a které zároveň za účastníka označují pouze žadatele či navrhovatele. Jedná se například o řízení o stanovení chráněného ložiskového území, jehož účastníkem je podle § 17 odst. 3 horního zákona pouze navrhovatel. Velice známým příkladem

³⁹² Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, § 115.

je dále atomový zákon, podle kterého je jediným účastníkem řízení o vydání povolení dle tohoto zákona žadatel,³⁹³ nebo zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, podle kterého se řízení o povolení nadlimitního zdroje hluku může účastnit pouze žadatel.³⁹⁴ K veškerým těmto řízením se odborná veřejnost staví velice kriticky. Jejich nastavení je ovšem dlouhodobě neměnné.

Není cílem této práce vyjmenovat všechna řízení s potencionálním vlivem na životní prostředí disponující vlastní právní úpravou, ani podrobněji rozebírat výše uvedená řízení, osoby, jejichž účast neumožňují a závažnost tohoto stavu. Cílem výše uvedeného naopak je ilustrovat složitost celého systému a dokreslit tak jeho celkový obraz.

3.3.8. Nápravná a sankční řízení

Z pohledu ochrany životního prostředí nejsou významná pouze řízení, kterými dochází k povolení určitého záměru či přijetí plánu. Obdobně významná mohou být i řízení řešící následky neoprávněného zásahu do životního prostředí.

Řízení o přestupcích

Judikatura vztahující se k účasti veřejnosti na sankčních řízeních se v relativně nedávné době dočkala zásadního obratu, když ÚS v nálezu ze dne 18. 12. 2018, spis. zn. II. ÚS 1685/17, odmítl původní názor NSS a připustil účast spolků na řízení o pokutě.

NSS v rozsudku ze dne 28. 3. 2017, sp. zn. 7 As 311/2016, odmítl účast spolků na řízení o uložení pokuty za správní delikt v oblasti ochrany přírody a krajiny (provozování činností zakázaných dle § 50 ZOPK, aniž by k nim byla udělena výjimka dle § 56 ZOPK) na základě § 70 odst. 3 ZOPK v tu dobu platném znění s odůvodněním, že oblast správního trestání a rozhodování o vině a trestu nepředstavuje řízení, v rámci kterých může dojít k dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny. Dle názoru NSS *„domáhá-li se stěžovatel účastenství v řízení o uložení pokuty jinému subjektu, a odůvodňuje-li tuto svou snahu i tvrzením, že by to přispělo k naplňování zásady materiální pravdy a zamezování průtahům, domáhá se právě takové role ,univerzálního dohlázele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě*

³⁹³ Atomový zákon, § 19 odst. 1.

³⁹⁴ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, § 31 odst. 1 ve spojení s § 94 odst. 2.

v neomezeném rozsahu'. Ta mu však nepřísluší.³⁹⁵ Na základě výše uvedeného NSS účast spolků na řízení o udělení pokuty odmítl.³⁹⁶

ÚS nicméně názor NSS nesdílel. V nálezu spis. zn. II. ÚS 1685/17 poukázal na to, že v rámci předmětného řízení o udělení pokuty byla posuzována otázka, zda činnost, pro kterou bylo řízení zahájeno, byla činností zakázanou a zde bylo udělení výjimky pro její provádění nezbytné, či zda je možné ji provádět i bez udělení výjimky. Pokud by přitom daná osoba o udělení výjimky požádala běžným způsobem, byly by spolky účastníky řízení. ÚS dále upozornil, že dle § 86 ZOPK lze uložit opatření k odstranění následků neoprávněných zásahů do přírody a krajiny pouze v případě, kdy k poškození, zničení či nedovolené změně části přírody došlo protiprávním jednáním. ÚS tak dospěl k závěru, že „pokud bylo řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO prvním správním řízením, jehož předmětem bylo posouzení otázky protiprávnosti, resp. zakázanosti dané činnosti Správy NP a CHKO, byla tak předmětem tohoto správního řízení otázka, která mohla být – a v případě zjištěné protiprávnosti i měla být – posouzena v řízení o povolení výjimek ze zákazů (§ 43 a § 56 ZOPK). Závěr ČIŽP v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO o tom, zda je předmětná činnost Správy NP a CHKO zákonem zakázána, má tak v posuzovaném případě přímý vliv na to, jestli v takové činnosti může Správa NP a CHKO (nebo další osoby) bez příslušných povolení pokračovat nebo ji bez povolení v budoucnu opakovat, tedy aniž by muselo být řízení o povolení výjimek vedeno. Současně posouzení zakázanosti předmětného zásahu Správy NP a CHKO poprvé v řízení o správních deliktech do značné míry předurčuje, resp. má přímý vliv na to, zda bude v navazujícím správním řízení uložena povinnost navrátit zasaženou přírodu do původního stavu nebo provést přiměřená náhradní opatření k nápravě (§ 86 ZOPK).“³⁹⁷

Výše uvedeným ÚS spolkům potencionálně otevřel dveře do sankčních řízení, v rámci kterých dochází k posuzování protiprávnosti zásahu do životního prostředí, resp. přírody a krajiny. Zvláště, pokud na ně může být navázáno uložení nápravných opatření. Tímto dle některých autorů ÚS šel až nad rámec AÚ, což samo o sobě není negativní. AÚ to naopak předvídá. Objevují se nicméně i obavy, že umožnění vystupování spolků v sankčních řízeních v pozici „soukromého žalobce“, se ve svém důsledku může ukázat kontraproduktivním. Vomáčka k tomuto uvádí: „Z ryze praktického hlediska si nejsem jistý, zda účast v sankčních řízeních samotným ekologickým spolkům opravdu chyběla – a nakolik bude v praxi využívaným

³⁹⁵ Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, č.j. 7 As 311/2016 - 31.

³⁹⁶ Více viz STEJSKAL, Vojtěch. Spolek neměl právo na účast v řízení o uložení pokuty za správní delikt Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava. *České právo životního prostředí*. 2017, 1, s. 110. ISSN: 1213-5542.

³⁹⁷ Nález ÚS ze dne 18. 12. 2018, spis. zn. II. ÚS 1685/17.

*institutem. Paradoxně se může v budoucnu stát lacinou záminkou k omezení práv dotčené veřejnosti.*³⁹⁸

Sdílím názor, že rozhodující orgány by měly být při přiznávání spolkům postavení účastníka řízení na sankčních řízeních obezřetné. Paušální odmítnutí ovšem rovněž není na místě, když výsledek sankčního řízení může mít bezpochyby významný dopad v dalších řízeních, či na to, zda vůbec budou konána. Jak uvedl ÚS, v rámci sankčního řízení může dojít k rozhodnutí otázky, zda určité jednání je povolené bez dalšího, či zda je možné ho provádět pouze na základě výjimky. Pokud výsledkem sankčního řízení bude, že daná činnost povolení či výjimku nepotřebuje, bude veřejnost z rozhodování vyloučena, když řízení o samotném udělení výjimky se již konat nebude. Zásadní význam pak mají řízení, na jejichž výsledku je závislé to, zda bude zahájeno řízení o uložení nápravných opatření. U těch se krátce zastavím níže.

Na závěr je ovšem třeba upozornit, že předmětná judikatura se vztahovala k § 70 odst. 3 ZOPK v jeho původním znění. Další použitelnost závěrů ÚS s ohledem na řízení vedená dle jiných právních předpisů než ZOPK je tak ve značné míře závislá na způsobu, jakým ÚS rozhodne o návrhu senátorů ve věci novely č. 225/2017 Sb.

Řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatřeních

Právní úpravu s velkým, ač doposud příliš nevyužívaným, potenciálem obsahuje § 8 ZEÚ, který umožňuje environmentálním spolkům žádat o informování o každém zahájeném řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření nebo řízení i iniciovat a za stanovených podmínek se stát účastníkem řízení. Právní úprava byla do ZEÚ vložena novelizací provedenou zákonem č. 98/2019 Sb. s účinností ke dni 1. 5. 2019. ZEÚ totiž v době jeho přijetí, ač byl přijat k provedení Směrnice o odpovědnosti za ŽP, náležitě netrasponoval čl.12 (ani 13) této směrnice, jak byla rozebírána výše. Návrh zákona z roku 2008 sice původně počítal se zapojením nevládních neziskových organizací, ty však byly v průběhu parlamentního projednávání vypuštěny.³⁹⁹ To vedlo k zahájení řízení o porušení smlouvy ze strany Evropské komise, což ČR donutilo k zjednání nápravy.

Právní úpravu obsaženou v ZEÚ lze nicméně užít pouze v případě újmy spadající pod definici ekologické újmy dle tohoto zákona,⁴⁰⁰ tedy újmy na chráněných druzích volně žijících

³⁹⁸ VOMÁČKA, Vojtěch. Příkrmování Schrödingerovy kočky: Ústavní soud podpořil účast ekologických spolků v přestupkovém řízení (polemika). *České právo životního prostředí*. 2019, 1, s. 108. ISSN: 1213-5542.

³⁹⁹ STEJSKAL, Vojtěch. Účast veřejnosti v řízeních o prevenci a nápravě ekologické újmy na přírodních zdrojích v českém právu. In: MASLEN, Michal, MASÁROVÁ, Lubica. *Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave*. Trnava: Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019. s. 113. ISBN 978-80-568-0320-2.

⁴⁰⁰ ZEÚ § 2 písm. a).

živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích, na vodě a půdě, ale nikoliv již třeba na újmu ve vztahu k ovzduší atd. Musí se navíc jednat o újmu způsobenou provozní činností uvedenou v příloze č. 1 ZPEÚ nebo újmu splňují jiné přesně vymezené předpoklady.⁴⁰¹

Zvláštní postavení s ohledem na řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření ZEÚ přiznává (1) fyzickým nebo právnickým osobám, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné, a (2) právnickým osobám soukromého práva, jejichž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí a jejichž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost.⁴⁰²

Řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření zahájí příslušný orgán na základě žádosti výše uvedených osob nebo z moci úřední. Oznámení o zahájení řízení se zveřejňuje na portálu veřejné správy. Vymezené osoby jsou oprávněny předložit příslušnému orgánu vyjádření související s případy ekologické újmy nebo s bezprostřední hrozbou jejího vzniku, ač samy nepodalý žádost o zahájení řízení. Tímto je zakotvena konzultativní forma účasti vymezených osob.

Další práva jsou již přiznána pouze spolkům splňujícím výše uvedená kritéria. Spolky mohou požádat příslušný orgán, aby byly po dobu 1 roku ode dne podání žádosti bez zbytečného odkladu písemně informovány o každém zahájeném řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření. Požadavek na písemné informování nezakládá prostor pro polemiky ohledně dostatečné formy informování jako ZOPK. ZEÚ výslovně nespecifikuje, zda se *řízením o uložení preventivních nebo nápravných opatření* rozumí řízení vedená výlučně na základě tohoto zákona, či případně i řízení vedená dle jiných právních předpisů. Výslovné omezení působnosti nenalezneme ani v úvodních ustanoveních zákona. V důvodové zprávě k zákonu č. 98/2019 Sb. se nicméně uvádí, že nová úprava „*umožní nevládním organizacím usilujícím o ochranu životního prostředí hájit ochranu životního prostředí v řízeních o uložení preventivních nebo nápravných opatření podle zákona č. 167/2008 Sb.*“⁴⁰³ Zákonodárce tak cílil pouze na řízení vedená podle ZEÚ.

ZEÚ dále stanovuje, že nebylo – li řízení zahájeno na jejich žádost, mohou spolky nabýt postavení účastníka řízení, pokud písemně oznámí příslušnému orgánu svou účast do 8 dnů ode dne, kdy jim byla doručena informace o zahájeném řízení, nebo kdy byla informace o zahájení řízení zveřejněna na úřední desce příslušného orgánu. Oznámení tak, na rozdíl od ZOPK, není navázáno na předchozí podání žádosti, což lze hodnotit kladně.

⁴⁰¹ ZEÚ § 1 odst. 2.

⁴⁰² ZEÚ § 8 odst. 2.

⁴⁰³ Důvodová zpráva k zákonu č. 98/2019 Sb. kterým se mění zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Výše uvedené bezesporu představuje pozitivní krok právní úpravy účasti veřejnosti v ČR. Důvodová zpráva k novele ovšem nenechává pochyby ohledně hlavních motivů k přijetí této úpravy. Jak jsem uváděla výše, novela je (opět) reakcí na odůvodněné stanovisko Evropské komise ze dne 27. 4. 2017, přičemž: „*Ponecháním současného znění zákona č. 167/2008 Sb. by nedošlo k nápravě Komisí tvrzených nedostatků v transpozici směrnice a Komise by proto podala proti ČR žalobu k Soudnímu dvoru EU podle čl. 258, resp. 260 Smlouvy o fungování EU. V konečném důsledku tak ČR může reálně hrozit uložení citelných finančních sankcí. Tyto sankce mohou dosahovat řádově milionů euro - cca 2 miliony euro jednorázově (cca 52 milionů Kč) a cca 10.000,- euro denně, (tj. cca 7.800.000,- Kč měsíčně) do doby zjednání nápravy stavu věci. Přijetím novely zákona č. 167/2008 Sb. bude dosaženo nápravy Komisí tvrzených nedostatků v transpozici směrnice a zároveň bude dosaženo souladu s jím vydaným odůvodněným stanoviskem.*“⁴⁰⁴ Jak se přitom vyjádřil Vojtěch Stejskal: „*Je nesporné, že kdyby Evropská Komise nezhájila v roce 2017 proti České republice infringement procedure, že by se Ministerstvo životního prostředí ani vláda ČR zákonem č.167/2008 Sb. vůbec již nezabývalo. Návrh transpozice čl.12 a čl.13 přichází pozdě, deset let poté, co měly být do českého právního řádu zavedeny.*“⁴⁰⁵

Další otázkou je pravděpodobný reálný dopad novely. Je vhodné upozornit, že již dřívější právní úprava umožňovala zahájení řízení o uložení nápravných opatření, jak z moci úřední, tak na žádost „*fyzické a právnické osoby, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné.*“ Novinkou tak z pohledu účasti veřejnosti na rozhodování v zásadě je pouze právo spolků požádat o informování o zahajovaných řízeních a stát se při splnění stanovených podmínek jejich účastníkem, i když nebyla zahájena na základě jejich žádosti.

Dřívější úprava ovšem v zásadě nebyla využívána.⁴⁰⁶ Řízení o uložení nápravných opatření zahajovaná z moci úřední se vedla spíše podle jednotlivých složkových zákonů a nezdá se, že by předmětná novelizace měla v tomto ohledu přinést nějakou změnu. Pak je nicméně otázkou, jakým způsobem se přistoupí k výkladu rozsahu řízení, na které se § 8 ZEÚ vztahuje.

⁴⁰⁴ Tamtéž.

⁴⁰⁵ STEJSKAL, Vojtěch. Účast veřejnosti v řízeních o prevenci a nápravě ekologické újmy na přírodních zdrojích v českém právu. In: MASLEN, Michal, MASÁROVÁ, Lubica. *Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave*. Trnava: Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019. s. 115. ISBN 978-80-568-0320-2.

⁴⁰⁶ STEJSKAL, Vojtěch. Účast veřejnosti v řízeních o prevenci a nápravě ekologické újmy na přírodních zdrojích v českém právu. In: MASLEN, Michal, MASÁROVÁ, Lubica. *Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave*. Trnava: Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019. s. 112. ISBN 978-80-568-0320-2.

STEJSKAL, Vojtěch. Rok 2018 – Co přinese pro ochranu lidských práv a životního prostředí? *České právo životního prostředí*. 2018, 1, s. 7. ISSN: 1213-5542.

Pokud se bude řídit důvodovou zprávou a aplikuje se pouze na řízení dle ZEÚ, bude dopad novely minimální. Jsem nicméně názoru, že příslušná úprava umožňuje rozšíření působnosti i na řízení o uložení nápravných opatření vedená podle jiných právních předpisů, za předpokladu, že jsou vedena k odstranění ekologické újmy spadající pod definici ZEÚ (tedy obdobně, jako dříve fungoval ZOPK). Takovýto výklad by navíc lépe vedl i k odstranění výtek ze strany Evropské komise, jak byly uvedeny v odůvodněném stanovisku ze dne 27. 4. 2017.

Co se týče řízení zahajovaných na žádost, netroufám si činit závěry o tom, proč dotčená veřejnost doposud uvedeného ustanovení nevyužívala. Domnívám se, že důvodem mohlo být zejména nedostatečné povědomí o právní úpravě. Vzhledem k tomu, že předmětné novely nebyla věnována přílišná mediální pozornost, neočekávám v tomto ohledu větší změnu.

Jak již jsem uváděla výše, ZEÚ není jediným zákonem, který upravuje ukládání nápravných opatření. Řízení o uložení nápravných opatření zahajovaná z moci úřední jsou přitom většinou vedena na základě těchto jiných právních předpisů. Nebylo by účelné zabývat se všemi právními předpisy obsahujícími úpravu nápravných opatření. Pro ilustraci možného fungování těchto speciálních úprav jsem vybrala zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, a to s ohledem na neoprávněné nakládání s odpady, typicky vytváření tzv. „černých skládek“.

Pravomoc k ukládání nápravných opatření je dle zákona o odpadech v těchto věcech rozdělena mezi obecní/újezdní úřady a Českou inspekci životního prostředí, a to podle toho, zda odpovědnost nese (i) fyzická osoba – obecní/újezdní úřad, nebo (ii) osoba právnická či osoba fyzická podnikající – Česká inspekce životního prostředí. Základem řízení o uložení nápravných opatření s ohledem na jednání fyzické osoby je § 80 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, který stanovuje, že obecní/újezdní úřad: *„projednává přestupek fyzické osoby podle § 69, současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím.“* Obdobně s ohledem na právnické osoby a podnikající fyzické osoby § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech stanovuje, že Česká inspekce životního prostředí *„projednává přestupky podle § 66 odst. 2 až 5 a 7, současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím.“* Tato formulace s sebou přináší řadu nejasností. Z pohledu účasti veřejnosti je nicméně významná skutečnost, že rozhodnutí o uložení nápravných opatření je závislé na projednání přestupku. Nedojde-li k rozhodnutí o spáchání přestupku, nelze uložit nápravná opatření. Veřejnost, ale i dotčení vlastníci, přitom jsou dle mých zkušeností v duchu rozsudku NSS sp. zn. 7 As 311/2016 z řízení o přestupku vylučování s odůvodněním, že v jeho rámci nemůže dojít k dotčení jejich práv a zájmů. Na výsledku řízení o přestupku ovšem je závislé, zda bude vedeno řízení o uložení nápravných opatření. Veřejnost je tak vyloučena z řízení, v rámci

kterého se tvoří předpoklad proto, jestli bude vedeno řízení o uložení nápravných opatření a jestli tak bude „na čem se účastnit“.

K změně tohoto problematického přístupu mohl vést výše zmiňovaný nálezn ÚS spis. zn. II. ÚS 1685/17, který byl ovšem vydán na základě ZOPK v podobě před jeho novelizací. Na řízení vedená podle zákona o odpadech, tak aktuálně již nebude použitelný. I zde tak narážíme na oblast, jejíž další vývoj je do značné míry závislý na stále očekávaném posouzení novely SZ a ZOPK ze strany ÚS.

3.4. Zhodnocení právní úpravy ČR

Cílem této kapitoly je právní úpravu ČR zhodnotit skrze kritéria vymezená v druhé části této práce. Jak ovšem vyplynulo z předcházejícího rozboru environmentálních rozhodovacích postupů, a zdaleka se nejednalo o rozbor vyčerpávající, právní úprava účasti veřejnosti je v ČR roztržštěná a jednotlivé participační postupy se značně liší. Je proto v zásadě nemožné poskytnout univerzální odpověď na plnění jednotlivých požadavků, která by se vztahovala na všechny rozhodovací postupy. Z právní úpravy ČR je ovšem zároveň zřejmý určitý koncept, kolem kterého úpravy jednotlivých rozhodovacích postupů ve větších či menších vzdálenostech oscilují. Pro účely porovnání s požadavky na efektivní účast veřejnosti proto budu vycházet z tohoto konceptu.

3.4.1. Zajištění účasti veřejnosti na řízeních s možným vlivem na životní prostředí

Účast veřejnosti není zdaleka poskytnuta na všech řízeních významných z hlediska ochrany životního prostředí, a to jak v podobě konzultativní formy účasti směřující k široké veřejnosti, tak ve formě plnoprávné účasti, která nadto nebývá přiznána celé dotčené veřejnosti, ale pouze jejímu určitému výseku – obvykle spolkům zabývající se ochranou životního prostředí a dotčeným vlastníkům či nositelům jiných věcných práv.

Právní úprava se podstatně liší s ohledem na správní řízení a jiné rozhodovací postupy. Jiné rozhodovací postupy významné z hlediska ochrany životního prostředí (proces EIA, územní plánování) obvykle umožňují konzultativní formu účasti každého bez omezení. Neposkytují nicméně již nástroje, jak dosáhnout toho, aby na podaná vyjádření byl skutečně brán zřetel. Ty bývají poskytnuty jen omezenému okruhu osob. Příkladem může být postavení dotčených vlastníků a zástupce veřejnosti při přípravě územního plánu nebo privilegované dotčené veřejnosti v návaznosti na proces EIA.

Účast dotčené veřejnosti na správních řízeních byla podstatně zredukována novelou SZ a ZOPK provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. Dotčená veřejnost, resp. pouze její užší výsek reprezentovaný environmentálními spolky, se aktuálně může účastnit v zásadě pouze řízení navazujících na proces EIA, řízení vedených podle několika málo speciálních zákonů (ZIPPC, zákon o vodách, aj.) nebo naopak řízení, které nedisponují vlastní definicí účastníků řízení a uplatní se proto definice obsažená v SŘ. Tato řízení, ač se zejména s ohledem na první jmenovaná jedná o řízení s pravděpodobně největším dopadem, ale v rámci veškerých řízení významných z hlediska životního prostředí představují jen skutečně nepatrný výsek. Konzultativní forma účasti na správních řízeních je ještě vzácnější.

Vedle okruhu řízení, na kterých je umožněna účast, je navíc nutné zabývat se i tím, komu je tato účast umožněna. Pomineme-li konzultativní formy účasti, právní řád ČR tradičně přiznává postavení účastníků řízení jen osobám, jejichž vlastnická či jiná věcná práva by mohla být v rámci řízení dotčena. Spolkům je umožněna účast jen ve výše uvedených omezených případech. Ostatní osoby jsou, přes výtky ze strany Výboru AÚ, z účasti na správních řízeních v zásadě vyloučeny.

3.4.2. Přiměřené, včasné a účinné informování v dostatečně rané fázi procedury

Možnost účasti veřejnosti v zásadě postrádá smysl, pokud se veřejnost o konání rozhodovacího procesu nedozví. Řádné informování je proto základem efektivní právní úpravy. Jednotlivé požadavky na řádné informování veřejnosti budou níže pro přehlednost rozebrány zvlášť.

Přiměřenost

Jasně označení záměru či plánu je samozřejmým požadavkem v rámci všech rozhodovacích řízení. Některé právní předpisy výslovně zakotvují konkrétní požadavky na označení záměru (např. příloha č. 3 ZEIA – náležitosti oznámení), v některých požadavek na dostatečné označení vyplývá z obecné povinnosti oznámení či informování o záměru (např. informování o zahájení řízení dle § 47 SŘ). V praxi jsem nicméně v tomto ohledu nezaznamenala větší obtíže.

Samotné označení záměru či plánu ale nemusí být dostatečné pro posouzení, zda má daná osoba zájem se rozhodování účastnit. Musí mít možnost seznámit se s navrhovaným plánem či záměrem ve větších podrobnostech. Informace poskytované spolu s oznámením rozhodovacího

procesu a způsob poskytnutí se liší podle toho, zda má rozhodovací proces formu správního řízení nebo jiného postupu, jakož i zvolené formy oznamování.

V případě jiných postupů bývají obvykle související podklady zveřejněny na internetu. ZEIA obsahuje speciální úpravu informování na internetu v § 16 ZEIA a jednotlivých přílohách zákona, včetně vymezení povinně zveřejňovaných informací, které se minimálně co do seznání povahy záměru jeví jako dostatečné. S ohledem na nástroje územního plánování SZ ukládá doručení veřejnou vyhláškou, v rámci které není možné obsáhnout celý návrh. K tomu nicméně § 172 SŘ doplňuje, že není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké OOP jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění pak musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.

V případě správních řízení je obvykle nezbytné pro bližší seznání záměru nahlédnout do spisu a je tak na straně osob, kterým je přiznáno postavení účastníka řízení, potřebná jistá aktivita. V rámci spisu jim ovšem již budou k dispozici v zásadě všechny nezbytné podklady. Jiná situace je s ohledem na řízení umožňující konzultativní formu účasti, a to zejména řízení navazující na proces EIA, kde dochází k zveřejnění základních informací přímo na internetu.

Ač samozřejmě nelze vyloučit dílčí nedostatky, nenarazila jsem na výslovný excés, na který by byla potřeba zvlášť v tomto ohledu upozornit.

Včasnost

S ohledem na v zásadě všechny rozebírané procesy lze dospět k závěru, že pokud umožňují účast veřejnosti, pak dochází k oznámení hned na začátku rozhodovacího procesu. To platí jak pro správní řízení, o jejichž zahájení mají správní orgány dle § 47 SŘ povinnost účastníky informovat bez zbytečného odkladu, tak pro jiné postupy. Oznámení záměru podléhajícího EIA příslušný úřad dle § 6 odst. 7 ZEIA zveřejňuje do 7 dní od obdržení úplného oznámení. Při přípravě územního plánu dochází dle § 47 SZ k zveřejnění již zadání územního plánu. Z pohledu jednotlivých rozhodovacích postupů se tak zdá být tento požadavek naplněn.

Účinnost

S ohledem na účinnost informování právní úprava ČR naopak vykazuje vážné nedostatky, a to zejména v případě oznámení cílících na širší veřejnost.

Probíhá-li běžné správní řízení s obvyklými účastníky, tedy žadatel a případně dotčení vlastníci sousedních nemovitostí, v počtu nedosahujícím řízení s velkým počtem účastníků, dochází k adresnému doručování, které představuje efektivní způsob, jak informaci

o rozhodovacím procesu dostat do povědomí daných osob. Tento způsob ovšem nelze použít v situaci, kdy úřad ještě nezná celý okruh účastníků, či osob, které by měly zájem se rozhodování účastnit.

Pokud oznámení směřuje k širšímu okruhu veřejnosti, ať již se jedná o řízení s velkým počtem účastníků či formy zveřejňování přímo cílící na celou širokou veřejnost (oznámení zahájení procesu EIA či navazujícího řízení), spoléhají právní předpisy na doručování formou veřejné vyhlášky či na zveřejnění oznámení na internetu a ponechávají již na aktivitě dotčené veřejnosti, zda bude sledovat úřední desky veškerých úřadů a veškeré informační servery, což je v běžném životě takřka nemožné. Zákonodárce v zásadě nevyvíjí žádnou snahu k zajištění toho, aby se informace o rozhodovacím procesu skutečně dostala k adresátům například skrze oznámení na místě či jinou formu oznámení v prostoru, kde se dotčená veřejnost pohybuje v rámci běžného života. Je tak velice pravděpodobné, že se informace k veřejnosti vůbec nedostane, čímž je zásadním způsobem negována skutečná možnost zapojení. Výjimku z výše uvedené představuje možnost požádat příslušný orgán o informování o veškerých zahajovaných řízeních, jak s ní počítá ZOPK, vodní zákon či ZEÚ.

3.4.3. Účast v počátečním stádiu, kdy jsou všechny možnosti a alternativy otevřeny

Poznatky k umožnění včasné účasti veřejnosti se v zásadě překrývají s včasným oznámením, když s informací o zahájení rozhodovacího procesu bývá obvykle spojena i možnost se vyjádřit. V tomto lze tedy v zásadě odkázat na závěry uvedené k otázce včasnosti informování. Určitou výjimku tvoří § 70 ZOPK, který v jeho aktuálně platné podobě stále ukládá příslušným orgánům informovat o řízeních s možným vlivem na přírodu a krajinu spolky, které o to požádají, neumožňuje již ale jejich účast na řízeních vedených dle jiných zákonů. Tento stav je ovšem spíše výsledkem opomenutí zákonodárce, nikoliv záměrem.

Dospívám proto k závěru, že je-li na řízení umožněna účast, je obvykle umožněna na počátku rozhodovacího procesu, kdy jsou možnosti ještě otevřeny.

Potencionální nebezpečí ovšem skrývá řetězení jednotlivých rozhodnutí v kombinaci s různými okruhy účastníků pro jednotlivé procesy. Může se totiž stát, že rozhodování, na kterém je umožněna účast již na počátku procesu, navazuje na jiný proces, na kterém nebyla účast umožněna. Jako příklad mohou sloužit jednotlivá řízení dle horního zákona a již zmiňované řízení o stanovení chráněného ložiskového území, jehož jediným účastníkem je navrhovatel. Jedná se nicméně spíše o ojedinělé případy. Obecnou tendenci k takovému přístupu jsem v rámci právní úpravy nezaznamenala.

3.4.4. Rozumné lhůty

Lhůty poskytované s ohledem na jednotlivé procesy a jejich fáze se značně různí. Obvykle je lze považovat za rozumné. Je možné nicméně identifikovat i lhůty, které se zdají neúměrně krátké. Příkladem může být lhůta obsažená v § 17 ZEIA, která příslušnému úřadu ukládá zveřejnit informaci o veřejném projednání nejméně 5 pracovních dnů před jeho konáním. Neúměrně krátká je dle mého mínění rovněž lhůta pro oznámení účasti spolku na řízení dle ZIPPC, který na rozdíl od ZOPK neumožňuje podat žádost o informování a lhůta 8 dní tak běží od zveřejnění, které nemusí spolek hned, případně vůbec, zaznamenat.

3.4.5. Přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování

Přístupu k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování jsem se částečně věnovala již s ohledem na požadavek na přiměřené informování. Poznatky shrnuté při rozboru tohoto požadavku tak částečně lze použít i zde.

V rámci správních řízení mají účastníci na základě § 38 SŘ právo nahlížet do spisu. Vyloučeny jsou jen utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. Účastníci tak mají přístup v zásadě ke všem informacím a dokumentům, které jsou podkladem rozhodování, a to po celou dobu řízení, i po jeho skončení. Nadto by je měl rozhodující orgán dle § 36 odst. 3 SŘ vyrozumět o tom, že považuje podklady pro rozhodnutí za úplné, a vyzvat k vyjádření k podkladům před vydáním rozhodnutí.

Omezenější je přístup k informacím v případě konzultativních forem účasti. I ty mohou počítat s nahlédnutím do dokumentace pro rozhodování, ovšem spíše pro účely možnosti se k věci vyjádřit, nežli pro seznámení se s podklady rozhodnutí. Podle §9b ZEIA se například žádost o vydání povolení v navazujícím řízení zveřejňuje spolu s informací, kde lze nahlédnout do příslušné dokumentace pro navazující řízení. Ustanovení §9b ZEIA nestanovuje lhůtu, po kterou má být možné nahlédnout do dokumentace pro navazující řízení. Lze nicméně předpokládat, že úřady budou nahlédnutí umožňovat pouze po dobu, kdy je možné podávat připomínky. V dalším průběhu řízení ZEIA rozhodujícím orgánům ukládá zveřejňovat již jen vyjádření a závazná stanoviska dotčených orgánů vydaná pro účely navazujícího řízení a další podklady, které považují za vhodné. K dalším podkladům veřejnost přístup nemá. Upozornit lze rovněž na § 87 odst. 2 SZ, který v souvislosti s veřejným ústním jednáním ukládá rozhodujícím orgánům umožnit každému nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí. Ustanovení § 87 odst. 2 SZ stanovuje lhůtu, po kterou je možné nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí,

odkazem na dobu, kdy musí být vyvěšena vyhláška o konání veřejného ústního jednání, tedy na 30 dní. Po jejím uplynutí již seznámení veřejnosti s podklady možné není. V praxi ovšem k veřejným ústním jednáním téměř nedochází a ustanovení se tak ani příliš neaplikuje.

I pro informace zveřejňované s ohledem na jiné postupy částečně platí závěry uvedené v souvislosti s přiměřeností informování. ZEIA nadto počítá s průběžným zveřejňováním i v rámci jednotlivých fází procesu EIA. Došlo nicméně k odstranění povinnosti zveřejnit posudek k dokumentaci předložené oznamovatelem v průběhu řízení. K zveřejnění posudku tak dochází až spolu se závazným stanoviskem, ač dle mého názoru samotnému zveřejnění posudku, byť třeba i bez možnosti se k němu vyjádřit, nic nebrání. Obdobně při územním plánování dochází k postupnému zveřejňování v rámci jednotlivých fází.

3.4.6. Možnost předkládat připomínky a podklady

Možnost předkládat připomínky v zásadě koresponduje se samotnou možností účasti. Osobám, kterým je umožněno se účastnit, je rovněž umožněno se k věci vyjadřovat a předkládat dokumenty vztahující se k předmětu rozhodování.

V rámci řízení dle SZ ovšem dochází k limitaci toho, co mohou osoby, kterým je přiznáno postavení účastníků řízení, namítat, a to s ohledem na právo či zájem, které v řízení hájí. Toto je v zjevném rozporu s AÚ, která požaduje, aby veřejnosti bylo přiznáno právo předkládat vše, co veřejnost považuje za relevantní. Tento deficit by bylo možno částečně překlenout výkladem ve smyslu rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016-44, s ohledem na povinnost orgánů hájit veřejný zájem. Zdá se samozřejmé, že pokud účastník upozorní v rámci rozhodovacího procesu na nedostatek, který se ovšem přímo netýká jeho práv, které mu SZ umožňuje v řízení hájit, neměl by rozhodující orgán reagovat čistě formalisticky a v zásadě zavřít před takovým nedostatkem oči. Rozhodující orgán by se měl s připomínkou vypořádat, byť jí nepřizná status námítky účastníka řízení a úroveň vypořádání tak může být odlišná.

3.4.7. Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti

Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti bývá z formálního hlediska zajištěna povinností zdůvodnění rozhodnutí, ze kterého bude patrné, jakým způsobem vzal rozhodující orgán vyjádření veřejnosti v úvahu a jak je vypořádal. Tento požadavek je ve většině řízení alespoň v obecné rovině obsažen.

ZEIA mezi náležitostmi stanoviska dle své přílohy č. 6 uvádí povinnost v rámci zdůvodnění uvést i vypořádání vyjádření k dokumentaci. SZ s ohledem na územně plánovací dokumentaci požaduje zpracování rozhodnutí o námitkách a návrhu vyhodnocení připomínek. SŘ v § 68 odst. 3 požaduje, aby součástí odůvodnění byly důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí. ZIPPC požaduje, aby součástí odůvodnění rozhodnutí bylo vypořádání připomínek k žádosti. Co do konzultativní účasti na řízeních navazujících procesu EIA, ZEIA v § 9b odst. 5 ukládá správnímu orgánu, aby při svém rozhodování v navazujícím řízení, pokud jde o podklady pro rozhodnutí, vycházel také z dokumentace, popřípadě oznámení, připomínek veřejnosti a výsledků veřejného ústního jednání, bylo-li konáno. V ustanovení § 9c odst. 2 pak požaduje, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl i vypořádání připomínek veřejnosti.

Z formálního hlediska lze uzavřít, že právní úpravy jednotlivých řízení poskytují nástroje pro zajištění, aby vyjádření veřejnosti byla brána v úvahu. Často je ovšem povinnost rozhodujících orgánů zohlednit a vypořádat vyjádření veřejnosti upravena pouze velice obecně. To může otevírat možnost vyhnout se reálnému posouzení a namísto toho vyjádření veřejnosti pouze formalisticky vypořádat.⁴⁰⁷

Zatímco v případě plnoprávné účasti je následně poskytnuta možnost domáhat se naplnění požadavku na vypořádání skrze podání opravného prostředku, konzultativní formy účasti tuto možnost nenabízí a veřejnost je tak ve značné míře odkázána na vůli rozhodujícího orgánu. Zvláště u konzultativních forem účasti by tak bylo namíste povinnosti rozhodujících orgánů při vypořádávání vyjádření veřejnosti více precizovat.

3.4.8. Informování veřejnosti o vydaném rozhodnutí a jeho zpřístupnění

I pro informace o vydaném rozhodnutí platí, že umožňují-li právní předpisy účast veřejnosti, ukládají rovněž povinnost osoby, kterým byla účast umožněna, o vydaném rozhodnutí informovat. V rámci správního řízení je rozhodnutí doručováno účastníkům řízení. Právní úprava jiných postupů obvykle zakotvuje zveřejnění na internetu. Navazující řízení jsou dle § 9b řízeními s velkým počtem účastníků a dochází tak k zveřejnění formou veřejné vyhlášky. Nicméně, co se týče účinnosti těchto nástrojů, platí poznatky uvedené s ohledem na účinné oznámení zahájení řízení.

⁴⁰⁷ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 35-36. ISBN 978-80-87439-16-6.

3.4.9. Transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti.

Na dosažení cíle transparentnosti právního rámce se do značné míry podepisuje složitost celého systému a rozdílnost jednotlivých rozhodovacích procesů, které komplikují orientaci. Nepřispívá ani vyloučení veřejnosti z řady rozhodovacích procesů, a to zejména správních řízení. Účast na řízeních je přiznána pouze omezenému okruhu osob. Ostatním jsou řízení a spisy k nim vedené uzavřeny, a to ačkoliv rozhodování vztahující se k životnímu prostředí se týká celé společnosti. Míra transparentnosti řízení v zásadě odpovídá míře, do jaké je na řízeních umožněna konzultativní forma účasti. Takových řízení není mnoho.

Omezený okruh osob, které se mohou rozhodování účastnit, se samozřejmě odráží i na spravedlnosti právního rámce. Zejména s ohledem na správní řízení je účast obvykle umožněna jen žadateli a nositelům vlastnických či jiných věcných práv k sousedním nemovitostem. V některých řízeních pak spolkům či jiné formě organizované veřejnosti (zástupce veřejnosti). Osoby, jejichž jiná práva by mohla být dotčena, jsou z rozhodovacího procesu vyloučeny a není jim tak ani umožněno v nich tato svá práva či zájmy hájit.

S ohledem na výše uvedené bohužel nemohu dospět k závěru, že by právní řád ČR poskytoval transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti.

3.4.10. Přístup k účasti veřejnosti

Přístup českého zákonodárce k účasti veřejnosti nelze označit za vstřícný. Dochází-li k změně úpravy směrem k posílení institutu, pak v zásadě vždy vlivem zvenčí a pod hrozbou sankcí. V důvodových zprávách se pak obvykle dozvíme o finančních dopadech a postizích, které ČR hrozí v případě nepřijetí změn k zajištění mezinárodních a unijních závazků. Zájem na ochraně životního prostředí bývá zmíněn spíše *pro forma*. Přínosy spojené s efektivní účastí veřejnosti se mezi důvody legislativních změn příliš nevyskytují.

Účast veřejnosti je často naopak vnímána jako zátěž, důvod průtahů řízení a nástroj k blokaci záměrů. Necháme-li promluvit jednoho z předkladatelů novely č. 225/2017 Sb., Ladislava Okleštěka: „*Ty zákony neděláme pro titulky, ale proto, aby se stavělo. Já se tady musím ohradit proti tomu, že zabraňujeme veřejnosti vstupovat do těchto procesů. Děláme územní plány, všichni mají možnost se vyjádřit. Děláme zásady územního rozvoje, všichni mají možnost se vyjádřit. Děláme posouzení vlivu u těch významných staveb, posouzení vlivu na životní prostředí. Třikrát a dost! Prosím vás, co bychom ještě chtěli? Tady plně souhlasím s tím, co řekli moji předřečníci, jak pan Stanjura, tak pan Foldyna. A myslím si, že dotčená*

*veřejnost má extrémní množství příležitostí, aby se vyjádřila, a to by mělo pro ni stačit. (Potlesk části poslanců.)*⁴⁰⁸

Je zřejmé, že pokud bude zákonodárce přistupovat k účasti veřejnosti jako k „nutnému zlu“, které musí být v právní úpravě zakotveno, jelikož to po ČR žádá EU či Výbor AÚ, ale v zásadě je tento institut nežádoucí, nelze v právním úpravě očekávat velké pokroky. Samotný přístup k účasti veřejnosti a nepochopení tohoto institutu je proto dle mého názoru základním zdrojem nedostatků v právní úpravě.

3.5. Dílčí závěry

ČR nepatří mezi státy se silnou tradicí účasti veřejnosti, spíše naopak. Institut se do právní úpravy dostává zejména zvenčí, a to především v souvislosti s členstvím ČR v EU a přistoupením k AÚ. Ustanovení AÚ ovšem nemají v ČR přímý účinek, ustanovením práva EU může být výjimečně přiznán. Je proto zejména na českém zákonodárci, aby povinnosti vyplývající z AÚ a práva EU v českém právním řádu implementoval.

Základy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí můžeme nalézt již na ústavní úrovni. Největší důraz je kladen na ústavně zaručené právo na příznivé životní prostředí, k jehož ochraně účast veřejnosti směřuje, kterého ovšem není s ohledem na jeho zařazení do čl. 41 odst. 1 LZPS možné domáhat se přímo. Je nezbytné zákonné provedení. Výrazný vliv na právní úpravu má rovněž doktrína přímého dotčení na právech.

Právní úprava účasti veřejnosti je rozdrobena do celé řady právních předpisů. Jednotlivé participační potupy se značně liší, a to zejména s ohledem na okruh osob, kterým je umožněno se rozhodování účastnit. To činí obtížným nejenom uchopení celého institutu pro účely této práce, ale i pro orientaci samotné veřejnosti v rozhodovacích postupech. Sama složitost právní úpravy a absence jednotného konceptu, tak snižuje její efektivitu.

Formy účasti veřejnosti můžeme v jejich základu rozdělit do dvou typů. Prvním je konzultativní forma účasti, která obvykle bývá přiznána každému, je-li umožněna. Nejsou s ní ovšem spojeny nástroje k zajištění, že výsledky účasti budou následně rovněž náležitě vzaty v úvahu. Tato forma je nejčastěji upravena na tzv. jiných postupech, mezi které lze řadit územní plánování nebo proces posuzování vlivů. Další formou je forma plnoprávná, která obvykle spočívá v přiznání postavení účastníka na správních řízeních, včetně práv s tímto postavením spojených.

⁴⁰⁸Záznam z 3.čtení k návrhu sněmovního tisku 927. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2017 [cit.19.4.2020]. Dostupné zde: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/056schuz/s056045.htm#r4>.

Právní úprava ČR vykazuje vícero vad, které brání efektivní účasti veřejnosti. Prvním a základním nedostatkem je omezený okruh rozhodovacích procesů, na kterých se může veřejnost účastnit, který zdaleka nepokrývá všechna řízení s potencionálním vlivem na životní prostředí. Nejvýraznější je v tomto ohledu vyloučení veřejnosti z řízení dle SZ, vyjma řízení navazujících na proces EIA. Dále lze upozornit na vyloučení veřejnosti z řízení dle atomového zákona, apod. Vedle omezení samotného okruhu řízení, kterých se může veřejnost účastnit, trpí právní úprava ČR i restriktivním pojetím dotčené veřejnosti. Dotčení na právech zakládající účast na řízení bývá v příslušných předpisech omezováno na dotčení na vlastnickém právu či jiných věcných právech. Osobám, které by mohly být dotčeny na jiných právech, nebývá, pomineme-li ne příliš časté konzultativní formy účasti, přiznána možnost účastnit se rozhodovacího procesu. K ochraně samotného práva či zájmu na příznivé životní prostředí je v některých řízeních umožněna účast spolků, nikoliv ovšem ve všech. S ohledem na samotný proces pak považuji za nedostatečné zejména zvolené formy oznamování, které nesvědčí o reálné snaze dostat informaci o rozhodovacím procesu do povědomí dotčené veřejnosti.

Přes optimismus vyvolaný výsledky řízení zahájených vůči ČR ze strany EU a Výboru AÚ, na které navázal i judikatorní obrat ÚS v nálezu spis. zn. I. ÚS 59/14, které v odborné veřejnosti oprávněně vzbuzovaly naděje v pozitivní posun směrem k efektivní účasti veřejnosti, utrpěla právní úprava účasti veřejnosti v posledních letech několik citelných ran, zejména s ohledem na novelu SZ a ZOPK, které ji v zásadě vrátily o desítky let zpět.⁴⁰⁹

Původ tohoto vývoje nacházím v samotném přístupu k tomuto institutu, který zůstává ze strany české společnosti a mnohých členů Parlamentu ČR zcela nepochopen a nedoceněn, a který je tak vnímám spíš jako zátěž, než jako institut, který je třeba podporovat. To se projevuje mimo jiné v tom, že v zásadě veškeré změny právní úpravy směřující k posílení institutu účasti veřejnosti jsou vyvolány tlakem zvenčí, zejména ze strany EU. Změny jsou obvykle přijímány v rámci minimalistického režimu, kdy adresují přesně a pouze ty prvky právní úpravy, které se staly terčem kritiky ze strany EU, bez celkového koncepčního zohlednění. Na takto vynucené změny navíc obvykle navazují další úpravy, které reálný dopad změn minimalizují. Je tak zjevné, že bez přehodnocení přístupu k účasti veřejnosti na environmentálním rozhodování není zakotvení skutečně efektivní právní úpravy v ČR příliš pravděpodobné. Jsem proto přesvědčena, že má-li dojít ke skutečné a trvalé změně ve prospěch účasti veřejnosti, je třeba začít právě odtud.

⁴⁰⁹ STEJSKAL, Vojtěch. Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2017, 3, s. 82. ISSN 0323-0619.

4. Právní úprava VB

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech má ve VB silnou tradici, a to zejména v oblasti územního plánování, v rámci kterého se právo veřejnosti na účast začalo prosazovat již na přelomu 60. a 70. let minulého století.⁴¹⁰ Již v době před přijetím AÚ, tak měla veřejnost VB řadu možností k zapojení se do přijímání koncepčních nástrojů územního plánování, ale i povolování konkrétních stavebních záměrů.⁴¹¹ Co bylo zaběhnutým institutem v oblasti územního plánování, neplatilo ovšem pro ostatní oblasti významné z hlediska životního prostředí. Oblast prevence znečištění, ochrany přírody a podobné byly dlouho v rukou odborníků bez možnosti participace veřejnosti, a to zejména pro jejich technický ráz a komplikovanost, ale i pro provázanost průmyslu s rozhodujícími orgány.⁴¹²

Výše uvedené doznalo od této doby značných změn, a to mimo jiné v důsledku nyní již ukončeného členství VB v EU (především v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí – SEA a EIA a integrované prevence - IPPC) a přistoupení VB k AÚ a následnou implementací závazků vyplývajících z práva EU a AÚ. V dnešní době je tak účast veřejnosti běžnou součástí environmentálního rozhodování ve VB a je zakotvena v řadě řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí.

Není v možnostech této práce podrobně rozebrat všechna řízení, na kterých má veřejnost možnost se ve VB účastnit. Zaměřím se proto na vybrané z nich s cílem pochopit základní principy společné těmto řízením a posoudit, zda by některé z takto nabytých poznatků o zemi s tak silnou tradicí účasti veřejnosti jako je VB nemohly sloužit k inspiraci i v rámci českého právního systému.

Právní úprava ve VB není jednotná. Skotsko disponuje svým vlastním parlamentem a mnohdy tak i svými vlastními právními předpisy. Samostatné předpisy bývají nadto vydávány i pro oblast Severního Irska, ale i Wales. Úprava v nich obsažená je ovšem, minimálně v oblasti práva životního prostředí, velice blízká těm vydávaným pro ostatní země VB. Nezdá se tak účelné jednotlivě rozebírat právní úpravu platnou pro jednotlivé země VB. V práci se proto zaměřím na právní úpravu platnou pro Anglii.

⁴¹⁰ SHAPELY, Peter. Planning, housing and participation in Britain, 1968–1976. *Planning Perspectives*. 2011, 26, 1, s. 75-90. ISSN 0266-5433.

⁴¹¹ Např. The Town and Country Planning Act 1990, sec. 11, 33 aj. (k datu přijetí).

⁴¹² BELL, Stuart, MCGILLIVRAY, Donald, PEDERSEN, Ole, LEES, Emma, STOKE Elen. 8. vydání. *Environmental law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. s. 334. ISBN 9780199583805.

4.1. Vliv Aarhuské úmluvy a unijního práva

Jak jsem již uváděla výše, stávající podoba právní úpravy účasti veřejnosti ve VB je ve značné míře ovlivněna (byť k 31. 1. 2020 již skončeným) členstvím VB v EU a přistoupením VB (ale i EU) k AÚ a závazky z toho plynoucími.⁴¹³ To platí i přes skutečnost, že VB z EU ke dni 31. 1. 2020 vystoupila, když jedním z výsledků vyjednávání VB a EU je sjednání přechodného období, v rámci kterého zůstává právo EU ve VB v platnosti. Cílem této práce přitom není hodnotit dopady odchodu VB z EU, ale představit právní úpravu účasti veřejnosti ve VB, jak je platná nyní a hledat v ní inspiraci pro český právní systém.

VB vstoupila do EU, resp. evropského hospodářského společenství, v roce 1973. EU přitom ještě před svým přistoupením k AÚ nastoupila cestu přijímání předpisů zakotvujících účast veřejnosti na řízeních významných z hlediska životního prostředí. Právní úprava VB, plynoucí zejména z výše již zmiňované tradice účasti veřejnosti v oblasti územního plánování, tak byla ještě před přistoupením VB k AÚ ovlivňována právní úpravou EU, která pro ni byla závazná, a prostřednictvím které se princip účasti veřejnosti ve VB začal rozšiřovat i do dalších oblastí nad oblast územního plánování. Pravděpodobně nejvýraznější oblastí vlivu EU jsou procesy posuzování vlivů na životní prostředí, které již od jejich zakotvení v roce 1985 počítaly s účastí veřejnosti.⁴¹⁴ Účast veřejnosti na schvalování záměrů s potencionálně významným dopadem na životní prostředí se tak začala prosazovat i ve VB.⁴¹⁵

Velká Británie i EU ratifikovaly AÚ v roce 2005. Právní úprava EU ani VB však nebyly s ohledem na požadavky AÚ dostatečné a bylo tak nutné přistoupit k řadě úprav a doplnění.⁴¹⁶ Stejně jako u dalších členů EU proto transpozice ustanovení AÚ ve VB probíhala na dvou úrovních, a to skrze přímou transpozici ustanovení AÚ, ale rovněž skrze sekundární právní předpisy EU.

Transpozice ustanovení AÚ byla a je významná zejména z důvodu, že samotná ustanovení AÚ nejsou ve VB přímo aplikovatelná.⁴¹⁷ K povaze AÚ v rámci právního systému VB se vyjádřil *Court of Appeal* v případě *Morgans* v roce 2009, když uvedl: „*Pro účely vnitrostátního práva má úmluva statut mezinárodní smlouvy nikoliv přímo inkorporované. Její*

⁴¹³ KIRK, Elizabeth, BLACKSTOCK, Kirsty. Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes. *Journal of Environmental Law*. 2011, 23, s. 98. ISSN: 0952-8873.

⁴¹⁴ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985.

⁴¹⁵ *Special Report – the State of Environmental Impact Assessment Practice in the UK* [online]. The Institute of Environmental Management & Assessment, 2011 [cit. 10. 11. 2019]. Dostupné zde: <https://www.iema.net/assets/uploads/Special%20Reports/iema20special20report20web.pdf>.

⁴¹⁶ BANNER, Charlie. *The Aarhus Convention, A Guide for UK Lawyers*. 1.vydání. Oxford: Hard Publishing Ltd, 2015. s. 22-23. ISBN 1849465711.

⁴¹⁷ *Walton v The Scottish Ministers (Scotland)* [2012] UKSC 44.

*ustanovení proto nemohou být přímo aplikována vnitrostátními soudy, ale mohou být vzata v úvahu při výkladu dvojnásobných ustanovení v právních předpisech směřujících k jejímu provedení.*⁴¹⁸

Rovněž povaha závěrů Výboru AÚ byla předmětem posuzování ze strany soudů VB, které dospěly k závěru, že ačkoliv nejsou závazné, mají argumentační hodnotu jako rozhodnutí orgánu, jehož závěry je třeba brát v úvahu a respektovat. V případě *Walton* v roce 2012 *Supreme Court* uvedl, že závěry Výboru AÚ je v záležitostech vztahujících se ke standardům účasti veřejnosti třeba respektovat.⁴¹⁹ K tomu nicméně *Court of Appeal* doplnil v případě *Evans*, že „*Názor a obavy výboru by měly být nepochybně respektovány. Ale i v případě, že by výbor dospěl k závěru, že přístup aplikovaný ve Wednesbury by měl soudům umožnit posuzovat hmotněprávní i procesní zákonnost rozhodnutí Secretary of State, jeho názor by neměl přímé právní následky.*“⁴²⁰

Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoliv ustanovení AÚ nepochybně mají argumentační váhu s ohledem na interpretaci vnitrostátních pramenů práva VB, nelze je v právním řádu VB přímo aplikovat, ale je vždy potřeba jejich řádná transpozice a implementace.

Vedle přímé implementace vnitrostátním zákonodárcem, jak bude rozebrána níže, hrálo a po dobu přechodného období nadále bude hrát v tomto ohledu velkou roli právě právo EU, které má odlišnou povahu od klasických mezinárodních smluv a může být v některých případech přímo aplikovatelné. Zejména je ovšem opět třeba upozornit na sílu kontrolních mechanismů práva EU a AÚ, kdy dopady rozhodnutí SDEU o porušení závazků vyplývajících z práva EU mohou mít pro dotčený stát podstatně silnější negativní následky, než závěry Výboru AÚ, a lze tak i předpokládat, že motivace států k zajištění souladu se závazky na úseku účasti veřejnosti bude silnější v případě, že konkrétní povinnost bude upravena na úrovni práva EU. Tento aspekt se ale samozřejmě s odchodem VB z EU vytratí.⁴²¹

4.2. Právní úprava účasti veřejnosti ve Velké Británii

Ačkoliv VB patří k tradičním zemím právního systému *common law*, základní úpravu účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech nalezneme v právních předpisech, které stanovují výchozí rámec jednotlivých konzultačních procesů.

⁴¹⁸ *Morgan v Hinton Organics (Wessex) Ltd* [2009] EWCA Civ 107.

⁴¹⁹ *Walton v The Scottish Ministers (Scotland)* [2012] UKSC 44.

⁴²⁰ *R (Evans) v Secretary of State CLG* [2013] EWCA Civ 38.

⁴²¹ REID, Colin. *Aarhus Convention response shows contrast in enforcing EU and international law* [online]. Brexit and environment, 2019 [cit. 17. 11. 2019]. Dostupné zde: <https://www.brexitenvironment.co.uk/2019/04/03/aarhus-convention-eu-and-international-law/>.

Právních předpisů zakotvujících účast veřejnosti v jednotlivých řízeních významných z hlediska ochrany životního prostředí je ve VB velké množství, což je do značné míry způsobeno tím, že i právních předpisů regulujících oblast ochrany životního prostředí obecně je ve VB velké množství.⁴²² Právní úpravu účasti veřejnosti tak můžeme nalézt napříč předpisy ochrany životního a územního plánování.⁴²³ Toto činí úpravu značně roztržštěnou a pro laickou veřejnost i nepřehlednou.

Jednotlivé právní předpisy obvykle neobsahují detailní úpravu konkrétních konzultačních postupů, ale pouze základní rámec a povinnosti rozhodujících orgánů. Konkrétní způsob zapojení veřejnosti je pak do značné míry ponechán na uvážení příslušných orgánů, které mají samy zvážit specifika daného rozhodovacího procesu a zvolit postup, který nejlépe povede k vytyčeným cílům. Jako vodítka dotčených orgánů slouží zejména podrobně zpracované metodiky, kterým je ve VB věnována značná pozornost.⁴²⁴ Řada orgánů pak vydává své vlastní zásady zapojování veřejnosti, čímž zároveň poskytuje veřejnosti i informace o tom, s jakým procesem zapojení může počítat.

Základní zásady zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů nalezneme již na vládní úrovni, a to v dokumentu vydaném a průběžně aktualizovaném úřadem vlády VB (*Cabinet Office*) nazvaném *Consultation principles: guidance*. Uvedený dokument poskytuje vládě a ministerstvům základní východiska a cíle pro participační procesy zahrnující například požadavek na jasnost a srozumitelnost konzultačních procesů, smysluplnost, přiměřenost časového rámce, zacílení na předpokládané dotčené osoby a přizpůsobení jejich potřebám, apod.⁴²⁵

4.2.1. Posuzování vlivů na životní prostředí

Proces posuzování vlivů na životní prostředí jako průřezový nástroj ochrany životního prostředí obvykle působí jako jednotící prvek pro rozhodování ve všech oblastech, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Tento znak se ovšem v případě VB ztrácí, kdy transpozice úpravy obsažené ve směrnici EU není, jak je tomu například v ČR, obsažena

⁴²² SCOTFORD, Eloise, ROBINSON, Jonathan. UK Environmental Legislation and Its Administration in 2013—Achievements, Challenges and Prospects. *Journal of Environmental Law*. 2013, 3, s. 383–409. ISSN 1464-374X.

⁴²³ BANNER, Charlie. *The Aarhus Convention, A Guide for UK Lawyers*. 1.vydání. Oxford: Hard Publishing Ltd, 2015. s. 25. ISBN 1849465711.

⁴²⁴ NORTON, Penny, HUGHES Martin. *Public Consultation and Community Involvement in Planning: A twenty-first century guide*. 1.vydání. London: Routledge, 2017. ISBN 9781315563664.

OCHIENG, Edward, PRICE, Andrew, MOORE, David. *Major Infrastructure Projects: Planning for Delivery*. 1.vydání. Londýn: Palgrave, 2017. s. 139. ISBN 1137515856.

⁴²⁵ *Consultation principles: guidance* [online]. Cabinet Office, 2018 [cit. 28. 10. 2019]. Dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>.

v jednom ale hned několika právních předpisech dle povahy regulovaných činností. Právní úprava VB tak v tomto ohledu doznává ještě větší roztržitosti, než jakou trpí úprava ČR.

Posuzování plánů, koncepcí a programů - SEA

Základním právním předpisem strategického environmentálního posuzování plánů, koncepcí a programů na území Anglie je *The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004* - Nařízení SEA.

Nařízení SEA počítá s prvním zapojením veřejnosti až ve fázi, kdy příslušný orgán učinil rozhodnutí o tom, zda posuzovaný plán může mít významný vliv na životní prostředí a zda tedy bude nezbytné plán podrobit procesu posuzování vlivů.⁴²⁶ Před učiněním tohoto rozhodnutí Nařízení SEA stanovuje povinnost konzultace jen vymezených subjektů (*Countryside Agency, Historic Buildings and Monuments Commission for England (English Heritage), English Nature, Environment Agency*, aj.). S ohledem na samotnou veřejnost pak danému orgánu pouze ukládá ji odpovídajícím způsobem o svém rozhodnutí informovat.

První zapojení „laické“ veřejnosti je zakotveno až ve fázi navazující výše uvedenému, kdy poté, co příslušný orgán stanoví, že plán může mít podstatný vliv na životní prostředí a je zpracováno prohlášení o vlivu na životní prostředí zahrnující i údaje o rozumných alternativách (*Environmental statement*), je povinen učinit takové kroky, které považuje za nezbytné k informování osob, které by mohly být plánem dotčeny, nebo by na něm mohly mít zájem, o přípravě příslušné dokumentace a možnosti, jak se s ní seznámit, a vyzvat je k vyjádření svého názoru ve stanoveném časovém rámci. Nařízení dále příslušnému orgánu ukládá stanovit lhůtu k vyjádření způsobem, aby poskytla efektivní možnost k vyjádření.

S ohledem na rozsah zapojení veřejnosti je vhodné upozornit, že na rozdíl od procesu EIA, jak bude rozebrán níže, Nařízení SEA výslovně nezakotvuje procesy směřující k informování neomezeného okruhu osob – veřejnosti v širokém slova smyslu (např. skrze informace v lokálních novinách), ale předvídá *vhodné informování osob*, které by *podle názoru daného orgánu* mohly být rozhodováním dotčeny, či na něm mohly mít zájem. Tyto subjekty nařízení SEA označuje jako veřejné konzultanty (*public consultees*).

Další povinnosti ve vztahu k veřejnosti Nařízení SEA stanovuje pro fázi po přijetí posuzovaného plánu, kdy příslušným úřadům ukládá přijmout vhodná opatření k informování veřejnosti o jeho přijetí, včetně informace o možnosti a způsobu, jak se s ním a prohlášením

⁴²⁶ JONES Carys, BAKER Mark, CARTER Jeremy, JAY Stephen, WOOD Michael, SHORT Christopher. *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation*. 1.vydání. London: Earthscan, 2005. s. 235. ISBN 1844071103.

o jeho vlivu na životní prostředí seznámit. S ohledem na veřejné konzultanty pak příslušným úřadům vedle výše uvedeného ukládá i povinnost je informovat (mimo jiné) o způsobu zpracování environmentálního posuzování a způsobu, jak byly vzaty v úvahu názory vyjádřené veřejnými konzultanty.⁴²⁷

Posuzování záměrů - EIA

Základním právním předpisem regulujícím posuzování vlivů záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, je *Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017* - Nařízení EIA. Toto nařízení ale nepokrývá posuzování veškerých záměrů významných z hlediska životního prostředí. Je doplněno řadou dalších předpisů upravujících posuzování jiných specifických záměrů jako například záměrů v oblasti infrastruktury,⁴²⁸ lesního hospodářství,⁴²⁹ odvodňování půdy,⁴³⁰ aj. Pro účely této práce nicméně postačí rozbor prvního zmiňovaného předpisu.

Jedním ze základních požadavků Nařízení EIA je zpracování prohlášení o vlivu na životní prostředí (*Environmental Statement*). To musí obsahovat základní informace o navrhovaném záměru, jeho předpokládaném vlivu na životní prostředí, opatřeních k zabránění negativních vlivů, alternativních řešeních a další informace stanovené v článku 18 odst. 3 uvedeného nařízení. Postup s ohledem na účast veřejnosti se pak liší podle toho, zda toto prohlášení je přiloženo k žádosti o povolení záměru, či zda je žadatelem předloženo dodatečně.

Pokud je prohlášení přiloženo přímo k žádosti, uplatní se úprava účasti veřejnosti předvídaná pro samotné povolovací řízení tak, jak je obsažena v *Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015*, která stanovuje i specifické požadavky pro záměry spadající pod proces EIA. Nařízení EIA pak pro tyto případy pouze doplňuje povinnost příslušného orgánu v situaci, kdy jsou mu známy další osoby, které by mohly být posuzovaným záměrem ovlivněny nebo mít na něm zájem, a není pravděpodobné, že by se o žádosti dozvěděly skrze oznámení na místě nebo místní sdělovací prostředky, tyto o žádosti předepsaným způsobem informovat.⁴³¹ Právní úprava samotného povolovacího řízení obsažená v *Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015* bude blíže rozebrána níže. Již zde je nicméně vhodné upozornit na to, že nařízení pro tento případ nepočítá s účastí veřejnosti na samotné přípravě prohlášení o vlivu na životní prostředí.

⁴²⁷ The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, čl. 9-16.

⁴²⁸ The Infrastructure Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017.

⁴²⁹ The Environmental Impact Assessment (Forestry) (England and Wales) Regulations 1999.

⁴³⁰ The Environmental Impact Assessment (Land Drainage Improvement Works) Regulations 1999.

⁴³¹ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, čl. 19, odst. 3, písm. d).

Veřejnost se tak k prohlášení může poprvé vyjádřit až poté, co je přiloženo k samotné žádosti o povolení záměru. Tento systém nepovažují za šťastný, když veřejnost sice v rámci navazujícího řízení bude mít možnost podat připomínky a upozornit na případné nedostatky prohlášení či opomenuté negativní vlivy na životní prostředí, šance, že na základě nich dojde k změně a doplnění prohlášení, ovšem zřejmě bude nižší, než kdyby bylo veřejnosti od počátku umožněno podílet se přímo na přípravě prohlášení.

Nařízení EIA obsahuje vlastní úpravu účasti veřejnosti pouze pro případy, kdy je prohlášení o vlivu na životní prostředí k žádosti doplněno dodatečně. Pro tyto případy stanovuje povinnost žadatele zveřejnit v místních novinách a v místě, kam má být záměr umístěn, předepsané údaje o podané žádosti, plánovaném záměru, dostupnosti podkladů (minimálně 30 dní od zveřejnění) a způsobu a lhůtě k podání připomínek kýmkoliv, kdo si přeje připomínky podat.⁴³²

Pro oba případy Nařízení EIA dále obsahuje povinnosti směřující k informování a dalšímu zapojení veřejnosti v situaci, kdy příslušný orgán dospěje k závěru, že je nezbytné prohlášení o vlivu na životní prostředí doplnit o další informace.⁴³³

Na závěr je stanovena povinnost příslušného orgánu informovat veřejnost o přijatém rozhodnutí a jeho důvodech a v případě schválení záměru i o stanovených podmínkách vztahujících se k jeho dopadu na životní prostředí, ochranných opatřeních a monitorovacích mechanismech a dále povinnost příslušného orgánu zpřístupnit veřejnosti informace o proběhlém zapojení veřejnosti do rozhodování, výsledcích konzultačních procesů a způsobu, jak tyto byly zpracovány či jinak vypořádány.⁴³⁴

4.2.2. Územní plánování

System územního plánování VB doznal v posledních deseti letech značných změn. Jejich společným jmenovatelem byla snaha o decentralizaci a posílení vlivu lokálních komunit. Za skutečný přelom je v tomto ohledu možné označit zákon o lokální správě - *Localism Act 2011*, který zmocnil lokální komunity k přijímání plánů sousedství (*neighbourhood plan*) a poskytl jim i další pravomoci k správě svého území, jak budou popsány níže. Ač někteří autoři zpochybňují skutečný dopad těchto změn, když uvádí, že lokální komunity jsou nadále značně

⁴³² Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, čl. 20.

⁴³³ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, čl. 25.

⁴³⁴ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, čl. 30.

omezovány při správě svého území centrálně přijímanými plány,⁴³⁵ je zřejmé, že VB učinila velký krok směrem k lokální správě.⁴³⁶

Národní úroveň

Základní strategická východiska VB v oblasti územního plánování jsou na národní úrovni obsažena ve Směrnici národního územního plánování (*National Planning Policy Framework*), aktuálně v revidované verzi z roku 2019, která vytyčuje cíle, k jejichž naplnění by měly další nástroje územního plánování směřovat. Hlavním cílem směrnice je nastavení rovnováhy mezi ekonomickými, sociálními a environmentálními aspekty rozvoje.⁴³⁷

Směrnice je přijímána a revidována na vládní úrovni, a to Ministerstvem bydlení, společenství a místní samosprávy (*Ministry of Housing, Communities & Local Government*). Přijímání i revize směrnice jsou doprovázeny rozsáhlými konzultačními postupy, jejichž výstupem je dokument obsahující vyhodnocení konzultačních procesů a možností zlepšení.⁴³⁸

Ač systém územního plánování ve VB klade po změnách roku 2011 hlavní důraz na úroveň lokální a sousedství, přesto se nevyhne nutnosti některé koncepce zakotvit již na úrovni národní. Jedná se zejména o strategické plánování vztahující se k projektům národní infrastruktury. Základní úprava strategického plánování národní infrastruktury je zakotvena v *Planning Act 2008*, který zmocňuje státní tajemníky (*secretary of state*) k přijímání prohlášení národní politiky (*National policy statements*) ve vytyčených oblastech národní infrastruktury. Úprava účasti veřejnosti na přijímání a revizích prohlášení národní politiky je v *Planning Act 2008* stanovena velice obecně, když se omezuje pouze na stanovení povinnosti státního tajemníka provést takové konzultační postupy a zajistit takovou jejich publicitu, jakou považuje za vhodnou, a vzít v úvahu výstupy konzultačních procesů při rozhodování.⁴³⁹

⁴³⁵ STANTON John. The Big Society and Community Development: Neighbourhood Planning under the Localism Act. *Environmental Law Review*. 2014, 16, 4, s.276. ISSN 1461-4529.

⁴³⁶ *The English Planning System: An overview 2016* [online]. Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland, 2016 [cit. 24. 11. 2019]. Dostupné zde: <https://cdn.friendsoftheearth.uk/sites/default/files/downloads/The%20English%20Planning%20System.pdf>.

⁴³⁷ *Plain English guide to the Planning System 2015* [online]. Department for Communities and Local Government, 2015 [cit. 24. 11. 2019]. Dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/plain-english-guide-to-the-planning-system>.

⁴³⁸ *Government response to the draft revised National Planning Policy Framework consultation, A summary of consultation responses and the Government's view on the way forward* [online]. Department for Communities and Local Government, 2018 [cit. 24. 11. 2019]. Dostupné zde: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728498/180724_NPPF_Gov_response.pdf.

⁴³⁹ *Planning Act 2008*, čl. 5-7.

Lokální úroveň

Základní úprava územního plánování na lokální úrovni je obsažena v *Town and Country Planning Act 1990*, *Planning and Compulsory Purchase Act (2004)* a *The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012*.

Z pohledu účasti veřejnosti je významná povinnost lokálních územně-plánovacích úřadů stanovená v *Planning and Compulsory Purchase Act (2004)*, který těmto úřadům ukládá vydat prohlášení o zapojení komunity (*Statement of community involvement*) při výkonu pravomocí těchto úřadů v oblasti průzkumu území, vydávání územně-plánovacího schématu (schéma dokumentů tvořících územně plánovací dokumentaci – lokální plán), samotné územně-plánovací dokumentace (tvořící dohromady lokální plány územního rozvoje) a dalších jejich pravomocí. Prohlášení má obsahovat způsob, jakým dané úřady při výkonu svých pravomocí ve výše uvedených oblastech zapojují osoby, které mají dle jejich názoru zájem na rozvoji daného území, a dále způsob, jakým dané úřady poskytují poradenství a asistenci při přípravě plánů sousedství.⁴⁴⁰ Každý lokální územně-plánovací úřad pak na základě výše uvedeného vydává vlastní prohlášení obsahující informace o tom, jak se může veřejnost zapojit do jím vedených procesů přijímání územně plánovací dokumentace.⁴⁴¹ Výhodou tohoto přístupu je, že lokální autority mohou přizpůsobit konzultační procesy prováděné na jejich území jejich konkrétním potřebám. Nevýhodou je logický důsledek rozdílnosti postupů v jednotlivých lokalitách, který dále přispívá ke složitosti celého systému.

Příslušné právní předpisy dále zakotvují minimální požadavky, kterým musí všechny lokální autority při přípravě lokálních plánů dostát. *The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012* ukládá příslušným úřadům informovat vymezené osoby o přípravě lokálního plánu a vyzvat je k vyjádření ohledně jeho obsahu. Tyto osoby jsou vymezeny jako (i) konzultační orgány, o kterých je daný úřad názoru, že by na lokálním plánu mohly mít zájem, nebo jejichž konzultaci považuje za vhodnou, a dále (ii) rezidenti a osoby podnikající v daném území, u kterých to úřad považuje za vhodné. Vyjádření učiněná výše uvedenými osobami musí následně úřad vzít v úvahu. Připravený návrh lokálního plánu je zveřejněn na webových stránkách příslušného úřadu a každý se k němu může ve lhůtě 6 týdnů vyjádřit.⁴⁴²

⁴⁴⁰ *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, čl. 18.

⁴⁴¹ *The English Planning System: An overview 2016* [online]. Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland, 2016 [cit. 24. 11. 2019]. Dostupné zde: <https://cdn.friendsoftheearth.uk/sites/default/files/downloads/The%20English%20Planning%20System.pdf>.

⁴⁴² *The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012*, čl. 18 - 20.

Následně je návrh lokálního plánu postoupen státnímu tajemníkovi, a to včetně zprávy o vyjádření osob vyzvaných ke konzultacím a o tom, jak tyto byly vzaty v úvahu, a dále souhrnu vyjádření širší veřejnosti po zveřejnění návrhu lokálního plánu a jí vznesených hlavních otázek, včetně kopií těchto vyjádření. Státní tajemník pak může ještě před přijetím lokálního plánu navrhnout jeho úpravu, které je příslušný orgán povinen vyhovět. Příslušný orgán nemůže přijmout lokální plán do doby, než mu bude ze strany státního tajemníka potvrzeno, že úpravy považuje za dostatečné.⁴⁴³

Úroveň sousedství

Localism Act 2011 přinesl do územního plánování VB řadu koncepčních změn, včetně zakotvení zcela nového zmocnění místních komunit k přijímání plánů sousedství (*neighbourhood plans*). Prostřednictvím těchto plánů mohou farní rady (*parish councils*), pokud byly zřízeny, nebo sousedská fóra (*neighbourhood forums*) přijímat svou vlastní územně plánovací dokumentaci a regulovat tak rozvoj svého území. Plány sousedství musí být v souladu s lokálními plány a směrnicí národního územního plánování.

Samotnou úpravu přijímání plánů sousedství obsahuje *The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012*. Nařízení na prvním místě zmocňuje farní rady nebo sousedská fóra k podání žádosti o vymezení oblasti sousedství (*neighbourhood area*). Příslušný lokální úřad územního plánování je po přijetí řádné žádosti povinen tuto zveřejnit na svých webových stránkách a dalším způsobem vhodným k tomu, aby se žádost dostala do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti, a to včetně informace o možnosti se k žádosti vyjádřit a lhůtě k vyjádření, která nesmí být kratší 6-ti týdnů. Nařízení dále zakotvuje povinnost zveřejnit informaci o vymezení oblasti sousedství, či o odmítnutí jejího vymezení včetně důvodů takového rozhodnutí.⁴⁴⁴

Nařízení rovněž upravuje způsob vzniku sousedských fór jako jednoho ze subjektů oprávněných vykonávat práva obsažená v nařízení. Sousedské fórum může být založeno pouze pro účely podpory sociálního, ekonomického a environmentálního rozvoje vymezené oblasti sousedství. Jeho členy mohou být osoby, které v dané oblasti bydlí, pracují, podnikají nebo jsou zvolenými zástupci lokálních rad. Minimální počet členů je 21.⁴⁴⁵ Žádost o povolení vzniku

⁴⁴³ Planning and Compulsory Purchase Act 2004, čl. 21-22.

⁴⁴⁴ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 5-6.

⁴⁴⁵ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61F.

sousedského fóra podléhá obdobným pravidlům zveřejnění a zapojení veřejnosti jako žádost o vymezení oblasti sousedství.⁴⁴⁶

Samotná úprava přijímání plánů sousedství ukládá farní radě nebo sousedskému fóru jako subjektům oprávněným k předložení návrhu plánu sousedství - tzv. kvalifikované subjekty - před podáním návrhu tento zveřejnit způsobem vhodným k tomu, aby se žádost dostala do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti, a to včetně informace o možnosti se k návrhu vyjádřit a lhůtě k vyjádření, která nesmí být kratší 6-ti týdnů. Nařízení dále kvalifikovaným subjektům ukládá návrh konzultovat s orgány vymezenými v příloze č. 1 nařízení, ohledně kterých se domnívají, že jejich zájmy by mohly být návrhem dotčeny.⁴⁴⁷

Návrh plánu sousedství se předkládá lokálnímu úřadu územního plánování. Součástí návrhu musí být i prohlášení o konzultacích (*consultation statement*) obsahující informace o osobách a subjektech, které byly při přípravě návrhu konzultovány, způsobu konzultací, shrnutí hlavních záležitostí a obav vznesených v rámci konzultací včetně informace o tom, jak byly vyhodnoceny a v rámci návrhu adresovány. Příslušný úřad následně návrh zveřejní, a to opět postupem obdobným pravidlům zveřejnění a zapojení veřejnosti v případě žádosti o vymezení oblasti sousedství a povolení vzniku sousedského fóra. Nadto úřad zveřejní informaci o možnosti žádat, aby osoba, která se k návrhu plánu vyjádřila, byla informována o výsledném rozhodnutí. Úřad návrh následně předá k posouzení z hlediska splnění vymezených požadavků a po obdržení příslušné zprávy rozhodne o odmítnutí návrhu plánu sousedství pro nesplnění stanovených požadavků nebo, pokud jsou požadavky naplněny, uspořádá o návrhu referendum.⁴⁴⁸ Je-li návrh v referendu přijat, stává se součástí územně plánovací dokumentace. Výsledek procesu a plán sousedství, byl-li přijat, úřad zveřejní na svých webových stránkách a dalším způsobem vhodným k tomu, aby se dostal do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti.⁴⁴⁹

4.2.3. Povolování stavebních záměrů

Základem právní úpravy povolování stavebních záměrů je *Town and Country Planning Act 1990* a *The Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015*.

⁴⁴⁶ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 9-10.

⁴⁴⁷ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 14.

⁴⁴⁸ Planning and Compulsory Purchase Act 2004, čl. 38A, odst. 4.

⁴⁴⁹ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 15-19.

Stavební záměr může být povolen formou plánovacího povolení (*planning permission*) nebo některou z forem rozvojového příkazu (*development orders*). Příslušné úřady jsou povinny vést registry podaných žádostí a řízení o nich, do kterých musí být ukládána veškerá relevantní podání a dokumentace. V případě, že je registr veden v elektronické podobě, ho úřady mohou učinit přístupným veřejnosti.⁴⁵⁰ Jednotlivé úřady tak obvykle provozují webové stránky přístupné komukoliv bez omezení, na kterých může každý sledovat celý průběh řízení, včetně vyjádření dotčených orgánů, ale i soukromých osob (sousedů apod.).⁴⁵¹

Plánovací povolení

Základním aktem povolování stavebního záměru je plánovací povolení. Proces jeho přijímání obsažený v *Town and Country Planning Act 1990* dále rozvíjí nařízení *The Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015*.

Z pohledu účasti veřejnosti je zajímavý požadavek obsažený hned v čl. 3 tohoto nařízení, který stanovuje povinnost vedení *předaplikačních* konzultací v případě záměru větrné elektrárny s dvěma turbínami nebo o výšce přesahující 15 metrů.⁴⁵² Pokud žadatel žádá o povolení takového záměru, je ještě před podáním žádosti povinen zveřejnit zamýšlenou žádost způsobem, u kterého je dle jeho přesvědčení pravděpodobné, že se dostane do pozornosti lidí, kteří žijí nebo jiným způsobem užívají nemovitosti nacházející se v okolí záměru. Zveřejněna musí být rovněž informace o tom, jak mohou zájemci žadatele kontaktovat, pokud si přejí záměr připomínkovat nebo spolupracovat na jeho provedení, a o časovém rámci pro konzultace. Žadatel následně musí vzít v úvahu veškeré připomínky, které obdrží. K žádosti podávané příslušnému úřadu pak musí přiložit údaje o způsobu splnění výše uvedených povinností, obdržených připomínkách a způsobu, jakým byly vzaty v úvahu.⁴⁵³ V ostatních případech je povinnost umožnit veřejnosti vyjádřit se k plánovanému záměru stanovena až ve fázích následujících podání žádosti k příslušnému úřadu.

Po obdržení žádosti o vydání plánovacího povolení je příslušný úřad povinen žádost zveřejnit předepsaným způsobem, a to v případě

- záměru podléhající posuzování EIA, záměru, který je v rozporu s územně-plánovací dokumentací a záměru, který by mohl mít dopad na právo cesty dle jiných právních

⁴⁵⁰ Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl. 40.

⁴⁵¹ Příkladem může být webová aplikace provozovaná úřadem pro Somerset West and Taunton: <https://www2.somersetwestandtaunton.gov.uk/asp/webpages/plan/plapplookup.asp>.

⁴⁵² Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl. 3.

⁴⁵³ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61W-61X.

předpisů zveřejněním na místě záměru alespoň po dobu 21 dní a zveřejněním v místních novinách,

- záměru splňující definici významného záměru (*major development* – těžba nerostů, zařízení pro nakládání s odpady, záměry o rozloze více jak 1000m², aj.⁴⁵⁴) zveřejněním na místě záměru alespoň po dobu 21 dní, vyrozuměním všech vlastníků či uživatelů přiléhajících nemovitostí a zveřejněním v místních novinách,
- ostatních záměrů zveřejněním na místě záměru alespoň po dobu 21 dní a vyrozuměním všech vlastníků či uživatelů přiléhajících nemovitostí.⁴⁵⁵

Připomínky musí být podány ve lhůtě 21 dní ode dne vyvěšení a s ohledem na vlastníky či uživatele přiléhajících nemovitostí ve lhůtě 21 dní ode dne obdržení oznámení. Lhůta k podání připomínek ode dne zveřejnění v místních novinách činí 14 dní. Žádost musí být dále zveřejněna na webových stránkách příslušného úřadu. Lhůta k podání připomínek je v tomto případě rovněž 14 dní ode dne zveřejnění.

Nariadení rovněž stanovuje povinné informace, které musí být zveřejněny v případě všech výše uvedených způsobů zveřejnění, mimo jiné informace o místě a čase, kde je možné seznámit se s obsahem žádosti a o způsobu a lhůtě k podání připomínek.

Příslušný úřad musí při vydání rozhodnutí vzít v úvahu výstupy konzultací a všechny připomínky obdržené ve lhůtách, jak byly uvedeny výše.⁴⁵⁶

Rozvojové příkazy

Na místo plánovacího povolení je v některých případech možné stavební záměr povolit na základě rozvojového příkazu. Právní úprava rozlišuje více druhů rozvojových příkazů, a to lokální rozvojový příkaz (*local development order*)⁴⁵⁷, starostský rozvojový plán (*Mayoral development orders*)⁴⁵⁸ vydávaný starostou Londýna a sousedský rozvojový příkaz (*Neighbourhood development orders*).⁴⁵⁹ Věnovat se jednotlivě všem těmto příkazům není v možnostech této práce. Dále proto bude rozebírán pouze příkaz z pohledu problematiky účasti veřejnosti nejzajímavější, a to sousedský rozvojový příkaz.

Sousedský rozvojový příkaz představuje další přelomový nástroj zakotvený *Localism Act 2011*, který kvalifikovaným subjektům (farní radě nebo sousedskému fóru) umožňuje iniciovat

⁴⁵⁴ Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl. 2.

⁴⁵⁵ Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl.15, odst. 2-5.

⁴⁵⁶ Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl. 33 odst. 1.

⁴⁵⁷ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61A-61D.

⁴⁵⁸ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61DA-61DE.

⁴⁵⁹ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61DE-61Q.

proces, ve kterém je za splnění stanovených předpokladů rozhodováno o schválení určitého záměru formou referenda konaného v daném sousedství.⁴⁶⁰

Právní úprava přijímání sousedského rozvojového příkazu je obsažena v *Town and Country Planning Act 1990* a *The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012*, které rovněž vymezují záměry, které nemohou být schváleny formou sousedského rozvojového příkazu (záměry vymezené v příloze č. 1 Směrnice EIA, projekty infrastruktury s národním významem, aj.).⁴⁶¹

The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012 kvalifikovaným subjektům ukládá návrh na přijetí sousedského rozvojového příkazu před podáním žádosti k úřadu lokálního plánování zveřejnit způsobem, u kterého je pravděpodobné, že se žádost dostane do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti, a to včetně informace o možnosti se k návrhu vyjádřit a lhůtě k vyjádření, která nesmí být kratší 6-ti týdnů. Nařízení dále kvalifikovaným subjektům ukládá návrh před jeho podáním k lokálnímu orgánu územního plánování konzultovat s orgány vymezenými v příloze č. 1 nařízení, ohledně kterých se kvalifikované subjekty domnívají, že jejich zájmy by mohly být návrhem dotčeny, a dále s kýmkoliv, ohledně koho se domnívají, že je vlastníkem nebo nájemcem pozemku, na kterém má být záměr realizován. Spolu s návrhem následně předloženým lokálnímu orgánu územního plánování musí být tomuto předloženo i prohlášení o konzultacích (*consultation statement*). Na jeho obsah jsou obdobné požadavky jako v případě návrhu plánu sousedství (informace o osobách a subjektech, které byly při přípravě návrhu konzultovány, způsobu konzultací, shrnutí hlavních záležitostí a obav vznesených v rámci konzultací včetně informace o tom, jak byly vyhodnoceny a v rámci návrhu adresovány).⁴⁶²

Další postup je opět obdobný tomu při přijímání plánu sousedství. Příslušný lokální úřad územního plánování je po přijetí řádného návrhu povinen tento zveřejnit na svých webových stránkách a dalším způsobem vhodným k tomu, aby se návrh dostal do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti, a to včetně informace o možnosti se k návrhu vyjádřit a lhůtě k vyjádření, která nesmí být kratší 6-ti týdnů. Úřad rovněž zveřejní informaci o možnosti žádat, aby osoba, která se k návrhu vyjádřila, byla informována o výsledném rozhodnutí. Úřad dále informuje konzultační orgány, které byly před podáním návrhu konzultovány, že návrh byl podán. Další povinnosti úřadu vztahující se k zveřejnění návrhu jsou vymezeny pro záměry podléhající EIA, a to vyvěšení návrhu včetně prohlášení o vlivu na životní prostředí na místě

⁴⁶⁰ Území, na kterém dochází ke konání referenda může být na návrh osoby provádějící nezávislé posouzení, rozšířeno – *Town and Country Planning Act 1990*, příloha č. 4, čl. 8, odst. 1.

⁴⁶¹ *Town and Country Planning Act 1990*, čl. 61K.

⁴⁶² *The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012*, čl. 21 - 22.

záměru a zveřejnění v lokálních novinách.⁴⁶³ Další krokem úřadu je zaslání návrhu k nezávislému posouzení osobě stanovené dle čl. 7 přílohy č. 4 *Town and Country Planning Act 1990*.

Není-li s ohledem na výsledky nezávislého posouzení stanoveno jinak, je následně o záměru rozhodováno v referendu s tím, že příslušný úřad vydá sousedský rozvojový rozkaz v případě, že pro něj v referendu hlasuje více jak polovina hlasujících.⁴⁶⁴ Rozhodnutí včetně odůvodnění a samotný sousedský rozvojový příkaz, byl-li přijat, úřad zveřejní na svých webových stránkách a dalším způsobem vhodným k tomu, aby se dostal do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti.⁴⁶⁵

Speciální řízení

Právní úprava VB stanovuje celou řadu speciálních postupů s ohledem na rozhodování o vybraných záměrech. Opět není v možnostech ani účelem této práce všechny tyto speciální postupy pokrýt. Zároveň ovšem nelze opomenout ty postupy, které obsahují zajímavou speciální úpravu právě s ohledem na účast veřejnosti. Mezi takové patří i *Planning Act 2008*, a to s ohledem na záměry infrastruktury s národním významem (*nationally significant infrastructure project*).⁴⁶⁶

V případě záměrů infrastruktury s národním významem *Planning Act 2008* vyžaduje udělení rozvojového souhlasu (*development consent*)⁴⁶⁷. Na žadatele o udělení tohoto souhlasu přitom klade zvláštní požadavky ohledně účasti veřejnosti, a to ještě ve fázi předcházející samotnému podání žádosti (*pre-application procedure*). Žadatel je povinen ještě před podáním žádosti o udělení rozvojového souhlasu konzultovat (mimo jiné) lokální úřady a další vymezené osoby zahrnující vlastníky, nájemce a uživatele dotčených pozemků, osoby, které mají na daných pozemcích zájem nebo zmocnění je prodat, poskytnout, pronajmout, a dále osoby, které k pozemkům mají nárok na základě právních předpisů upravujících nucený odkup nebo územní náhrady (*Compulsory Purchase Act 1965, Land Compensation Act 1973*). Žadatel musí těmto osobám rovněž poskytnout lhůtu k vyjádření, která nesmí být kratší 28 dní ode dne následujícího po dodání konzultačních podkladů.

Planning Act 2008 rovněž žadateli ukládá zpracovat prohlášení o tom, jakým způsobem budou konzultováni lidé žijící v blízkosti území, kde má být záměr realizován. Samotné

⁴⁶³ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 23.

⁴⁶⁴ Town and Country Planning Act 1990, čl. 61E, odst. 4, písm. a).

⁴⁶⁵ The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 26a a 27.

⁴⁶⁶ Planning Act 2008, čl. 14 – 30a.

⁴⁶⁷ Planning Act 2008, čl. 31.

prohlášení musí předem konzultovat s dotčenými lokálními autoritami a zohlednit jejich připomínky. Prohlášení následně musí zpřístupnit lidem žijícím v daném území. Způsob, jakým se tito mohou seznámit s obsahem prohlášení, má být nadto zveřejněn v lokálních novinách. Žadatel je vázán navrženým způsobem konzultací. *Planning Act 2008* dále zakotvuje povinnost záměr zveřejnit a zohlednit výstupy konzultací.⁴⁶⁸

S ohledem na samotnou žádost o povolení záměru *Planning Act 2008* žadateli ukládá spolu s žádostí předložit i konzultační zprávu obsahující informace o naplnění výše uvedených požadavků, přijatých vyjádřeních a způsobu, jak byly vzaty v úvahu. Její obsah pak musí být zohledněn rozhodujícím orgánem při přijetí finálního rozhodnutí.⁴⁶⁹

4.2.4. Environmentální povolování

Právní úprava environmentálního povolování (IPPC) je ve VB obsažena především v nařízení *The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016*, které požaduje, aby osoby provozující vyjmenovaná zařízení, která mohou mít významný dopad na životní prostředí a lidské zdraví, tak činily pouze na základě povolení. Tato zařízení označuje jako regulovaná zařízení (*regulated facilities*).⁴⁷⁰

Nařízení umožňuje úřadům, do jejichž působnosti spadá vydávání environmentálních povolení,⁴⁷¹ přijmout standardní pravidla (*standard rules*). Žadatel o povolení provozu regulovaného zařízení následně může zjednodušit proces povolování tím, že požádá, aby se na provoz jeho zařízení aplikovala tato standardní pravidla, čemuž může být ze strany příslušného úřadu vyhověno. To ovšem mimo jiné znamená, že se na řízení o vydání povolení nebudou vztahovat ustanovení o účasti veřejnosti, jak budou popsána níže.⁴⁷²

Účast veřejnosti je nicméně zachována alespoň při přípravě těchto pravidel. Při přípravě nebo změně standardních pravidel musí příslušný úřad konzultovat osoby, které považuje za zástupce zájmů komunit, které mohou být dotčeny, osoby provozující regulovaná zařízení, na které se mají připravovaná standardní pravidla vztahovat, a dále osoby, o kterých se domnívá, že mohou být přijetím standardních pravidel dotčeny, nebo na nich mohou mít zájem. Vydaná

⁴⁶⁸ *Planning Act 2008*, čl. 42 - 49.

⁴⁶⁹ *Planning Act 2008*, čl. 37 odst. 3 a 7 a čl. 55 odst. 4.

⁴⁷⁰ *Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016*, čl. 12, odst. 1.

⁴⁷¹ V Anglii se jedná o Environment Agency, ve Wales, na který se dané nařízení rovněž vztahuje, Natural Resources Body for Wales.

⁴⁷² *Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016*, příloha 5, čl. 5, odst. 1, písm. c).

nebo změněná standardní pravidla musí příslušný úřad zveřejnit na svých webových stránkách.⁴⁷³

Vyloučení účasti veřejnosti na povolování zařízení splňujících předpoklady pro udělení standardních pravidel, požádá-li o ně žadatel a bude-li mu v tomto vyhověno, považuje odborná veřejnost za problematické a projev zvyšujícího se důrazu na rychlost řízení na úkor zapojení veřejnosti a kvality rozhodnutí. Na prvním místě je upozorňováno na podstatné zúžení okruhu záměrů, na kterých se může veřejnost podílet, který tak sestává v zásadě pouze z nestandardních a kontroverzních záměrů. Dále je upozorňováno, že jednotlivci obvykle více inklinují k zapojení se do rozhodovacího procesu s přímým dopadem na jejich životy, nikoliv strategických dokumentů. Pravděpodobnost, že se veřejnost bude podílet na přípravě standardních pravidel, je tak podstatně nižší, než na povolení samotného záměru. To ostatně potvrdily i navazující průzkumy.⁴⁷⁴ Bez povšimnutí pak nelze ponechat ani prostor pro uvážení příslušného úřadu, koho bude při přípravě pravidel konzultovat.

Požadavky vztahující se k účasti veřejnosti na řízeních o udělení environmentálního povolení jsou obsaženy v příloze č. 5 nařízení. Ustanovení upravující účast veřejnosti se ovšem nevztahují na všechna regulovaná zařízení. Některá jsou z působnosti předmětných ustanovení vyjmuta a veřejnost se tak řízení o jejich povolení účastnit nemůže.⁴⁷⁵ Tímto se tedy dále rozšiřuje okruh zařízení, jejichž povolování se veřejnost nemůže účastnit.

Na prvním místě je definován okruh osob, které musí být způsobem stanoveným v příloze č. 5 konzultovány, a to jako osoby, o kterých se příslušný úřad domnívá, že jsou nebo mohou být žádostí dotčeny, nebo na ní mohou mít zájem. Tyto označuje jako veřejné konzultanty (*public consultees*). Úřad tak není povinen konzultovat širokou veřejnost, ale pouze osoby, o kterých se domnívá, že mohou mít na věci zájem. Tím je mu dána potencionálně velká pravomoc určit, kdo bude konzultován. Nařízení příslušným úřadům ukládá přijmout takové kroky, které považuje za vhodné k informování veřejných konzultantů o podané žádosti a o čase a místě, kdy je možné bezplatně nahlédnout do registru, vyzvat veřejné konzultanty k podání připomínek a uvést kam a v jaké lhůtě je možné připomínky podat.⁴⁷⁶ V praxi příslušné úřady obvykle přistupují k zveřejnění skrze webové stránky.⁴⁷⁷

⁴⁷³ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 26 a 29.

⁴⁷⁴ KIRK, Elizabeth, BLACKSTOCK, Kirsty. Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes. *Journal of Environmental Law*. 2011, 23, s. 107. ISSN: 0952-8873.

⁴⁷⁵ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, příloha 5, čl. 5.

⁴⁷⁶ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, příloha 5, čl. 1-6.

⁴⁷⁷ KIRK, Elizabeth, BLACKSTOCK, Kirsty. Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes. *Journal of Environmental Law*. 2011, 23, s. 104. ISSN: 0952-8873.

Období, ve kterém probíhají konzultace, se nazývá konzultační období (*consultation communication period*) a činí 30 pracovních dní ode dne řádného podání žádosti. Samotná doba, kdy je k žádosti možné podat připomínky (tzn. doba ode dne zveřejnění informace o možnosti podávat připomínky do skončení lhůty k podávání připomínek, tzn. do skončení konzultačního období) není v nařízení stanovena, dle vyjádření Agentury životního prostředí nicméně obvykle činí 20 dní.⁴⁷⁸

V některých případech může být součástí rozhodnutí podmínka, k jejímuž provedení je potřeba souhlas jiné osoby. Typicky se bude jednat o souhlas vlastníka pozemku, ke kterému žadatel nemá žádná práva, na kterém je ovšem v souvislosti s provozem regulovaného zařízení nutné provést určité činnosti (např. provádět monitoring).⁴⁷⁹ Zahrne-li příslušný orgán podmínku vyžadující souhlas jiné osoby do rozhodnutí, je daná osoba povinna souhlas udělit. V případě, že má dotčený orgán v úmyslu do rozhodnutí zahrnout podmínky ve výše uvedeném smyslu, musí být osoba, jejíž souhlas se vyžaduje, náležitě konzultována. Příslušný úřad je tak povinen každou osobu, na kterou by se povinnost udělit souhlas mohla vztahovat, vyrozumět. Vyrozumění musí obsahovat informace o navrhované podmínce, pracích či jiných záležitostech, které tato podmínka vyžaduje, a místě, kam je ve lhůtě 20 pracovních dní ode dne, kdy bylo oznámení doručeno, možné zaslat své vyjádření.

Příslušný úřad musí před tím, než rozhodne o žádosti, vzít v úvahu veškeré připomínky podané na základě výše uvedeného (tzn. připomínky veřejných konzultantů, osob, jejichž souhlas se vyžaduje, a dalších subjektů stanovených nařízením). Nařízení výslovně nezakotvuje povinnost vzít v úvahu připomínky, které by byly příslušnému úřadu doručeny v návaznosti na zveřejnění žádosti v registru, jak bude popsán níže. Rozhodnutí musí být odůvodněno.⁴⁸⁰

S ohledem na procedurální zakotvení účasti veřejnosti je dále významná povinnost zakotvená v čl. 60 nařízení, který příslušným úřadům ukládá povinnost připravit a zveřejnit prohlášení o účasti veřejnosti (*Public Environmental Statement*), ve kterém daný úřad uvede své postupy, kterými naplňuje své povinnosti s ohledem na účast veřejnosti.⁴⁸¹ Při přípravě prohlášení musí daný úřad konzultovat osoby, o kterých se domnívá, že budou nebo mohou být

⁴⁷⁸ *Environmental permits: when and how we consult* [online]. Environment Agency [cit. 1. 3. 2020]. Dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/environmental-permits-when-and-how-we-consult/environmental-permits-when-and-how-we-consult>.

⁴⁷⁹ WOLF, Susan, STANLEY, Neil. *Wolf and Stanley on Environmental law*. 6.vydání. Abingdon: Routledge, 2013, s. 286. ISBN 0415685168.

⁴⁸⁰ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, příloha 5, odst. 6- 17.

⁴⁸¹ Agentura životního prostředí provozuje i své vlastní konzultační stránky <https://consult.environment-agency.gov.uk/>.

prohlášením dotčeny, nebo že na něm mají zájem. Při své činnosti pak úřad musí jednat v souladu se závazky uvedenými v prohlášení. Úřad musí prohlášení dle potřeb aktualizovat.⁴⁸²

Nařízení dále ukládá příslušným úřadům vést veřejný registr regulovaných zařízení, ve kterém jsou zveřejňovány veškeré žádosti, rozhodnutí, jejich změny, postoupení a vzdání se, jakož i veškerá podání vztahující se k těmto a veškeré donucovací příkazy, pozastavení činnosti apod. V registru se dále zveřejňují informace o veškerých deliktech, s výjimkou trestních řízení, která ještě nebyla ukončena. Z povinnosti zveřejnění v registru mohou být stanoveny výjimky v případech vztahujících se k národní bezpečnosti a dalších stanovených případech.⁴⁸³

4.3. Zhodnocení právní úpravy účasti veřejnosti ve Velké Británii

V druhé části této práce byly uvedeny základní požadavky na účast veřejnosti, jejichž naplnění směřuje k zajištění efektivní účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí. Proto i právní úprava VB, jak byla alespoň ve stručnosti představena výše, bude hodnocena skrze naplnění těchto požadavků. Poznatky učiněné o právní úpravě VB budou dále porovnány s právní úpravou ČR.

4.3.1. Zajištění účasti veřejnosti na řízeních s možným vlivem na životní prostředí

Veřejnost VB má možnost zapojit se do řady řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí. Procesy územního plánování a řízení o umístění stavebních záměrů jsou otevřené v zásadě komukoliv bez omezení. Každý má právo seznámit se se související dokumentací a uplatnit připomínky, se kterými se následně příslušné úřady musí vypořádat. Účast veřejnosti naopak není umožněna na udělování environmentálního povolení s ohledem na vybrané záměry nebo pokud žadatel požádá o povolení provozu regulovaného zařízení na základě standardních pravidel. Výhrady je možné vznést i s ohledem na procesy EIA a SEA, u kterých se veřejnost nemůže účastnit přípravy prohlášení o vlivu na životní prostředí. V řízení o samotném záměru má nicméně možnost podat připomínky i k němu a tím případně dosáhnout jeho změny či doplnění.

Paradoxně tak dochází k vyloučení či omezení účasti veřejnosti u procesů speciálně vedených pro účely ochrany životního prostředí. Tento závěr ovšem zřejmě není zas tak překvapivý, pokud si připomeneme historii účasti veřejnosti ve VB. Jak jsem již uváděla výše, VB má silnou tradici účasti veřejnosti ve věcech územního plánování a stavebních. Řízení

⁴⁸² Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 60.

⁴⁸³ Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 46-56 a příloha 27, odst. 1.

významná z hlediska ochrany životního prostředí byla veřejnosti naopak pro jejich technický ráz dlouho uzavřena a k proměně došlo až za notného přispění práva EU a AÚ. Nejedná se tedy v těchto řízeních o tolik zakořeněný princip, což může dle mého názoru vést k určité míře rezistence právní úpravy.

V ČR je situace přesně opačná, když minimálně co do správních řízení patří řízení s potencionálně největším dopadem na životní prostředí (např. IPPC, řízení navazující na proces EIA) v zásadě mezi jediná řízení, kde je účast veřejnosti, resp. spolků, umožněna a svým způsobem se tak jedná o řízení s nejvyšší úrovní účasti veřejnosti. Oblasti právní úpravy, u kterých je možné v rámci VB shledat největší nedostatky, jsou tak v ČR naopak oblastmi, kde je účast veřejnosti nejvyšší. I toto zjištění má nicméně své logické vysvětlení. Pro právní řád ČR je naopak zapojování veřejnosti v zásadě novým institutem přijímaným na základě mezinárodních a unijních závazků, a to právě s ohledem na řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí. Pro oba právní řády je tak zapojování veřejnosti do řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí něco nového. Zatímco ve VB ovšem byla veřejnost tradičně zapojována do jiných řízení a v rámci řízení speciálně vedených s ohledem na životní prostředí tak právní úprava zřejmě ještě nedosáhla takové úrovně, v ČR jsou tato řízení v zásadě jedinými řízeními, kde se veřejnost může zapojovat.⁴⁸⁴

Z výše uvedeného je patrné, že možnosti veřejnosti zapojit se do procesů významných z hlediska ochrany životního prostředí jsou ve VB a ČR značně rozdílné. Obecně lze nicméně říci, že zatímco ve VB je veřejnosti, a to veřejnosti v jejím širokém pojetí, umožněna účast v zásadě na všech řízeních vyjma stanovených výjimek, v ČR jsou naopak řízení, kde je účast veřejnosti umožněna, „výjimečná“. Obvykle navíc právní úprava umožňuje jen zapojení spolků.

4.3.2. Přiměřené, včasné a účinné informování v dostatečně rané fázi procedury

Požadavek na přiměřené, včasné a účinné informování v dostatečně rané fázi procedury, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřeny, bude opět zkoumán po jeho jednotlivých attributech.

Přiměřenost

Jasně vymezení toho, jakého záměru či plánu se rozhodování týká, je samozřejmým předpokladem i v právní úpravě VB, a to ačkoliv tento požadavek nemusí být ve všech právních předpisech explicitně zakotven. Vyplývá nicméně ze samotné povinnosti informovat o zahájení

⁴⁸⁴ Vyjma územního plánování, apod.

řízení, když nezbytným předpokladem řádného informování o zahájení řízení je i jednoznačné vymezení předmětu řízení.

Rozsah informací o zamýšleném záměru či plánu zveřejňovaných spolu s oznámením o zahájení rozhodovacího procesu je ve VB, jakož i obecně, do značné míry předurčen formou zveřejnění oznámení. „Fyzické“ formy zveřejnění (zveřejnění na místě, v novinách, na úřední desce) totiž, na rozdíl od zveřejnění na internetových stránkách, obvykle neumožňují zveřejnit celou žádost a související dokumentaci. To se odráží i na právní úpravě VB, která v případě fyzických forem zveřejnění, stejně jako v ČR, obvykle požaduje pouze základní vymezení záměru, které má být doplněno o informaci, kde je možné se seznámit se související dokumentací a jak je možné se do rozhodování zapojit.

Ve VB tento postup v některých případech ukládají přímo příslušné právní předpisy.⁴⁸⁵ V jiných se jedná o postup běžně zakotvovaný do prohlášení příslušných úřadů o jejich participačních postupech a vyplývá z povinnosti naplnit cíle stanovené pro participační postupy.⁴⁸⁶

Postup, kdy při fyzické formě zveřejnění – v ČR na úřední desce – jsou zveřejněny jen základní údaje doplněné o informaci, kde a v jakou dobu je možné se seznámit se související dokumentací, zvolil s ohledem na většinu řízení disponujících speciální úpravou účasti veřejnosti i český zákonodárce. Na rozdíl od právní úpravy VB, která do značné míry ponechává na uvážení příslušných úřadů, jaké informace je nezbytné zahrnout už v samotném „fyzickém“ oznámení, tyto speciální předpisy obvykle i přímo vymezují údaje zveřejňované již v rámci tohoto oznámení, byť v některých případech jen obecně. Stejně jako ve VB pak obvykle navazuje informace o tom, kde je v případě zájmu možné se seznámit se související dokumentací a získat tak další informace o záměru či plánu.⁴⁸⁷ Ne všechna správní řízení s potencionálním vlivem na životní prostředí ovšem v ČR disponují speciální právní úpravou účasti veřejnosti. V ostatních řízeních se použije obecná úprava SŘ, který výslovně neuvádí, které informace o záměru musí být v oznámení uvedeny.⁴⁸⁸ Oprávnění seznámit se se související dokumentací pak vyplývá z práva účastníků řízení nahlížet do spisu. SŘ příslušným úřadům výslovně neukládá povinnost na toto právo v rámci oznámení zahájení řízení upozornit a uvést informaci, na jakém místě a v jakých časech je možné ho využít, je to však běžnou praxí.

⁴⁸⁵ Ve VB např. The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, čl. 13 (proces SEA). Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, čl. 20 (proces EAI).

Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, čl.15, odst. 7 (plánovací povolení).

⁴⁸⁶ Příkladem je příprava lokálních plánů, ke kterým jsou příslušné úřady povinny vydávat prohlášení o zapojení komunity.

⁴⁸⁷ Např. ZIPPC § 8 odst. 2, SŘ § 172 odst.2, ZEIA §9b odst. 1, písm. a).

⁴⁸⁸ SŘ § 47.

Při formě oznámení na webových stránkách, či v elektronických registrech, se kterými právní úprava VB počíná v zásadě s ohledem na všechna řízení, bývá ve VB veškerá dokumentace přímo přístupná na těchto internetových stránkách. V ČR je související dokumentace zveřejňována spolu s oznámením na webových stránkách, předvídá-li právní úprava vedení elektronických informačních systémů (např. informační systém EIA, SEA nebo integrované prevence) nebo v případě přijímání územně-plánovací dokumentace. V případě správních řízení nedisponujících speciální úpravou zveřejňování ovšem bývá na webových stránkách zveřejněno jen samotné oznámení o zahájení řízení, a to pouze ve vymezených případech (např. řízení s velkým počtem účastníků). Seznámit se se související dokumentací pak mohou pouze účastníci řízení, a to skrze nahlédnutí do spisu.

S ohledem na výše uvedené lze shrnout následující. Ponecháme-li pro tuto chvíli stranou otázku, komu jsou přiznána účastnická práva, jeví se rozsah informací poskytovaných veřejnosti spolu s oznámením samotného rozhodovacího procesu ve VB i ČR jako dostatečný. Přístup ve VB může být nicméně, minimálně s ohledem na správní řízení, komfortnější, když veškeré informace bývají zveřejněny přímo na webových stránkách (viz např. registry o řízeních o vydání plánovacího povolení). V ČR dochází k zveřejnění podkladů na webových stránkách pouze při přijímání územně-plánovací dokumentace nebo pokud tak stanoví speciální právní úprava. Správní řízení fungující čistě na bázi spisů tuto možnost nenabízí, proto i osoby, kterým je přiznáno postavení účastníka řízení, jsou nuceny dostavit se do spisu osobně. Jistý diskomfort a praktické obtíže spojené s dostavením se do spisu přitom mohou být faktorem vedoucím k odrazení i těch osob, kterým je právo účastnit se na řízení přiznáno.

Rozšíření možnosti seznámit se s příslušnou dokumentací skrze dálkový přístup a s tím spojené zjednodušení účasti by v ČR bezesporu bylo pozitivním krokem směrem k širšímu zapojení veřejnosti.⁴⁸⁹ V ostatním jsem nicméně názoru, že původ nedostatků české právní úpravy netkví primárně v otázce přiměřenosti informací poskytovaných o záměru či plánu při oznámení zahájení řízení, ale v tom, komu český právní řád umožňuje účast na rozhodování a v důsledku toho i komu jsou oznámení adresována a informace zpřístupněny.

Včasnost

Co se týče včasnosti informování o rozhodování, hodnotím tento požadavek s ohledem na právní úpravu VB za v zásadě naplněný. Většina výše uvedených řízení ukládala příslušným úřadům VB zveřejnit informaci o vedení rozhodovacího procesu bezprostředně po podání žádosti

⁴⁸⁹ Na tuto cestu se ČR začíná postupně vydávat. Se spisy přístupnými účastníkům na dálku počítá například návrh nového stavebního zákona.

o schválení záměru či plánu či jiném způsobu zahájení rozhodovacího procesu. V některých případech dokonce mohlo dojít k informování i dříve s ohledem na předaplikační konzultace. Jelikož je otázka včasného informování do značné míry provázána s možností včasné účasti veřejnosti, když s oznámením zahájení rozhodovacího procesu bývá spojena i výzva k podání připomínek či jiné formy vyjádření, budu se této otázce blíže věnovat při rozboru požadavku samotné včasné účasti.

Účinnost

Právní úprava VB ponechává způsob zveřejnění v mnoha případech na uvážení příslušných úřadů a často tak nevymezuje konkrétní způsob zveřejnění, ale cíle, jakých má být dosaženo.⁴⁹⁰ S touto povinností pak bývá spojena povinnost přijmout prohlášení o účasti, ve kterém daný úřad zpracuje a zveřejní postupy, kterými naplňuje své povinnosti s ohledem na účast veřejnosti, tedy i postupy k účinnému informování veřejnosti.⁴⁹¹ Veřejnosti je přítom v některých případech umožněna účast již na přípravě takového prohlášení.⁴⁹²

Výše uvedený přístup VB je zjevně velice odlišný od přesného vymezení způsobů zveřejňování typického pro českou právní úpravu. Každý z těchto přístupů má své výhody i nevýhody. Volnost a svým způsobem i důvěra, kterou právní úprava VB vkládá v příslušné orgány, těmto orgánům umožňuje reagovat na konkrétní okolnosti a potřeby jimi řešených území nebo věcných oblastí a tyto náležitě zohlednit. Takovou možnost mají české orgány pouze výjimečně, a to například v případě zveřejňování návrhu na přijetí opatření obecné povahy, kdy vedle tradičního zveřejnění na úřední desce SŘ předpokládá v případě potřeby i zveřejnění jiným způsobem v místě obvyklém.⁴⁹³ Nezakotvení konkrétních způsobů zveřejňování jednotně pro všechny orgány ovšem na druhou stranu logicky vede k nejednotným postupům a tím i ke složitosti celého systému. Samozřejmě je potřeba počítat i s rizikem, že na straně příslušného orgánu nebude skutečná vůle informaci o probíhajícím řízení řádně zveřejnit, či pouze vadná úvaha o vhodných prostředcích zveřejnění, a způsob informování tak nebude dostatečně účinný.

V jiných případech naopak právní úprava VB způsoby zveřejňování informací o environmentálním rozhodování jasně vymezuje. Ty pak zahrnují například veřejné registry,⁴⁹⁴

⁴⁹⁰ Viz např. formulace *povinnost přijmout takové kroky, které příslušný úřad považuje za vhodné k informování (environmentální povolování), zveřejnit způsobem, u kterého je pravděpodobné, že se žádost dostane do pozornosti lidí žijících, pracujících a podnikajících v dané oblasti* (sousedský rozvojový příkaz), úprava účasti veřejnosti na přijímání prohlášení národní politiky aj.

⁴⁹¹ Např. prohlášení o účasti veřejnosti s ohledem na environmentální povolování, prohlášení o zapojení komunity s ohledem na lokální plány, aj.

⁴⁹² Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 60.

⁴⁹³ SŘ § 172 odst. 1.

⁴⁹⁴ Viz např. plánovací povolení, environmentální povolení, aj.

zveřejnění na webových stránkách,⁴⁹⁵ lokální noviny,⁴⁹⁶ zveřejnění na místě záměru⁴⁹⁷ nebo adresná vyrozumění konkrétních osob (obvykle mezujících vlastníků).⁴⁹⁸ Zpravidla bývá zakotvena kombinace více prostředků, nejčastěji plošné zveřejnění na webových stránkách spojené s jiným prostředkem cílícím přímo na vybrané osoby (oznámení na místě, adresné vyrozumění vybraných osob). Tím se i zvyšuje šance toho, že se informace skutečně dostane k adresátům.

Česká právní úprava naopak s kombinací více prostředků obvykle nepočítá. K zveřejňování na webových stránkách dochází v ČR pouze ve speciálně upravených případech. Za období veřejných registrů lze v případě ČR chápat portál cenia, na kterém je provozován informační systém k procesům EIA a SEA. Dalším příkladem může být informační systém integrované prevence. Na internetu, resp. na elektronických úředních deskách formou veřejné vyhlášky, jsou v ČR dále zveřejňovány informace o pořizování nástrojů územního plánování,⁴⁹⁹ jakož i samotné návrhy těchto nástrojů. S ohledem na správní řízení nedisponující speciální úpravou zapojování veřejnosti naopak právní úprava se zveřejňováním na internetu obvykle nepočítá. K zveřejnění oznámení o zahájení řízení formou veřejné vyhlášky vyvěšené na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup dochází při absenci speciální úpravy pouze v řízeních s velkým počtem účastníků. Širší veřejnost se tak může o zahájení řízení dozvědět pouze v těchto případech. Nebude jí však již umožněno nahlédnout do spisu a seznámit se s příslušnou dokumentací, když právo nahlížet do spisu mají pouze účastníci řízení nebo osoby, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod. Mezi ty ovšem nebývá širší veřejnost řazena.

Co se týče ostatních forem zveřejnění, jak je předvídá právo VB, oznámení na samotném místě záměru je v českém právním řádu ojedinělé. Může k němu být přistoupeno v situaci, kdy se o žádosti o vydání územního rozhodnutí má konat veřejné ústní jednání. V těchto případech SZ ukládá žadateli zajistit, aby informace o jeho záměru a o tom, že podal žádost o vydání územního rozhodnutí, byla bezodkladně poté, co bylo oznámeno zahájení územního řízení a nařízeno veřejné ústní jednání, vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem v oznámení.⁵⁰⁰ Jinak k oznámení na místě v zásadě nedochází. Význam této formy zveřejnění přitom nelze podceňovat ani v dnešní době. Zveřejňování informací na internetu je jistě efektivním a jednoduchým způsobem zveřejnění, předpokládá nicméně na straně adresátů konstantní

⁴⁹⁵ Viz např. plánovací povolení, lokální plán, plán sousedství, aj.

⁴⁹⁶ Viz např. plánovací povolení, proces EIA a SEA, záměry infrastruktury s národním významem, aj.

⁴⁹⁷ Viz např. plánovací povolení, proces EIA, aj.

⁴⁹⁸ Viz např. plánovací povolení.

⁴⁹⁹ SZ § 47 odst. 2, § 50 odst. 3 aj.

⁵⁰⁰ SZ § 87 odst. 2. Do 31.12.2012 toto ustanovení výslovně předvídalo vyvěšení na místě určeném stavebním úřadem nebo *na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit.*

sledování úředních desek úřadů či informačních systémů, což je v běžném životě často nereálné. Teoreticky tak může být větší šance, že se informace o probíhajícím řízení dostane ke svým adresátům v případě vyvěšení na místě, kde se takoví adresáti běžně pohybují, nežli zveřejněním na webových stránkách daného úřadu. Se zveřejněním v lokálních novinách český právní řád v zásadě nepočítá.

Lze tedy zjednodušeně řečeno uzavřít, že u rozhodovacích procesů, u kterých česká právní úprava počítá se zapojením širší veřejnosti, dochází k oznámení obvykle skrze webové stránky, ať již na speciálních informačních serverech nebo přes elektronickou úřední desku. Prostředky, kterými by se informace dostala do prostoru, ve kterém se veřejnost pohybuje běžně (např. oznámení na místě), aniž by musela sama aktivně informace o probíhajícím řízení vyhledávat, se v zásadě neužívají. V rámci správních řízení nedisponujících speciální úpravou pak obvykle dochází k adresnému vyrozumívání účastníků řízení, kterých je ovšem velmi omezený okruh. Toto navíc může být ve vymezených případech nahrazeno zveřejněním na úřední desce. Výše uvedené dle mého názoru nesvědčí o reálné snaze o zajištění co největší účasti veřejnosti skrze vyrozumění co největšího okruhu osob. Dospívám proto k závěru, že právní řád VB poskytuje účinnější nástroje informování veřejnosti než právní řád ČR.

Abych ovšem nebyla na českou právní úpravu příliš přísná, je vhodné připomenout, že disponuje i nástroji, na které jsem při studiu právní úpravy VB nenarazila, a které mohou být vysoce efektivní. Jedná se zejména o možnost požádat o informování o zahajovaných řízeních dle ZOPK či vodního zákona. Takovýto nástroj pro vymezené osoby snižuje všudypřítomné riziko, že nezaznamenají informaci o zahájení řízení a nebudou se tak moct řízení účastnit. Jedná se tak o velice efektivní nástroj, kterým právní úprava ČR disponuje nad úpravu VB.

4.3.3. Účasti v počátečním stádiu, kdy jsou všechny možnosti a alternativy otevřeny

Jak již jsem uvedla v části věnované včasnému informování, právní úprava VB ukládá příslušným orgánům informovat o rozhodování a spolu s tím umožňuje i podávat připomínky v zásadě u všech rozhodovacích postupů bezprostředně po zahájení procesu. S ohledem na některé plány (plán sousedství) a záměry (záměr větrné elektrárny s dvěma turbínami nebo výšce přesahující 15 metrů, sousedský rozvojový příkaz a dále záměry infrastruktury s národním významem s ohledem na zapojení vlastníků a uživatelů dotčených nemovitostí) je dokonce zakotvena povinnost informovat o plánu či záměru a provést konzultace ještě před podáním žádosti a spolu s žádostí podat zprávu o těchto konzultacích.

Jako určitou výjimku z výše uvedeného chápání právní úpravy procesů EIA a SEA. Nařízení SEA počítá s prvním zapojením laické veřejnosti až ve fázi, kdy příslušný orgán učinil rozhodnutí o tom, zda posuzovaný plán může mít významný vliv na životní prostředí a zda tedy bude nezbytné plán podrobit procesu posuzování vlivů. Před učiněním tohoto rozhodnutí jsou konzultovány pouze vymezené, převážně odborné, subjekty. Veřejnost nemá možnost se na tomto rozhodnutí podílet. Do procesu je zapojena až ve fázi, kdy už je tato otázka uzavřena. Veřejnost navíc nemá možnost se účastnit ani přípravy samotného prohlášení o vlivech na životní prostředí, a to jak v případě procesu SEA, tak EIA. Může se k němu vyjádřit až poté, co je přiložen k příslušnému návrhu plánu či záměru. Tento stav nepovažuji za souladný s požadavkem včasné možnosti zapojení se do rozhodování. Na jiné obdobné případy jsem nicméně při analýze právní úpravy VB nenarazila.

Informace o záměru a výzva k připomínkám bezprostředně po podání žádosti, a tedy na samotném počátku řízení, představuje v zásadě maximum toho, co lze reálně žádat. Ještě efektivnější zohlednění připomínek veřejnosti samozřejmě umožňují výše zmiňované konzultační procesy předcházející samotnému podání žádosti, se kterými je ve VB počítáno pouze v případě omezeného okruhu záměrů či plánů. Není ale reálně možné autoritativně zakotvovat *předaplikační* konzultace s ohledem na všechny záměry, když tyto bezesporu vedou k prodlužování celého procesu a je tak vhodné k nim přistoupit pouze v odůvodněných případech. Mezi takové patří řízení s potencionálně velkým dopadem na veřejnost, kde lze předpokládat zapojení široké veřejnosti, a kde zájem na kvalitním provedení zohledňujícím veškeré přítomné zájmy značně převažuje nad zájmem na rychlosti řízení. Skutečnost, že *předaplikační* fáze konzultací není zakotvena na všech rozhodovacích postupech, proto nevnímám jako nedostatek právní úpravy VB.

Právní úprava ČR je co do včasnosti informování o environmentálním rozhodování a možnosti včasného zapojení veřejnosti do tohoto rozhodování nastavena velmi podobně jako právní úprava VB, když osoby, kterým je umožněna účast na řízení, jsou o řízení a možnosti zapojení obvykle informovány bez zbytečného odkladu poté, co je řízení zahájeno.⁵⁰¹ Možnost zapojení se na samotném počátku řízení je navíc veřejnosti dána i s ohledem na procesy SEA a EIA, u kterých obou je veřejnosti umožněno účastnit se i přípravy samotného stanoviska SEA/EIA, a to již na počátku procesu a včetně zjišťovacího řízení.⁵⁰² Právní úprava ČR tak poskytuje včasnější možnost zapojení veřejnosti do procesů SEA a EIA než VB.

⁵⁰¹ Příkladem může být úprava obsažená v SR §47 odst. 1, která se subsidiárně použije na veškerá správní řízení.

⁵⁰² ZEIA § 10c odst. 2 a 3 a 10d odst. 2.

Naopak s konzultačními postupy předcházejícími podání žádosti a zahájení řízení česká právní úprava nepočítá⁵⁰³, ač tyto se v posledních letech stávající dobrou praxí realizovanou ze strany některých žadatelů dobrovolně. Zakotvení povinnosti konzultovat veřejnost ještě před podáním žádosti a předložení dokladů prokazujících splnění této povinnosti spolu se samotnou žádostí by se přitom s ohledem na některé záměry mohlo jevit jako žádoucí. Konzultace veřejnosti ještě před podáním žádosti může výrazně zvýšit pravděpodobnost, že výsledkem řízení bude kvalitní rozhodnutí zohledňující všechny přítomné zájmy, které bude akceptováno dotčenou veřejností. Mnohdy je možné setkat se s neochotou žadatelů změnit záměr oproti stavu, tak jak byl předložen v žádosti. Toto může mít příčinu mimo jiné v tom, že předpokladem podání žádosti je řádné zpracování úplné dokumentace⁵⁰⁴, které je finančně náročné. V úvahu je rovněž nutné vzít administrativní zátěž spojenou se změnou podané žádosti. Žadatelé proto mohou po zahájení řízení více inklinovat k prosazení svého záměru navzdory odporu veřejnosti, oproti předložení nové upravené dokumentace a zahájení celého řízení ohledně této nové dokumentace takřkajíc nanovo. Pro účely *předaplikačních* konzultací by ovšem stačila dokumentace o podstatně nižší úrovni rozpracování, což by pro žadatele znamenalo i menší *utopené náklady*, s čímž by mohla být spojena i větší ochota přistoupit ke změně záměru. Vedle výše uvedeného je nezbytné upozornit i na možné psychologické dopady, když namísto podání námitek či připomínek, které jsou v českém kontextu často chápány jako znak odporu proti plánovanému záměru, *předaplikační* konzultace jsou způsobilé navodit pocit spolupráce, což se může pozitivně odrazit i na jednání jednotlivých aktérů. Zakotvení *předaplikačních* konzultací s ohledem na některé záměry s výrazným dopadem na veřejnost proto považuji za jeden z možných zdrojů inspirace pro českou právní úpravu.

4.3.4. Rozumné lhůty

Na rozdíl od formy, kterou je veřejnost informována o environmentálním rozhodování, ohledně lhůt k vyjádření veřejnosti právní úprava VB zpravidla příslušným úřadům nenechává prostor k uvážení a minimální lhůty stanovuje v zásadě vždy autoritativně. V případě územního plánování se jedná obvykle o lhůtu 6-ti týdnů ode dne oznámení.⁵⁰⁵ Lhůty stanovené pro povolování záměrů se pak zpravidla pohybují v rozmezí 14 – 30 dní ode dne oznámení.

⁵⁰³ Za blízky institut lze nicméně považovat zveřejnění zadání územního plánu dle §47 odst. 2 SZ. Obdobné výstupy pak může teoreticky přinést i proces EIA.

⁵⁰⁴ Ač podrobnost dokumentace např. pro územní a stavební řízení se bezesporu může lišit.

⁵⁰⁵ Např. The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, čl. 14 nebo The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012, čl. 14 odst. 1, písm. a) bod 4.

Poměrně nestandardní je vymezení lhůty s ohledem na environmentální povolení, kdy není vymezena nejkratší možná lhůta, která musí být veřejnosti poskytnuta, ale lhůta ode dne podání žádosti do dne, kdy musí být konzultační procesy ukončeny. V rámci tohoto období není stanovena lhůta, ve které musí úřad žádost zveřejnit, ani minimální doba, která musí být veřejnosti poskytnuta. Čím později přitom úřad žádost zveřejní, tím kratší zbude lhůta pro veřejnost do konce konzultačního období. Dle vyjádření Agentury životního prostředí nicméně obvykle činí lhůta poskytnutá veřejnosti k podání připomínek 20 dní, což se zdá být přiměřené.

Lhůty poskytované veřejnosti ve VB jsou srovnatelné se lhůtami, které poskytuje česká právní úprava (v některých případech delší). S ohledem na splnění tohoto požadavku proto nemám větších výtek ani doporučení.

4.3.5. Přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování

Rozsah informací poskytovaných veřejnosti byl již řešen s ohledem na princip přiměřeného informování při oznámení rozhodovacího procesu. Vzhledem k tomu, že přístup k informacím a podkladům není v průběhu řízení ve VB omezován a registry či jiná místa, kde se veřejnost mohla seznamovat s dokumentací k záměru či plánu při zahájení řízení, jsou přístupná i v průběhu a nadto jsou doplňována o další podklady, lze s ohledem na tento princip dospět k obdobným závěrům. Veřejnost má široké možnosti seznámit se s podklady pro rozhodování, a to včetně všech stavebních záměrů.

Podobně i u české úpravy jsou závěry co do přístupu k informacím v průběhu řízení obdobné jako s ohledem na informace přístupné při oznámení rozhodovacího procesu, když ani podle české právní úpravy se rozsah přístupných informací v průběhu řízení obvykle neomezuje, nýbrž dochází k doplňování dalších podkladů.⁵⁰⁶ Problematickým bodem ovšem v ČR je již výše zmiňovaný okruh osob, kterým jsou přiznána účastnická práva, včetně možnosti se seznamovat s dostupnou dokumentací. Stejně jako informační systémy EIA, SEA či integrované prevence zůstávají veřejnosti přístupné po celou dobu rozhodování ve stejném rozsahu, zůstávají i správní spisy, včetně těch stavebních, obvykle přístupné jen osobám, kterým je přiznáno postavení účastníků řízení nebo které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod. Jak přitom již bylo uvedeno výše, postavení účastníka řízení bývá v ČR přiznáno jen velmi omezenému okruhu osob. Otevřenost spisů široké veřejnosti s ohledem na všechny stavební záměry ve VB proto stojí v silném kontrastu proti jejich zásadní uzavřenosti v ČR.

⁵⁰⁶ Výjimky lze nalézt u konzultativních forem účasti na správních řízeních.

Omezení práva nahlížet do spisu pouze na vymezené osoby má v ČR samozřejmě svůj význam. V dokumentaci se mohou nacházet informace, jejichž zveřejnění by mohlo představovat zásah do soukromí osob (např. uspořádání místností v rodinném domě) či autorských práv (např. s ohledem na projektovou dokumentaci a architektonické řešení).⁵⁰⁷ To ovšem neplatí pro veškerou dokumentaci obsaženou ve spisech (např. stanoviska dotčených orgánů). Nadto se nelze ubránit dojmu, že míra uzavřenosti spisů a horlivost, s kterou bývá v ČR střežena, nejsou vždy výrazem potřeby hájit tato práva a hodnoty před reálnou hrozbou jejich narušení, ale stále převládajícího náhledu na účast veřejnosti jako zátěže pro rozhodující aparát, jakož i individualistického přístupu k stavebním a obdobným záměrům. Jak jinak si vysvětlit, že ve VB mohou být veřejně přístupné elektronické registry, ve kterých je zveřejněna veškerá dokumentace a podání, aniž by toto zjevně vyvolávalo větší obtíže s ohledem na právo na soukromí či autorská práva, v ČR je ovšem takový systém jen velmi těžko představitelný.

V českém kontextu se zdá být, alespoň prozatím, zcela nereálné otevírat spisy v míře, jak jsou přístupné ve VB. Přesto bych považovala za vhodné prověřit možnost nějakého kompromisního řešení zpřístupňujícího alespoň základní údaje o záměru a závazná stanoviska dotčených orgánů širší veřejnosti (jak k tomu ostatně dochází v případě řízení navazujících na proces EIA), nikoliv již například podání sousedů, a to při zachování širších práv dotčené veřejnosti. Tímto by do řízení mohly být vneseny přínosy účasti veřejnosti (transparentnost, kontrola, aj.), ovšem zároveň nedošlo k zásadnímu ohrožení výše uvedených jiných zájmů.

Otevřenost řízení ve VB a míra informací zveřejňovaných v rámci veřejných registrů široké veřejnosti, aniž by toto činilo zjevné problémy, by tak mohla být další inspirací pro ČR a pro přehodnocení stávajícího přístupu, co do uzavřenosti spisů.

4.3.6. Možnost předkládat připomínky a podklady

Právní úprava VB neobsahuje žádná omezení možnosti veřejnosti předkládat připomínky, informace, rozborů a stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní (vyjma lhůt, ve kterých musí být předloženy). V zásadě veškerá oznámení předvídaná právní úpravou VB k informování veřejnosti o zahájení či posunu v rozhodovacím procesu jsou doprovázena informací o možnosti předkládat k plánu či záměru své připomínky a jiné podklady. Příslušné úřady jsou pak povinny přijmout vše, co veřejnost považuje za relevantní, a předvídaným způsobem se s tím vypořádat. Tento stav odpovídá AÚ, která požaduje, aby právo předkládat připomínky bylo poskytnuto široké veřejnosti a aby veřejnost mohla předkládat cokoliv považuje za relevantní.

⁵⁰⁷ Riziko zásahu rozebírá například NSS v rozsudku ze dne 23. 7. 2019, čj. 2 As 256/2017-48.

Jiná situace je v ČR, a to opět zejména s ohledem na správní řízení. Až na výjimky se mohou správních řízení účastnit a vyjadřovat se k jejich předmětu jen účastníci řízení. I ti pak mohou být omezováni na tom, co mají právo v rámci řízení namítat. Příkladem je územní a stavební řízení, v rámci kterého jsou účastníci odlišni od žadatele oprávněni uplatňovat námítky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčeno jejich právo nebo zájem, který v řízení hájí. Jiné námítky mohou být odmítnuty s odůvodněním, že daným osobám vznášet takové námítky nepřísluší. Zmiňovaná ustanovení jsou nežádoucím omezením možnosti účasti již tak obvykle značně omezeného okruhu zástupců veřejnosti na daných řízeních a tím i omezením zdroje informací. Pozitiva toho, že veřejnost může do řízení vnést validní postřehy, které by jinak orgánům ušly, považuji za převažující nad potřebou „ulehčit“ úřadům tím, že se některými vznesenými připomínkami nebudou muset zabývat. Oprávnění veřejnosti předkládat připomínky je tak v ČR v některých řízeních oproti VB podstatně omezováno a dle mého názoru by tento přístup českého zákonodárce měl být přehodnocen.

Umožnění podávání připomínek všem bez osobního či věcného omezení, nevede, alespoň ve VB, k zahlcení rozhodujících orgánů. Je proto namístě zvážit, zda by nebylo možné (ideálně za podpory a na základě výsledků patřičných studií) zahodit strach, že zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů povede k jejich neúměrnému prodlužování, a poskytnout české široké veřejnosti na všech řízeních významných z hlediska ochrany životního prostředí alespoň konzultativní formu účasti. Jsem názoru, že pokud by byla široké veřejnosti umožněna pouze konzultativní účast, tzn. umožněno seznámit se s podklady a podat připomínky, se kterými by se úřady musely v základní formě (například po věcných okruzích) vypořádat, nepředstavovalo by toto ve srovnání s přínosy, které by veřejnost mohla do řízení vnést, neúměrnou zátěž na úřady. Spolkům zabývajícím se ochranou životního prostředí a jiným přímo dotčeným osobám – tedy dotčené veřejnosti - je pak vhodné ponechat kvalifikovanou účast, včetně možnosti podávat opravné prostředky.

4.3.7. Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti

Povinnost vzít v úvahu výsledky účasti veřejnosti je ve VB ukládána v zásadě ve veškerých výše rozebíraných řízeních. S ohledem na některé z nich se právní úprava omezuje pouze na zakotvení tohoto cíle. Příkladem může být právní úprava regulující environmentální povolování (IPPC), která ovšem zároveň příslušným orgánům ukládá připravit a zveřejnit prohlášení o účasti veřejnosti stanovující konkrétní postupy prováděné daným úřadem k naplnění jeho povinností a lze tak předpokládat, že tato prohlášení budou obsahovat i konkrétní závazky

k zohlednění výsledků konzultací. V jiných případech právní úprava VB výslovně předpokládá zpracování zpráv o proběhlých konzultacích včetně informací o tom, jak byly připomínky veřejnosti zohledněny.⁵⁰⁸ Zvláštní postavení mají referenda pořádaná ohledně plánu sousedství a sousedského rozvojového příkazu, kdy po proběhlých konzultacích, ke kterým je vydáváno prohlášení o zapracování připomínek, veřejnost rozhoduje o přijetí samotného plánu či záměru.

Česká právní úprava s ohledem na jednotlivá řízení počítající se zapojením veřejnosti obvykle výslovně zakotvuje požadavek, aby byly při rozhodování vzaty v úvahu výstupy konzultací a aby byl uveden způsob, jak byly vypořádány.⁵⁰⁹ Možnost o určitém plánu či záměru rozhodnout samostatně naopak veřejnosti nepřiznává.⁵¹⁰ Toto by tedy potencionálně rovněž mohlo být zdrojem inspirace pro českého zákonodárce. Instituty, které do právního řádu VB přinesl *Localism Act 2011* jsou nepochybně velice zajímavé a inspirativní. Jejich uvedení do českého právního řádu by ovšem znamenalo tak zásadní změnu, že není v možnostech této práce se jí podrobně zabývat. Tento výsek práva VB proto ponechávám jako pouhou informaci o dalších směrech, kterými by se české právo mohlo vydat. Nadto jsem názoru, že stávající úprava účasti veřejnosti na tradičních rozhodovacích procesech trpí v ČR takovými nedostatky, že je namístě nejdříve se zabývat těmito. Až bude zajištěna skutečně efektivní účast veřejnosti v rámci běžných postupů, bude možné uvažovat o tom, zda ji nedoplnit o další zcela nové formy účasti jako nadstavbu postupů základních.

4.3.8. Informování veřejnosti o vydaném rozhodnutí a jeho zpřístupnění

Oznámení o vydání rozhodnutí včetně informace o tom, kde je možné se s ním seznámit, případně jeho přímé zveřejnění v registrech či jiná forma poskytnutí, je opět běžnou povinností zakotvovanou právním řádem VB.

Obdobně tomu je i v případě ČR, ač zde právní úprava opět naráží na to, komu je přiznáno postavení dotčené veřejnosti, resp. účastníka řízení. Od toho se následně odvíjí i to, kdo je o rozhodnutí informován a zvolená forma oznámení. O vydaných správních rozhodnutích tak jsou, vyjma řízení s velkým počtem účastníků nebo řízení, u kterých speciální předpisy stanoví jinak,⁵¹¹ informování pouze účastníci těchto řízení.

⁵⁰⁸ Např. zpráva o vyjádření osob vyzvaných ke konzultacím a o tom, jak tyto byly vzaty v úvahu, a souhrn vyjádření širší veřejnosti a jí vznesených hlavních otázek připravované k lokálnímu plánu.

⁵⁰⁹ Např. ZEIA § 7 odst. 3, písm. c) a příloha VI, část II, bod 5.

⁵¹⁰ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, umožňuje konat místní referendum pouze o věcech spadajících do samostatné působnosti obcí nebo statutárního města. Povolování záměrů ovšem patří do přenesené působnosti. Jednotlivé kroky přípravy územně-plánovací dokumentace pak spadají jak do samostatné, tak přenesené působnosti.

⁵¹¹ Např. ZIPPC § 13 odst. 9, ZEIA §9b.

Otázka účinnosti oznámení je v zásadě shodná jako v případě oznámení zahájení rozhodovacího procesu a není tedy nutné se jí zde opakovaně zabývat.

4.3.9. Transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti

Právní úprava jednotlivých rozhodovacích procesů včetně možnosti veřejnosti se jich účastnit se ve VB značně liší. Příslušné právní předpisy vždy stanovují základní právní rámec. Zatímco s ohledem na některá řízení (např. řízení o povolování stavebních záměrů) pak navazuje i podrobnější zakotvení participačních postupů, v jiných případech je stanovení jejich přesné podoby ponecháno již na samotné rozhodující úřady (např. environmentální povolování). Právní úprava nicméně v případech, kdy ponechává příslušným úřadům větší prostor k stanovení svých konzultačních postupů, obvykle těmto ukládá i povinnost přijmout vlastní dokument zakotvující tyto participační postupy.⁵¹² Vždy se proto jedná o předem dané postupy, které tak jsou pro veřejnost předvídatelné. Rozdílnost jednotlivých participačních procesů, a to i s ohledem na stejná řízení prováděná jinými orgány na základě jejich vlastních participačních pravidel, nicméně logicky vede ke složitosti systému a tím i k riziku zhoršené orientace v systému příslušníky veřejnosti.

Příležitosti k získání informace o tom, že probíhá rozhodování, a o možnosti se zapojit jsou obecně široké. V zásadě vždy dochází k zveřejnění na internetu a o rozhodování má tak možnost se dozvědět kdokoliv. Rozdílný přístup je pak volen s ohledem na osoby, které mohou být plánem či záměrem dotčeny, když vůči těmto je nad rámec zveřejnění na internetu přístupováno k dalším formám zveřejnění. Tím se u těchto osob zvyšuje šance, že se k nim dostane informace o rozhodovacím procesu a že se ho následně i skutečně účastní. V tomto nicméně nelze spatřovat nespravedlnost systému, když je pochopitelné a vhodné, aby se na rozhodování podílely zejména osoby, které jím mohou být nejvíce dotčeny. Vymezení osob, které bývají speciálně vyrozumívány a konzultovány, se s ohledem na jednotlivé participační postupy liší. I stanovení okruhu těchto osob přitom bývá mnohdy ponecháno na uvážení příslušného úřadu a může mu tak být pouze obecně uloženo, aby vyrozuměl a konzultoval osoby, o kterých se tento úřad domnívá, že mohou být rozhodováním dotčeny. Tímto je rozhodujícím úřadům v některých případech dána široká možnost vlastního uvážení a potencionálně i libovůle. Na druhou stranu je ovšem třeba mít na paměti, že se obvykle jedná o vyrozumívání nad rámec zveřejnění na webových stránkách adresovaného všem. Je přitom zřejmé, že pokud mají úřady

⁵¹² Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, čl. 60.

pružně reagovat na to, kdo může být daným rozhodováním v daném případě, a často i nad rámec již vymezených subjektů, dotčen, nelze toto rigidně zakotvit do právního předpisu.

Právní řád VB v zásadě neomezuje osoby, které se mohou k plánu či záměru vyjádřit. Možnost podat připomínky je poskytnuta všem. Rovněž nedochází k omezení věcného rozsahu připomínek.

S ohledem na výše uvedené jsem názoru, že požadavek na transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti je, byť s výhradou složité orientace v systému, ve VB v zásadě naplněn. Jinou otázkou je, jak jsou požadavky stanovené právním rámcem uváděny v život, a to zejména s ohledem na širokou možnost uvážení rozhodujících orgánů. Okruh osob, se kterými orgány jednají jako s dotčenou veřejností, je některými autory kritizován a nelze tak vyloučit, že může v konkrétních případech docházet k nespravedlivému vymezení konzultovaných osob.⁵¹³

I právní řád ČR poskytuje jasný a předem daný rámec účasti veřejnosti. Roztříštěnost právní úpravy, ač i v ČR značně vysoká, je v porovnání s VB nižší. Pro všechny rozhodující úřady platí stejná pravidla a participační postupy proto jsou, alespoň z tohoto hlediska, jednodušší na orientaci. Právní řád ČR se proto jeví jako transparentnější. Přesné vymezení pravidel účasti veřejnosti ovšem bývá mnohdy využíváno spíše k stanovení limitů účasti, nežli její podpoře.⁵¹⁴ Rovněž nebývá koncipováno jako zákonné minimum, na které by pak rozhodující orgány navazovaly dle vlastního zvážení konkrétního případu, ale jako to jediné, čím je účast veřejnosti zajišťována.

Česká právní úprava neumožňuje všem, kteří by mohli být rozhodovacími procesy významnými z hlediska životního prostředí dotčeni, či na nich mít zájem, se takového rozhodování účastnit, nebo se o nich alespoň dozvědět dříve, než dojde k vydání a realizaci rozhodnutí. Vývoj právní úpravy, a to zejména s ohledem na stavební řízení, navíc vykazuje jasný trend preference zájmů stavebníků na úkor nositelů jiných zájmů, které mohou být v rámci řízení dotčeny. Toto se samozřejmě negativně odráží i na dosažení kritéria *spravedlivého rámce účasti veřejnosti* v ČR.

Zatímco kritérium transparentnosti tak v ČR hodnotím za více naplněné, s kritériem spravedlnosti tomu je přesně naopak.

⁵¹³ KIRK, Elizabeth, BLACKSTOCK, Kirsty. Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes. *Journal of Environmental Law*. 2011, 23, s. 98. ISSN: 0952-8873.

⁵¹⁴ Viz omezení okruhu námitek účastníků územního a stavebního řízení dle SZ.

4.3.10. Přístup k účasti veřejnosti

Jak vyplývá z výše uvedeného, ačkoliv právní úprava účasti veřejnosti ve VB rozhodně není bez vad a v některých případech může dojít i k vyloučení veřejnosti z rozhodování, a to paradoxně v procesech nejúžeji spjatých s ochranou životního prostředí, stále je možné dojít k obecnému závěru, že možnosti veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů jsou ve VB vysoké, a to nejenom v řízeních vztahujících se k životnímu prostředí.

Množství řízení, kterých se může veřejnost ve VB účastnit, ovšem na druhou stranu zvyšuje riziko zahlcení veřejnosti a vzniku tzv. „únavy z konzultací“ (*consultation fatigue*). Tomu bezesporu přispívá i složitost celého systému a v neposlední řadě i pochyby veřejnosti, zda na jejich připomínky bude skutečně brán zřetel.⁵¹⁵

Penny Norton a Martin Hughes k tomuto uvádí: *„Mnohost prostředků, prostřednictvím kterých je možno se vyjádřit, a zvyšující se pravděpodobnost, že bude nasloucháno, nemusí nutně vést k zvýšení množství těch, kteří přispívají k diskuzi ve věcech jako je plánování. Naopak, naše rušné životy nám nyní poskytují tolik možností k předložení názoru na koupi, komentování ve Facebookové skupině nebo doplnění úředního výzkumu, že můžeme být zaplaveni žádostmi o vyjádření a trpět tím, co se stalo známým pod pojmem únava z konzultací. Únava z konzultací může být způsobena také lokální autoritou vedoucí nebo umožňující mnohonásobné konzultace na určitém místě, nebo vyhledáváním přílišného zapojení v komplexních a těžko uchopitelných plánovacích otázkách při přípravě například územního plánu. Při zahlcení přílišným množstvím žádostí o zpětnou vazbu, se většina lidí rozhodne odpovídat organizaci, ke které má nejsilnější vztah, nebo se zapojit ve věci, ke které má silný postoj. V důsledku toho u lidí, kteří nemají zvláštní vztah ke společnosti navrhující určitý záměr v jejich okolí či nemají silný názor na to, zda bude zrealizován, či nikoliv, je menší pravděpodobnost, že se zapojí do debaty s developerem, než by tomu bylo dříve. Tato skupina bývá, poněkud optimisticky, nazývána jako „mlčící většina“. Jednotlivci se rovněž obvykle zdráhají k zapojení do plánovacích diskuzí, pokud mají pocit, že jejich zapojení pravděpodobně nic nezmění, zřejmě proto, že se dříve zapojili do konzultace o jiné plánovací otázce a domnívají se, že jejich zapojení mělo pouze malý dopad. Překonání takového přístupu vyžaduje od developera vybrat téma konzultací velmi pečlivě, zavázat se k čisté dvoustranné konzultaci, komunikovat způsobem, který je jasný*

⁵¹⁵ POTTER, Dominic. *Public Participation in the UK, Lessons from the UK experience*. Background paper for a SIGMA workshop on consultation. [online]. Sigma web, 2008 [cit. 28. 10. 2019]. Dostupné zde: <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/41838063.pdf>. s. 4.

*a srozumitelný (nejen, co se týče zvoleného slovníku, ale i struktury konzultací), vybrat konzultační strategii, která motivuje lidi, a zavázat se k vypořádání všech připomínek.*⁵¹⁶

Zatímco nejpalčivějším tématem právní úpravy ČR se zdá být omezený okruh osob, kterým je umožněno účastnit se rozhodování, velkým tématem VB je samotná metodika participačních procesů a motivace veřejnosti k účasti, a to nejenom v oblasti životního prostředí.

Právní úprava VB umožňuje veřejnosti účastnit se celé řady řízení. To ovšem paradoxně může mít při nezvolení správné metodiky rovněž negativní dopad na efektivní účast veřejnosti. Jak uvádí skupina autorů Edward Ochieng, Andrew Price a David Moore, špatnou konzultací není jen nedostatečná konzultace, ale i přílišná konzultace.⁵¹⁷

Velké množství řízení, na kterých je ve VB umožněna účast veřejnosti, spolu s výše zmiňovanou různorodostí jednotlivých konzultačních procesů vytváří pro laickou veřejnost labyrint konzultačních procesů, ve kterém je složité se zorientovat. To může ve svém důsledku vést k odrazení veřejnosti od účasti na rozhodovacím procesu.⁵¹⁸ Odborná literatura VB se proto spíše než na zmapování řízení, kterých je možné se účastnit, zaměřuje na samotné procesy a zajištění toho, aby zapojení veřejnosti bylo co nejefektivnější, mělo reálný pozitivní dopad na výsledek rozhodovacího procesu, veřejnost byla maximálně motivována k účasti a aby bylo minimalizováno riziko vzniku únavy z konzultací.⁵¹⁹ Obdobně se i příslušné úřady při nastavování svých konzultačních procesů snaží, nebo alespoň deklarují snahu, postupovat způsobem, aby nedošlo k zahlcení veřejnosti a veřejnost naopak byla k účasti co nejvíce motivována. Tato snaha přitom není vyvíjena jen s ohledem na spolky, ale i na jednotlivce.⁵²⁰ Opakujícím se doporučením k snížení rizika *únavy z konzultací* je pečlivý výběr otázek, se kterými se úřady na veřejnost obrátí, lepší zacílení adresátů konzultací, jednoduchost zapojení, srozumitelnost a posílení vědomí veřejnosti, že výstupy konzultačních procesů budou vzaty v úvahu v rámci finálního rozhodnutí.⁵²¹

⁵¹⁶ NORTON, Penny, HUGHES Martin. *Public Consultation and Community Involvement in Planning: A twenty-first century guide*. 1.vydání. London: Routledge, 2017. s. 41-42. ISBN 9781315563664.

⁵¹⁷ OCHIENG, Edward, PRICE, Andrew, MOORE, David. *Major Infrastructure Projects: Planning for Delivery*. 1.vydání. Londýn: Palgrave, 2017. s. 139. ISBN 1137515856.

⁵¹⁸ POTTER, Dominic. *Public Participation in the UK, Lessons from the UK experience*. Background paper for a SIGMA workshop on consultation. [online]. Sigma web, 2008 [cit. 28. 10. 2019]. Dostupné zde: <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/41838063.pdf>. s. 5.

⁵¹⁹ NORTON, Penny, HUGHES Martin. *Public Consultation and Community Involvement in Planning: A twenty-first century guide*. 1.vydání. London: Routledge, 2017. ISBN 9781315563664.

OCHIENG, Edward, PRICE, Andrew, MOORE, David. *Major Infrastructure Projects: Planning for Delivery*. 1.vydání. Londýn: Palgrave, 2017. s. 139. ISBN 1137515856.

⁵²⁰ CHWALISZ, Claudia. *Citizen engagement in politics and policymaking: Lessons from the UK* [online]. Populus, 2017 [cit. 1. 3. 2020]. Dostupné zde: <http://www.populus.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/Citizen-Engagement-Report-002.pdf>. s. 10.

⁵²¹ NORTON, Penny, HUGHES Martin. *Public Consultation and Community Involvement in Planning: A twenty-first century guide*. 1.vydání. London: Routledge, 2017. ISBN 9781315563664.

Výše uvedeným nechci navodit dojem, že situace je ve VB zcela ideální. Je možné zaznamenat kritiku, že některé participační postupy jsou vedeny spíše k „odškrtnutí povinnosti“, nežli skutečným zájmem o seznání náhledu veřejnosti. Minimálně je ovšem zapojení veřejnost prezentováno jako žádoucí a něco, k čemu by měly úřady v maximální možné míře směřovat.

Z výše uvedeného je zřejmé, že situace ve VB a ČR se podstatně liší. Zatímco v ČR převládá strach z toho, že posílení účasti veřejnosti povede k zpomalení procesů a blokování důležitých záměrů, VB se potýká s otázkou, jak zapojení veřejnosti posílit. Jedním z paradoxních opatření se zdá být nezapojování veřejnosti v zásadě do jakéhokoliv rozhodování, ale pečlivý výběr těch rozhodovacích procesů, na kterých může mít veřejnost skutečně zájem, aby se tato řízení v záplavě jiných řízení neztratila.

ČR rozhodně není v situaci, aby se takových vedlejších dopadů a zahlcení veřejnosti záplavou participačních procesů obávala. Je nicméně určitě vhodné si uvědomit, že vedle samotného okruhu participačních procesů je potřeba věnovat pozornost i jejich průběhu, což je otázka, které aktuálně není v ČR věnována dostatečná pozornost, a to zřejmě právě z důvodu, že veřejnost ČR je stále nucena vybojovávat si „jestli vůbec“ bude zapojena, nikoliv „jak“.

Co mají právní úpravy VB i ČR naopak společné, je absence předpisu, který by jednotně upravoval, byť alespoň v základech, veškeré konzultační procesy a těmto tak dával základní jednotný rámec. Roztříštěnost úpravy a mnohost participačních procesů vede k složitosti celého systému a ztížené orientaci adresátů, což bezesporu je jedním z prvků odrazujících veřejnost od účasti na rozhodovacích procesech. Čím více typů participačních procesů je, tím je těžší i orientace v nich.

Možná právě proto, že ČR v porovnání s VB aktuálně nedisponuje tolika participačními procesy, má i jednodušší situaci pro přijetí jednotčího předpisu, který by zakotvil základní postup a zásady společné pro všechny participační postupy a tím pro veřejnost zjednodušil orientaci v právní úpravě účasti veřejnosti. Tímto by dle mého názoru bylo možné předejít situaci, ve které se aktuálně nachází VB, až se v budoucnu, jak si nadále přes aktuální nepříznivé klima troufám doufat, rozšíří možnost zapojení veřejnosti i do dalších rozhodovacích postupů v ČR a tím se i zvýší nároky na orientaci v těchto postupech. Při přípravě jednotčího právního předpisu by bezesporu bylo vhodné zaměřit se i na metodiku participačních postupů, u kterých může VB nabídnout široké zkušenosti.

4.4. Dílčí závěry

VB je zemí se silně zakořeněnou tradicí účasti veřejnosti. Institut účasti veřejnosti se v právním řádu VB uplatňoval ještě před přistoupením VB k AÚ a vstupem do EU, a to zejména v oblasti územního plánování. Právě přistoupení k AÚ a vstup do EU ovšem byly významné z hlediska řízení s potencionálním vlivem na životní prostředí, která byla po dlouhou dobu považována za příliš technická a odborná pro zapojení veřejnosti. V současnou dobu je veřejnosti umožněno zapojit se do většiny řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí. Přesto je nadále možné identifikovat i řízení, na kterých veřejnosti účast umožněna není, a to paradoxně s ohledem na řízení s nejužším vztahem k životnímu prostředí.

Úprava jednotlivých řízení a toho, jak se na nich veřejnost může účastnit, je obsažena v celé řadě právních předpisů. Konkrétní podoba postupů bývá často ponechána na jednotlivých úřadech, které mají samy vyhodnotit nejlepší způsob zapojení dotčené veřejnosti. Toto vede k vysoké variabilitě řízení a tím i složitosti systému, což může podstatně zhoršovat orientaci adresátů. Rovněž vzniká riziko libovůle na straně rozhodujících úřadů.

Zajímavým rysem rozhodovacích procesů je jejich otevřenost široké veřejnosti. Informace v zásadě o veškerých řízeních jsou přístupné ve veřejných elektronických registrech či jiných informačních systémech dostupných na dálku a každý se tak může s připravovaným záměrem či plánem seznámit a podat k němu ve stanovených lhůtách připomínky.

Dalším podstatným rysem je již výše zmiňované ponechání významného prostoru rozhodujícím orgánům k uvážení, jakým konkrétním způsobem participační postup vést, kdo může být rozhodnutím dotčen a jak nejlépe dostat informaci o vedení rozhodovacího postupu do povědomí těchto osob. Pro tyto účely je ve VB věnována velká pozornost metodikám vedení participačních postupů, které mají zajistit, že participační postupy budou vedeny způsobem, aby byly způsobilé dosáhnout přínosů spojených s účastí veřejnosti a pokud možno co nejvíce motivovaly dotčené osoby k zapojení.

Výše uvedené se podstatně liší od přístupu ČR, kde se nadále nepodařilo překonat pojetí účasti veřejnosti jako něčeho, co nedůvodně blokuje výstavbu a podstatně zpomaluje rozhodovací procesy. Zatímco ve VB je tak jedním z velkých témat překonání tzv. únavy z konzultací, v ČR nadále přetrvává tendence k limitaci zapojení veřejnosti. Prostor pro volné uvážení příslušných úřadů, otevřenost rozhodovacích procesů a snaha o motivaci co nejširší veřejnosti k zapojení, namísto její limitace ze strachu z přetížení úřadů, jako typické znaky právní úpravy VB, jsou tak v českém kontextu bohužel zatím jen těžko představitelné. To ovšem neznamená, že by pro ČR nemohly být inspirací a zdrojem poznání.

Zkušenost VB ukazuje, že zpřístupnění žádostí a související dokumentace všem osobám nevede k systematickému zneužívání k zásahům do soukromí, ani autorských práv. Je proto namístě zvážit, zda i v ČR by nebylo možné spisy vedené k jednotlivým rozhodovacím postupům více otevřít veřejnosti. Zpřístupnění by se přitom nemuselo týkat všech dokumentů, jak je tomu ve VB, ovšem v českém kontextu se zdá být jen těžko představitelné. Pro účely účasti veřejnosti by aspoň pro začátek stačilo s ohledem na řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí zveřejnit žádost, základní dokumentaci a stanoviska dotčených orgánů, u kterých dle mého názoru neexistuje rozumný důvod k zneřístupnění.

Za další významný poznatek z právní úpravy VB považuji zjištění, že umožnění podávání připomínek všem bez osobního či věcného omezení nevede, alespoň ve VB, k zahlcení rozhodujících orgánů. Tyto se naopak snaží veřejnost dále motivovat k širšímu zapojení. Je tak dále namístě zvážit, zda by nebylo možné poskytnout české široké veřejnosti s ohledem na všechna řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí alespoň možnost konzultativní formy účasti, tedy možnost seznámit s podklady a podat připomínky, se kterými by se úřady musely v základní formě vypořádat.

Dalším poznatkem, či spíše ponaučením ze zkušenosti VB, je vhodnost jednotného právního předpisu upravujícího základní požadavky na účast veřejnosti na všech rozhodovacích postupech významných z hlediska ochrany životního prostředí.

Institut, který rovněž považuji za velice zajímavý, a jehož zavádění do českého právního řádu by mohlo být méně „bolestivé“, je institut povinných předaplikačních konzultací. Vedle přínosu spočívajícího ve zvýšení šance, že v záměru či plánu bude zohledněno více přítomných zájmů a že bude vystaven na lepší znalosti konkrétní situace, jakož i zvýšení šance širší akceptace veřejnosti, vnímám možný přínos tohoto institutu zejména v tom, že namísto atmosféry „boje“, kdy připomínka či námitka podaná k žádosti bývá spíše vnímána žadatelem negativně, předaplikační konzultace by mohly navodit atmosféru spolupráce a být možná prvním krokem ke změně vnímání celého institutu účasti veřejnosti.

Vnímání institutu účasti veřejnosti v ČR aktuálně považuji za největší překážku posunu právní úpravy ČR směrem k efektivní účasti veřejnosti. Pokud se nezmění vnímání účasti veřejnosti v české společnosti a tato nepřestane být prezentována jako nástroj zneužívaný ekologickými aktivisty k bojkotu průmyslového rozvoje a zpomalování stavebních řízení, nemůžeme očekávat, že právní úprava v ČR učiní velké pokroky směrem k zajištění efektivní účasti veřejnosti. Samotný přístup k institutu účasti veřejnosti je tak hlavní oblastí, kterou by se ČR mohla ve VB inspirovat.

5. Právní úprava Irska

I do irské právní úpravy si princip účasti veřejnosti našel cestu dlouho před vstupem Irska do EU a přistoupením k AÚ, a to již v roce 1964 v rámci právní úpravy povolování stavebních záměrů. V tomto roce došlo k zakotvení poměrně unikátního systému umožňujícího jakékoliv třetí osobě zapojit se do povolovacích řízení o stavebních záměrech a podat odvolání proti následnému rozhodnutí (*third-party appeal system*).⁵²² V roce 1977 pak byl tento systém doplněn i o možnost podat *actio popularis*.⁵²³

Další vývoj byl, stejně jako v jiných členských/smluvních státech, do značné míry ovlivněn nutností dostát závazkům vyplývajícím z právní úpravy EU a AÚ. Přes výše uvedený historický základ, na kterém mohlo Irsko stavět, se ovšem cesta k zajištění souladu ukázala v případě Irska poněkud kostrbatější, než jak by bylo možno předpokládat. Nedostatky v implementaci závazků vyplývajících z EU a AÚ byly předmětem vícero řízení před SDEU a Výborem AÚ a přístup Irska byl některými autory hodnocen jako defenzivní, fragmentovaný a bez jasného rámce směřujícího k zajištění souladu s AÚ.⁵²⁴

Obdobně jako v jiných státech s právním systémem *common law* se nicméně většina výtek k právní úpravě směřuje především do třetího pilíře – přístup k soudní ochraně (a v případě Irska i do prvního pilíře – přístup k environmentálním informacím). Naopak právní úpravu zapojení veřejnosti do samotného environmentálního rozhodování je možno hodnotit jako velice vyspělou a s velkým potenciálem pro inspiraci právních úprav v jiných státech. Stejně jako v předchozí části věnující se právní úpravě VB se proto v této části pokusím shrnout základní rysy právní úpravy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v Irsku a identifikovat ty její části, které by mohly být zdrojem inspirace i pro českou právní úpravu.

5.1. Vliv Aarhuské úmluvy a unijního práva

Irsko vstoupilo do EU v roce 1973. K podpisu AÚ pak přistoupilo v roce 1998. K ratifikaci AÚ ze strany Irska však došlo až o 14 let později - v roce 2012 jako poslední z členských států EU. Až do roku 2012 tak Irsko nebylo smluvní stranou AÚ a její ustanovení se na něj vztahovala pouze nepřímou – skrze právo EU (EU schválila AÚ v roce 2005), a to v zásadě

⁵²² O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 73. ISSN 1393-5941.

⁵²³ SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 193. ISBN 9089521496.

⁵²⁴ RYALL, Áine. Planning for Access to Justice in Environmental Matters. *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2014, 21, s. 132. ISSN 0791-9735.

pouze s ohledem na závazky, které EU sama implementovala. Tento stav vedl až k situaci, kdy v důsledku nemožnosti podat stížnost na nedodržování závazků vyplývajících z AÚ přímo proti Irsku (konkrétně povinnost poskytnout informace o Národním akčním plánu obnovitelné energie - NAPOE), byla stížnost podána vůči EU z důvodu její povinnosti činit kroky směřující k zajištění souladu právních úprav jejích členských států s AÚ. V roce 2012 tak Výbor AÚ konstatoval porušení na straně EU, když dle zjištění Výboru AÚ EU nestanovila jasný právní rámec a instrukce k zajištění souladu s AÚ při přijímání NAPOE jejími členskými státy a nezajistila řádný monitoring implementace ze strany Irska.⁵²⁵

Jak jsem již uváděla, k ratifikaci AÚ ze strany Irska došlo, až v roce 2012. Irsko v této souvislosti přijalo celkem 60 implementačních právních předpisů.⁵²⁶ Většina nicméně směřovala k naplnění povinností vyplývajících z třetího a částečně prvního pilíře AÚ. Převládal totiž názor, že právní úprava samotné účasti veřejnosti je v Irsku v důsledku implementace závazků vyplývajících ze směrnic EU v souladu AÚ. Někteří autoři byli dokonce názoru, že jedinou podstatnější změnou spojenou s ratifikací, bude přidání dalšího kontrolního mechanismu – možnost podat stížnost k Výboru AÚ.⁵²⁷

Situace ovšem nebyla tak optimistická a proti Irsku bylo od té doby podáno již vícero stížností k Výboru AÚ. Většina z nich nicméně směřovala k nedostatečné implementaci prvního (zejména s ohledem na délku řízení o odvolání proti neposkytnutí požadované environmentální informace)⁵²⁸ a třetího pilíře AÚ (zejména co do vymezení osob, které se mohou domáhat soudního přezkumu, a nákladů soudního řízení). Řízení, jejichž předmětem by byly závazky týkající se zapojení veřejnosti do samotných rozhodovacích procesů, tvoří menší část zahájených řízení. Vztahují se především k procesům posuzování vlivů na životní prostředí, zejména k nesprávnému vyloučení některých plánů a záměrů z posuzování a s tím souvisejícímu vyloučení veřejnosti.⁵²⁹ To samé platí i pro řízení zahájená před SDEU.⁵³⁰

Co se týče samotné aplikovatelnosti AÚ v rámci právního řádu Irska, ani v případě Irska není AÚ přiznán přímý účinek, a to nikoliv pouze z důvodu obecnosti ustanovení AÚ. Irsko je dualistický právní systém, tzn. že mezinárodní smlouvy se ratifikací nestanou automaticky

⁵²⁵ Nález a doporučení Výboru AÚ k stížnosti ACCC/C/2010/54 ze dne 29. 6. 2012.

⁵²⁶ RYALL, Áine. Planning for Access to Justice in Environmental Matters. *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2014, 21, s. 132. ISSN 0791-9735.

⁵²⁷ RYALL, Áine. Beyond Aarhus Ratification. What Lies Ahead for Irish Environmental Law? *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2013, 20, s. 19. ISSN 0791-9735.

⁵²⁸ Stížnost č. ACCC/C/2016/141 ze dne 13. 2. 2015.

⁵²⁹ Nález a doporučení Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy k stížnosti ACCC/C/2013/107 ze dne 19. 8. 2019.

⁵³⁰ KINGSTON, Suzanne. Regulating Ireland's Environment in 2016: Hierarchy, Networks and Values. *Irish Jurist*. 2016, 56, s. 52. ISSN 0021-1273.

součástí vnitrostátního práva.⁵³¹ Dle čl. 29 odst. 6 Ústavy Irska žádná mezinárodní smlouva není součástí vnitrostátního práva, pokud tak nerozhodne Oireachtas – irský zákonodárny sbor.⁵³² Oireachtas k takovému rozhodnutí nepřistoupil. AÚ je proto Irsko nadále vázáno pouze ve smyslu mezinárodního práva a její ustanovení nemohou být přímo aplikována irskými soudy.

Stejně jako v ČR a VB, i v Irsku je ovšem dána povinnost interpretace vnitrostátního práva v souladu s AÚ. To vyplývá již z případu *O' Domhnaill v Merrick*, ve kterém soud uvedl: „Právní předpis musí být v míře, v jaké je to možné, konstruován způsobem, aby nebyl v rozporu se zakotvenými pravidly mezinárodního práva a je třeba vyhýbat se konstrukcím, které by vedly ke konfliktu vnitrostátního a mezinárodního práva.“⁵³³ Vnitrostátní právní úpravu je proto nutné konstruovat a vykládat způsobem souladným s AÚ.⁵³⁴

5.2. Právní úprava účasti veřejnosti v Irsku

Účast veřejnosti v Irsku postrádá stejně jako v ČR a VB jednotný právní rámec. Právní úprava přijímání plánů a programů významných z hlediska životního prostředí a s ní i úprava souvisejících participačních procesů je rozdělena do vícero právních předpisů, což se negativně odráží na efektivitě úpravy.⁵³⁵ K tomu se přidává i neobvyklá podrobnost právní úpravy, která je v zemi s právním systémem *common law* poměrně překvapivá. Podrobné ošetření v zásadě veškerých předvídatelných situací a výjimečných postupů vede k značné složitosti celé úpravy, což se odráží i na schopnosti veřejnosti úpravě porozumět a vyhledat příslušná ustanovení. Tento stav ještě umocňuje způsob, jakým jsou v Irsku měněny právní předpisy, kdy se jednotlivé předpisy měnící předcházející právní předpisy na sebe vrství, aniž by byla vyhotovována oficiální konsolidovaná znění, a může být tak poměrně složité správně si poskládat aktuálně platnou právní úpravu.⁵³⁶

⁵³¹ RYALL, Áine. Realising Environmental Information Rights: The Impact of the Aarhus Convention in Ireland. *Environmental Law and Practice Review*. 2015, 4, s. 4. ISSN 2319-1856.

⁵³² Ústava Irska čl. 29 odst. 6.

O'Connor v Environmental Protection Agency [2012] IEHC 370.

Coffey v Environmental Protection Agency and Teagasc [2013] IESC 31.

BROWNA, David. Ireland's Compliance with the Aarhus Convention – Some Suggestions for Reform. *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2015, 22, s. 45. ISSN 0791-9735.

⁵³³ O' Domhnaill v Merrick [1984] IR 151.

⁵³⁴ RYALL, Áine. Beyond Aarhus Ratification. What Lies Ahead for Irish Environmental Law? *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2013, 20, s. 19. ISSN 0791-9735.

⁵³⁵ RYALL, Áine. Planning for Access to Justice in Environmental Matters. *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2014, 21, s. 134. ISSN 0791-9735.

⁵³⁶ SCANNELL, Yvonne. The catastrophic failure of the planning system. *Dublin University Law Journal*. 2016, 33, s. 393 - 428. ISSN 0332-3250.

5.2.1. Posuzování vlivů na životní prostředí

Zatímco proces posuzování vlivů plánů a programů disponuje svojí vlastní úpravou obsaženou v *European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004* – Nařízení SEA - dopadající v zásadě na všechny plány a programy vyjma územního plánování, právní úprava procesu posuzování vlivů záměrů je včleněna a svým způsobem rozdrobena přímo v předpisech upravujících řízení o umíst'ování záměrů - *Planning and Development Act 2000* a v *Planning and Development Regulations 2001*.

Posuzování plánů, koncepcí a programů - SEA

Nařízení SEA definuje proces SEA jako přípravu environmentální zprávy (*Environmental report*), vedení konzultací, zohlednění výsledku environmentální zprávy a konzultací při rozhodování a poskytnutí informace o rozhodnutí v souladu s příslušnými předpisy.

Nařízení stanovuje 11 oblastí, v rámci kterých plány s potencionálním vlivem na životní prostředí vymezující rámec pro záměry uvedené v přílohách Směrnice EIA, či jejich změny, podléhají procesu SEA. Nařízení se nevztahuje na oblast územního plánování (vyjma Dublin Docklands area). Tato oblast je řešena samostatně v *Planning and Development Act 2000*. Příslušný úřad může rozhodnout, že procesu SEA podléhají i jiné plány, pokud dospěje k závěru, že mohou mít významný vliv na životní prostředí. Pokud se plán týká jen malé oblasti na lokální úrovni, či má dojít k drobné změně dříve vydaného plánu, podléhá procesu SEA pouze, pokud příslušný úřad dospěje k závěru, že může mít významný dopad na životní prostředí. Při tomto individuálním rozhodování musí vzít v úvahu kritéria stanovená v příloze č. 1 nařízení a dále připomínky vymezených orgánů (Agentura ochrany životního prostředí, vymezené ministry), které musí ještě před učiněním tohoto rozhodnutí vyrozumět. S konzultací širší veřejnosti nařízení v tomto ohledu nepočítá. Své rozhodnutí nicméně musí příslušný úřad učinit přístupným veřejnosti v úředních hodinách v prostorách daného úřadu.⁵³⁷

Výstupem environmentálního posouzení je environmentální zpráva, která se připravuje v průběhu pořizování plánu. Rozsah, oblasti a detailnost zprávy musí příslušný úřad předem konzultovat s vymezenými orgány.⁵³⁸

Účast veřejnosti je umožněna až ve fázi, kdy je připraven návrh plánu a environmentální zpráva. Příslušný úřad je povinen oznámit přípravu plánu alespoň v jedněch novinách s dostatečně velkou cirkulací v oblasti a v rámci oznámení uvést, na jakých místech, v jakých

⁵³⁷ European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004, čl. 9.

⁵³⁸ European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004, čl. 10-11.

časech a v jaké době, a to ne kratší než 4 týdny od oznámení, je možné se s návrhem plánu a environmentální zprávou seznámit a podat připomínky. Úřad je následně povinen při rozhodování o samotném plánu vzít v úvahu environmentální zprávu a podané připomínky a přijetí plánu oznámit alespoň v jedněch novinách s dostatečně velkou cirkulací v oblasti včetně informace o místě a časech, ve kterých je možné se s plánem seznámit. Spolu se samotným plánem musí být rovněž zpřístupněna zpráva obsahující informace o tom, jak byly zapracovány environmentální otázky a jak byly vzaty v úvahu výsledky environmentální zprávy a připomínky veřejnosti, a důvody přijetí plánu ve světle jiných uvažovaných alternativ.⁵³⁹

Z výše uvedeného vyplývá, že veřejnost není konzultována při přípravě samotné environmentální zprávy. Připomínky může podat až ve fázi, kdy je připraven návrh příslušného plánu a environmentální zpráva k němu. To samozřejmě neznamená, že příslušný úřad nemůže veřejnost zapojit dříve. Z pohledu minimálních legislativních požadavků se ovšem právní úprava v těchto aspektech jeví jako nedostatečná, když neumožňuje účast veřejnosti na samotném počátku procesu. Problematické se rovněž zdá být, že jediným povinným způsobem zveřejnění je zveřejnění v alespoň jedněch novinách. Toto je v porovnání s jinými právními úpravami velice minimalistické a nedostatečné k zajištění skutečně efektivního informování veřejnosti, pokud úřady vedle tohoto minimálního zákonného požadavku nepřistoupí i k jiné formě zveřejnění. Za velice diskutabilní rovněž považuji skutečnost, že samotná environmentální zpráva je připravována v průběhu pořizování plánu bez bližšího zakotvení fáze, ve které musí již být hotova. Tím se potencionálně snižuje šance, že její výsledky budou zohledněny v navrhovaném plánu a povedou k jeho případné změně, vplyne-li ze zprávy taková potřeba.

S ohledem na výše uvedené jsem názoru, že minimální zákonné požadavky na účast veřejnosti při procesu SEA nejsou k zajištění skutečně efektivní účasti veřejnosti dostatečné. Z implementační zprávy k Aarhuské úmluvě z roku 2017 nicméně vyplývá, že samotné rozhodující orgány jdou často nad rámec minimálních požadavků stanovených v právních předpisech. Významný dopad má v tomto ohledu i tzv. Síť účasti veřejnosti (*Public participation network*), jak bude rozebírána níže.⁵⁴⁰

Posuzování záměrů - EIA

Právní úprava posuzování vlivů záměrů na životní prostředí tvoří jednu z částí *Planning and Development Act 2000*. Jedná se o velice podrobnou a komplikovanou úpravu, včetně

⁵³⁹ European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004, čl. 13 -16.

⁵⁴⁰ *Aarhus Convention implementation report* [online]. Department of Communications, Climate Action and Environment, 2017 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.dccae.gov.ie/documents/NIR-2017-Ireland.pdf>.

úpravy výjimek z povinnosti provést EIA a úpravy speciálních postupů s ohledem na různé typy záměrů. Níže proto bude uvedeno jen shrnutí základů předmětné úpravy.

Předmětná část zákona na úvod obsahuje rozsáhlou definici procesu EIA zahrnující zjednodušeně řečeno (1) přípravu zprávy EIA žadatelem (*environmental impact assessment report* – zpráva EIA), (2) vedení konzultací, (3) posouzení příslušným úřadem, (4) odůvodněný závěr příslušného úřadu na základě získaných informací a (5) zahrnutí odůvodněného závěru do samotného rozhodnutí.⁵⁴¹

Procesu EIA podléhají záměry naplňující kritéria vymezená v příloze č. 5 zákona a dále záměry, u kterých příslušný úřad dospěje k závěru, že mohou mít významný vliv na životní prostředí. Zákon nepočítá se zapojením veřejnosti do zjišťovacího řízení, tedy do rozhodování, zda záměry nenaplňující kritéria uvedená v příloze č. 5 zákona mohou mít významný vliv na životní prostředí a budou tedy podrobeny procesu EIA. K předchozímu vyjádření k této otázce jsou vyzýváni pouze vlastníci či uživatelé pozemku, na kterém má být záměr realizován, pokud nejsou zároveň žadateli, a dále vymezené orgány, považuje-li to úřad za vhodné. Veřejnost je informována až o výsledku zjišťovacího řízení, kdy zákon příslušnému úřadu ukládá výsledky zjišťovacího řízení zveřejnit na svých webových stránkách nebo v novinách vydávaných v oblasti, kde má dojít k umístění záměru. Spolu s výsledky musí být zveřejněno i oznámení obsahující informace o tom, kdo je oprávněn podat odvolání proti rozhodnutí (žadatel, vlastník, uživatel, konzultované orgány). Pokud úřad dospěje k závěru, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí a proto bude podléhat samotnému posuzování vlivů, zveřejní do třech dní na svých webových stránkách a zpřístupní v úředních hodinách ve svých prostorách (i) žádost o povolení záměru včetně popisu, souvisejících informací, názorů, vyjádření, písemných studií a jiných podkladů obdržovaných od žadatele, vlastníka nebo uživatele pozemků, na kterých má být záměr realizován, a jiných konzultovaných subjektů, (ii), jakoukoliv zprávu zpracovanou v souvislosti s žádostí daným úřadem a (iii) výsledek zjišťovacího řízení, a to minimálně po dobu 8 týdnů od ukončení zjišťovacího řízení.⁵⁴²

Zákon ukládá příslušnému ministerstvu (*Minister for the Environment and Local Government*) provozovat veřejně přístupné webové stránky obsahující základní informace o žádosti či oznámení úmyslu podat žádost o povolení záměru podléhajícího procesu EIA, jakož i související informace, posouzení a rozhodnutí - portál EIA.⁵⁴³

⁵⁴¹ Planning and Development Act 2000, čl. 171A.

⁵⁴² Planning and Development Act 2000, čl. 172 - 176B.

⁵⁴³ Planning and Development Act 2000, čl. 172A.

Žadatel je ve lhůtě 14 dní předcházejících podání samotné žádosti o povolení záměru povinen zveřejnit na portálu EIA vymezené informace zahrnující mimo jiné jméno a kontakt na žadatele, plánované umístění záměru a jeho popis, označení úřadu, ke kterému bude žádost podána, aj.⁵⁴⁴ K zveřejnění výše uvedeného zároveň nesmí dojít později, než spolu s veřejným oznámením samotného záměru, jak bude rozebráno níže.⁵⁴⁵

Právní předpisy nepočítají se zapojením veřejnosti na přípravě Zprávy EIA. Zprávu EIA zpracovává žadatel, resp. odborně způsobilá osoba na základě zadání žadatele, a přikládá k žádosti o povolení záměru. Její obsah a nezbytné náležitosti nicméně žadatel může předem s příslušnými orgány konzultovat. Příslušný úřad je následně poté, co je mu zpráva předložena, povinen posoudit její úplnost. Veřejnost se k zprávě EIA může vyjádřit až v navazujících krocích stejně jako k ostatním podkladům řízení.

Další povinnosti s ohledem na záměry podléhající procesu EIA jsou upraveny v dalších částech *Planning and Development Act 2000* a podrobněji rozvedeny v *Planning and Development Regulations 2001*, které na žadatele v případě záměrů podléhajících EIA kladou další povinnosti nad rámec těch vztahujících se ke všem záměrům obecně. Jedná se například o dodatečné informace, které musí být uvedeny v oznámení v novinách, speciální označení žádostí doplněných o zprávu EIA v rámci týdenního seznamu žádostí, jak bude rozebrán níže, další požadavky na zveřejnění v situaci, kdy v rámci řízení před správním orgánem nebo odvolacím orgánem (*The Planning Board*) příslušný úřad dospěje k závěru, že je potřeba zprávu EIA doplnit či upravit,⁵⁴⁶ aj. *Planning and Development Act 2000* rovněž výslovně zakotvuje povinnost zahrnout do finálního rozhodnutí shrnutí výsledků konzultací a informací shromážděných v rámci procesu EIA a uvést, jak byly v rámci rozhodnutí zohledněny nebo jinak vypořádány.⁵⁴⁷

Právní úprava účasti veřejnosti na procesu EIA se stala terčem vícero výtek, a to zejména s ohledem omezování okruhu záměrů, které dle právní úpravy Irska podléhají EIA.⁵⁴⁸ Vyloučení konkrétních záměrů z procesu EIA bylo předmětem řízení před SDEU⁵⁴⁹ i Výborem AÚ.⁵⁵⁰

⁵⁴⁴ *Planning and Development Regulations 2001*, čl. 97A.

⁵⁴⁵ *Planning and Development Act 2000*, čl. 172B.

⁵⁴⁶ *Planning and Development Regulations 2001*, čl. 98 - 113.

⁵⁴⁷ *Planning and Development Act 2000*, čl. 34 odst. 10 písm. c).

⁵⁴⁸ HOUGH, Alison: *The Continuing Refinement of the Aarhus Convention* [online]. University College Cork, 2018 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.ucc.ie/en/media/projectsandcentres/lawandtheenvironment/conferenceresources/Parallel4AHoughBoole3.pdf>.

⁵⁴⁹ Rozsudek SDEU č. C-427/07 ze dne 16. 7. 2009 - vyloučení soukromých silnic z procesu EIA.

⁵⁵⁰ Nález a doporučení Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy k stížnosti ACCC/C/2013/107 ze dne 19. 8. 2019 *New Aarhus draft findings: Life-time extensions of quarries require public participation* [online]. Client Earth, 2019 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.clientearth.org/new-aarhus-draft-findings-life-time-extensions-of-quarries-require-public-participation/>.

5.2.2. Územní plánování

Právní úprava územního plánování je zakotvena v *Planning and Development Act 2000* a podrobněji rozvedena v *Planning and Development Regulations 2001*, a to včetně úpravy konzultačních postupů (vyjma *National Planning Framework*, jak bude uvedeno níže).⁵⁵¹

Systém zapojení veřejnosti dle výše uvedených předpisů bývá označován za modelový. Participační postupy upravené v jiných zákonech významných z hlediska ochrany životního prostředí (zákony na ochranu vzduchu a vody proti znečištění, odpadová legislativa) byly mnohdy vytvořeny na základě těchto předpisů. V některých ohledech mohou být k veřejnosti i více vstřícné. Toto je dáno především tím, že k účasti veřejnosti dochází zejména na základě územně-plánovacích a stavebních předpisů, přičemž legislativa měla na základě negativních zkušeností přistupovat k postupnému omezování možností zapojení veřejnosti na jimi upravených postupech. Jiné právní předpisy nejsou, na rozdíl od územně-plánovacích předpisů, tak často novelizovány, proto v nich přežívají méně restriktivní opatření s ohledem na účast veřejnosti.⁵⁵²

Národní úroveň

Základním dokumentem územního plánování na národní úrovni je *National Planning Framework* (dále jen „NPF“) přijímaný vládou.

Planning and Development Act 2000 vymezuje základní obsahové náležitosti NPF a předpokládá stanovení bližších konzultačních postupů příslušným ministrem, jakož i podrobení NPF procesu SEA a *naturóvému* hodnocení dle příslušných směrnic EU.⁵⁵³ Konkrétní participační postupy vztahující se přímo k NPF ovšem nejsou právními předpisy stanoveny.

Regionální úroveň

Plánovací dokumentací na regionální úrovni je územní a ekonomická regionální strategie (*regional spatial and economic strategy*, dále jen „RSES“) kombinující prvky územního a ekonomického plánování. Jejím hlavním cílem je podpora implementace NPF a ekonomické

⁵⁵¹ *Planning in Ireland* [online]. Relate Journal, Citizens Information Board, 2018 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: https://www.citizensinformationboard.ie/downloads/relate/Relate_August_2018.pdf.

⁵⁵² SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 193. ISBN 9089521496.

⁵⁵³ *Planning and Development Act 2000*, čl. 20C.

politiky vlády poskytnutím dlouhodobého strategického plánování a ekonomického rámce pro rozvoj území.

Příslušné úřady (*regional assembly*) ji mohou přijmout, pokud se to na základě konzultací s úřady územního plánování ukáže jako vhodné, nebo pokud tak uloží příslušné ministerstvo. Úmysl přijmout RSES musí být zveřejněn alespoň v jedněch v novinách vydávaných v dané oblasti. Oznámení musí mimo jiné obsahovat informace o záležitostech, kterých se má RSES týkat, a možnosti podat připomínky ve lhůtě ne kratší 8 týdnů. Úřad musí všechny obdržené připomínky náležitě zvážit, než přistoupí k přípravě samotného návrhu RSES.

Oznámení o přípravě návrhu RSES musí být zveřejněno v alespoň jedněch novinách vydávaných v dané oblasti. V oznámení musí být uvedena informace o možnosti ve stanovených časech a místech se s návrhem seznámit, a to po dobu minimálně 10 týdnů, a o možnosti v této lhůtě podat připomínky. Úřad je povinen posoudit veškerá přijatá podání, než přistoupí k vydání RSES. Informace o vydání RSES musí být zveřejněna v novinách včetně informace o místě, kde je možné se s ní seznámit.⁵⁵⁴ Samotný *Planning and Development Act 2000* nespécifikuje požadavky na zdůvodnění přijatého řešení.

Planning and Development Regulations 2001 výše uvedené doplňuje právní úpravou přípravy zprávy o pravděpodobných významných vlivech na životní prostředí - zpráva SEA, která musí být přiložena k návrhu RSES.⁵⁵⁵ Tato právní úprava je velice podobná té s ohledem na přípravu územního plánu, včetně nemožnosti veřejnosti zapojit se přímo do přípravy zprávy SEA. Vzhledem k tomu, že základním a povinným dokumentem územního plánování je právě územní plán, ponechám rozbor postupu přípravy zprávy SEA až na rozbor územního plánu.

Místní úroveň

Základním plánovacím dokumentem na místní úrovni je územní plán (*development plan*), který musí být minimálně každé 4 roky aktualizován. Postup přijímání a konzultace veřejnosti je obsažen zejména v samotném *Planning and Development Act 2000*.

Úmysl zrevidovat a přijmout nový územní plán musí příslušný úřad řádně předem oznámit. Oznámení musí být doručeno vymezeným orgánům a zveřejněno minimálně v jedněch novinách vydávaných v dané oblasti a obsahovat informace o možnosti podat připomínky ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší 8 týdnů, jakož i informace o místě a čase, ve kterých je možné se seznámit s podklady.⁵⁵⁶ Speciální postavení je přiznáno An Taisce —the National

⁵⁵⁴ *Planning and Development Act 2000*, čl. 21 - 24.

⁵⁵⁵ *Planning and Development Regulations 2001*, čl. 15A-D.

⁵⁵⁶ *Planning and Development Act 2000*, čl. 11.

Trust for Ireland, nejvýznamnější nevládní organizaci v Irsku,⁵⁵⁷ která je vyrozumívána přímo spolu s jinými vybranými organizacemi a orgány.⁵⁵⁸ Příslušný úřad je dále povinen přijmout další opatření, která uzná za vhodné ke konzultaci široké veřejnosti a zainteresovaných subjektů, jakož i uspořádat ústní jednání k navrhovanému plánu a podporovat písemná i ústní vyjádření k plánu.

Písemné připomínky je úřad povinen zveřejnit na svých webových stránkách nejpozději do 10 dní ode dne jejich obdržení, a to s výjimkou urážlivých či jinak nevhodných připomínek, či připomínek obsahujících důvěrné informace, o kterých podatel výslovně neuvedl, že mohou být zveřejněny.

Nejpozději do 16 týdnů ode dne zveřejnění oznámení úřad připraví zprávu o obdržení připomínek a otázkách, které z nich vyvstávají, a bez zbytečného odkladu ji zveřejní na svých webových stránkách. Zpráva musí obsahovat zejména seznam osob a orgánů, které podaly připomínky, shrnutí záležitostí vznesených v rámci připomínek a postoj úřadu k těmto záležitostem, jakož i informaci, že doporučení učiněné úřadem bude zahrnuto do návrhu samotného územního plánu. Na základě zprávy jsou následně zpracovány pokyny pro návrh územního plánu.⁵⁵⁹

Zpracování samotného návrhu územního plánu musí být oznámeno nejméně v jedné novinách vydávaných v dané oblasti. Oznámení musí obsahovat informace o možnosti seznámit se s návrhem v úředních hodinách v prostorách daného úřadu, a to po dobu minimálně 10 týdnů, a možnosti ve stejné lhůtě podat k návrhu připomínky. Nejpozději do 22 týdnů od výše uvedeného oznámení úřad připraví zprávu o podaných připomínek a bez zbytečného odkladu ji zveřejní na webových stránkách. Zpráva musí obsahovat mimo jiné seznam osob, co podaly připomínky, shrnutí připomínek a podání a odpověď úřadu na vznesené otázky.

V případě, že by výsledkem posouzení návrhu byl závěr, že je potřeba návrh územního plánu podstatně změnit, musí být toto rozhodnutí zveřejněno oznámením v alespoň jedné novinách vydávaných v dané oblasti. Úřad rovněž musí posoudit, zda není potřeba navrhovanou změnu podrobit procesu SEA. Oznámení o samotné změně návrhu a případné potřebě ji podrobit procesu SEA musí být zveřejněno v alespoň jedné novinách vydávaných v oblasti a obsahovat informace o možnosti seznámit se se souvisejícími dokumenty na označeném místě a čase a na webových stránkách úřadu, a to po dobu minimálně 4 týdnů, a o možnosti ve stejném

⁵⁵⁷ SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 194. ISBN 9089521496.

⁵⁵⁸ Planning and Development Regulations 2001, čl. 13.

⁵⁵⁹ Planning and Development Act 2000, čl. 11.

časem podat k navrhované změně připomínky. Ve lhůtě 8 týdnů ode dne zveřejnění oznámení úřad připraví zprávu o podaných připomínkách a bez zbytečného odkladu ji zveřejní na webových stránkách. Obsah zprávy je obdobný, jako v případech uvedených výše. Připomínky musí být rovněž zveřejněny na webových stránkách úřadu, a to ve lhůtě 10 dní ode dne jejich obdržení.⁵⁶⁰

Přijetí územního plánu musí být zveřejněno oznámením v alespoň jedné novině vydávané v oblasti spolu s informací, kde je možné se s ním seznámit.

Planning and Development Regulations 2001 k výše uvedenému specifikuje povinnosti na posouzení vlivů plánu na životní prostředí – proces SEA.

V případě územního plánu pro oblast s populací nedosahující 10.000 lidí záleží na uvážení daného úřadu, zda dle jeho názoru může mít plán významný dopad na životní prostředí a bude podroben posuzování vlivů. Před učiněním takového závěru musí úřad vyrozumět a vyzvat k připomínkách vymezené orgány včetně Agentury ochrany životního prostředí a ministerstva životního prostředí. Nařízení ovšem nevyžaduje zapojení širší veřejnosti. Své rozhodnutí nicméně úřad musí včetně důvodů, na kterých je založeno, zveřejnit na svých webových stránkách a zpřístupnit v úředních hodinách v prostorách daného úřadu.

V případě územního plánu pro oblast s populací 10.000 a více lidí, nebo v případě, že úřad dospěje k závěru, že územní plán může mít významný dopad na životní prostředí, musí k oznámení o úmyslu zrevidovat či přijmout nový územní plán, připojit informaci, že úřad navrhuje podrobit návrh procesu SEA a připravit k němu zprávu SEA. Před přípravou samotné zprávy SEA úřad vyzve vymezené orgány k vyjádření. Se zapojením širší veřejnosti není počítáno. Ve zprávě SEA musí být uvedeny, popsány a zhodnoceny pravděpodobné významné vlivy na životní prostředí a rozumné alternativy a vzata v úvahu vyjádření vymezených orgánů. Zpráva SEA, je-li vyhotovována, se přikládá k návrhu územního plánu.

Při přijímání samotného územního plánu musí být vzaty v úvahu zpráva SEA, připomínky podané v souladu s právními předpisy, aj. V rámci oznámení přijetí územního plánu pak musí být mimo jiné uvedeno, jak byly výsledky posouzení vlivů na životní prostředí a zpráva SEA vzaty v úvahu a důvody rozhodnutí ve světle posuzovaných variant.⁵⁶¹

Lokální úroveň

Na lokální úrovni mohou příslušné úřady přijímat lokální plány. S ohledem na účast veřejnosti *Planning and Development Act 2000* úřadům na úvod ukládá přijmout takové kroky,

⁵⁶⁰ Planning and Development Act 2000, čl. 12.

⁵⁶¹ Planning and Development Regulations 2001, čl. 13A-Q.

jaké považuje za nezbytné ke konzultaci veřejnosti před přijetím, změnou nebo zrušením lokálního plánu, zahrnující konzultace s místními obyvateli, nevládními organizacemi, místními komunitami a zástupci komerčních a obchodních zájmů v území.

Samotná právní úprava účasti veřejnosti obsažená v zákoně je velice podobná té s ohledem na přijímání územního plánu, ač poněkud jednodušší. Zahrnuje zejména zveřejnění úmyslu přijmout, změnit nebo zrušit lokální plán oznámením v alespoň jedné novinách vydávaných v oblasti včetně informace o místě a časech, ve kterých je možné se s návrhem seznámit, a o možnosti podat připomínky ve lhůtě ne kratší než 6 týdnů, přípravu zprávy o podaných připomínkách a náhledu úřadu a její zveřejnění na webových stránkách úřadu, zveřejnění podaných připomínek na webových stránkách úřadu, postup pro případ změny návrhu v průběhu přijímání, aj.⁵⁶²

Planning and Development Regulations 2001 pak opět stanovuje postup pro posouzení, zda lokální plán může mít významný dopad na životní prostředí, a to s ohledem na plány pro oblasti s počtem obyvatel nižším než 5.000 (v případě počtu obyvatel rovnému nebo vyššímu než 5.000 je zpráva SEA připravována vždy), a přípravu zprávy SEA, je-li zhotovována. S účastí veřejnosti na přípravě samotné zprávy SEA nařízení, stejně jako v případě územního plánu, nepočítá. Zpráva SEA se přikládá k oznámení úmyslu přijmout, změnit, nebo zrušit lokální plán a veřejnost se tak k ní může vyjádřit až v rámci procesu přijímání samotného lokálního plánu.

Úřad musí při přijímání lokálního plánu vzít v úvahu zprávu SEA a přijaté připomínky a připravit zprávu, jak byly výsledky procesu a zprávy SEA zohledněny.

Přijetí lokálního plánu musí být zveřejněno v lokálních novinách včetně informace o možnosti seznámit se s jeho zněním v prostorách úřadu, na webových stránkách a jiném určeném místě.⁵⁶³

5.2.3. Povolování stavebních záměrů

Právní úprava povolování stavebních záměrů je obsažena v *Planning and Development Act 2000* a podrobněji rozvedena v *Planning and Development Regulations 2001*. Jedná se opět o velice podrobnou a komplikovanou úpravu. Níže proto budou vybrány pouze aspekty významné z hlediska účasti veřejnosti.

Na úvod je nezbytné zmínit povinnost příslušných úřadů vést pro účely veškerých řízení dle *Planning and Development Act 2000* veřejně přístupný registr a vkládat do něj veškeré

⁵⁶² *Planning and Development Act 2000*, čl. 20.

⁵⁶³ *Planning and Development Regulations 2001*, čl. 14A-14I.

žádosti a rozhodnutí, zprávy EIA, výsledky zjišťovacích řízení, naturové hodnocení, aj. Registr musí být přístupný v úředních hodinách v prostorách příslušného úřadu.⁵⁶⁴

Planning and Development Act 2000 dále upravuje obecnou povinnost zveřejňování dokumentů vztahujících se k řízení o povolení záměru na webových stránkách příslušných úřadů a zpřístupnění v úředních hodinách, a to ve lhůtě 3 pracovních dní a s ohledem na následující dokumenty: žádost o povolení záměru, podané připomínky, zprávy vyhotovené úřadem v souvislosti s žádostí, vydané rozhodnutí a jiné související dokumenty.⁵⁶⁵

Řízení o povolení záměru

Osoba, která má v úmyslu podat žádost o povolení stavebního záměru, musí ve lhůtě 2 týdnů předcházejících podání žádosti svůj úmysl oznámit v novinách a umístit oznámení na plánovaném místě záměru. Cílem oznámení úmyslu podat žádost o povolení záměru ještě před podáním samotné žádosti je především umožnit žadateli reagovat na podněty obdržené v připomínkách ještě před podáním žádosti a tuto případně odpovídajícím způsobem upravit.⁵⁶⁶

Pro účely oznámení v novinách musí být užity noviny schválené příslušným úřadem, jejichž seznam úřady vedou a pravidelně revidují. Toto oznámení musí obsahovat předepsané informace zahrnující mimo jiné jméno žadatele, místo plánovaného umístění, popis záměru a informaci o možnosti se seznámit se samotnou žádostí v prostorách příslušného úřadu v úředních hodinách a možnosti po zaplacení stanoveného poplatku zaslat příslušnému úřadu připomínky, a to ve lhůtě 5 týdnů ode dne podání žádosti o povolení záměru k příslušnému úřadu. S ohledem na oznámení na místě pak nařízení stanovuje, že toto musí být po dobu 5 týdnů ode dne podání žádosti pevně a viditelně umístěno u hlavních vstupů na dotčené pozemky a splňovat další požadavky stanovené právními předpisy.

Kopie příslušné stránky v novinách a oznámení na místě je přílohou žádosti o povolení záměru.⁵⁶⁷ Příslušný úřad je následně posoudí spolu se samotnou žádostí. Pokud dospěje k závěru, že nedošlo k naplnění zákonných požadavků, stává se celá žádost neplatnou. To neplatí v situaci, kdy bude prokázáno, že oznámení na místě bylo zlovolně poškozeno nebo zničeno osobou odlišnou od žadatele.⁵⁶⁸

⁵⁶⁴ *Planning and Development Act 2000*, čl. 7.

⁵⁶⁵ *Planning and Development Act 2000*, čl. 38.

⁵⁶⁶ SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 196. ISBN 9089521496.

⁵⁶⁷ *Planning and Development Regulations 2001*, čl. 17-22.

⁵⁶⁸ *Planning and Development Regulations 2001*, čl. 26.

Institut oznámení na místě je brán jako stěžejní prvek, na kterém je v Irsku zapojování veřejnosti do řízení o povolování záměrů vystavěno. Toto je podloženo i studiemi, ze kterých vyplývá, že většina osob účastnících se řízení se o záměru dozví právě skrze oznámení na místě.⁵⁶⁹ Příslušné úřady a soudy proto přistupují k povinnosti naplnit požadavky na oznámení na místě velice přísně,⁵⁷⁰ což dle tvrzení některých autorů může v praxi vést i k tomu, že si stavební společnosti najímají osoby, které hlídají, aby nedošlo k neoprávněnému odstranění oznámení na místě.⁵⁷¹ K náležitostem oznámení se rozvinula rozsáhlá judikatura zabývající se jednotlivými obsahovými a formálními náležitostmi, od chyb v označení stavebníka počínaje,⁵⁷² po požadavky na viditelnost oznámení konče.⁵⁷³ Důraz je kladen rovněž na to, aby veřejnost byla z oznámení schopna seznat povahu navrhovaného záměru.⁵⁷⁴

Příslušné úřady jsou povinny nejpozději do 5-ti dní ode dne skončení každého týdne zveřejnit na svých webových stránkách seznam žádostí obdržných v tomto týdnu zahrnující mimo jiné jméno žadatele, místo plánovaného umístění, popis záměru, datum přijetí žádosti a další informace vymezené právními předpisy nebo které úřad považuje za vhodné. Seznam musí být dostupný po dobu 8 týdnů ode dne zveřejnění v úředních hodinách v prostorách úřadu.

Každá osoba je oprávněna ve lhůtě 5-ti týdnů ode dne, kdy byla žádost o povolení záměru doručena příslušnému úřadu, a po zaplacení stanoveného poplatku zaslat k žádosti své připomínky. Úřad nemůže o žádosti do uběhnutí této lhůty rozhodnout.⁵⁷⁵

Při vydání rozhodnutí musí úřad vzít v úvahu všechna podání a připomínky podané v souladu s právními předpisy. V rozhodnutí musí být uvedeny hlavní důvody a úvahy, na kterých je rozhodnutí založeno. Tato obecná povinnost bývá soudy vykládána poměrně restriktivně.⁵⁷⁶ V případě *Mulholland v. An Bord Pleanála (No 2)* soud uvedl, že je dostatečné, pokud jsou ve zdůvodnění uvedeny informace, na základě kterých může daná osoba posoudit své šance na úspěch při odvolání, a seznat, že při rozhodnutí byly vzaty v úvahu okolnosti, které bylo

⁵⁶⁹ O'REILLY, Niamh. *Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis*. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 89 - 90. ISSN 1393-5941.

⁵⁷⁰ *Marshall & Annor v. Arklow town council* [2014] IEHC 117.

⁵⁷¹ SCANNEL, Yvonne. *Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly*. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 197. ISBN 9089521496.

⁵⁷² Např. *Blessington & District Community Council Ltd. v. Wicklow County Council* [1997] 1 IR 273.

⁵⁷³ Např. v případě *Springview Management Ltd. v. Cavan Development Ltd.* [2000] 1 ILRM 437 soud dospěl k závěru, že je dostatečné, aby oznámení na místě bylo viditelné z cesty pro pěší, nemusí být viditelné pro osoby projíždějící po silnici.

⁵⁷⁴ V tomto ohledu je významné mimo jiné rozhodnutí ve věci *Monaghan UNC v. Alf-a-bet Promotions Ltd.*, ve kterém soud dospěl k závěru, že z obecného označení „úpravy a vylepšení“ nebylo možné seznat, že záměrem je přeměna obchodu se závěsy na sázkovou kancelář a zábavní prostor - *Monaghan UNC v. Alf-a-bet Promotions Ltd.* [1980] ILRM 64.

⁵⁷⁵ *Planning and Development Regulations 2001*, čl. 27-30.

⁵⁷⁶ RYALL, Áine. *Effective Judicial Protection and The Environmental Impact Assessment Directive in Ireland*. Oxford: Hart Publishing, 2009. s. 59. ISBN 9781841135007.

nutné zvážit. V odůvodnění dále musí být uvedeny dostatečné informace umožňující případný přezkum rozhodnutí soudem.⁵⁷⁷ V případě rozhodnutí o žádosti, ke které byla přiložena zpráva EIA, musí úřad dále uvést, zda závěry s ohledem na dopad na životní prostředí jsou nadále aktuální, a shrnout výsledky účasti veřejnosti a informace shromážděné v rámci posuzování vlivů a to, jak byly vzaty v úvahu.⁵⁷⁸

Oznámení o vydání rozhodnutí doručuje úřad žadateli a každé osobě či orgánu, které ve výše uvedené lhůtě podaly připomínky, a to do třech dní ode dne vydání rozhodnutí. Oznámení musí mimo jiné obsahovat informace o povaze a důvodech rozhodnutí a o tom, jak úřad vzal v úvahu připomínky obdržené k záměru dle příslušných předpisů, jakož i informace o možnosti podat odvolání ve lhůtě 4 týdnů ode dne vydání rozhodnutí, aj.

Úřad nejpozději do 5 dní po skončení příslušného týdne zveřejní seznam rozhodnutí vydaných v tomto týdnu. Seznam musí být dostupný po dobu 8 týdnů ode dne zveřejnění v úředních hodinách v prostorách příslušného úřadu, ve veřejných knihovnách nacházejících se v dané oblasti a v jiných místech, které úřad považuje za vhodné.

V případě záměru podléhajícího EIA příslušný úřad zveřejní oznámení o vydání rozhodnutí rovněž v novinách vydávaných v oblasti a/nebo elektronickými prostředky, a to včetně informace, že žadatel a osoby, které k záměru podaly připomínku, se proti rozhodnutí mohou odvolat.⁵⁷⁹

Planning and Development Regulations 2001 dále upravuje zveřejnění předložení dodatečných podkladů vyžádaných příslušným úřadem a další podrobnosti a speciální postupy, které ovšem s ohledem na účely této práce není nezbytné v podrobnostech dále rozebírat.

Oprávnění každého se k záměru vyjádřit a navazující právo se odvolat proti vydanému rozhodnutí bylo do právního řádu Irska zakotveno již na základě *Local Government (Planning and Development) Act 1963* s účinností od roku 1964. Přijetím *Planning and Development Act 2000* ovšem došlo k omezení možnosti podat odvolání pouze na osoby, které podaly vyjádření v rámci povolování záměru,⁵⁸⁰ a další vymezené osoby, jak budou rozebrány níže.

⁵⁷⁷ Mulholland v. An Bord Pleanála (No 2) [2005] IEHC 306, [2006] 1 IR 453.

RYALL, Áine. *Effective Judicial Protection and The Environmental Impact Assessment Directive in Ireland*. Oxford: Hart Publishing, 2009. s. 59 – 60. ISBN 9781841135007.

⁵⁷⁸ Planning and Development Act 2000, čl. 34.

⁵⁷⁹ Planning and Development Act 2000, čl. 31 - 34.

⁵⁸⁰ O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 97. ISSN 1393-5941.

Odvolací řízení

Právní úprava počítá s účastí veřejnosti i v rámci odvolacího řízení. Odvolání proti rozhodnutí je oprávněn podat ve lhůtě 4 týdnů ode dne jeho vydání a po zaplacení příslušného poplatku žadatel a dále jakákoliv osoba, která ve stanovené lhůtě podala k záměru připomínku v předcházejícím řízení o povolení záměru. V případě záměrů podléhajících posouzení EIA je odvolání dále oprávněna podat nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí, která vyvíjí tuto činnost po dobu delší 12 měsíců předcházejících podání odvolání a která splňuje i další případně stanovené požadavky, a to bez ohledu na to, zda v rámci povolování záměru uplatnila připomínky. Oprávnění podat odvolání dále může být na žádost přiznáno i osobě, které náleží zájmy s ohledem na mezující pozemky a která nepodala v době přijímání záměru připomínky, a to za předpokladu, že v důsledku podmínek uložených příslušným úřadem došlo k změně záměru oproti stavu zveřejněnému v oznámení.⁵⁸¹

Omezení možnosti podat odvolání pouze na osoby, které se aktivně zapojily již do předcházejícího řízení o povolení záměru, je pochopitelné, když je zájem na tom, aby případné námítky byly vznášeny co nejdříve v řízení a nebyly ze strategických či jiných důvodů ponechávány na další fáze řízení. Na druhou stranu ale bývá upozorňováno, že si dotčená veřejnost nemusí hned při zahájení řízení uvědomit dopad záměru na okolí či se jí může dotknout až finální podoba záměru. S ohledem na povinnost platit poplatek za podání připomínky navíc mohou některé osoby od podání připomínek samy upustit, pokud vědí, že věcně shodné připomínky uplatňuje jiná osoba. To se ovšem může projevit jako značně omezující v dalších řízeních, pokud tato jiná osoba se následně rozhodne připomínku dále neuplatňovat.⁵⁸² Částečným řešením výše uvedeného může být oprávnění nevládních organizací podat odvolání bez ohledu na to, zda v řízení o povolení záměru uplatnily připomínky. Podmínka vyvíjení činnosti alespoň po dobu 12 měsíců předcházejících podání odvolání ovšem vylučuje možnost založení *ad hoc* organizace, ve které by se dotčené osoby sdružily pro zapojení se do řízení právě s ohledem na předmětný záměr. Oprávnění se navíc vztahuje pouze na záměry podléhající EIA.

Příslušný úřad je povinen odvolání bez zbytečného odkladu po jeho obdržení zpřístupnit v úředních hodinách ve svých prostorách, a to až do skončení řízení o odvolání. Je-li přiložena zpráva EIA, musí dojít k zveřejnění na webových stránkách. Úřad musí dále o podání odvolání písemně vyrozumět všechny osoby, které v rámci řízení o povolení záměru podaly připomínky,

⁵⁸¹ Planning and Development Act 2000, čl. 37.

⁵⁸² O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 93. ISSN 1393-5941.

včetně informace o možnosti seznámit se s odvoláním v úředních hodinách v prostorách úřadu a možnosti po zaplacení stanoveného poplatku zaslat k odvolání připomínky.⁵⁸³

Připomínky může následně ve lhůtě 4 týdnů a po zaplacení poplatku zaslat k podanému odvolání každý. Podání dalších připomínek či reakce na připomínky jiných osob již nejsou povoleny, a to s výjimkou případů, kdy k tomu jsou dané osoby přímo vyzvány příslušným úřadem.⁵⁸⁴

Úřad zahrne informaci o podání odvolání do seznamu rozhodnutí vydaných v daném týdnu. Úřad dále na svých webových stránkách zveřejní do třech dní ode dne skončení příslušného týdne seznam odvolání obdržených v tomto týdnu včetně informace o jménu odvolatele, data podání odvolání, místa a povahy záměru, příslušného úřadu a osoby, v jejíž prospěch bylo povolení vydáno, případně informaci o zprávě EIA, je-li přiložena. Seznam musí být po dobu 4 týdnů ode dne jeho zpřístupnění dostupný v úředních hodinách a prostorách příslušného úřadu.⁵⁸⁵

Úřad může dle svého vlastního uvážení nařídil k projednání odvolání ústní jednání. O nařízení ústního jednání může po zaplacení stanoveného poplatku rovněž požádat kterákoliv ze stran odvolacího řízení a ve stanovených případech i osoba, která podala připomínku, a to všechny tyto osoby ve lhůtě stanovené po zaslání vyjádření k odvolání, tj. ve lhůtě 4 týdnů ode dne obdržení odvolání.⁵⁸⁶ I v tomto případě je ovšem konání ústního jednání na uvážení příslušného úřadu. Absolutní diskrece úřadu ohledně nařízení ústního jednání je zdrojem kritiky některých autorů, a to zejména s ohledem na komplexní záměry infrastruktury či umístění větrných elektráren.⁵⁸⁷ Konání ústních jednání není v praxi příliš časté a bývá obvykle nařizováno jen v případech politicky kontroverzních nebo komplikovaných záměrů nebo záměrů strategické infrastruktury.⁵⁸⁸

O konání ústního jednání úřad informuje žadatele a osoby, které podaly připomínky, jakož i další osoby, u kterých to považuje za vhodné, a to minimálně 5 pracovních dní předem. Současně s minimálně 7 denním předstihem zpřístupní v úředních hodinách a prostorách příslušného úřadu související korespondenci a další dokumentaci.⁵⁸⁹ Účast na ústním jednání

⁵⁸³ Planning and Development Regulations 2001, čl. 68 - 69.

⁵⁸⁴ Planning and Development Act 2000, čl. 130, 131.

⁵⁸⁵ Planning and Development Regulations 2001, čl. 70 a 72.

⁵⁸⁶ Planning and Development Act 2000, čl. 129 a 134.

⁵⁸⁷ BROWNA, David. Ireland's Compliance with the Aarhus Convention – Some Suggestions for Reform. *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2015, 22, s. 51. ISSN 0791-9735.

⁵⁸⁸ SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 201. ISBN 9089521496.

⁵⁸⁹ Planning and Development Regulations 2001, čl. 76.

musí být umožněna každému. Úřad ovšem může limitovat čas poskytnutý řečníkům či odmítnout nesouvisející připomínky nebo připomínky, které nebyly úřadu zaslány dopředu, pokud úřad předchozí zaslání vyžadoval.⁵⁹⁰

Príslušný úřad je oprávněn dle svého uvážení odmítnout odvolání, pokud je dle jeho přesvědčení zjevně bezdůvodné, šikanózní nebo bylo podáno pouze s úmyslem zdržování či ve snaze domožení se protiplnění.⁵⁹¹ Toto ustanovení potencionálně dává úřadům široké pravomoci k ukončení nepohodlných odvolacích řízení. V praxi ovšem nebývá příliš využíváno, a to ačkoliv dle některých autorů není zneužívání práva podat odvolání nijak neobvyklé. Scannel mluví například o podání odvolání k zablokování či zdržení realizace záměru ekonomickými konkurenty, jakož i o jiných formách zneužívání odvolání k soukromým účelům.⁵⁹²

Do doby, než bude rozhodnuto o odvolání, či bude jinak ukončeno řízení o odvolání, není možné podat žádost o povolení obdobného záměru.⁵⁹³ Toto opatření mělo být zavedeno k zabránění zneužívání právní úpravy stavebníky, kteří se prostřednictvím podání více žádostí o téže věci snažili osoby oponující záměru zmást a dosáhnout toho, že neuplatní právo vznést připomínky v rámci všech zahájených řízeních.⁵⁹⁴

Rozhodnutí o odvolání úřad bez zbytečného odkladu oznámí stranám řízení a všem osobám, které k odvolání podaly připomínky. Oznámení musí mimo jiné obsahovat informace o povaze rozhodnutí a hlavních důvodech a úvahách, na kterých je založeno.⁵⁹⁵

5.2.4. Integrované povolení

Aktuální právní úpravu řízení o udělení integrovaného povolení nalezneme v *Environmental Protection Agency Act 1992*, v podobě jeho novelizace provedené *Protection of the Environment Act 2003*. Zákon pak doplňují *Environmental Protection Agency (Industrial Emissions) (Licensing) Regulations 2013* a *Environmental Protection Agency (Integrated Pollution Control) (Licensing) Regulations 2013*, které v podrobnostech upravují některé aspekty řízení.

⁵⁹⁰ Planning and Development Act 2000, čl. 135.

⁵⁹¹ Planning and Development Act 2000, čl. 138.

⁵⁹² SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 200. ISBN 9089521496.

⁵⁹³ Planning and Development Act 2000, čl. 37 odst. 5.

⁵⁹⁴ SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 199. ISBN 9089521496.

⁵⁹⁵ Planning and Development Regulations 2001, čl. 74.

Dle výše uvedené právní úpravy nelze vymezené činnosti provozovat bez platného povolení Agentury ochrany životního prostředí. *Environmental Protection Agency Act 1992* ukládá žadateli, aby o svém záměru podat žádost k agentuře informoval stavební úřad a vymezené osoby a svůj záměr rovněž stanoveným způsobem zveřejnil. Obdobné platí i pro agenturu, pokud má v úmyslu prověřit již vydané povolení z vlastní iniciativy.⁵⁹⁶

Podrobnosti veřejného oznámení upravují výše uvedená nařízení, která stanovují, že oznámení musí být žadatelem zveřejněno v místních novinách ve lhůtě 2 týdnů před podáním žádosti a dále umístěním oznámení na místě plánovaného záměru, a to ne později, než dojde k podání samotné žádosti. V oznámení musí být uvedeno, že se jedná o oznámení k žádosti o vydání integrovaného povolení, jméno a adresa žadatele, místo záměru, třída navrhované činnosti, informace o zpracování zprávy EIA, je-li vyžadována, označení příslušného úřadu a informace o tom, že s žádostí je možné se seznámit na webových stránkách nebo v prostorách agentury. Oznámení na místě záměru musí na místě zůstat minimálně po dobu jednoho měsíce od podání žádosti o povolení záměru. V případě, že je agentura názoru, že nebyly splněny podmínky pro oznámení, vyzve žadatele k zjednání nápravy.

V případě, že je řízení zahájeno z rozhodnutí samotné agentury pro účely prověření již vydaného povolení, zveřejní agentura svůj záměr v místních novinách a uvede, kterého povolení se řízení týká a důvody zahájení řízení, jakož i informaci o možnosti podat připomínky ve lhůtě 4 týdnů od oznámení.

Zvláštní postavení má opět An Taisce — The National Trust for Ireland, která je vyrozumívána přímo.⁵⁹⁷

K samotné žádosti o vydání povolení je třeba přiložit zprávu EIA, je-li vyhotovována, nebo potvrzení stavebního úřadu, že není na základě příslušných právních předpisů požadována.

Osoby, které na základě oznámení podají k záměru své připomínky, musí být před vydáním povolení vyrozuměny o tom, jakým způsobem agentura navrhuje o žádosti rozhodnout, včetně informace o tom, kde je možné seznámit se s navrhovaným rozhodnutím. Navrhované rozhodnutí musí být zdůvodněno. Ve lhůtě 10 dní od tohoto oznámení agentura rovněž zveřejní navrhované rozhodnutí na svých webových stránkách a v místních novinách včetně informace o možnosti po zaplacení stanoveného poplatku a ve lhůtě 28 dní ode dne oznámení podat připomínky k navrhovanému způsobu rozhodnutí a žádat nařízení ústního jednání. Do lhůty se

⁵⁹⁶ Environmental Protection Agency Act 1992, čl. 87.

⁵⁹⁷ Environmental Protection Agency (Integrated Pollution Control) (Licensing) Regulations 2013, čl. 4-6.

nepočítá doba od 24.12. do 1.1. Osoba, která podala připomínku, nemůže podat další připomínku, či její doplnění.⁵⁹⁸

Osoba podávající připomínky může zároveň ve lhůtě stanovené pro podání připomínek a po zaplacení stanoveného poplatku žádat konání ústního jednání. Rozhodnutí, zda agentura bude konat ústní jednání, je na jejím uvážení. Pokud se rozhodne ústní jednání konat, musí o tom informovat žadatele, osobu, co žádala o ústní jednání, a další vymezené osoby, a to minimálně 7 dní předem. O rozhodnutí ústní jednání nekonat agentura informuje pouze osobu, která jeho konání žádala.

O podaných připomíncech a ústním jednání vyhotoví pověřená osoba zprávu včetně doporučení na rozhodnutí. Na základě té agentura vydá rozhodnutí.

O rozhodnutí agentura informuje vymezené osoby, včetně osob, co podaly připomínky, a do 10 dní ode dne vydání rozhodnutí zveřejní oznámení o rozhodnutí na svých webových stránkách a v místních novinách. Oznámení na webových stránkách musí mimo jiné obsahovat informace o důvodech rozhodnutí a účasti veřejnosti, jakož i informace o možnosti podat odvolání či iniciovat soudní přezkum.⁵⁹⁹

Agentura je povinna podklady, které jí jsou v rámci řízení doručovány, bez zbytečného odkladu zpřístupňovat na svých webových stránkách způsobem umožňujícím jejich stažení a ponechat je zde minimálně do uplynutí 4 let ode dne vydání rozhodnutí. Dokumenty zahrnují zejména žádost, učiněná oznámení, veškeré připomínky k záměru, plány, fotografie, důkazy, zprávy EIA a další podklady.⁶⁰⁰ Agentura je rovněž povinna vést veřejně přístupný registr obsahující veškeré žádosti, oznámení, aj.⁶⁰¹

5.2.5. Síť účasti veřejnosti

Nad rámec klasického pojetí účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech přistoupilo Irsko na základě Zprávy pracovní skupiny na zapojení občanů do místní správy zveřejněné v roce 2014 k vytvoření tzv. Sítě účasti veřejnosti, ve které se mohou na místní bázi sdružovat veškeré nevládní a dobrovolnické organizace a místní komunity, volit své zástupce a následně je vysílat do vybraných komisí. Prostřednictvím tohoto systému se zástupci místních komunit mohou přímo podílet na vydávání některých plánů přijímaných v dané oblasti či se jinak podílet na činnosti místních úřadů. Tento nový systém nemá vést k nahrazení zákonných postupů včetně

⁵⁹⁸ Environmental Protection Agency (Integrated Pollution Control) (Licensing) Regulations 2013, čl. 25.

⁵⁹⁹ Environmental Protection Agency (Integrated Pollution Control) (Licensing) Regulations 2013, čl. 37.

⁶⁰⁰ Environmental Protection Agency (Integrated Pollution Control) (Licensing) Regulations 2013, čl. 18.

⁶⁰¹ Environmental Protection Agency Act 1992, čl. 91.

těch participačních, nýbrž je vhodně doplnit.⁶⁰² Význačným prvkem je mimo jiné i školení zástupců místních komunit a podpora jejich dalšího vzdělávání, což má přispět k dalšímu navýšení efektivity jejich zapojování a celkové kultivaci společnosti.⁶⁰³

Právním základem výše uvedeného je *Local Government Act 2001*, ve znění změn provedených *Local Government Reform Act 2014*, který definuje zástupce zájmů lokální komunity, mezi které zahrnuje mimo jiné zástupce nevládního sektoru, rozvojové agentury, komunitní skupiny, mládežnické organizace, kulturní a sportovní organizace a sociální hnutí a sítě - komunitní zástupci.

Zákon předvídá široké zapojování komunitních zástupců, a to například v lokálních komunitních plánovacích komisích (*Local Community Development Committees*), které se mají skládat částečně z pracovníků daného úřadu a částečně z jiných osob včetně komunitních zástupců. Z pohledu účasti veřejnosti je rovněž významné oprávnění lokálních úřadů přijmout takové kroky, které považují za nezbytné ke konzultaci a podpoře efektivního zapojení veřejnosti, včetně založení strategických plánovacích komisí, konzultací sektorových, komunitních a jiných skupin, konání schůzek zainteresovaných osob, apod.

Zákon lokálním úřadům rovněž ukládá přijmout směrnici účasti veřejnosti v lokální správě (*Framework for Public Participation in Local Government*) pro účely stanovení, rozvoje a implementace koherentního a integrovaného přístupu k účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech prováděných daným lokálním úřadem. Ve směrnici mají být mimo jiné upraveny participační mechanismy, pravidla výběru zástupců místních komunit k zapojení do participačních procesů, poskytování informací, aj. Příslušný ministr (*Minister for the Environment, Community and Local Government*) je oprávněn vydat nařízení obsahující další pravidla pro směrnice lokálních úřadů a jednotlivé směrnice lokálních úřadů revidovat. Je rovněž oprávněn vydat obecné zásady s ohledem na participační postupy (*general policy guidelines*).

Zákon dále stanovuje, že v případě, že lokálním úřadům kterýkoliv právní předpis ukládá učinit veřejné oznámení v novinách nebo na webových stránkách a s tím související výzvu k podávání připomínek, mohou lokální úřady současně učinit i další kroky, které považují za vhodné k zveřejnění, usnadnění přístupu a podpoře konzultačních procesů včetně užití jiných komunikačních prostředků.⁶⁰⁴

⁶⁰² *Working Group Report on Citizen Engagement with Local Government* [online]. Department of the Environment, Community & Local Government, 2014 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://sligoppndotcom.files.wordpress.com/2014/09/working-group-report-on-citizen-engagement.pdf>, s. 8.

⁶⁰³ *Public Participation Networks Annual Report 2018* [online]. Department of Rural and Community Development and the National PPN Advisory Group, 2018 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.gov.ie/en/collection/2c4a7a-public-participation-network-annual-reports/>.

⁶⁰⁴ *Local Government Act 2001*, čl. 127 - 128A.

5.3. Zhodnocení právní úpravy účasti veřejnosti v Irsku

Irsko je stejně jako jiné členské státy EU a smluvní státy AÚ povinno zajistit, aby jeho právní úprava odpovídala požadavkům vyplývajícím z práva EU a AÚ, včetně základních požadavků k zajištění efektivní účasti veřejnosti, jak jsem je popsala v druhé části této práce. Níže proto budu právní úpravu Irska zkoumat co do její způsobilosti dostát těmto základním požadavkům.

Stejně jako v případě rozboru právní úpravy VB se zároveň zaměřím na identifikaci těch prvků právní úpravy Irska, které by se potencionálně mohly stát zdrojem inspirace pro českou právní úpravu a tím i pomoci ČR dostát jejím závazkům vyplývajícím z práva EU a AÚ.

5.3.1. Zajištění účasti veřejnosti na řízeních s možným vlivem na životní prostředí

Právní úprava Irska je k zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů velice otevřená. Ve všech řízeních, které byly pro účely této práce předmětem zkoumání, je zajištěna účast veřejnosti. K zapojení veřejnosti přitom není nezbytné prokazovat potencionální vliv na životní prostředí, ani vztah osob k předmětu řízení. Veřejnost se může účastnit všech rozebíraných řízení, seznamovat se se souvisejícími dokumenty, podávat připomínky a s ohledem na povolování stavebních záměrů za stanovených podmínek podat i proti rozhodnutí odvolání.

Tento přístup je velice odlišný od přístupu ČR, když podle české právní úpravy, minimálně co do správních řízení nedisponujících speciální právní úpravou účasti veřejnosti, se mohou řízení obvykle účastnit jen žadatel a dotčení vlastníci či nositelé jiných věcných práv k nemovitostem, kterým bývá postavení účastníka obvykle přiznáno. Rovněž ovšem nikoliv vždy.

5.3.2. Přiměřené, včasné a účinné informování v dostatečně rané fázi procedury

Naplnění požadavku přiměřeného, včasného a účinného informování v dostatečně rané fázi procedury, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřeny, bude i s ohledem na irskou právní úpravu zkoumáno zvlášť po jednotlivých požadavcích na informování o rozhodovacím procesu.

Přiměřenost

Právní předpisy Irska ve většině případů přesně vymezují informace, které musí být uvedeny v oznámení o zahájení povolovacího procesu, resp. úmyslu podat žádost. Tyto obvykle zahrnují označení osoby žadatele a rozhodujícího orgánu, popis záměru a místo, kde je

plánováno jeho umístění, informace o možnosti seznámit se s návrhem a uplatnit k němu připomínky, jakož i další informace k záměru.⁶⁰⁵ Požadavky na oznámení se z tohoto hlediska jeví jako dostatečné.

Příslušné úřady a zejména soudy nadto pojaly k požadavku, aby veřejnost byla z oznámení schopna skutečně seznat, jaký záměr je navrhován, a měla tak dostatek informací k rozhodnutí, zda se rozhodovacího procesu zúčastní, velice striktní přístup. Nedostatečné označení záměru, jakož i jiné nedostatky oznámení, mohou vést k zrušení vydaného povolení. Toto ve svém důsledku vede i samotné žadatele k pečlivému označování navrhovaných záměrů.

V právní úpravě Irska jsem proto v tomto ohledu neshledala větší nedostatky.

Včasnost

Včasnost oznámení a na to navazující včasná možnost zapojení se do rozhodovacího procesu se v irské právní úpravě s ohledem na většinu povolovacích procesů jeví jako nadstandardní.

Příslušné právní předpisy obvykle požadují veřejné oznámení záměru ještě před podáním samotné žádosti.⁶⁰⁶ Tímto je veřejnosti poskytnut dostatek času připravit se na samotné řízení. Žadatel zároveň může některé připomínky obdržet ještě před podáním žádosti a svůj záměr na základě nich ještě zvážit či upravit. To ovšem neplatí pro všechny rozhodovací procesy. Výjimky budou rozebrány v části věnující se samotné možnosti včasné účasti.

Účinnost

Hodnocení prostředků informování veřejnosti jako hlavního faktoru ovlivňujícího účinnost informování je v případě Irska poměrně těžko uchopitelné. Ač lze bezpochyby identifikovat určitou základní koncepci společnou pro všechna řízení, či jejich jednotlivé typy, postupy v řadě případů značně variují. K složitosti celého systému navíc přispívá i rozdrobenost úpravy, kdy k hlavním formám zveřejnění (obvykle oznámení na místě a v novinách) se přidávají povinnosti vyplývající z jiných částí právních předpisů jako povinnost zveřejňování dokumentů na webových stránkách či povinnost vést veřejné registry, které mohou mít obdobné účinky jako oznámení. Složitost celého systému je přitom dle mého názoru faktorem, který sám o sobě snižuje jeho účinnost.

⁶⁰⁵ Např. Planning and Development Regulations 2001, čl. 18.

⁶⁰⁶ Např. Planning and Development Regulations 2001, čl. 17.

Environmental Protection Agency (Integrated Pollution Control) (Licensing) Regulations 2013, čl. 4.

Jelikož ovšem cílem této práce není rozebírat jednotlivé odchylky a nedostatky, ale seznat základní koncepci a zhodnotit, zda by mohla být zdrojem inspirace pro ČR, zaměřím se dále právě na tuto základní koncepci.

V rámci irské právní úpravy je kladen, minimálně s ohledem na řízení o povolení záměrů, velký důraz na oznámení na místě. Jak již jsem uvedla výše, z dostupných průzkumů vyplývá, že většina osob se v Irsku o probíhajícím řízení dozví právě z oznámení na místě. V rámci irské společnosti lze navíc identifikovat i jistý návyk na tento typ zveřejnění, což bezesporu ještě zvyšuje jeho důležitost. Oznámení na místě pak bývá obvykle spojeno s oznámením v místních novinách. V případě stavebních záměrů je rovněž významné zveřejňování seznamu všech žádostí podaných v uplynulém týdnu na webových stránkách.⁶⁰⁷ Kombinace těchto prostředků, tedy oznámení na místě, v místních novinách a na webových stránkách, dle mého názoru zajišťuje dostatečné informování veřejnosti o probíhajícím řízení. Zároveň reflektuje různost jednotlivých skupin obyvatel a jejich životních stylů, pro kterou není vhodné spolehnout se pouze na jeden komunikační prostředek.

Ne vždy se ale tento model aplikuje. Například s ohledem na územní plánování či proces SEA právní úprava primárně počítá se zapojením pouze jednoho prostředku, a to zveřejnění v místních novinách. Toto se jeví jako zcela nedostatečné. Příslušným úřadům je pak sice ukládáno přijmout i další opatření k zajištění informování veřejnosti a z odborné literatury vyplývá, že k tomu v praxi i dochází (zejména co do zveřejňování na webových stránkách),⁶⁰⁸ v daném případě bych ovšem považovala za vhodné jasné zakotvení dalšího informačního prostředku, zejména zveřejnění na webových stránkách úřadu a ideálně i další fyzické formy (např. fyzickými letáky jako obdoby zveřejnění na místě).

Minimální zákonné požadavky na informování veřejnosti o přijímání plánů proto nehodnotím jako dostatečné. Jinak tomu ovšem je s ohledem na informování o povolování záměrů, které se mi naopak díky kombinaci vícero způsobů informování jeví jako velice efektivní. Výrazným znakem, který s ohledem na informování o povolování záměrů spatřuji, je přitom reálná snaha o vnesení oznámení do prostoru, kde se osoby skutečně v rámci svých běžných životů pohybují, a je tak pravděpodobné, že oznámení zaznamenají, aniž by samy aktivně kontrolovaly úřední desky, ať již ve fyzické nebo elektronické podobě. Toto je v zřejmém kontrastu s českou právní úpravou, která se obvykle omezuje pouze na „úřední“

⁶⁰⁷ Planning and Development Regulations 2001, čl. 27.

⁶⁰⁸ SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 195. ISBN 9089521496.

formy oznámení, a naopak nevykazuje v zásadě žádnou snahu o přiblížení se běžnému životu dotčených osob a o aktivní vnesení oznámení do jejich každodenního života.

5.3.3. Účast v počátečním stádiu, kdy jsou všechny možnosti a alternativy otevřeny

Účast v počátečním stádiu rozhodování je blízce provázána s včasným oznámením, když i v Irsku bývá oznámení rozhodovacího procesu spojeno s informací o možnosti se k záměru či plánu vyjádřit. K tomu obvykle dochází na počátku rozhodovacího procesu a někdy i před jeho formálním zahájením. Jak jsem již uváděla výše, příslušné právní předpisy v rámci většiny řízení požadují veřejné oznámení záměru ještě před podáním samotné žádosti.

Výše uvedené zřejmě nebude mít účinky institutu předaplikačních konzultací, jak jsem je rozebírala v rámci části věnované právní úpravě VB, když v době oznámení záměru již žadatel zřejmě bude disponovat veškerou potřebnou dokumentací a jeho ochota činit v návrhu změny a následně případně učinit nové oznámení záměru tak zřejmě nebude tak vysoká. Požadavek včasného oznámení a umožnění účasti v rané fázi rozhodování ovšem právní úprava naplňuje, ba jde i nad jeho rámec.

Ne všechny procesy jsou ovšem nastaveny výše uvedeným způsobem. Za problematickou považuji zejména právní úpravu posuzování vlivů na životní prostředí. Veřejnost s ohledem na záměry podléhající posuzování, pouze pokud úřad dospěje k závěru, že mohou mít významný vliv na životní prostředí, obvykle není informována o tom, že bude docházet k takovému rozhodování, a logicky jí tak není ani umožněno se ho účastnit a uplatnit své připomínky. V některých případech je veřejnost informována o tom, zda záměr bude či nikoliv podléhat posuzování vlivů, až poté, co došlo k rozhodnutí v tomto smyslu.⁶⁰⁹ V jiných případech může být veřejnost poprvé informována až ve fázi, kdy je připravena i samotná zpráva o vlivu na životní prostředí.⁶¹⁰ Veřejnosti tak není umožněno se rozhodování účastnit včas.

Největší nedostatky v tomto ohledu spatřuji v procesu SEA. Právní úprava poprvé počítá se zapojením veřejnosti až v době, kdy je připraven návrh zprávy SEA i samotného plánu. To samozřejmě neznamená, že návrh nemůže být změněn dle připomínek veřejnosti a zpráva SEA dopracována. Právní úprava s takovým postupem ostatně počítá. Ochota ke změně skutečně přistoupit ovšem zřejmě bude v této fázi řízení již nižší.

⁶⁰⁹ Např. Planning and Development Regulations 2001, čl.13A odst. 6.

⁶¹⁰ Např. European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004, čl. 13.

5.3.4. Rozumné lhůty

Lhůty stanovené pro podávání připomínek či jiné formy zapojení veřejnosti se na jednotlivých rozhodovacích procesech liší. Obvykle se nicméně jedná o lhůtu 4-5 týdnů s ohledem na záměry a 6-8 týdnů s ohledem na plány, tedy o lhůty podstatně delší oproti české právní úpravě.

Poskytnuté lhůty se mi jeví jako dostatečné k umožnění efektivní účasti na řízení. Nicméně s ohledem na jiné přítomné zájmy v řízení, zejména zájem na rychlém řízení, jakož i s ohledem na značnou rozdílnost rozhodovacích procesů v Irsku a ČR, aktuálně nepovažuji za nezbytné se irským lhůtám v rámci právní úpravy ČR přibližovat.

5.3.5. Přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování

Právní úprava obvykle v souvislosti s oznámením žádosti a možnosti podávat připomínky či oznámením vydání rozhodnutí stanovuje povinnost zpřístupnit žádost nebo rozhodnutí a související dokumentaci v prostorách rozhodujícího úřadu po stanovenou dobu a případně i jiným způsobem.⁶¹¹ Dále bývá zakotvena povinnost příslušných úřadů zveřejňovat základní informace a podklady na webových stránkách příslušného úřadu,⁶¹² či je ukládat do veřejně přístupných registrů.⁶¹³ Právní předpisy nijak neomezují okruh osob, které se s podklady mohou seznámit. Přístup k dokumentům není ani nijak zpoplatněn, vyjma rozumných nákladů na pořízení kopií. Minimálně z pohledu právního zakotvení se proto výše uvedená právní úprava jeví jako dostatečná.

Je přitom, stejně jako právní úprava VB, ve zjevném kontrastu s českou právní úpravou, která s ohledem na řízení o povolování záměrů (vyjma případů, kdy speciální právní předpisy zakotví zvláštní úpravu) obvykle neumožňuje seznámit se s související dokumentací osobám odlišným od účastníků řízení či osob, které prokáží právní zájem.

5.3.6. Možnost předkládat připomínky a podklady

Veřejnost může v Irsku předkládat připomínky a jiné podklady v zásadě ke všem plánům a záměrům. Obsah připomínek není nijak věcně limitován a rovněž nedochází k omezení okruhu osob, které mohou připomínky podat. Jediná limitace je tak limitace časová, když připomínky je

⁶¹¹ Např. Planning and Development Regulations 2001, čl. 18 – oznámení stavebního záměru.

Planning and Development Act 2000, čl. 176B – výsledek zjišťovacího řízení.

Planning and Development Regulations 2001, čl. 14I, odst. 3 – vydání lokálního plánu.

⁶¹² Např. Planning and Development Act 2000, čl. 172A – portál EIA.

Planning and Development Act 2000, čl. 38 – zveřejňování dokumentů k řízení o povolení stavebního záměru.

⁶¹³ Planning and Development Act 2000, čl. 7.

obvykle nutné uplatnit ve stanovených lhůtách. Toto je ovšem zcela legitimní. Rozhodující úřady musí v určitou fázi uzavřít možnost podávat připomínky, aby je mohly řádně vypořádat a zohlednit v rozhodnutí. Výtky k možnosti předkládat připomínky a jiné podklady proto směřují opět pouze do přípravy zprávy o vlivech na životní prostředí, na jejíž přípravě není veřejnosti umožněno se podílet a veřejnost se k ní tak může vyjádřit a podat připomínky až poté, co je přiložena k žádosti o povolení samotného návrhu.

Samostatným tématem nicméně je podmínění možnosti podat připomínky zaplacením stanoveného poplatku, a to v rámci řízení o povolování záměrů.

Poplatek za podání připomínek v řízení o povolení záměru byl zaveden v souvislosti s rekodifikací územně-plánovacího a stavebního práva *Planning and Development Act 2000*. Do přijetí *Planning and Development Act 2000* nebylo podávání připomínek podmíněno úhradou poplatku. Zavedení poplatku bylo odůvodňováno tvrzením, že poplatek má odlehčit finanční a administrativní zátěži spojené s vedením řízení a vypořádáváním připomínek, přičemž poplatek měl být odpovídající službě poskytované rozhodujícími orgány při vypořádávání připomínek.⁶¹⁴ Zavedení poplatkové povinnosti se nicméně setkalo s odporem nevládních organizací a odborné veřejnosti, která upozorňovala, že Irsko, jejíž systém byl do té doby hodnocen jako nejvíce otevřený v Evropě, se v zájmu urychlení rozhodovacích procesů vydává na cestu restrikcí účasti veřejnosti.⁶¹⁵

Zavedení poplatkové povinnosti bylo vnímáno jako v rozporu s principy účasti veřejnosti a prvek, který může vést k odrazení až znemožnění účasti veřejnosti s ohledem na ekonomicky slabší skupiny a tím i k vytváření sociální nerovnosti. Častým argumentem bylo rovněž chápání připomínek veřejnosti jako služby, kterou veřejnost rozhodujícím orgánům poskytuje tím, že do řízení vnáší informace, které by se jinak k rozhodujícím orgánům nedostaly, čímž veřejnost přispívá ke kvalitě rozhodnutí. Odborná veřejnost se obávala, že zavedení poplatku povede ke změně chápání účasti veřejnosti a odrazení osob bez konkrétních zájmů na řízení, které by si přály pouze přispět do rozhodování svými vlastními znalostmi a zkušenostmi.⁶¹⁶

Dále byl zmiňován i možný rozpor s AÚ, když se ve 12. recitálu úvodních ustanovení AÚ uvádí, že veřejnost musí mít volný přístup k participačním procesům (*free access*).⁶¹⁷ K tomuto průvodce AÚ doplňuje, že: „*Volný přístup může být chápán jako volný, otevřený, neomezený*

⁶¹⁴ O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 95. ISSN 1393-5941.

⁶¹⁵ KENNEDY, Rónán. Charging for public participation: fees for submissions or observations on Environmental Impact Assessment. *Environmental Law Review*. 2007, 9, s. 285. ISSN 1461-4529.

⁶¹⁶ O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8, s. 96. ISSN 1393-5941.

⁶¹⁷ RYALL, Áine. The EIA Directive and the Irish planning participation fee. *Journal of Environmental Law*. 2002, 14, s. 328. ISSN 0952-8873.

*a nediskriminující přístup k procesům pro účast veřejnosti. Neimplikuje, že by vláda měla dotovat všechny náklady související s účastí jakéhokoliv člena veřejnosti v daném procesu. Nicméně náklady, které danému jedinci vzniknou, by měly zahrnovat běžné náklady spojené s účastí v jakémkoli procesu. Stát by neměl zavádět finanční omezení pro veřejnost, která se rozhodne pro aktivní účast.“*⁶¹⁸ Termín běžné náklady spojené s účastí je nicméně v tomto ohledu poměrně nejasný.

Výše uvedené vedlo k podání stížnosti k Evropské komisi. Ta v roce 2003 vydala odůvodněné stanovisko, ve kterém prohlásila, že zavedení poplatků za podání připomínek je v rozporu s v tu dobu platnou směrnicí EIA, když podle komise tato směrnice, na rozdíl od jiných komisí zmiňovaných směrnic, výslovně neuvádí možnost zavést poplatky. Komise dále úpravu shledala v rozporu s cíli a účelem této směrnice. Zdůraznila, že informace od veřejnosti jsou jedním z hlavních zdrojů informací pro vydání rozhodnutí. Z toho důvodu označila úvahu, že poplatek má představovat platbu za službu spojenou se zpracováním připomínek, za zcestnou. Dle názoru komise je to naopak veřejnost, kdo poskytuje službu rozhodujícím orgánům, když jim poskytuje informace, které jim mohou pomoci učinit řádné a informované rozhodnutí. Komise dále upozornila na princip, že náklady by měl nést znečišťovatel. V daném případě je to přitom žadatel, kdo se snaží změnit daný *status quo* umístěním záměru s potencionálními vlivy na životní prostředí. Neměla by to tedy být veřejnost, kdo nese náklady. Na závěr komise upozornila na riziko spojené s poplatky, kdy státům by byla dána široká pravomoc stanovit poplatky ve výši, která by vylučovala účast veřejnosti. V konkrétním případě Irsko pak komise vyslovila názor, že výše poplatků vylučuje osoby závislé na sociálních dávkách a je neúměrně vysoká i s ohledem na subjekty, které si přejí se aktivně zapojovat do rozhodovacích procesů s potencionálním vlivem na jejich okolí (zejména nevládní organizace), u kterých se budou poplatky za jednotlivá řízení, ale i participační fáze v rámci jednoho řízení, kumulovat. Z těchto důvodů komise dospěla k názoru, že poplatky za uplatnění připomínek jsou v rozporu s v tu dobu platnou směrnicí EIA.⁶¹⁹

Generální advokát a SDEU ovšem dospěli k jinému názoru. Argument absence výslovné úpravy poplatků byl odmítnut odkazem na princip, že co není zakázáno, je povoleno. SDEU k tomuto uvedl, že ze skutečnosti, že v jiných směrnicích bylo přistoupeno k výslovnému zakotvení možnosti požadovat poplatek, nelze dovozovat, že u směrnic, kde tato výslovná úprava není, by to nebylo možné. V návaznosti na to SDEU uvedl, že je na členských státech, jak upraví

⁶¹⁸ *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (second edition) [online]. Evropská hospodářská komise OSN [cit. 15. 3. 2020]. Dostupné zde: https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html.

⁶¹⁹ Odůvodněné stanovisko Evropské komise C(2003) 352, ze dne 21. 1. 2003.

participační postupy a podmínky účasti, včetně stanovení poplatku jako podmínky účasti, a to za předpokladu, že jeho výše nebude veřejnost z účasti vylučovat.

Co do argumentu vyloučení osob závislých na sociálních dávkách bylo ze strany generálního advokáta uvedeno, že stanovovat výši poplatků s ohledem na příjmy osob závislých na sociálních dávkách by bylo dle jeho názoru extrémní a kritériem by naopak měl být průměrný příjem obyvatelstva. Bližší zdůvodnění k výše uvedenému nicméně chybí.⁶²⁰ Samotný SDEU se k této otázce nevyjádřil. V rozsudku se omezil na konstatování, že v daném případě částka není stanovena ve výši, aby bránila účasti veřejnosti. Dle názoru SDEU pak Komise úspěšně nevyvrátila argument Irsko, podle kterého je výše uvedeného poplatku odůvodněna administrativními náklady vzniklými zpracováním vyjádření dotyčných osob.⁶²¹

Rozsudek SDEU představoval pro významnou část odborné veřejnosti rozčarování. Kritika směřovala zejména proti úzkému a formalistickému výkladu příslušných ustanovení v tu dobu platné směrnice EIA, kdy se SDEU nezabýval samotným smyslem ustanovení a potenciálním odrazujícím dopadem poplatků, ale omezil se na doslovný výklad a čistě formalistickou aplikaci. Další výtky směřovaly vůči tomu, že SDEU neposkytl žádný návod na posuzování toho, kdy se výše poplatku stane překážkou účasti veřejnosti. Polemika komise a generálního advokáta ohledně výchozího bodu (příjem osob pobírajících sociální dávky vs. průměrný příjem) zůstala ze strany SDEU nevyřešena.⁶²²

Z celkového hlediska byl rozsudek SDEU ve věci C-216/05 vnímán jako rána efektivní účasti veřejnosti a vedl k obavám ohledně odklonu SDEU od do té doby silné podpory účasti veřejnosti.⁶²³ Za upozornění stojí, že SDEU se v rámci rozsudku nezabýval ustanoveními AÚ, ač byla věc rozhodována po přistoupení EU k AÚ (byť relativně čerstvě) a ustanovení AÚ se tak stala součástí práva EU a minimálně zakládala povinnost výkladu konformního s ustanoveními AÚ.⁶²⁴ Vedle zmiňovaného 12. recitálu preambule AÚ je přitom potřeba upozornit i na čl. 3 odst. 8 AÚ, podle kterého: „*Strany zajistí, že osoby uplatňující svá práva v souladu s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Toto ustanovení se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.*“ AÚ tak z povinnosti

⁶²⁰ Stanovisko generálního advokáta k věci C-216/05 ze dne 22. 6. 2006.

⁶²¹ Rozsudek SDEU ve věci C-216/05 ze dne 9. 11. 2006.

⁶²² RYALL, Áine. EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion. *Journal of Environmental Law*. 2007, 19, s. 252 - 253. ISSN 0952-8873.

⁶²³ KENNEDY, Rónán. Charging for public participation: fees for submissions or observations on Environmental Impact Assessment. *Environmental Law Review*. 2007, 9, s. 290. ISSN 1461-4529.

⁶²⁴ RYALL, Áine. EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion. *Journal of Environmental Law*. 2007, 19, s. 256. ISSN 0952-8873.

finančně nepostihovat veřejnost za její angažovanost vyjímá pouze náklady soudních řízení, nikoliv poplatky za účast v samotných řízeních o plánech či záměrech.

Poplatky zavedené v Irsku za podávání připomínek se nicméně od té doby před SDEU znovu nedostaly a jsou nadále součástí irské právní úpravy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech o povolování záměrů.

V tomto ohledu je nutné zmínit, že tendence k zpoplatnění účasti veřejnosti se objevily i v ČR.⁶²⁵ Doposud se nicméně neseťkaly s úspěchem. Sama považují argumentaci Komise směřující proti zavádění poplatků za podávání připomínek za přesvědčivou a inspiraci touto částí irské právní úpravy nedoporučují.

5.3.7. Povinnost brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti

Za základní pojistku dodržení povinnosti vzít v úvahu výsledky účasti veřejnosti obvykle bývá považována povinnost uvést důvody rozhodnutí včetně informace o tom, jak byly připomínky veřejnosti vzaty v úvahy a vypořádány. Ačkoliv se formulace s ohledem na jednotlivá řízení liší, v zásadě vždy byl tento požadavek v rozebíraných právních předpisech dodržen. Je samozřejmě možné vést polemiku o tom, jaká míra zdůvodnění je dostatečná, jak ostatně činí někteří autoři, kteří zároveň upozorňují, že povinnost zdůvodnit rozhodnutí je některými irskými soudy vykládána poměrně restriktivně.⁶²⁶ Samotnou právní úpravu ovšem s ohledem na tento požadavek hodnotím jako dostatečnou.

Je navíc nutné upozornit i na právo veřejnosti podat odvolání proti přijatému povolení. *Planning and Development Act 2000* toto právo omezuje na osoby, které v rámci povolování záměru uplatnily připomínky a další vymezené subjekty. V řízeních vedených podle některých jiných předpisů, například *Air Pollution Act, 1987*,⁶²⁷ pak není stanovena ani tato podmínka. Veřejnost tak má nejenom nárok na to, aby se jejími připomínkami příslušný úřad zabýval a případně uvedl, proč rozhodl s nimi v rozporu, ale má nadto i právo se odvolat proti samotnému rozhodnutí a tím dosáhnout toho, že se podanou připomínkou bude zabývat i odvolací orgán. Takto široké oprávnění veřejnosti je možno hodnotit za vskutku nadstandardní.

⁶²⁵ *Ťok proti aktivistům. Za každou námitku proti výstavbě mají složit 50 tisíc* [online]. iDNES, 2018 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: https://www.idnes.cz/ekonomika/doprava/tok-vystavba-dalnic-50-tisic-soud-rozklad.A181019_433661_eko-doprava_fih.

VOMÁČKA, Vojtěch. Kolik stojí spravedlnost? Zpoplatnění účasti veřejnosti pohledem soudní judikatury SDEU a ESLP. *České právo životního prostředí*, 2018, č. 4, s.140. ISSN: 1213-5542.

⁶²⁶ RYALL, Áine. *Effective Judicial Protection and The Environmental Impact Assessment Directive in Ireland*. Oxford: Hart Publishing, 2009. s. 59. ISBN 9781841135007.

⁶²⁷ *Air Pollution Act, 1987*, čl. 34.

Povinnost uvést důvody rozhodnutí včetně způsobu vypořádání připomínek je zakotvena i v českém právní řádu. Výše zmiňovaná *nadstavba* již nikoliv, resp. ne s ohledem na širokou veřejnost. V situaci, kdy široká veřejnost nemá, vyjma případů speciálně upravených ve zvláštních právních předpisech, možnost ani konzultativní účasti na řízeních o povolení záměrů, jí logicky není ani umožněno podat odvolání. Výše jsem již vznesla otázku, zda by nebylo možné i v ČR řízení o povolení záměru otevřít konzultativní formě účasti širokou veřejností, k čemuž se stavím kladně. Na tomto místě se tak nabízí další otázka, a to, zda by na otevření řízení o povolení záměru neměla navazovat i možnost podat odvolání kýmkoliv, kdo k věci podal vyjádření. Takovýto krok bych ovšem již považovala za příliš ambiciózní. Vedle zájmu na umožnění široké a efektivní účasti veřejnosti je nutné vážit i další zájmy včetně zájmu na rychlém řízení. Otevření řízení široké veřejnosti a umožnění podávat v něm připomínky hodnotím jako prospěšné, když skrze něj by úřady mohly získat cenný zdroj informací jako podklad pro kvalitní rozhodnutí. Zároveň jsem názoru, že základní povinnost vypořádání připomínek by nepředstavovala ve světle těchto přínosů tak velkou zátěž na rozhodující orgány, ani nevedla k neúměrnému prodlužování řízení. V případě umožnění podání odvolání široké veřejnosti již ovšem nejsem o tomto přesvědčena. Navíc se mi takovýto krok zdá s ohledem na aktuální přístup k účasti veřejnosti v ČR i nereálný. Právo podat odvolání bych proto, alespoň prozatím, ponechala pouze speciálně vymezeným subjektům, samozřejmě včetně spolků zabývajících se ochranou životního prostředí.

5.3.8. Informování veřejnosti o vydaném rozhodnutí a jeho zpřístupnění

Požadavek, aby veřejnost byla informována o vydaném rozhodnutí, je stanoven s ohledem na všechna posuzovaná řízení, a to obvykle včetně informace o tom, kde je možné se s rozhodnutím seznámit. Nemám proto větších výhrad k plnění této povinnosti.

5.3.9. Transparentní a spravedlivý rámec účasti veřejnosti.

Právní úprava Irska je vysoce komplikovaná. To je dáno jednak neobvyklou podrobností úpravy, jednak i systémem přijímání změn právních předpisů, kdy se zrušující a měnící zákony vrství, aniž by docházelo k vytváření oficiálních konsolidovaných znění. Právní úprava tak v některých případech připomíná spíše skládku, nežli jasný legislativní základ, o který by se běžný občan mohl opřít.

V tomto směru se vyjádřil i soudce Mr Justice Fennelly ve vztahu k implementační legislativě k směrnici EIA, který uvedl: „*Aby bylo možné seznat konečný význam a účinek*

*předmětných ustanovení vztahujících se k projednávané otázce, je třeba si přečíst a křížově odkázat na mnoho vzájemně propojených ustanovení obsažených ve třech souborech nařízení. Jak bude zřejmé, některé v projednávané věci nejvíce příléhavé předpisy lze chápat pouze s odkazem na ustanovení jiných souvisejících předpisů. Komplexnost je tím nejmírnějším termínem, který lze použít. Je politováníhodné, že právní předpisy určené k regulaci procesů zahrnujících jednotlivé občany nelze psát přístupnějším způsobem.*⁶²⁸

Participační postupy Irska jsou tak sice, po náležitém studiu jejich významu, jasně předem stanovené, a tím i předvídatelné a v zásadě transparentní, značná složitost nicméně ubírá na jejich efektivitě a zejména efektivní možnosti účasti zástupců veřejnosti bez právního vzdělání. Tento rys se irské úřady snaží mírnit provozem informačního serveru *Citizens Information Board* vedeném na základě *Comhairle Act 2000* ve znění úprav provedených *Citizens Information Act 2007*,⁶²⁹ na kterém jsou jednotlivá řízení, participační postupy a práva veřejnosti popsána více srozumitelným způsobem. Samotné nedostatky úpravy to ale neodstraňuje.

Účast na rozhodovacích postupech je umožněna všem, čímž je dán i základ pro spravedlivý rámec účasti. Privilegované postavení je v některých případech přiznáno An Taisce —the National Trust for Ireland jako nejvlivnější nevládní organizaci zabývající se ochranou životního prostředí, a to například stanovením přímého vyrozumívání o zahájení řízení. Nejsm ovšem s faktickou situací v Irsku seznámena natolik, abych se cítila povolána toto hodnotit. V rámci odborných textů irských autorů jsem pak kritiku tohoto nastavení nezaznamenala. Určitou formu nespravedlnosti mohou, jak upozorňovala Evropská komise, působit poplatky spojené s podáváním připomínek, které mohou vyloučit osoby závislé na sociálních dávkách, či obecně s nižšími příjmy. Minimálně výše uvedené tak může vést k jistým výhradám co do spravedlnosti právního rámce Irska. Jiné nedostatky jsem nicméně nezaznamenala.

5.3.10. Přístup k účasti veřejnosti

Přístup Irska k účasti veřejnosti je velice specifický. Jak vyplývá z odborné literatury, Irsko bývalo vnímáno jako stát s neotevřenějším řízením v rámci Evropy.⁶³⁰ Paradoxně ve stejnou dobu, kdy Irsko podepsalo AÚ ovšem začalo zavádět limitace a následně bylo i posledním státem v rámci EU, který přistoupil k ratifikaci AÚ. Je pravděpodobné, že některé

⁶²⁸ O'Connell v EPA [2003] 2 I.L.R.M. 297.

⁶²⁹ *Aarhus Convention implementation report* [online]. Department of Communications, Climate Action and Environment, 2017 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.dccae.gov.ie/documents/NIR-2017-Ireland.pdf>.

⁶³⁰ RYALL, Áine. EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion. *Journal of Environmental Law*. 2007, 19, s. 248. ISSN 0952-8873.

restrikce měly svůj původ ve špatných zkušenostech se zneužíváním velkorysé právní úpravy, jak na ně upozorňuje Yvonne Scannel. Z vývoje právní úpravy Irska je zřejmá i jistá zdrženlivost ke změnám nezbytným s ohledem na závazky Irska vyplývající z jeho členství v EU a AÚ.⁶³¹ Z celkového hlediska je nicméně patrné, že účast veřejnosti je společností i státem nadále hodnocena jako pozitivní institut, který je třeba podporovat, nikoliv limitovat, jak k tomu aktuálně bohužel často dochází v ČR.

Irsko jako člen Partnerství pro otevřené vládnutí (*Open Government Partnership*) přijalo v roce 2016 národní akční plán 2016-2018, v rámci kterého si mimo jiné stanovilo závazky k posílení zapojování veřejnosti. Konkrétní závazky v tomto ohledu směřovaly k posílení výše zmiňované Síť účasti veřejnosti, zlepšení přístupu k soudům snížením nákladů soudních řízení, podpoře zapojení občanů, vytvoření kultury otevřenosti a vstřícnosti k účasti občanů, zlepšení přístupnosti skrze technologie, aj. V návaznosti na výše uvedený akční plán došlo k přijetí Konzultačních principů a pokynů.⁶³² Dle informací na webových stránkách partnerství je Irsko nicméně stále v procesu implementace plánu.⁶³³

Je rovněž nutné uvést, že ačkoli se změny samotné právní úpravy nemusí jevit jako zcela uspokojivé, Irsko zjevně vyvíjí snahu k podpoře účasti veřejnosti, byť ne vždy závaznou formou. Příkladem může být právě výše zmiňovaná Síť účasti veřejnosti, která má mimo jiné vést k podpoře kultury zapojování veřejnosti do rozhodování a kultivaci společnosti. Právě kultivace společnosti je přitom nezbytným prvkem efektivní účasti veřejnosti. Ve společnosti, která si uvědomuje hlavní smysl účasti veřejnosti a je si vědoma odpovědnosti, kterou se sebou nese možnost účastnit se rozhodování, je i větší pravděpodobnost, že právo podílet se na rozhodování se neomezí na fenomén NIMBY či nebude zneužíváno způsobem, jak k tomu zřejmě docházelo v Irsku.⁶³⁴

Přístup k účasti veřejnosti je bohužel v ČR velmi odlišný. Toto je patrné i z akčních plánů ČR přijímaných v souvislosti s Partnerstvím pro otevřené vládnutí, jehož je ČR rovněž členem, ve kterých se ovšem ČR, na rozdíl od Irska, tématu účasti veřejnosti na řízeních zatím spíše vyhýbá. ČR si s ohledem na zapojování veřejnosti neklade nijak ambiciózní cíle. Akční plán 2016-2018 se co do účasti veřejnosti věnoval jen některým vybraným okruhům informací, které

⁶³¹ RYALL, Áine. Planning for Access to Justice in Environmental Matters. *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2014, 21, s. 132. ISSN 0791-9735.

⁶³² *Consultation Principles & Guidance* [online]. Department of Public Expenditure and Reform [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://dbei.gov.ie/en/Publications/Consultation-Principles-and-Guidance.html>.

⁶³³ *Ireland's Open Government Partnership National Action Plan 2016-2018* [online]. Open Government Partnership [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.opengovpartnership.org/members/ireland/>.

⁶³⁴ SCANNELL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 200. ISBN 9089521496.

měly být zpřístupněny veřejnosti.⁶³⁵ Akční plán 2018-2020 se pak otázce účasti veřejnosti v zásadě nevěnuje a neklade tedy ČR v tomto ohledu v podstatě žádné cíle.⁶³⁶ Příklad Irska, stejně jako příklad VB, tak opět ukazuje na potřebu přehodnocení přístupu k účasti veřejnosti v ČR.

Příklad Irska sice ukazuje, že široká možnost zapojení veřejnosti bez zakotvení patřičných ochranných pojistek může vést k zneužívání a nelze tak před tímto rizikem zavírat oči. Správné nastavení systému by ovšem tomuto mělo zabránit, a to bez nedůvodných restrikcí, jakých jsme aktuálně svědky v ČR. Je nutné připomenout, že příklady zmiňované Yvonne Scannel se vztahovaly zejména k možnosti podat odvolání kýmkoliv bez ohledu na vztah dané osoby k předmětu řízení, což se skutečně zdá být poněkud excesivní. Umožnění konzultativní účasti široké veřejnosti a ponechání práva odvolání pouze u osob, které mají na věci zájem, včetně spolků hájících zájmy životního prostředí, by systém takovýmto rizikům nevystavovalo a zároveň umožnilo vytěžit alespoň základní přínosy, které zapojení veřejnosti přináší.

V zásadě každé právo v sobě nese větší či menší potenciál zneužití. To ovšem ještě samo o sobě neznamena, že by mělo být z tohoto důvodu omezováno. Ani neúměrné omezování práva na účast veřejnosti není cestou. Přetrvávají-li v české společnosti obavy z umožnění zapojení širší veřejnosti, je nutné jim čelit kultivací společnosti, nikoliv jejím vyloučením z rozhodování, což má přesně opačný efekt. V tomto Irsko může jít ČR příkladem.

5.4. Dílčí závěry

Irská právní úprava, stejně jako úprava VB, staví na tradici účasti veřejnosti, a to v oblasti povolování stavebních záměrů, kterého se může veřejnost účastnit již od roku 1964 v neobvykle široké míře. Přes tento historický základ se ovšem cesta k zajištění souladu s dalšími povinnostmi vyplývajícími z AÚ a práva EU ukázala v případě Irska poněkud kostrbatější, než jak by bylo možno předpokládat (ač zejména s ohledem na první a třetí pilíř AÚ), a štedře nastavená práva jsou naopak v posledních letech částečně limitována. Přesto je irskou právní úpravu účasti veřejnosti na environmentálním rozhodování možné nadále hodnotit jako velice vospělé a s velkým potencionálem pro inspiraci právních úprav v jiných státech.

⁶³⁵ Úřad vlády České republiky: *Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018* [online]. Databáze strategií, 2016 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/ap-ogp-2016-2018.pdf.

⁶³⁶ Úřad vlády České republiky: *Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020* [online]. Databáze strategií, 2018 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/akni-plan-ceske-republiky-partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2018-az-2020.pdf.

Irská právní úprava účasti veřejnosti se vyznačuje širokou otevřeností rozhodovacích procesů. Právo seznámit se s podklady rozhodování a podat připomínky je v zásadě na všech rozebíraných řízeních přiznáno každému bez omezení. Poměrně unikátní je právo každé osoby podat odvolání proti povolení záměru. Toto právo bylo v minulosti zneužíváno. Proto došlo v rámci povolování stavebních záměrů k jeho omezení na osoby, které v řízení uplatnily připomínky. I s tímto omezením ovšem představuje právo třetích osob podat odvolání proti povolení záměru nebyvale široké oprávnění veřejnosti.

Stejně jako v případě VB proto považuji za zásadní zdroj inspirace z irské právní úpravy otevřenost řízení a umožnění podávání připomínek všem osobám bez omezení. Opět tak vyvstává otázka, zda je opravdu nutné řízení o povolování záměrů uzavírat veřejnosti způsobem, jak je tomu v ČR. Dle mého názoru přitom není nezbytné přiznávat široké veřejnosti i právo podat odvolání, jak tomu je v Irsku. Za velký pokrok kupředu bych považovala jen otevření řízení konzultativní formě účasti, tzn. možnosti seznámit se s podklady a podat připomínky, se kterými by se úřad musel alespoň jednoduchým způsobem vypořádat. Právo podat odvolání je možno ponechat vymezeným subjektům, tedy osobám přímo dotčeným na právech a spolkům zabývajícím se ochranou životního prostředí. Tímto by do řízení byly vneseny alespoň základní přínosy spojené s účastí veřejnosti, zejména získání maxima informací k vydání kvalitního rozhodnutí odpovídajícího konkrétním okolnostem, aniž by docházelo k prodlužování řízení pro odvolání osob, které nemohou být záměrem přímo dotčeny na svých právech.

Ne všechny postupy samozřejmě odpovídají výše uvedenému obecnému standardu. Za neuspokojivé považuji zejména nastavení procesu posuzování vlivů, kdy veřejnosti není umožněno účastnit se zjišťovacího řízení a přípravy zprávy o posuzování vlivů. Ke zprávě se veřejnost může vyjádřit až poté, co je předložena spolu s návrhem, tedy nikoliv na počátku procesu.

Nejzásadnějším omezením a zároveň i největším tématem právní úpravy účasti veřejnosti v Irsku je podmínění podání připomínek zaplacením poplatku. Tento požadavek zavedený do irského právního řádu spolu s přijetím *Planning and Development Act 2000* se stal terčem kritiky jak ze strany nevládních organizací a odborné veřejnosti, tak Evropské komise. Hlavní námitky se týkaly pravděpodobného odrazujícího účinku, vytváření sociální nerovnosti, jakož i popření samotného smyslu účasti veřejnosti, když zapojení veřejnosti má být vnímáno jako služba poskytovaná veřejností, nikoliv veřejnosti. Bez povšimnutí navíc nelze ponechat ani argument, že v souladu s principem znečišťovatel platí by měl být tím, kdo nese náklady na vedení řízení, žadatel jako osoba usilující o povolení záměru s potencionálním vlivem na životní prostředí, nikoliv osoby, které se brání jeho negativním vlivům nebo se ho svými

připomínkami snaží usměrňovat. Generální advokát a SDEU ovšem k výše uvedenému zaujali odlišné stanovisko a podmiňování podání připomínek zaplacením poplatku postavili jako právo členského státu stanovit vlastní administrativní postupy, a to za předpokladu, že výše poplatku nevylučuje účast veřejnosti. Poplatky za podání připomínek, jakož i za podání žádosti o konání ústního jednání či podání odvolání, se tak staly běžnou součástí irského práva. Argumenty vznesené proti poplatkům nicméně vnímám jako vysoce přesvědčivé a jejich zavádění v rámci českého právního řádu důrazně nedoporučuji.

Velký důraz je v Irsku kladen na fyzické oznámení na místě. Tento přístup se i v dnešní době a přes pokročilé užívání elektronických způsobů komunikace zdá být opodstatněný, když se nadále jeví jako nejefektivnější způsob upozornění veřejnosti na probíhající rozhodovací proces, aniž by veřejnost byla nucena sama aktivně a konstantně vyhledávat, zda se v jejím okolí nepovoluje záměr, který by se jí mohl týkat. Zavedení tohoto způsobu oznámení bych, alespoň do doby nalezení plnohodnotného elektronického řešení, považovala za vhodné i v ČR.

Na závěr je třeba vyzdvihnout snahu Irska nevytvářet podmínky pro účast veřejnosti pouze na straně příslušných úřadů, ale zároveň i kultivovat samotnou společnost. Účast veřejnosti totiž není jednosměrná. Samotné zajištění podmínek pro účast veřejnosti ve smyslu nastavení vhodných participačních postupů nemůže nikdy vést k dosažení stanovených cílů bez společnosti, která rozumí smyslu tohoto institutu a je schopná a ochotná svým zapojením přispívat k lepšímu rozhodování.

6. Srovnání a úvahy de lege ferenda

V předchozích částech byla zkoumána právní úprava vybraných rozhodovacích postupů v rámci ochrany životního prostředí ČR, VB a Irska včetně rozboru způsobu, jakým dochází k naplnění požadavků na efektivní účast veřejnosti, jak byly vymezeny v druhé části této práce. Rozbor zahraničních úprav byl doplněn o dílčí postřehy plynoucí z porovnání s českou právní úpravou. Tato část nabídne celkové zhodnocení závěrů a bude se je snažit objasnit díky zasazení do širšího kontextu. Na základě toho se pak pokusí sestavit návrh dalšího směřování české právní úpravy včetně návrhu *de lege ferenda*.

6.1. Celkové srovnání právních úprav a zhodnocení

Ačkoliv jsou ČR, VB i Irsko smluvními stranami AÚ a zároveň jsou (VB donedávna byla) i členskými státy EU a jejich právní úpravy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí by tak měly odpovídat stejným standardům, není tomu tak.

Každý ze států disponuje svým vlastním právním řádem (ač právní řády VB a Irska jsou historicky provázané), do kterého jsou požadavky vyplývající z AÚ a práva EU implementovány a každý tak čelí svým vlastním překážkám na cestě k efektivní účasti veřejnosti. Tyto překážky, způsob jejich řešení, ale i reálná vůle k jejich překonání se značně liší. Výsledkem tak jsou tři poměrně svébytné systémy účasti veřejnosti s rozličnými defekty při naplňování požadavků na účast veřejnosti.

Nikoliv překvapivě si jsou právní úpravy VB a Irska, zvláště v porovnání s právní úpravou ČR, blízké. Logicky se nabízí reakce, že je takový výsledek s ohledem na příslušnost zemí k různým právním systémům, tedy v případě VB a Irska common law a v případě ČR kontinentálnímu systému, předvídatelný. Jsem ovšem přesvědčena, že samotná rozdílnost právních systémů k vysvětlení nestačí. Ostatně jak VB tak Irsko přistoupily k úpravě účasti veřejnosti formou právních předpisů. Zatímco v právních předpisech VB jsou upraveny jen základy a konkrétní podoba je do značné míry ponechána na rozhodujících orgánech vedených početnými metodikami, podrobnost irské úpravy v mnohém předčí i právní úpravu ČR jako zástupce kontinentálního právního systému. K pochopení rozdílných přístupů je proto nutné jít podstatně hlouběji, a to do samotné společnosti a kultury, jejímž je nositelem.

6.1.1. Východiska

Základním rozdílem mezi právními řády srovnávaných zemí je skutečnost, že zatímco VB i Irsko měly již zkušenost s účastí veřejnosti, ač nikoliv v oblasti ochrany životního prostředí, pro ČR je to v zásadě zcela nový institut, a to jak v oblasti práva samotného, tak pro společnost. Společnost je přitom základním kamenem, na kterém je třeba účast veřejnosti vystavět. To platí jak pro prosazování institutu účasti veřejnosti, při kterém hraje velkou roli, zda ve společnosti převládá názor, že veřejnost má právo se účastnit rozhodování společných záležitostí a aktivně se ho domáhá, tak pro fázi samotné realizace účastnických práv, kdy je opět stěžejní, zda se veřejnost o společné věci aktivně zajímá a má zájem se podílet na prosazování veřejného zájmu, nebo zda se jednotlivé osoby do rozhodování zapojí pouze, pokud hrozí dotčení na jejich individuálních právech, či zda míra apatie je případně již taková, že se nezapojí vůbec. Ne nadarmo řada autorů upozorňuje na potřebu pěstovat kulturu účasti veřejnosti⁶³⁷ a naopak nenechat společnost propadnout do kultury ticha.⁶³⁸

Společnost ČR v sobě vlivem historických událostí nemá hluboce zakořeněný pocit práva na účast na rozhodování o věcech veřejného zájmu. Rozhodování o společných věcech a ochrana veřejného zájmu byly v ČR vždy doménou státu. K pozvolnému začleňování veřejnosti do rozhodování dochází až v posledních 30 letech⁶³⁹ a zejména pak v souvislosti s přistoupením ČR k AÚ a vstupem do EU. Nikdy ovšem nedosáhlo takové úrovně, aby bylo možno hovořit o vytvoření systému skutečně efektivní účasti veřejnosti. Česká většinová společnost tak neměla zatím dostatek příležitostí k tomu přijmout tento princip za vlastní a zřejmě proto se ho ani příliš aktivně nedomáhá a situaci, kdy jí je odebrána možnost účastnit se téměř všech správních řízení, přijímá s odevzdaností, či ji ani nezaznamená.

Myšlenka účasti veřejnosti není otevřeno ani prostředí státních institucí. Toho si všimají i autorky Müllerová a Humlíčková: *„Skutečné, nejen formální zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů týkajících se životního prostředí je myšlenka, na níž se zakládá Aarhuská úmluva. Z dnešního pohledu se zdá, že na takovou změnu nejen legislativy, ale i celkového postoje společnosti nemohla být ČR v začátcích implementace této Úmluvy připravena. Zainteresovaná veřejnost v partnerství s veřejnou správou a ovlivňující obsah veřejných politik a rozhodovací procesy byl cíl, který pro osoby znalé českého prostředí mohl být*

⁶³⁷ KIRK, Elizabeth, BLACKSTOCK, Kirsty. Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes. *Journal of Environmental Law*. 2011, 23, 1, s. 112. ISSN: 0952-8873.

⁶³⁸ BRISMAN, Avi. 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, 59, s.291-303. ISSN 0925-4994.

⁶³⁹ S účastí veřejnosti počítal již zákon č. 244/1992. Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

snad až stěží reálný. K plné a správné implementaci Aarhuské úmluvy je nezbytné nejen příslušné legislativní zakotvení práv členů veřejnosti, ale i příznivé prostředí ve veřejné správě a na soudech, tj. prostředí takovým přístupům otevřené a upevňující je svou interpretací právních norem.“⁶⁴⁰

Obavy, že ČR, resp. bývalé země východního evropského bloku celkově, nebyly na změnu přístupu v rozhodování věcí veřejného zájmu připravené, vyjadřovali i zahraniční autoři. Dellinger například uvádí: „*Západní myšlenky demokratického vývoje jako účast veřejnosti se nemusí ukázat efektivní v kulturách s tradicí slabé účasti veřejnosti ve veřejných záležitostech jako v bývalém východním evropském bloku. (...) Pokud nejsou všichni aktéři ochotni účast veřejnosti vidět jako výhodu, situace se může vyvinout spíše do soutěže, nežli plodné spolupráce.*“⁶⁴¹

Otázka implementace účasti veřejnosti jako prvku vneseného do právního řádu ČR ze západních evropských zemí se ovšem zdá být mnohem širší. Jak upozorňují někteří autoři, je třeba všimnout si i celkového přístupu země k přijímání nových institutů přicházejících „zvenčí“. Rozdíly v přístupech se přitom neomezují pouze na země bývalého východního bloku. I mezi tzv. tradičními zeměmi EU lze nalézt rozdíly.

Autoři Falkner a Treib ještě před vstupem zemí bývalého východního bloku do EU vytvořili typologii přístupů členských států k implementaci povinností vyplývajících z práva EU. Podle společných znaků země EU rozdělili do třech skupin odlišujících se zejména způsobem transpozice práva EU do národních úprav a následně jeho aplikací a vymáháním. První skupinu označují jako „svět dodržování“ (*world of law observance*). V těchto zemích cíl zajištění souladu s právem EU obvykle převáží nad národními otázkami. K transpozici dochází ve stanovených termínech a řádně, a to včetně náležitého zvážení způsobu transpozice a přizpůsobení konkrétním podmínkám dané země, aby byl zajištěn skutečně fungující systém směřující k vymezeným cílům. Aplikace a vymáhání práva jsou obvykle rovněž úspěšné, včetně dobré organizace a zajištění odpovídajícího aparátu. Mezi tyto státy autoři řadí Dánsko, Finsko a Švédsko.⁶⁴² Druhou skupinou je „svět domácích politik“ (*world of domestic politics*), ve kterém v případě konfliktu vnitrostátních zájmů či národní politiky s požadavky EU obvykle převáží národní přístup před potřebou řádné transpozice práva EU. K transpozici dochází

⁶⁴⁰ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 67-68. ISBN 978-80-87439-16-6.

⁶⁴¹ DELLINGER, Myanna 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, 23, s. 315. ISSN 1050-0391.

⁶⁴² FLAKNER, Gerda, TREIB, Oliver. Three Worlds of Compliance or Four: The EU-15 Compared to New Member States. *Journal of Common Market Studies*. 2008, 46, 2, s. 296. ISSN: 1468-5965.

na základě zvážení nákladů a přínosů. Transpozice je obvykle provedena řádně a včas, pokud nedochází ke konfliktu národní politiky a zájmů s novou právní úpravou EU. Naopak přítomnost takového konfliktu může vést k nesouladu národní právní úpravy s právem EU. Na rozdíl od světa dodržování, ve světě domácích politik není chápán nesoulad s právem EU tak vážně. Politické strany či jiné zájmové skupiny mohou i otevřeně vyzývat k nerespektování práva EU, což se nesetkává s hromadným společenským odsouzením. Následná aplikace a vymáhání již obvykle nejsou problematické. Kamenem úrazu je zejména samotná transpozice. Do tohoto světa autoři řadí zejména: Rakousko, Belgie, Německo, Nizozemí, Španělsko a UK.⁶⁴³ Posledním světem v rámci původních zemí EU je dle autorů „svět transpozičního přehlížení“ (*world of transposition neglect*), ve kterém zajištění souladu s právem EU není samo o sobě cílem. K transpozici obvykle dochází až v důsledku zásahu zvenčí skrze sankční mechanismy. To je zapříčiněno zejména všeobecnou prioritizací národních zájmů a procedurálními nedostatky. Státy jsou při transpozici práva EU neaktivní. Právo EU bývá v zemích tohoto světa často až do zásahu Evropské komise ignorováno. Následný proces ovšem může být poměrně rychlý. Jedná se nicméně o povrchní zakotvení, často formou doslovného převzetí ustanovení právních předpisů EU do národních úprav bez reálného koncepčního promyšlení, což následně vede k potížím při implementaci a vymáhání. Zástupci tohoto světa jsou dle autorů Francie, Řecko, Lucembursko a Portugalsko.⁶⁴⁴ Jak typologii shrnuje Szegedi László, zatímco svět dodržování disponuje vlastním samo-vynucovacím mechanismem, ve světě domácích politik je transpozice práva EU otázkou kompatibility s domácí politikou. Pro svět transpozičního přehlížení je pak typická pozdní a pouze formální transpozice.⁶⁴⁵

V souvislosti s přistoupením zemí tzv. bývalého sovětského bloku se nové státy a jejich přístup k implementaci práva EU přirozeně staly předmětem nového zkoumání. Autoři Falkner a Treib si všímali zejména následujících společných znaků. Na prvním místě se jedná o doslovnou transpozici, která ovšem, jak již bylo zmiňováno v souvislosti se světem transpozičního přehlížení, může bez náležité adaptace do specifických podmínek daného státu a konzultace veškerých dotčených aktérů při přípravě právní změny způsobovat problémy při aplikaci práva. Dále upozorňovali na slabou občanskou společnost, která zvyšuje pravděpodobnost, že méně případů nesouladu s požadavky práva EU bude zaznamenáno a řešeno ze strany nestátních aktérů. Autoři se rovněž obávali, že snaha o dosažení souladu

⁶⁴³ Tamtéž, s. 297.

⁶⁴⁴ Tamtéž, s. 297-298.

⁶⁴⁵ LASZLO, Szegedi. The Eastern Way of Europeanisation in the Light of Environmental Policymaking? - Implementation Concerns of the Aarhus Convention-related EU Law in Central and Eastern Europe. *ELTE Law Journal*. 2014, 1, s. 118. ISSN: 2064-4965.

s právem EU doprovázející fázi přijímání nových členů EU s dosažením členství poleví. K umožnění přistoupení do EU totiž země musely dosáhnout určitých standardů a byly tak nuceny ke změnám právních úprav. Po dosažení členství již ovšem dle autorů větší hrozby při porušování práva EU nehrozí, vyjma rizika v dlouhodobé perspektivě čelit finančním postihům ze strany SDEU. Panovaly proto obavy, že na počáteční snahu o dosažení souladu se standardy EU naváže vytvoření „světa odplaty“ (*world of revenge*), kdy by noví členové po dosažení členství mohli projevovat pozdní protesty proti způsobu, jakým byl proces přijímání veden ze strany EU.

Tento předpoklad se dle autorů nenaplnil. Na místo světa odplaty byl ovšem vytvořen „svět mrtvých písmen“ (*world of dead letters*). Země si dle autorů vedou nad očekávání dobře při transpozici práva EU. Problémem se tak ani po dosažení členství nestal nedostatek politické vůle nebo procesní překážky při transpozici, ale nedostatky implementace a vynuovacích mechanismů. S těmi se ovšem systémy daných zemí potýkají na obecné bázi. Nejedná se o cílenou „odplatu“ vůči EU, která by se zaměřovala jen na úpravu transponovanou z práva EU. Právní předpisy proto dle autorů zůstávají mrtvými slovy, když země nedisponují potřebným institucioním a procesním zázemím k jejich realizaci.⁶⁴⁶

Typologie představená autory Falkner a Treib nabízí zajímavý pohled na problémy, se kterými se potýkají země původního východního bloku, mezi které řadí i ČR. Jedná se ovšem o typologii vytvořenou tři roky po přistoupení ČR k EU, která tak již nemusí odpovídat stávající situaci. Jejím podkladem navíc nebyla oblast práva životního prostředí, nýbrž pracovní právní a jiné oblasti sociálních práv. Zatímco u některých předpokladů či závěrů tak můžeme nalézt odraz i v ČR, jiné nejsou dle mého názoru tolik přiléhavé, s odstupem času se nepotvrdily, či byly překonány.

Mezi závěry platné i pro aktuální situaci v ČR lze řadit nedostatečnou reakci širší veřejnosti, resp. občanské společnosti, na soustavné selhávání zákonodárce při naplňování požadavků práva EU (např. omezování pojetí dotčení práv pouze na práva vlastnická), či na kroky přímo směřující k vyloučení veřejnosti z účasti na rozhodovacích procesech (např. novela SZ a ZOPK provedená zákonem č. 225/2017 Sb.). Kritické hlasy se v zásadě omezují na akademickou půdu, širší odbornou veřejnost a neziskový sektor.⁶⁴⁷ V široké veřejnosti téma

⁶⁴⁶ FLAKNER, Gerda, TREIB, Oliver. Three Worlds of Compliance or Four: The EU-15 Compared to New Member States. *Journal of Common Market Studies*. 2008, 46, 2, s. 307-310. ISSN: 1468-5965.

⁶⁴⁷ Např. Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*. 2017, 1, s.10. ISSN 1213-5542.

ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Kdo blokuje výstavbu? Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*. [online]. Arnika, 2018 [cit. 4. 5. 2020]. Dostupné zde: <https://arnika.org/analyza-ucasti-verejnosti-v-uzemnich-rizenich-se-zamerenim-na-ucast-obcanskych-spolku>.

dle mých zkušeností příliš nerezonuje. Nedostatky lze shledat i v institučním a procesním zajištění, když státní orgány nejsou na jednání s veřejností zvyklé a nejsou vyvinuty procesy a kapacity na náležité zpracování vstupů ze strany veřejnosti. Objevuje se rovněž rychlé a nepromyšlené včleňování ustanovení práva EU do českého právního řádu bez zvážení širší koncepce (viz novelizace ZEIA). Co naopak v ČR v oblasti účasti veřejnosti na environmentálním povolování není přítomno, či se v průběhu let vytratilo, je politická vůle. Svým způsobem tak s odstupem času lze pozorovat naplnění obav, u kterých autoři Falkner a Treib shledali, že se tak nestalo, byť zřejmě nikoliv ve formě „odplaty“. Zdá se, že nedostatečná společenská diskuze, která neumožnila samotné společnosti dospět k přijetí účasti veřejnosti na rozhodování za vlastní, se nyní projevuje ve změnách úpravy rozporných se směrem nastoleným EU.

Na typologii představenou autory Falkner a Treib navázal v roce 2014 Szegedi László, a to právě s ohledem na východní země a oblast účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech. Upozorňuje, že transpozice práva EU a AÚ byla v těchto zemích velice rychlá, bez náležité parlamentní a společenské diskuze o socio-ekonomických otázkách, což již na počátku vzbuzovalo obavy o trvalost takových změn. Zatímco v době přistoupení zemí do EU byly politické debaty o implementovaných povinnostech spíše vzácné, jejich počet se zvýšil v době transpozice směrnic a s tím i případy systematického porušování práva EU, a to zejména co do aplikace a vynucování. Nadto si László všimá i legislativních změn vedoucích k návratu do původního stavu. Tento vývoj je dle László patrný zejména v oblasti životního prostředí, když v zemích bývalého východního bloku byl v důsledku rychlé industrializace kladen velký důraz na hospodářský růst, zatímco životní prostředí často představovalo jen překážku rozvoje. Toto pojetí se nepodařilo ještě zcela překonat. Velkou roli má hrát i založení administrativního soudnictví na ochraně subjektivních práv. Členům veřejnosti je umožněno hájit ve správním soudnictví pouze svá vlastní subjektivní práva, nenáleží jim žalobní legitimace ve věcech veřejného zájmu. Ochrana veřejného zájmu je tradiční doménou státu. Zapojení veřejnosti do technických a odborných otázek je pak chápáno jako zbytečný průtah. Jak uvádí László, proměna chápání nestátních aktérů v těchto zemích z nekonformistických subjektů na partnery orgánů veřejné správy se ani s odstupem řady let od vstupu do EU zcela nepodařila. Přistoupení k EU a AÚ vedlo ke změnám v postavení nevládních organizací, omezuje se ovšem pouze na specifické oblasti právní úpravy pokryté právem EU. K celkové proměně právního řádu a zavedení do obecných správních předpisů nedochází. László proto shrnuje, že přístup východních zemí nelze hodnotit pouze jako *země mrtvých písmen*, jak navrhovali Falkner a Treib. Nedostatky totiž nespočívají pouze v neschopnosti aplikovat přijatou právní úpravu,

nýbrž dochází i k legislativním změnám směřujícím k návratu do původních pořádků. To svědčí o širší rezistenci právních úprav těchto zemí.⁶⁴⁸

Uchopení problematiky ze strany Szegedi László se mi jeví jako lépe odpovídající české realitě, což může být dáno i větším časovým odstupem umožňujícím zkoumání dalšího vývoje právních úprav. Zavedení institutu účasti veřejnosti v ČR nebylo výsledkem široké společenské diskuze či prvkem, ke kterému by česká společnost sama postupným vývojem dospěla, ale v zásadě cizím prvkem přijatým zvenčí. Tím nechci říct, že by české společnosti byl zcela vnucen. To určitě ne. Ostatně připomeneme-li si historii vzniku AÚ, stála ČR na počátku jejího vzniku a k podpisu přistoupila před vstupem do EU ze své vlastní vůle. Zdá se ovšem, že počáteční euforie opadla, nebo česká společnost zapomněla, proč se na cestu účasti veřejnosti na rozhodování vydala, a nyní tak musí být ČR k dalším krokům nucena skrze vnější sankční mechanismy.

Společnost a její kulturu nelze změnit přes noc. Původ těžkostí ČR při implementaci práva životního prostředí vyplývajícího z práva EU spatřuje v samotné společnosti a její kultuře i Tomoszková, která uvádí, že přetrvávající post-komunistická kultura⁶⁴⁹ vede k „(1) nedostatečnému respektu k právu a přehnaně kritickému postoji k EU, (2) snižování hodnoty občanské společnosti a zacházení s aktivními občany jako s nesmiřitelnou opozicí, nikoli partnerem a (3) nedostatku konstruktivní komunikace mezi politiky, správními orgány a zúčastněnými stranami (občany, podnikatelským sektorem, atd.).“⁶⁵⁰

Aktuálně jsme svědky novelizací,⁶⁵¹ které právní úpravu vrací zpět do starých pořádků. Veřejnost, která ještě neměla tolik času institut účasti veřejnosti přijmout za vlastní, resp. v důsledku nedostatečné implementace a podpory ani neměla příliš příležitostí, pak neklade skutečný odpor tomuto vývoji.

⁶⁴⁸ LASZLO, Szegedi. The Eastern Way of Europeanisation in the Light of Environmental Policymaking? - Implementation Concerns of the Aarhus Convention-related EU Law in Central and Eastern Europe. *ELTE Law Journal*. 2014, 1, s. 117 - 134. ISSN: 2064-4965.

⁶⁴⁹ V této souvislosti lze vzpomenout slavný citát Václava Havla: „Pro totalitní systém je charakteristické, že nedbá mínění občanů, zvláště těch, kteří něco kritizují. K mínění veřejnosti, ekologických odborníků a ekologických hnutí nebyl tedy brán zřetel, ba mnozí, kteří se s daným vývojem odmítali smířit a kritizovali ho, byli za své postoje tvrdě postihováni. (...) Bývalý režim obratně těžil ze skutečnosti, že ekologické vědomí buď neexistovalo, nebo vegetovalo kdesi na dolním okraji jejich celkového hodnotového spektra. Iniciativu těch jednotlivců, kteří chtěli vystoupit z onoho bludného kruhu autodestrukce, se proto snažil podvázat licoměrnou podporou ekologických aktivit, které nesměřovaly k jádru věci, ale měly jen dekorativní efekt. Tento systém – a to je možná to nejhorší – byl založen na principu bezuzdného vykořisťování minulosti i budoucnosti ve prospěch přítomnosti. Vycházel z hesla ‚po nás potopa‘.“

Václav Havel (1936–2011) [online]. Ochrana přírody, 2012 [cit. 23. 6. 2020]. Dostupné zde: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/uvodem/vaclav-havel-1936-2011/>.

⁶⁵⁰ TOMOSZKOVA, Veronika. Implementation of the EU Directive on Environmental Impact Assessment in the Czech Republic: How Long Can the Wolf Be Tricked? *Washington and Lee Journal of Energy, Climate, and the Environment*. 2015, 6, 2, s. 457-458. ISSN 2160-4517.

⁶⁵¹ Např. novely provedené zákonem č. 225/2017 Sb. nebo zákonem č. 256/2016 Sb.

Jak již uváděli jiní čeští autoři, s odstupem času se ukazuje, že společnost ani státní orgány ČR nebyly na institut účasti veřejnosti připraveny.⁶⁵² To ovšem neznamená, že by ČR neměla pokračovat v pokusech o jeho implementaci, naopak. Není ovšem možné při implementaci určitého institutu zapomínat na prostředí, do kterého je implementován. Při implementaci je třeba brát v potaz, jak společnost reaguje na akceptaci nových pravidel, a to jak obecně, tak speciálně v oblasti životního prostředí. Stávající vývoj ukazuje, že pouhé instrumentální zakotvení bez řádné společenské diskuze, která by umožnila společnosti pochopit daný institut a přijmout ho za vlastní, nemusí vést k vytyčenému cíli. S ohledem na přínosy, ke kterým účast veřejnosti směřuje, věřím, že řádná společenská diskuze by k širší akceptaci institutu účasti veřejnosti vedla. Společnost však musí dostat příležitost do této fáze dospět.

To neznamená, že by stát měl upustit od snah o zakotvení institutu účasti veřejnosti, resp. v případě ČR reálnou snahu zahájit, a vyčkat až společnost sama k tomuto institutu dospěje a sama si o něho řekne. Zároveň se ovšem nemůže spokojit s prostým poskytnutím nástroje a čekat, že společnost, která po dlouhá léta byla bez možnosti se aktivně zapojit do rozhodovacích procesů, se sama poskytnutého nástroje aktivně chopí a bude hned vědět, jak ho užívat. To naopak může vést k frustraci jak veřejnosti, tak rozhodujících orgánů a podkopávání institutu hned od počátku. Je proto úkolem státu, který se nadto k naplňování principu účasti veřejnosti již zavázal, aby veřejnosti, jakož i státním orgánům, poskytnul reálnou podporu k uchycení a rozvoji tohoto institutu ve společnosti. Vedle odpovídajících změn právní úpravy je proto nutné zaměřit se i na samotnou společnost, poskytnutí náležitých vedení jak veřejnosti, tak rozhodujícím orgánům, kultivaci veřejného prostoru a celkovou podporu kultury účasti společnosti.

Pokud se vrátíme k srovnání právních úprav VB, Irska a ČR, společnosti prvních dvou států si našly samy cestu k tomuto institutu, proto i společnost ČR by měla tuto příležitost dostat a připomenout si, proč se na tuto cestu kdysi vydala.

6.1.2. Přístup k účasti veřejnosti

Způsob, jakým došlo k zavedení institutu účasti veřejnosti do právních rádu jednotlivých probíraných států, se přirozeně odráží i na přístupu k němu. Ve VB a Irsku panuje všeobecná shoda na přínosech zapojení veřejnosti do rozhodování, ať již v podobě kvalitních a informovaných rozhodnutí, formulace veřejného zájmu, kontroly postupu rozhodujících

⁶⁵² Např: MULLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. [online]. Akademie věd ČR [cit.19.4.2020]. Dostupné zde: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/knihy-a-e-knihy/nove-pristupy-k-implementaci-aarhuske-umluvy-v-cr.html>. s. 67-68.

orgánů, či jiných přínosů, jak byly uváděny v druhé části této práce. Tyto přínosy nebývají v rámci společenských diskuzí zpochybňovány.

To samozřejmě neznamená, že cesta nastolená ve VB a Irsku byla pokaždé cestou pouze kupředu a že v těchto zemích je na účast veřejnosti nahlíženo jako na absolutní hodnotu, která má vždy přednost před jinými zájmy. Nastavení účasti veřejnosti je otázkou balancování rozdílných zájmů. I Irsko a VB hledají svoji rovnováhu. V Irsku je tak možné pozorovat tendence k limitaci dříve zřejmě až příliš velkoryse nastavené účasti veřejnosti, která zejména skrze právo každého podat odvolání byla, a dle některých autorů nadále je, náchylná k zneužití.⁶⁵³ I ve VB někteří autoři upozorňují na měnící se trend v přístupu k účasti veřejnosti, kdy se priority posouvají směrem k rychlosti a konzistentnosti rozhodování na úkor kvalitního rozhodnutí vytvořeného v rámci společenského diskurzu.⁶⁵⁴ Jedná se ovšem spíše o oscilování v relativně pevně zakotvených mantinelech. Naopak je jen velice těžko představitelné, že by v uvedených zemích mohlo dojít k tak radikálnímu vyloučení veřejnosti z rozhodovacích procesů, jak k tomu došlo v ČR, a že by se to navíc obešlo bez větší společenské odezvy.

Česká společnost si cestu k účasti veřejnosti stále hledá. V rámci celospolečenských diskuzí přitom mezi argumenty předkládanými k potřebě posílení účasti veřejnosti nedominuje uznání přínosů tohoto institutu. Nejčastěji je zmiňována nutnost vyhovět požadavkům práva EU a AÚ. Naopak mezi častá prohlášení patří obviňování veřejnosti, resp. spolků zabývajících se ochranou životního prostředí jako jediných subjektů, kterým je účast na vybraných řízeních umožněna, z účelového prodlužování řízení a obstrukcí.⁶⁵⁵

Potřeba posílení institutu účasti veřejnosti je v ČR zdůrazňována zejména odbornou veřejností. Podporu a uznání celospolečenské prospěšnosti nachází i v judikatuře soudů, a to zejména s ohledem na postavení spolků zabývajících se ochranou životního prostředí. ÚS spolky zabývající se ochranou životního prostředí označil za *rovnocenné subjekty práva, které jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti*.⁶⁵⁶ V jiném usnesení ÚS uvedl: „*v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských*

⁶⁵³ SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. s. 200. ISBN 9089521496.

⁶⁵⁴ KIRK, Elizabeth, BLACKSTOCK, Kirsty. Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes. *Journal of Environmental Law*. 2011, 23, 1, s. 98. ISSN: 0952-8873.

⁶⁵⁵ Shrnutí nejvýraznějších prohlášení viz: ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Kdo blokuje výstavbu? Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*. [online]. Arnika [cit. 4.5.2020]. Dostupné zde: <https://arnika.org/analyza-ucasti-verejnosti-v-uzemnich-rizenich-se-zamerenim-na-ucast-obcanskych-spolku>.

⁶⁵⁶ Nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I.ÚS 59/14.

sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“⁶⁵⁷ Z prohlášení NSS je pak možné vybrat následující: „smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona č. 14/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve stavebních řízeních, není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.“⁶⁵⁸

Zcela jiného přijetí se ovšem účasti veřejnosti na rozhodování dostává na půdě Parlamentu ČR, kde jsou veřejnost a zejména environmentální spolky vystaveny opakovaným útokům z důvodu údajného zneužívání příliš široce nastavených práv k průtahům v řízení a bojkotu výstavby. Příklady takových útoků již byly uváděny v předchozích částech a není proto potřeba je zde opakovat.⁶⁵⁹ Jejich společným jmenovatelem je nepodloženost tvrzení a mnohdy i nepochopení fungování celého rozhodovacího systému.

Ze strany českého zákonodárce je patrný zásadní odpor k posilování účasti veřejnosti. Úpravy směřující k posílení účasti veřejnosti jsou v zásadě vždy vynucené zvenčí, zejména ze strany EU. Je navíc aplikován minimalistický přístup, kdy dochází pouze k nezbytným změnám těch prvků právní úpravy, které se staly terčem kritiky, bez odpovídající úpravy souvisící legislativy.⁶⁶⁰ Úpravy vynucené zvenčí jsou nadto často následovány dalšími úpravami efektivně redukcujícími jakýkoliv krok kupředu. Tato tendence v roce 2017 dospěla až k vyloučení veřejnosti z většiny správních řízení, vyjma řízení navazujících na proces EIA, či řízení vedených dle několika málo speciálních předpisů,⁶⁶¹ a v zásadě tak pohřbila veškeré snahy o participativní demokracii v oblasti životního prostředí. Výše uvedené dle mého názoru svědčí o celkovém nepochopení institutu účasti veřejnosti a toho, k čemu má směřovat.

⁶⁵⁷ Usnesení ÚS ze dne 28. 6. 2005, spis. zn. I. ÚS 486/04.

⁶⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52.

⁶⁵⁹ Shrnutí nejvýraznějších prohlášení viz: ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Kdo blokuje výstavbu? Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*. [online]. Arnika, 2018 [cit. 4.5.2020]. Dostupné zde: <https://arnika.org/analyza-ucasti-verejnosti-v-uzemnich-rozenich-se-zamerenim-na-ucast-obcanskych-spolku>.

⁶⁶⁰ HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch. Public Participation and EIA in the Multi-Stage Decision Making Process: The Czech Example, In JENDROSKA, Jerzy, BAR Magdalena, ed. *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*, Cambridge: Intersentia, 2018, s. 393. ISBN: 1780686102.

⁶⁶¹ Např. ZOPK, ZEÚ, ZIPPC, zákon č. 254/2001 Sb.

6.1.3. Právní úpravy

Žádná z představených právních úprav nebyla dokonalá a ve všech bylo možné identifikovat nedostatky. Z celkového hlediska lze ovšem uvést, že zatímco v případě Irska a VB se jednalo spíše o nedostatky dílčí, týkající se jen určitého okruhu řízení (např. vyloučení veřejnosti z environmentálního povolování ohledně některých regulovaných zařízení ve VB, pozdní zapojení veřejnosti do procesu posuzování vlivů na životní prostředí v obou státech) nebo nepříznivého prvku (např. poplatky v Irsku vedoucí k riziku odrazení veřejnosti od účasti a vytváření sociální nerovnosti), v ČR dochází k systematickému vylučování části dotčené veřejnosti (např. rezidenti), případně úplnému vyloučení veřejnosti z rozhodovacích procesů významných z hlediska ochrany životního prostředí, a to zvláště po nechvalně proslulé novele SZ a ZOPK provedené zákonem č. 225/2017 Sb., která podstatně zredukovala okruh řízení, na kterých se může dotčená veřejnost účastnit. Zatímco VB a Irsko se tak potýkají spíše se způsobem provedení, případně „doladěním“ okruhu rozhodovacích postupů, ČR stále zápasí se samotným umožněním účasti veřejnosti na rozhodování.

Základním problémem ČR aktuálně je nezakotvení účasti veřejnosti do většiny správních řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí. Problémy nicméně vykazuje i samotný způsob, kterým je účast veřejnosti na vybraných rozhodovacích postupech umožněna. Nástroje, které by měly vést k umožnění účasti veřejnosti totiž mnohdy nesvědčí o reálné snaze veřejnost do rozhodování zapojit. Příkladem může být zcela formalistické pojetí oznamování zahájení rozhodovacího procesu, které neposkytuje žádnou záruku, že se informace k veřejnosti skutečně dostane, ba je naopak založeno na zcela nerealistickém předpokladu, že veřejnost do svých každodenních rutin zapojí i systematické sledování úředních desek a webových stránek příslušných úřadů. K formalismu sklouzává i samotné vypořádávání připomínek veřejnosti v rámci konzultativní formy účasti. Výše uvedené svědčí o celkovém přístupu k účasti veřejnosti na rozhodování, kdy je zapojení veřejnosti často vnímáno pouze jako povinnost, které je třeba dostát. Nedochozí k ocenění přínosů, ke kterým může zapojení veřejnosti vést a účast veřejnosti tak není podporována pro ni samou.

Nedostatkem, kterým trpí právní úpravy všech tří států, je roztržitost úprav. Žádný ze zkoumaných států nedisponuje jednotícím právní předpisem stanovujícím základní požadavky na účast veřejnosti aplikovatelné na všechny rozhodovací procesy významné z hlediska ochrany životního prostředí. Účast veřejnosti tak je ve všech třech státech upravovaná v rámci speciálních právních předpisů regulujících jednotlivé rozhodovací procesy, čímž je vytvářen složitý systém

obtížný na orientaci. Jasnost a jednoduchost by přitom měla být stěžejním cílem úpravy cílící na zapojení laické veřejnosti.

6.1.4. Možné zdroje inspirace

Z rozboru právních úprav účasti veřejnosti na rozhodování VB a Irska je zřejmé, že systémy těchto států se značně liší od systému ČR. Ne všechny prvky, které bezproblémově fungují v rámci právních rádu těchto zemí, tak musí nutně podobně fungovat i v rámci českého právního rádu. Na paměti je rovněž třeba mít i rozdíly v samotných společnostech. Právní systém je vždy jen prázdným mechanismem, kterému až společnost vdechne život. Opět přitom platí, že mechanismus odpovídající potřebám určité společnosti, se může ukázat zcela nefunkčním při pokusu o jeho aplikaci na společnost jinou. Přes výše uvedené výhrady jsem v rámci rozebíraných zahraničních právních úprav identifikovala několik prvků, které by se dle mého přesvědčení mohly stát zdrojem inspirace i pro ČR.

Na prvním místě je potřeba vyzdvihnout přístup VB, která nezapojuje veřejnost pouze do rozhodovacích postupů, ale i do přípravy samotných konzultačních pravidel. Tímto je společnosti dána příležitost, aby si sama nastavila způsob, jakým bude konzultována, a zvolila přístup, který bude nejlépe odpovídat jejím potřebám.

S ohledem na okruh rozhodovacích procesů, na kterých je aktuálně veřejnosti, či vybrané části dotčené veřejnosti, v ČR umožněno se účastnit, jak jsem se jím již zabývala v třetí části této práce, není zřejmě příliš překvapivé zjištění, že tento je v porovnání s VB a Irskem v ČR podstatně omezený. Zdrojem inspirace by tak mohlo být i rozšíření účasti dotčené veřejnosti na všechna rozhodování významná z hlediska ochrany životního prostředí. Tato potřeba je ovšem v rámci odborné veřejnosti ČR dlouhodobě známá a nebylo by pro její identifikaci potřebné provádět jakékoliv porovnání s jinými právními úpravami.⁶⁶²

Naopak otevřenost řízení a související dokumentace široké veřejnosti by mohla být podnětem k přehodnocení českého přístupu. Zejména s ohledem na pravidla správního řízení je v ČR hluboce zakořeněný princip, že přístup do správních spisů náleží jen účastníkům řízení a osobám, které prokáží právní zájem. Tímto zájmem v českém kontextu není zájem na ochraně životního prostředí. Bezpochyby jsou správní řízení, která se týkají účastníků natolik osobně, že přístup do spisů vedených o těchto řízeních je nežádoucí. Řízení vztahující se k povolování

⁶⁶² VOPARILOVÁ, Magdaléna. *Právo na informace a účast veřejnosti ve věcech životního prostředí*. Praha, 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Damohorský. MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6.

záměrů významných z hlediska ochrany životního prostředí ovšem dle mého názoru mezi ně nepatří. Není žádný důvod, aby například určitý stavební záměr byl schvalován pod pokličkou povolovacího řízení a veřejnost seznala jeho podobu, až v rámci jeho realizace empiricky. Jsou-li ve spise některé podklady nevhodné pro zveřejnění, mohou být učiněny součástí neveřejné části spisu. Paušální vyloučení veřejnosti a nezveřejnění dokumentace vztahující se k základním charakteristikám záměru a jeho dopadům na okolí, včetně stanovisek dotčených orgánů, ovšem dle mého názoru nemá žádná skutečné odůvodnění. Ostatně se zveřejňováním vyjádření a stanovisek dotčených orgánů v rámci řízení navazujících na proces EIA počítá již ZEIA. Irsko a VB proti ČR samozřejmě disponují výhodou elektronických systémů umožňujících veškerou dokumentaci zveřejnit dálkově a rozhodující orgány se tak nemusí obávat přílivů zájemců o nahlížení do dokumentace fyzicky. Na druhou stranu ovšem nevidím reálně, že by zpřístupnění spisů v úředních hodinách vedlo k zahlcení úřadů zájemci. V zemích s širokou možností účasti veřejnosti se naopak ukazuje komplikované veřejnost vůbec motivovat, aby svůj osobní čas věnovala zapojení se do rozhodování. Naplnění takových obav se mi proto nejeví jako pravděpodobné.

S otevřeností řízení úzce souvisí i možnost podávat připomínky, kterou právní řády VB i Irsko přiznávají každému bez omezení. Tím mají rozhodující orgány zajištěný přístup k dodatečným informacím k učinění kvalitního rozhodnutí. Nezdá se přitom, že by byly nutností vypořádání připomínek zásadním způsobem zahlceny. Nabízí se proto změna přístupu i v ČR a zavedení konzultativní formy účasti na všech environmentálních rozhodovacích procesech.

Dalším prvkem, který by bylo namístě zvážit i v rámci české právní úpravy, je způsob, jakým dochází k informování veřejnosti o rozhodovacím procesu a možnosti se ho účastnit. Informování veřejnosti je v ČR obvykle čistě formální bez reálné snahy o to, aby se informace k adresátům skutečně dostala. Je proto žádoucí způsob informování přehodnotit a nastavit způsobem, který zajistí skutečné informování veřejnosti. V rámci irské úpravy je kladen velký důraz na oznámení na místě. Jsem názoru, že oznámení na místě patří nadále mezi nejefektivnější způsoby informování veřejnosti, a to z důvodu, že informaci o rozhodovacím procesu dostává do prostoru, kde se dotčená veřejnost běžně pohybuje, a nenutí ji tak být neustále ve střehu a informace o potencionálně zahajovaných řízeních si proaktivně vyhledávat. V budoucnu se možná dočkáme stavu, kdy elektronické systémy umožní automatické rozesílání zpráv o zahajovaných řízeních, podle kritérií, které si adresáti sami zvolí, či jiných efektivních způsobů vyrozumívání veřejnosti.⁶⁶³ Do té doby ovšem zřejmě bude nezbytné spolehnout se

⁶⁶³ Návrh nového stavebního zákona v podobě zaslané v listopadu 2019 do připomínkového řízení navrhoval podobné technické řešení, a to tzv. hlídačského psa, který měl umožnit každému sledovat postup pořizování územně

na formy fyzické a mezi těmi se mi právě oznámení na místě jeví jako nejlépe cílící na osoby, které mohou být záměrem skutečně dotčeny. Je navíc nezbytné pamatovat na část společnosti, která nedisponuje potřebnými technickými, ale i znalostními, předpoklady k užívání elektronických prostředků komunikace. Prvkem, který je patrný jak u VB, tak Irska, je kombinace vícero způsobů informování, čímž se opět zvyšuje šance, že se informace skutečně dostane k adresátům. Jako zvlášť vhodné se přitom jeví kombinovat plošné formy informování, tedy například oznámení na internetu, s formami cílícími přímo na osoby, u kterých je největší předpoklad dotčení na právech či zájmech, tedy právě osoby běžně se v okolí záměru pohybující formou oznámení na místě.

Velice zajímavý nástroj představují předaplikační konzultace užívané v rámci právní úpravy VB, které vedou žadatele k diskuzi s dotčenou veřejností ještě před zahájením řízení a předchází tak konfliktům v rámci samotného povoloovacího procesu, když je již k záměru připravena dokumentace a žadatel tak může být méně otevřený změnám. Předaplikační konzultace jsou navíc při nastavení vhodného participačního postupu způsobilé namísto atmosféry boje navodit atmosféru spolupráce, což je přesně přístup, kterého se v ČR nedostává.

Jako poslední legislativní návrh nebudu uvádět pozitivní příklad z VB a Irska, ale naopak poučení z nedostatků. VB ani Irsko nedisponují právním předpisem, který by poskytoval jednotný rámec účasti veřejnosti na všech postupech významných z hlediska ochrany životního prostředí. To vede nejenom k složitosti celé úpravy, která sama o sobě může efektivně odradit či zabránit veřejnosti v účasti na rozhodovacím procesu, ale vytváří i prostor pro nekoncepční omezování účastnických práv v jednotlivých řízeních. O negativních dopadech stavu, kdy ČR nedisponuje právním předpisem, který by poskytl jednotnou právní úpravu účasti veřejnosti na všech řízeních významných z hlediska ochrany životního prostředí, ale naopak je právní úprava participačních postupů na jednotlivých rozhodovacích postupech roztržena do vícero právních předpisů, se v rámci odborné české veřejnosti hovoří již delší dobu.⁶⁶⁴ Možná právě zásah zákonodárce vedoucí k návratu účasti veřejnosti zpět do jejích počátků je příležitostí ke koncepčnějšímu pojetí celého institutu formou jednotného předpisu.

Vedle inspirace v samotné legislativní úpravě účasti veřejnosti nelze ponechat bez povšimnutí i přístup VB a Irska k institutu účasti veřejnosti. Účast veřejnosti je v těchto zemích prezentována jako nástroj k dosažení kvalitních rozhodnutí a dalších přínosů souvisejících

plánovací dokumentace a vlastníkoví stavby, vlastníkoví sousedních pozemků a vlastníkoví dopravní a technické infrastruktury oznámit zahájení řízení podle tohoto zákona.

⁶⁶⁴ MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. s. 136. ISBN 978-80-87439-35-7.

VOPAŘILOVÁ, Magdaléna. *Právo na informace a účast veřejnosti ve věcech životního prostředí*. Praha, 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Damohorský.

s participativní demokracií. Státy ovšem nezůstávají u prohlášení, ale poskytují podporu i faktickému zapojování veřejnosti, ať již formou metodik efektivní účasti veřejnosti (VB), či vytvářením *sítí účasti veřejnosti* (Irsko) zaměřených na rozvoj občanské společnosti a kultury účasti veřejnosti včetně souvisejících školení apod. Zdá se, že právě opomenutí této oblasti v ČR výrazně přispělo k vývoji vedoucímu až k dnešní nepříznivé situaci, a je tak na místě tento stav napravit. Jsem proto názoru, že stát by měl jasně vyjádřit a zejména pak i skutečně poskytnout podporu zapojování veřejnosti do rozhodování, ať již ve formě vedení informačních webových stránek, kde by byla jasně a srozumitelně shrnuta práva veřejnosti a jednotlivé rozhodovací postupy, podpory školení, kterých by se veřejnost mohla účastnit, či jinými možnými způsoby.

6.2. Návrh dalšího směřování

ČR se přistoupením k AÚ přihlásila k principům, na kterých je úmluva vystavěna, včetně uznání „*důležitosti rolí, které v ochraně životního prostředí mohou hrát jednotliví občané, nestátní organizace a soukromý sektor*“.⁶⁶⁵ Zároveň se zavázala efektivním způsobem zakotvit institut účasti veřejnosti na rozhodovacích postupech významných z hlediska ochrany životního prostředí do své vlastní právní úpravy. ČR je rovněž členským státem EU, která taktéž mezi své základní hodnoty řadí účast veřejnosti na rozhodování. V neposlední řadě ČR deklaruje právo každého na příznivé životní prostředí a právo podílet se na správě veřejných věcí v LZPS. Bylo by tak možno očekávat, že otázka, zda je účast veřejnosti prospěšným institutem, který je žádoucí podporovat, byla v české společnosti již vyřešena. Aktuální situace o takovém stavu bohužel nesvědčí.

Poslední vývoj právní úpravy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska životního prostředí v zásadě vedl k návratu na začátek. Veřejnost je vyloučena z většiny řízení s možným vlivem na životní prostředí. Zůstaly pouze fragmenty v jednotlivých složkových předpisech (např. zákon o vodách, ZOPK) a zákonech upravujících řízení s potencionálně největším dopadem na životní prostředí (řízení navazující na proces EIA, IPPC, ZEÚ), které ovšem zdaleka nepokrývají potřebný rozsah rozhodovacích postupů. Svým způsobem se tak naplnily obavy některých autorů,⁶⁶⁶ že rychle přijaté úpravy nebudou mít trvalý charakter.

⁶⁶⁵ AÚ, preambule.

⁶⁶⁶ LASZLO, Szegedi. The Eastern Way of Europeanisation in the Light of Environmental Policymaking? - Implementation Concerns of the Aarhus Convention-related EU Law in Central and Eastern Europe. *ELTE Law Journal*. 2014, 1, s. 117 - 134. ISSN: 2064-4965.

Jakkoliv se tento vývoj může zdát demotivující, je potřeba těmto pocitům nepodlehnout, ale naopak ho uchopit jako šanci pro nový začátek. Dosavadní právní úprava byla vystavěna bez jasného celkového konceptu, a aniž by bylo dostatečně předem určeno, čeho se zákonodárce, vyjma souladu s mezinárodními závazky, snaží úpravou účasti veřejnosti dosáhnout. Ustanovení umožňující účast dotčené veřejnosti, resp. spolků, byla vkládána do jednotlivých právních předpisů a následně upravována poměrně chaoticky. Řešení, kdy byla účast na většině environmentálních řízení dovozována na základě jednoho složkové předpisu (ZOPK) a tím *de facto* rozšířena jeho působnost do jiných složkových či jiných předpisů, se rovněž nejeví jako ideální. ZOPK navíc, ač jeho působnost byla nepochybně velice široká, nepokrýval všechna řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí a nadále zůstávala řízení mimo jeho působnost.

Ač tedy dosavadní vývoj nelze hodnotit jinak, než negativně, a doufat, že ÚS vyhoví návrhu senátorů a právní úpravu navrátí alespoň do její podoby před 1. 1. 2018,⁶⁶⁷ je rovněž namístě zabývat se tím, zda dosavadní přístup byl správný a zda nenastal čas na nové pojetí. Nastalá situace nabízí příležitost k rekapitulaci stávajících zkušeností, přehodnocení přístupu a na podkladě toho k nastolení nového směru a přijetí nové úpravy, která již bude vystavěna na předem daném jasném konceptu, včetně jasné představy o tom, k jakým cílům má nová právní úprava vést a čeho je naopak vhodné se vyvarovat.

Toho může být dle mého názoru nejlépe dosaženo skrze přijetí jednotného předpisu, který by upravil základní požadavky na účast veřejnosti na všech rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí. Vedle poskytnutí jasného rámce umožňujícího lepší orientaci laické veřejnosti a tím i lepší možnost na využití práv ze strany veřejnosti, spatřuji výhodu takového předpisu v tom, že právní předpis jasně upravující práva veřejnosti by mohl být i odolnější nejrůznějším pokusům o okleštění účastnických práv. Veřejnost totiž lépe zaznamená pokus o odebrání jasně upraveného práva, nežli práva, které je nutné dovozovat z komplikovaných právních konstrukcí.

Příprava takového zákona ovšem nemůže přijít direktivně ze shora. Je potřeba vyvarovat se předchozích chyb a již při samotné přípravě aplikovat principy, na kterých má být zákon vystavěn. To mimo jiné znamená dbát náležitého zapojení veřejnosti a poskytnout veřejnosti možnost ovlivnit způsob, jak bude ve věcech vztahujících se k životnímu prostředí, či věcech veřejného zájmu obecně, konzultována. Tato cesta by nejenom měla vést k nastavení postupů,

⁶⁶⁷ Zde je nicméně třeba upozornit na obavy o nestrannost posouzení návrhu senátorů. Viz. NAHODIL, Tomáš. Problém u Ústavního soudu: podjatý asistent. Ekologické spolky označil za teroristy. [online]. Lidovky, 2020 [cit. 24. 6. 2020]. Dostupné zde: https://www.lidovky.cz/byznys/pravo-a-justice/problem-u-ustavniho-soudu-podjaty-asistent.A200513_101800_ln_byznys_pravo_ele.

kteřé budou odpovídat skutečným potřebám veřejnosti. Konzultace o potřebě a podobě zákona by rovněž mohly být cestou k vytvoření společnosti, která takto vzniklý zákon přijme za vlastní a bude pak i více připravena ho hájit v situaci, kdy by mělo docházet k úpravám vedoucím k omezení účasti veřejnosti. Jinak řečeno zapojení veřejnosti do přípravy předmětného zákona by mohlo být prvním krokem směrem k rozvoji kultury účasti veřejnosti, jakož i prvním krokem k veřejnosti, která si je vědoma svého práva na účast na rozhodovacích procesech a odpovědně ho užívá a hájí, jako jednoho ze základních předpokladů k uvedení právní úpravy v život.⁶⁶⁸

Výše uvedené by rovněž mohlo být odpovědí na další základní otázku, a to kde najít politickou vůli k přijetí takového zákona. Aktuální tvorba zákonů se zdá být příliš podřízena stavební lobby. Donucení formou vnějších sankčních mechanismů pak vedou pouze k nekoncepčním a nic neřešícím úpravám. Vůle proto dle mého přesvědčení musí přijít zespoda. Zahájení diskuze s veřejností o nové podobě zákona spojené s osvětou ohledně přínosů a reálného fungování institutu, ideálně na podkladě řádných studií dosavadního stavu, by mohlo být tou správnou cestou.

Domnívám se proto, že cesta k nastolení skutečně efektivní a trvalé úpravy účasti veřejnosti by měla být následující.

1. Na prvním místě je potřeba provést řádnou a podrobnou analýzu dosavadní právní úpravy a jejího fungování, včetně identifikace skutečných důvodů průtahů v rozhodovacích procesech. V tomto směru se zpracování dílčích analýz ujal již nevládní sektor. Je nicméně na státu, aby na tuto iniciativu navázal a provedl skutečnou a komplexní analýzu. Samozřejmě by mělo být oslovení i samotné veřejnosti k poskytnutí její dosavadní zkušenosti.
2. Na podkladě výsledků analýzy je nezbytné zahájit diskuze o ideální podobě účasti veřejnosti, cílech, ke kterým by měla vést, a rizicích, kterých je potřeba se vyvarovat, a dalších otázkách vztahujících se k účasti veřejnosti, které doposud nebyly řádně a na celospolečenské úrovni vyřešeny a které jsou nezbytné k řádnému nastavení participačních postupů. S celospolečenskými diskuzemi je rovněž potřeba spojit osvětou o skutečném fungování účasti veřejnosti, jejích přínosech, ale i rizicích.
3. Následně je možné přistoupit k samotné přípravě návrhu zákona.

⁶⁶⁸ I samotná AÚ ukládá v čl. 8 smluvním stranám zajistit účast veřejnosti nejenom na povolování záměrů a přijímání plánů, ale i na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů. Této oblasti ovšem není v českém prostředí věnována taková pozornost a bohužel není ani v možnostech této práce tento nedostatek napravit.

Je zřejmé, že mnou navrhovaná cesta je dlouhá. Činím tak nicméně na podkladě předchozích zkušeností, kdy rychle přijímané úpravy nevedly ke skutečným řešením, a navíc byly náchylné k zpětným krokům. Návrh obsahu analýzy a otázek k diskuzi představím v dalších bodech této kapitoly. Návrhu nové právní úpravy se pak budu věnovat samostatně v rámci kapitoly 6.3. této části práce.

6.2.1. Obsah analýzy

Skutečnosti, které by měly být předmětem analýzy, jsem již částečně zmínila výše. S ohledem na stávající přístup k účasti veřejnosti je na prvním místě nutné řádně identifikovat původ průtahů v rozhodovacích procesech a to, jak k průtahům případně přispívá i účast veřejnosti, aby následně tato rizika mohla být v nové právní úpravě adresována a ostatní nařčení vyvrácena.

Stěžejní částí by měla být analýza stávajících participačních procesů, jejich pozitivních prvků, ale i těch, které bránily veřejnosti v účasti či promítnutí výstupů do finálního rozhodnutí. V této části speciálně by měl být veřejnosti poskytnut prostor vyjádřit své dosavadní zkušenosti a uvést, co by jí k zapojení se do rozhodovacích procesů pomohlo.

Samozřejmostí je možnost čerpat inspiraci ze zahraničí, ať už ve VB a Irsku, kdy speciálně VB disponuje celou řadou nejrůznějších metodik, nebo v jiném státě s bližším právním řádem. Vždy je ovšem třeba mít na paměti specifika společnosti, na kterou mají být postupy aplikovány. Proto i případné prvky, které by měly být přejaty z právních úprav jiných států, by měly být podrobeny společenské diskuzi.

6.2.2. Otázky k diskuzi

Otázek, které by měly být před přípravou samotného zákona zodpovězeny, je nepochybně mnoho. Níže proto uvedu pouze ty nejzásadnějších.

Cíle účasti veřejnosti

V první části této disertační práce jsem představila hlavní cíle a přínosy, ke kterým by měla účast veřejnosti na rozhodovacích procesech vést, jakož i rizika tohoto institutu. Zmiňovala jsem přitom, že ne každý požadavek na efektivní účast veřejnosti přispívá k naplnění každého z cílů stejnou měrou. Před přistoupením k přípravě jednotícího právního předpisu by proto mělo dojít k náležitému zvážení, kterých cílů má úprava primárně dosáhnout, a co je proto možné obětovat.

Typologií forem účasti veřejnosti na rozhodovacích řízeních je mnoho. Pokud nicméně zůstanu u té nejjednodušší založené na míře zapojení veřejnosti, platí, že nastavení právní úpravy je ve svém základu primárně otázkou vážení hodnot kvality rozhodnutí a rychlosti řízení. Při širokém zapojení veřejnosti je rozhodnutí založeno na větším množství informací a lépe tak odpovídá konkrétní situaci a potřebám. Hodnoty v něm inkorporované rovněž lépe odráží hodnoty společnosti. Na druhou stranu je ovšem řádné zapojení veřejnosti časově náročné. Variabilita vstupů navíc může vést k nekonzistentnosti rozhodování.

Správné nastavení účasti veřejnosti, ať již s ohledem na okruh osob, kterým jsou přiznána širší účastnická práva, nastavení fází, ve kterých má veřejnost možnost se vyjádřit, a lhůt k vyjádření či jiné požadavky na účast veřejnosti, je vždy otázkou vážení více přítomných zájmů. Pomyslné rovnováhy může být s ohledem na různé typy rozhodovacích procesů dosaženo při jiném nastavení. V jednotícím právním předpise je tak třeba vyjít z určité obecné představy, s tím, že tuto případně speciální právní předpisy uzpůsobí pro potřeby konkrétních rozhodovacích postupů.

Okruh osob a míra jejich účasti

V rámci rozhodovacích procesů může dojít k dotčení velkého množství zájmů a práv. Z pohledu účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí je kladen důraz hlavně na dvě oblasti. První je ochrana samotného veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, se kterým souvisí právo podílet se na hájení tohoto veřejného zájmu na podkladě preambule Ústavy ČR a čl. 21 LZPS. Vedle toho stojí práva potencionálně přímo dotčených osob, a to zejména právo každého na příznivé životní prostředí dle čl. 35 LZPS ve smyslu přímého dopadu na kvalitu života či jiného přímého dopadu na sféru dané osoby, případně jiná práva konkrétních osob, která mohou být v rozhodovacím procesu dotčena. Oprávnění těchto osob na účast v řízení vyplývá zejména z čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 LZPS.

Případy, kdy se určité osoby účastní k ochraně veřejného zájmu, a kdy k ochraně svých vlastních soukromých práv, nebývají vždy dostatečně rozlišovány. Důvody lze nalézt v samotné právní úpravě, kdy nedostatečně široká možnost účasti na rozhodovacích procesech pro účely ochrany veřejného zájmu nutí veřejnost využívat institutů, které pro tyto účely nebyly určeny.⁶⁶⁹ Rozdíl mezi oběma formami účasti je přitom zásadní. *„Osoby, jejichž účast ve veřejnoprávních řízeních sleduje ryze soukromý zájem, by měly tento zájem prokazovat, neboť jim z této pozice*

⁶⁶⁹ Příkladem může být domluva spolku, kterému není přiznáno postavení účastníka řízení, s vlastníkem pozemku dotčeného záměrem, aby tento vlastník v řízení vznesl určité námitky.

plyne řada významných procesních oprávnění. Naopak veřejnost jakožto okruh osob prosazujících zájem veřejný nemusí mít na věci soukromý zájem, ale měla by mít možnost účastnit se na procesu výkonu veřejné správy již z titulu toho, že kontroluje řádný výkon veřejné správy, která by v ideálním případě měla vyvstanuvší zájmy respektovat a vyvažovat.⁶⁷⁰

Na podkladě toho, zda daná osoba v rozhodovacím procesu hájí veřejný zájem, svoje subjektivní právo, či se účastní z jiného důvodu, veřejnost jako osoby odlišné od státu a žadatele rozdělují do třech skupin, a to

1. osoby hájící v řízení veřejný zájem, bez ohledu na potencionální možnost dotčení jejich práv;
2. osoby, jejichž subjektivní práva mohou být v řízení dotčena;
3. ostatní veřejnost.

Při přípravě návrhu zákona by měly být tyto skupiny a role, jaké v řízení nesou, zohledněny a podle toho jim přiznána účastnická práva.

Co do možnosti hájit v rozhodovacích procesech veřejný zájem je dosavadní přístup českého zákonodárce poměrně jasný. Právo hájit veřejný zájem bývá ve většině řízení přiznáno pouze spolkům zabývajícím se ochranou životního prostředí,⁶⁷¹ případně dotčeným obcím. Pokud je postavení účastníka řízení, či jiné privilegované postavení,⁶⁷² přiznáno vlastníkům dotčených nemovitostí, není tomu pro účely hájení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, nýbrž pro účely ochrany jejich soukromých práv. To je mimo jiné patrné z omezení možnosti dotčených vlastníků podávat námítky v rámci územního a stavebního řízení pouze v rozsahu, v jakém může být dotčeno jejich právo. To samozřejmě nevylučuje případy, kdy se soukromý zájem vlastníka na tom, aby nebylo zasaženo do jeho práva na příznivé životní prostředí a tím kvality jeho života, či například aby jeho pozemek nebyl zanášen nepovolenými emisemi, shoduje s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí.⁶⁷³ Zákon ovšem primárně cílí na umožnění vlastníkovu hájit jeho soukromá práva, dopad na veřejný zájem na ochraně životního prostředí je spíše „vedlejším bonusem“.

Nelze nic namítat proti tomu, aby zákonodárce stanovil určité podmínky možnosti hájení veřejného zájmu. Může se přitom jednat i o podmínku sdružení více osob zastávajících podobné

⁶⁷⁰ VLČKOVÁ, Veronika. Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí ve sborníku. In: PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. s.86. ISBN 802103629X.

⁶⁷¹ Viz např. § 89 odst. 4 SZ „Osoba, která je účastníkem řízení podle zvláštního právního předpisu, může v územním řízení uplatňovat námítky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá.“

⁶⁷² Např. právo podávat námítky proti územnímu plánu.

⁶⁷³ STEJSKAL, Vojtěch. Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny? *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2017, 3. s. 81-82. ISSN: 0323-0619.

stanovisko, aby namísto hájení veřejného zájmu nedocházelo k prosazování *dojmu jednotlivce* o veřejném zájmu. Tomu ostatně odpovídá i omezení možnosti hájit veřejný zájem na spolky, případně zástupce veřejnosti v rámci územního plánování. Je ovšem třeba se zabývat tím, kdy je toto omezení důvodné a jaké podmínky jsou důvodné.

V zájmu udržení řízení v určitých rozumných mezích není možné přiznat veškerá účastnická práva každému, kdo by chtěl v řízení hájit veřejný zájem, tedy například přiznat postavení účastníka řízení se všemi právy, které toto postavení zahrnuje, každému, kdo tvrdí, že v řízení vystupuje na ochranu veřejného zájmu. Na druhou stranu ovšem zřejmě není důvod ostatním osobám bránit se k otázce veřejného zájmu alespoň vyjádřit, ač jim pak již není umožněno do řízení dále zasahovat a podávat opravné prostředky. Omezení možnosti hájit veřejný zájem by se tak mělo týkat jen vybraných účastnických práv, či forem účasti, u kterých by zapojení široké veřejnosti vedlo k nedůvodné zátěži a průtahům.

Další otázkou jsou podmínky pro přiznání postavení osoby hájící v řízení veřejný zájem. Ty obvykle zahrnují množství sdružených osob, místo působení a dobu trvání. Z mého pohledu patří mezi nejvíce legitimní požadavky ty založené na počtu osob, jejichž prostřednictvím se zajišťuje, že privilegované postavení je užíváno skutečně k ochraně veřejného zájmu, nikoliv postoje jednotlivce. Požadovaný počet osob ovšem nesmí být neúměrný a možnost účasti za účelem ochrany veřejného zájmu efektivně vylučovat.⁶⁷⁴ Nejvíce problematické jsou naopak požadavky na dobu trvání, jelikož je bezpochyby legitimní, aby se členové veřejnosti sdružili *ad hoc* v reakci na určitý záměr. Veškeré podmínky musí splňovat kritérium rozumnosti a nesmí představovat nedůvodnou překážku účasti na rozhodovacím procesu.

Vedle veřejných zájmů je v rámci rozhodovacích procesů nutné poskytnout ochranu i subjektivním právům potencionálně přímo dotčených osob, včetně práva na příznivé životní prostředí. Předpokladem účasti na rozhodovacím procesu v tomto případě je právě možnost dotčení na právech dané osoby. V této kategorii bývá v ČR postavení účastníka řízení obvykle přiznáno dotčeným vlastníkům či nositelům jiných věcných práv. Jak jsem ovšem uváděla výše, toto pojetí je nedostatečné a je potřeba okruh osob, kterým je umožněno účastnit se rozhodovacího procesu, rozšířit i na další osoby. Nepříznivým stavem životního prostředí totiž nejsou dotčeni pouze vlastníci, ale všechny osoby, které se z jakéhokoliv důvodu v dotčené oblasti pravidelně zdržují či vyvíjí činnost. V tomto ohledu lze připomenout definici obsaženou *The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012* ve VB: “*lidé žijící, pracující*

⁶⁷⁴ Viz švédský případ SDEU C-263/08, ve kterém bylo shledáno jako v rozporu se závazky vyplývajícími z AÚ, jak byly implementovány do práva EU, když podmínkou pro podání odvolání proti předmětnému záměru bylo, aby environmentální organizace měla alespoň 2.000 členů.

a podnikající v dané oblasti”, ač ani tato zjevně nepostihuje všechny potencionálně dotčené osoby a nadto se zaměřuje pouze na fyzické osoby.

Na druhou stranu ovšem nelze zcela odmítnout prioritizaci nositelů některých práv s ohledem na pravděpodobnost a míru jejich možného dotčení. Ač mají například vlastník i dlouhodobý nájemce určité nemovitosti nepochybně oba nárok na ochranu svých práv, dopad realizace určitého záměru v blízkosti dané nemovitosti bude v případě vlastníka obvykle větší. To lze demonstrovat na příkladu, kdy by se vlastník či dlouhodobý nájemce rozhodli místo pro nepříznivý stav životního prostředí opustit. V případě dlouhodobého nájemce toto vedle nákladů na stěhování nebude spojeno s dalšími finančními dopady. Vlastníkovi ovšem hrozí pokles hodnoty jeho nemovitosti v důsledku nepříznivého prostředí. Rozhodl-li by se místo opustit, musí proto počítat s tím, že nemovitost zpeněží za nižší cenu, než před realizací daného záměru. Dále je vhodné upozornit na předpoklad trvalejšího a silnějšího vztahu k danému místu a postižené nemovitosti na straně vlastníka. S ohledem na výše uvedené je proto možné přistoupit k dalšímu dělení v rámci této skupiny osob podle práv, jejichž jsou nositeli.

Zbytkovou kategorií jsou osoby, které nesplňují předpoklady pro přiznání oprávnění v řízení hájit veřejný zájem, ani nejsou nositeli subjektivních práv, která by mohla být v rámci procesu přímo dotčena. To nicméně neznamená, že by nemohly rozhodovacímu procesu nijak přispět. Ostatní veřejnost může být stále zdrojem informací, kterými případně rozhodující orgán nedisponuje.

Okruh rozhodovacích procesů

Právní úprava by se měla vztahovat na všechny rozhodovací procesy významné z hlediska ochrany životního prostředí. Pro účely přípravy návrhu zákona je proto nezbytné vymezit okruh těchto procesů, čímž bude stanovena i věcná působnost zákona. Při určování okruhu procesů je vhodné vážit nejenom samotnou možnost, míru a pravděpodobnost vlivu na životní prostředí, ale i potřebu rychlosti průběhu daného procesu a možnost dotčení jiných zájmů, se kterými by zapojení veřejnosti mohlo být v rozporu (ochrana osobnosti, národní bezpečnost, apod.).

6.3. Úvahy de lege ferenda

V této kapitole si dovolím jako příspěvek do společenské diskuze o budoucí podobě účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí nastínit vlastní návrh koncepce nové právní úpravy. Podrobný a náležitý návrh nové právní úpravy by si vyžádal více

prostoru, než je v možnostech této práce, přičemž cílem této práce primárně nebylo přijít s hotovým a do detailů propracovaným návrhem, ale zhodnotit stávající stav a naznačit cestu, kam se posunout dál. Proto koncept představím jen v základních bodech jako jednu z možných variant k prověření v rámci další diskuze.

6.3.1. Postavení v rámci právního řádu

Jak již jsem uvedla výše, za nejvhodnější cestu považuji přijetí jednotčího právního předpisu, který by stanovil základní koncept účasti veřejnosti a požadavky na všechny rozhodovací procesy s potencionálním dopadem na životní prostředí. Jednotčí právní předpis by představoval speciální úpravu účasti veřejnosti na těchto procesech oproti úpravě obecné, tedy zejména SŘ. S ohledem na specifický charakter jednotlivých procesů ovšem zároveň nelze zcela vyloučit, aby speciální právní předpisy upravující jednotlivé rozhodovací postupy na tuto základní úpravu navázaly a upravily specifika platná pouze pro vybrané postupy. Takové úpravy by nicméně měly mít charakter spíše doplňkový. K restrikcím by naopak mělo docházet pouze v odůvodněných případech.

S ohledem na stávající judikaturu by se speciální úprava obsažená v jednotčím zákoně a speciální úprava obsažená v předpisech upravujících jednotlivé rozhodovací postupy měla aplikovat současně⁶⁷⁵ a speciální předpisy jednotčí zákon vhodně doplňovat. Tím nicméně nebude vyřešen stav, kdy některé speciální zákony současnou aplikaci vylučují (např. atomový zákon). Spolu s přijetím zákona by tak mělo dojít k úpravě těchto zvláštních právních předpisů, aby byla současná aplikace možná.

6.3.2. Věcná působnost

Věcná působnost vyplývá zejména z okruhu rozhodovacích postupů, na které by se úprava vztahovala. Ty by měly obsáhnout všechny rozhodovací postupy významné z hlediska ochrany životního prostředí. Stěžejním úkolem nové právní úpravy proto bude jejich řádné vymezení.

Výchozím bodem by mohly být postupy vedené na základě jednotlivých složkových předpisů, případně postupy, jejichž podkladem jsou vyjádření či závazná stanoviska vydávaná dle těchto předpisů. Dále je nezbytné zařadit řízení vedená podle předpisů regulujících činnosti s potencionálními negativními vlivy na životní prostředí, tedy oblast energetiky, hornictví, zemědělství, dopravy apod.

⁶⁷⁵ Viz např. rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č.j. 1 As 6/2011 – 347.

K odstranění nejistoty by měl v zákoně být uveden výčet vybraných postupů, pro jejich předpokládaný rozsah zřejmě formou přílohy. Jelikož je ovšem právní řád ČR natolik rozmanitý, že není pravděpodobné, že by se do výčtu podařilo zahrnout všechny postupy, je vhodné uvést i zbytkovou kategorii předvídající účast veřejnosti i na dalších postupech, v jejichž rámci může dojít k dotčení zájmu na ochraně životního prostředí.

6.3.3. Participační postup

Účast veřejnosti na rozhodovacích postupech významných z hlediska ochrany životního prostředí bývá tradičně rozdělována na účast veřejnosti na povolování záměrů a účast veřejnosti na přijímání plánů a programů. I v jednotlivém zákoně proto předpokládám část věnovanou speciálně povolování záměrů a část věnovanou přijímání plánů a programů. Některé otázky lze nicméně upravit ve společné části, a to zejména základní zásady a požadavky na oznámení návrhu záměru či plánu a zpřístupnění žádosti a vybraných podkladů pro rozhodování.

Základní zásady by de facto měly kopírovat požadavky vymezené v druhé části této disertační práce. Co do oznámení navrhuji kombinaci vícero způsobů oznámení, a to zejména užití plošného oznámení spolu s oznámením speciálně cílícím na osoby, u kterých je zvýšený předpoklad dotčení na právech. K plošnému oznámení je vhodné užít zejména oznámení na webových stránkách rozhodujícího orgánu. Z více zacílených forem oznámení se mi pak jako nejúčinnější jeví oznámení na místě záměru, kterým se oznámení dostane přímo do prostoru, kde se potencionálně dotčené osoby pohybují. S ohledem na přijímání plánů s větším územním rozsahem lze uvažovat o výlepu oznámení na veřejně dostupných místech. K výše uvedenému navrhuji doplnit možnost požádat o vyrozumění o všech zahajovaných řízeních s možným dopadem na životní prostředí a prověřit možné elektronické formy oznámení. Navrhované formy oznámení by měly činit nadstavbu stávajících forem, nikoliv ji nahrazovat. Adresné oznámení osobám, kterým je aktuálně přiznáno postavení účastníka řízení, tedy zejména vlastníkům sousedních nemovitostí, by mělo být zachováno.

Zpřístupnění vybraných podkladů by mělo probíhat zejména zveřejněním na webových stránkách rozhodujícího úřadu. To lze doplnit umožněním nahlédnout do podkladů přímo v prostorách daného úřadu v úředních hodinách.

Přijímání plánů a programů

Přijímání plánů a programů je poměrně specifickou oblastí. V porovnání se správními řízeními není terčem tak silné kritiky ze strany odborné veřejnosti. Některé oblasti, zejména

územní plánování, přitom představují v zásadě dobře zaběhnutý a fungující koncept (vyjma způsobu oznamování). Nevidím proto důvod ho nyní narušovat. S ohledem na přijímání plánů a programů by proto, alespoň prozatím, dle mého názoru postačilo zakotvit pouze základní požadavky v zásadě kopírující požadavky vymezené v druhé části této práce, tedy zejména povinnost zveřejnit návrh, umožnit každému podat ve stanovené lhůtě připomínky, vzít v úvahu vyjádření veřejnosti a uvést, jak byla vyjádření veřejnosti vzata v úvahu a proč jim případně nebylo vyhověno.

Povolování záměrů

Stávající úprava účasti veřejnosti na povolování záměrů, tedy zejména správních řízení, se s ohledem na většinu řízení odvíjí od toho, komu je přiznáno postavení účastníka správního řízení. V některých případech mohou příslušné zákony umožňovat i konzultativní formu účasti veřejnosti. Tyto dvě varianty nicméně neposkytují široké možnosti rozložení práv. Zatímco konzultativní forma účasti je odbornou veřejností hodnocena jako slabý nástroj neposkytující záruku, že vyjádření veřejnosti budou náležitě vzata v úvahu, zákonodárce se naopak zdráhá přiznat všem členům dotčené veřejnosti postavení účastníka řízení. Přiznání postavení účastníka řízení a s tím i všech práv z takového postavení vyplývajících, včetně práva podat odvolání, by totiž mohlo vést k neúměrné zátěži na rozhodující orgány a průtahům v řízení. Jak uvádí autorky Müllerová a Humlíčková: *„Z pohledu naplnění požadavků Aarhuské úmluvy je ovšem u tohoto českého rozlišení dvou typů účasti veřejnosti za klíčový třeba považovat požadavek zohlednění výsledku účasti veřejnosti v rozhodnutí (...). Z tohoto hlediska se zdá, že (samotná) konzultativní forma účasti je pohledem tohoto požadavku spíše nedostatečná; ‚plnoprávná‘ forma účasti ve správním řízení tomuto požadavku sice vyhovuje, avšak je nástrojem, který jako takový nebyl pro účastenství veřejnosti konstruován a může se pro tento účel jevit jako ne zcela vhodný. Je možné, že české právo na optimální procesní formu účasti veřejnosti teprve čeká.“*⁶⁷⁶

Cestu, jakou by mohlo dojít k rozšíření stávajících forem účasti, představuje v reakci na vyloučení veřejnosti z většiny řízení dle SZ Svoboda, který upozorňuje na možnost vymezení účastníků druhé či třetí kategorie, kterým by byl přiznán menší rozsah práv, či stanovení požadavků na formu účastenství s ohledem na vybranou část dotčené veřejnosti. *„Nepochybně nelze zastávat přepjatý názor, že by ve správních řízeních o ‚středně velkých záměrech‘ podle stavebního zákona měli mít dotčení nájemci a jiní uživatelé nemovitostí a rezidenti zákonem zaručeno postavení účastníků v obdobném rozsahu, v jakém je mají např. vlastníci dotčených*

⁶⁷⁶ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 49. ISBN 978-80-87439-16-6.

nemovitostí. Zákonodárce může v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny při procesněprávní úpravě takových správních řízení omezit dotčeným uživatelům nemovitostí a rezidentům jejich základní procesní právo na účastenství, a to zejména a) ve prospěch ochrany procesních práv žadatele (stavebníka), potažmo b) ve prospěch ochrany veřejného zájmu na rychlém a hospodárném průběhu řízení; takové omezení by nebylo v rozporu s ústavním principem rovnosti v právech podle čl. 1 Listiny, neboť by bylo založeno na objektivních a legitimních rozlišovacích důvodech. (...) Ochrany těchto kolidujících práv a zájmů lze dosáhnout alternativními způsoby, a to buď přímým omezením procesních práv dalších dotčených osob ve správním řízení, tzn. omezením jejich postavení coby účastníků II. či III. kategorie, anebo vymezením formy jejich účastenství.⁶⁷⁷

Vymezení účastníků II. či III. kategorie, případně podmínění účasti určitou formou subjektu, se mi jeví jako vhodné řešení i pro jednotící zákon. Dovoluji si proto na výše uvedené navázat a pro účely jednotícího zákona navrhnout pro skupiny osob, jak jsem je vymežila v podkapitole 6.2.2., následující procesní postavení s ohledem na práva či zájmy, které v řízení tyto osoby hájí.

Plnoprávnou účast na řízení za účelem hájení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí navrhuji přiznat spolkům zabývajícím se ochranou životního prostředí. Těmto spolkům by bylo přiznáno postavení účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2 SŘ, a to za předpokladu, že ve stanovené lhůtě ode dne zveřejnění návrhu záměru podají k rozhodujícímu orgánu žádost o přiznání postavení účastníka řízení. Pro případ spolku zakládaného *ad hoc* postačí společně prohlášení stanoveného počtu osob, a to za předpokladu, že ve stanové lhůtě bude doručena listina dokládající vznik spolku. Do doby vzniku spolku bude jako s účastníkem řízení jednáno s vybraným zástupcem osob. Následně bude účastníkem již samotný spolek.

Vlastníkům či nositelům jiných věcných práv k dotčeným nemovitostem rovněž navrhuji přiznat postavení účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2 SŘ, a to ze zákona. Naopak osobám, které mohou být záměrem dotčeny na jiných než věcných právech, navrhuji přiznat postavení účastníků řízení zvláštní kategorie včetně zvláštního – omezujícího - vymezení jejich procesních práv, a to za předpokladu, že podají ve stanovené lhůtě ode dne zveřejnění návrhu záměru k rozhodujícímu orgánu žádost o přiznání postavení účastníka řízení. Mezi práva, která budou těmto osobám přiznána, by mělo zejména patřit právo nahlížet do spisu, navrhopvat a předkládat důkazy, podávat námitky včetně práva, aby byly náležitě vzaty v úvahu a adresně vypořádány v odůvodnění. Naopak je možné omezit jejich procesní práva co do doručování, důvodů pro podání odvolání, apod.

⁶⁷⁷ SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2018, 2, s. 50. ISSN 1210-6410.

Členům veřejnosti, kteří nesplňují předpoklady pro zařazení do žádné z výše uvedených kategorií, pak navrhuji přiznat možnost konzultativní účasti. Tyto osoby tak budou mít zejména možnost seznámit se s žádostí a podklady rozhodování, podávat připomínky a podklady, se kterými budou mít rozhodující orgány povinnost se v rámci odůvodnění rozhodnutí souhrnně a po věcných okruzích vypořádat. Nebude již jim ovšem přiznáno právo podat odvolání proti rozhodnutí či jiná práva náležící pouze účastníkům řízení.

Výše uvedené nastavení by mělo rozhodujícím orgánům umožnit shromáždit maximum informací pro rozhodování, kdy v rámci konzultativní formy účasti nepředpokládám žádné osobní ani věcné omezení možnosti seznamovat se s podklady a podávat připomínky. Tím cílím zejména na kvalitu rozhodnutí, transparentnost a kontrolu rozhodujících orgánů, které by měly být zajištěny v zásadě v maximální míře. Širší práva, jejichž užívání může již více ovlivnit samotný průběh řízení, by pak byla přiznána pouze osobám hájícím v řízení veřejný zájem nebo svá vlastní subjektivní práva, a to diferencovaně s ohledem na pravděpodobnou míru možného zásahu. Tím by měla být nastavena základní rovnováha mezi umožněním účasti všem, kterých se rozhodování týká, kvalitou rozhodnutí, ale zároveň i rychlostí řízení.

Samotný proces by měl zahrnovat oznámení návrhu záměru rozhodujícím úřadem bez zbytečného odkladu po obdržení úplné žádosti ze strany žadatele způsobem uvedeným výše. Poskytnutí lhůty k podání žádosti o přiznání postavení účastníka řízení, je-li vyžadováno, a lhůty k zaslání námitek či připomínek. Obdobné požadavky by měly být zakotveny i pro případ změny navrhovaného záměru v rámci řízení. Po skončení řízení by mělo dojít k oznámení výsledného rozhodnutí způsobem uvedeným výše včetně adresného vypořádání námitek a souhrnného vypořádání připomínek. Vybrané osoby, pak budou oprávněny podat odvolání či rozklad. Pro vybrané druhy záměrů je možno zahrnout povinná veřejná projednání, případně předaplikační konzultacem, jakožto institut přejetý z právní úpravy VB.

6.4. Dílčí závěry

Ač jsou ČR, VB a Irsko smluvními stranami AÚ a (v případě VB bývalými) členskými státy EU a jejich právní úpravy by tak měly odpovídat stejným standardům, není tomu tak. Hlavní příčiny lze spatřovat v tom, že zatímco VB a Irsko měly již zkušenost s účastí veřejnosti na územním plánování či povolování stavebních záměrů, pro ČR se jedná v zásadě o zcela nový institut. Velký vliv nicméně má i samotná společnost a přístup zemí k implementaci institutů přicházejících zvenčí.

Právní úprava ČR přijatá v euforii 90. let a ve snaze splnit požadavky pro vstup do EU, ovšem bez širší společenské diskuze, vykazuje, stejně jako v jiných postkomunistických státech, tendence k návratu k původním pořádkům. Česká společnost nemá díky svému historickému vývoji zkušenost s účastí veřejnosti na rozhodování. Nebyla na institut účasti veřejnosti připravena a neměla ani skutečnou příležitost tento institut přijmout za svůj, což se následně odráží na její schopnosti a vůli ho bránit. Ve VB a Irsku naopak měla společnost možnost sama k tomuto institutu dospět a úkolem států tak bylo ho „pouze“ rozšířit na další oblasti rozhodování. To je příčinou, nebo minimálně jednou z příčin, i zásadních rozdílů v přístupu jednotlivých států k institutu účasti veřejnosti. Zatímco ve VB a Irsku panuje obecná shoda o přínosech institutu a dochází spíše k hledání rovnováhy s jinými přítomnými zájmy, v ČR je důvodem implementace institutu v zásadě pouze povinnost dostát závazkům vyplývajícím z práva EU a AÚ. Uznání se institutu dostává pouze ze strany soudů, odborné veřejnosti a neziskového sektoru. Naopak na půdě Parlamentu ČR dochází k opakovaným útokům s ohledem na údajné zneužívání institutu k obstrukcím.

Právní úpravy všech srovnávaných států vykazují nedostatky. V případě VB a Irska se ovšem spíše jedná o otázku nastavení participačních procesů. ČR naopak nadále bojuje s institutem samotným a aktuálně neumožňuje účast veřejnosti na většině správních řízení s možným dopadem na životní prostředí. I samotné nastavení konzultačních procesů je pak v ČR v mnoha ohledech spíše formalistické a nelze z něj seznat skutečnou snahu o zapojení veřejnosti. Co mají všechny státy společné, je absence jednotícího předpisu. Právní úprava institutu je tak rozdrobena do úprav jednotlivých rozhodovacích procesů.

Přes značnou rozdílnost právních úprav VB a Irska nabízí oba státy možné zdroje inspirace. Mezi ty hlavní jsem zařadila účast veřejnosti na vytváření již samotných participačních pravidel, otevřenost procesů široké veřejnosti a právo každého uplatnit připomínky, důraz na efektivitu oznamování, předaplikační konzultace a mimo-právní podporu účasti veřejnosti. Dále lze doplnit poučení z nedostatků, a to absence jednotícího právního předpisu.

Ačkoliv se ČR přistoupením k AÚ přihlásila k principům, na kterých je účast veřejnosti vystavěna, poslední vývoj právní úpravy nesvědčí o tom, že by se tomuto institutu v ČR dostávalo skutečného přijetí. Veřejnost byla posledními legislativními změnami vyloučena z většiny správních řízení s možným dopadem na životní prostředí a právní úprava se tak minimálně v tomto ohledu vrátila téměř na začátek. Ač tento vývoj jistě není příznivý, je třeba ve snaze o řádnou implementaci institutu účasti veřejnosti nepolevit a nastalou situaci uchopit jako příležitost pro nový začátek. Dosavadní právní úprava nebyla vystavěna na jasném konceptu. Jsem proto názoru, že nastal čas pro komplexnější uchopení institutu a přípravu jednotícího

právního předpisu, který by poskytl jasný rámec účasti veřejnosti na všech rozhodovacích postupech významných z hlediska ochrany životního prostředí. Přípravě nové právní úpravy ovšem musí předcházet náležitá analýza stávajícího stavu a celospolečenská diskuze o povaze, přínosech a rizicích účasti veřejnosti, jakož i podobě nové právní úpravy. K nastartování této diskuze jsem na závěr této části práce předložila návrhy otázek, který by měly být zahrnuty, jakož i svůj vlastní návrh konceptu jednotícího právního předpisu.

Závěr

Ač je účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí, ostatně stejně jako právo životního prostředí samotné, v porovnání s jinými dlouho zakořeněnými instituty poměrně mladým institutem, dostává se mu na mezinárodní úrovni a ve většině vyspělých zemí i na národní úrovni všeobecného uznání. Právo účastnit se environmentálních rozhodovacích procesů je neodmyslitelně spjato s právem každého na příznivé životní prostředí a je výrazem principu, že každý by měl mít možnost hájit svá práva a účastnit se rozhodování o věcech, které se ho bezprostředně týkají. Vedle tohoto spíše antropocentrického přístupu je účasti veřejnosti na environmentálním rozhodování přiznáván význam i z opačného pohledu, a to z pohledu sdílené odpovědnosti celé společnosti a každého za stav životního prostředí jako samostatné hodnoty, kterou je třeba chránit. Ať již se nicméně na účast veřejnosti díváme z pohledu práva každého na příznivé životní prostředí nebo z pohledu potřeby ochrany životního prostředí pro ně samotné, představuje tento institut významný nástroj poskytnutý veřejnosti k jeho ochraně.

Vedle role v rámci jednotlivých rozhodovacích procesů má navíc účast veřejnosti na environmentálním rozhodování nepominutelnou roli i z širšího hlediska, když skrze zapojení veřejnosti do rozhodování o otázkách životního prostředí je veřejnost informována o stavu životního prostředí, dopadu jednotlivých činností a potřebě jeho ochrany. Tím účast veřejnosti významně napomáhá i dosahování udržitelného rozvoje, které není možné bez zapojení celé společnosti a jeho integrace do každodenního života jednotlivců. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech vzbuzuje ve společnosti pocit sdílené odpovědnosti za stav životního prostředí, čímž vytváří základní předpoklad pro jeho ochranu.

Účast veřejnosti na rozhodování je nejčastěji zmiňována s ohledem na environmentální tematiku. Institut je ovšem uplatnitelný i při rozhodování o jiných otázkách veřejného zájmu, a to zejména z důvodu jeho působení na samotné fungování společnosti. Mezi odbornou veřejností navíc panuje obecná shoda i na řadě dalších jeho přínosů, a to zejména co do zvyšování kvality a informovanosti rozhodnutí a jeho akceptace ze strany veřejnosti, formulace a integrace veřejného zájmu, zajištění kontroly a transparentnosti rozhodovacího procesu a v neposlední řadě vzdělávání veřejnosti.

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. 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 ČR a zejména na půdě Parlamentu ČR prezentováno. 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 rozumných mezích.

Neexistuje jeden univerzální participační postup vhodný pro všechny typy procesů. Zejména v zahraniční literatuře lze nalézt celou řadu typologií účasti veřejnosti na rozhodování, jakož i podrobných metodik. 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.

Co se týče samotné právní úpravy, na mezinárodní úrovni je základním dokumentem AÚ, v rámci které se většina evropských států a některé státy střední Asie přihlásily k principům účasti veřejnosti a zavázaly upravit své národní právní úpravy způsobem umožňujícím efektivní zapojení veřejnosti. AÚ je vystavěna na třech pilířích, ze kterých účast veřejnosti na rozhodování tvoří druhý pilíř. I samotný druhý pilíř je pak rozdělen na úpravu požadavků na (1) povolování záměrů, (2) přijímání plánů, programů a politik a (3) přípravu prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů. V práci jsem se nicméně zaměřila pouze na první dvě zmiňované oblasti. Pro ČR jako členský stát EU je dále významné právo EU, která k AÚ rovněž přistoupila a závazky z AÚ vyplývající implementuje do své vlastní právní úpravy závazné pro členské státy.

AÚ vymezuje základní požadavky na participační postupy. Právo EU tyto požadavky v zásadě přejímá, dále rozvádí a zejména jim pak poskytuje více vymahatelnou formu. Předmětné požadavky směřují k zajištění efektivního zapojení veřejnosti na rozhodování, přičemž jsem v rámci studia související literatury nenarazila na požadavek, který by v AÚ chyběl. Požadavky extrahované z AÚ proto v dalších částech práce užívám jako hodnotící kritérium ke zkoumání právní úpravy ČR a vybraných (s ohledem na VB bývalých) států EU.

Ačkoliv jsem výše uvedená hodnotící kritéria vymezila na základě rozboru AÚ a práva EU a ačkoliv se hodnocení souladu národních úprav s AÚ a právem EU samozřejmě nevyhnu,

nepojímám tuto oblast jako těžiště práce. Skrze zkoumání historického vývoje právní úpravy účasti veřejnosti v ČR jsem dospěla k názoru, že legislativní změny hnané pouhou potřebou dosažení souladu s mezinárodními a unijními závazky nejsou tou pravou cestou ke skutečně řádnému, efektivnímu a zejména trvalému zakotvení určitého institutu, minimálně ne v českém prostředí. Proto se, aniž bych jakkoliv zpochybňovala důležitost dostání mezinárodním a unijním závazkům, spíše zaměřuji na samotnou podstatu jednotlivých požadavků, jejich odůvodněnost, a to k jakým cílům by jejich náležité provedení mělo vést.

Právní základy účasti veřejnosti nalezneme v ČR již na ústavní úrovni, a to zejména v preambuli Ústavy ČR, čl. 35 odst. 1 LZPS přiznávajícím každému právo na příznivé životní prostředí a čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 38 odst. 2 LZPS, ze kterých lze dovodit právo každého účastnit se rozhodování, při kterém může dojít k dotčení jeho práv. Nelze ovšem pominout ani čl. 21 LZPS, který dává občanům oprávnění podílet se na správě věcí veřejných.

Zákonné provedení těchto práv již ovšem poměrně zaostává. Zejména s ohledem na právo na příznivé životní prostředí se ozývají hlasy volající po jednotném provedení tohoto ústavně zaručeného práva na zákonné úrovni, jak jím ostatně disponuje právo na informace o stavu životního prostředí dle čl. 35 odst. 2 LZPS. Český právní řád nicméně jednotlivým právní předpisem, který by stanovil základní požadavky na účast veřejnosti platné pro všechny rozhodovací postupy významné z hlediska životního prostředí, nedisponuje. Právní úprava ČR je tak roztržena do řady právních předpisů upravujících jednotlivé rozhodovací postupy. To ji činí složitou na orientaci, což je zvláště nešťastné v situaci, kdy jejím adresátem je veřejnost, včetně laické veřejnosti.

Přes zmiňovanou roztržitost je možné participační postupy v ČR rozdělit na dvě základní formy, a to plnoprávnou účast, které odpovídá přiznání postavení účastníka správního řízení, a účast konzultativní, která je typická pro jiné rozhodovací postupy (územní plánování, proces EIA). Může být nicméně zavedena i v případě správních řízení (řízení navazující na proces EIA, řízení o vydání integrovaného povolení).

Stěžejní část práce byla věnována rozboru české právní úpravy vybraných rozhodovacích postupů s možným vlivem na životní prostředí. Na prvním místě jsem představila jiné rozhodovací postupy zastoupené procesem EIA a SEA a územním plánováním. Následně jsem se věnovala rozboru správních řízení, a to jak obecné úpravě obsažené v SR, tak řízením vedeným podle zvláštních právních předpisů.

V rámci rozboru nebylo s ohledem na množství jednotlivých participačních postupů možné tyto analyzovat ve velkých podrobnostech, což ostatně nebylo ani mým cílem. V práci jsem se proto spíše zaměřila na identifikaci společných rysů jednotlivých rozhodovacích postupů

a jejich porovnání s požadavky na efektivní účast veřejnosti, jak jsem je vymezila v předcházejících částech práce.

Z výstupů této části lze shrnout následující. S ohledem na tzv. jiné postupy je zakotvena v zásadě pouze konzultativní forma účasti. To je nicméně do značné míry dáno již jejich povahou, jakož i tím, že v rámci těchto postupů obvykle nedochází k přímému dotčení na právech. Subjektům, které by mohly být rozhodováním přímo dotčeny, nebo které v procesu hájí veřejný zájem, přitom bývá přiznáno silnější postavení (např. možnost podat námitky k návrhu územního plánu dotčenými vlastníky nebo zástupcem veřejnosti). Zvláštní práva těchto osob spočívají zejména v poskytnutí nástrojů k dosažení toho, že jejich vyjádření je skutečně vzato v úvahu, a směřují tak spíše do dalších fází rozhodování (např. s ohledem na přijímání územního plánu mají vybrané osoby právo na adresné vypořádání námitek, což jim poskytuje lepší výchozí pozici pro případný soudní přezkum, s ohledem na proces EIA má privilegovaná dotčená veřejnost možnost účasti v navazujícím řízení). Tento stav ovšem dle mého názoru odpovídá povaze daných postupů a z celkového hlediska proto k nastavení účasti veřejnosti na těchto postupech nevznáším silnější výhrady.

Zcela k jiným závěrům jsem ovšem dospěla v případě správních řízení. Zásadní výhrady přitom směřuji již k samotnému okruhu řízení, na kterých je účast veřejnosti umožněna, a dále k restriktivnímu přístupu k vymezení dotčené veřejnosti. Samotný SŘ při příznivém výkladu definice účastníků řízení dle § 27 SŘ umožňuje přiznat postavení účastníka řízení okruhu osob, který v zásadě odpovídá definici dotčené veřejnosti dle AÚ, vyjma možnosti účasti na základě dotčení zájmu, nikoliv práva. Jedná se ovšem o obecnou úpravu, která se užije pouze, pokud zvláštní právní předpis neobsahuje vlastní definici účastníků řízení. Ta již bývá podstatně více restriktivní. Obvykle je tak umožněna účast pouze spolků zabývajících se ochranou životního prostředí, osob, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva mohou být v rámci řízení dotčena, a případně dotčených obcí, ovšem nikoliv na všech řízeních významných z hlediska ochrany životního prostředí.

Po novele SZ a ZOPK provedené zákonem č. 225/2017 Sb. lze shrnout, že účast dotčené veřejnosti, resp. její omezené části, je umožněna na řízeních navazujících na proces EIA, řízeních o vydání integrovaného povolení a řízeních dle vybraných speciálních předpisů (např. ZOPK, zákon o vodách), které ovšem s ohledem na veškerá řízení s potencionálním dopadem na životní prostředí představují jen malou výseč veškerých řízení významných z hlediska ochrany životního prostředí. Z většiny správních řízení s možným dopadem na životní prostředí je naopak veřejnost vyloučena.

I na samotném procesu zapojování veřejnosti je možné shledat nedostatky. Ač některé požadavky lze považovat za v zásadě naplněné (zejména včasnost oznámení, přístup k podkladům pro rozhodnutí), i na těchto se ve značné míře podepisuje restriktivní přístup k vymezení dotčené veřejnosti (např. v důsledku přístupu do spisu jen účastníků řízení). Z některých prvků úpravy pak není patrná skutečná snaha o zapojení veřejnosti. Zřejmě nejvýraznějším příkladem je v tomto ohledu omezení se na oznámení zahájení rozhodovacího procesu skrze zveřejnění na úřední desce či webových stránkách rozhodujícího úřadu. Je obecně známo, že není zvykem a v rámci běžného života ani v zásadě možné systematicky sledovat úřední desky a webové stránky všech příslušných úřadů. Veřejnost se tak často o rozhodovacím procesu ani nedozví. Právní úprava v zásadě nepočítá s formami zveřejnění, které by informaci o zahájení rozhodovacího procesu dostaly do prostoru, ve kterém se veřejnost reálně pohybuje. Naopak pozitivně lze hodnotit úpravu obsaženou v ZOPK a vodním zákoně, které umožňují vybraným subjektům podat žádost o informování o zahájených řízeních.

Právní úprava ČR vykazuje zásadní nedostatky co do naplňování požadavků na efektivní účast veřejnosti na environmentálním rozhodování. Ačkoliv se ČR přihlásila k principům účasti veřejnosti již v roce 1998 a zavázala se přijmout odpovídající úpravu v roce 2004, vývoj právní úpravy, kterému v rámci disertační práce věnuji zvláštní pozornost, nesvědčí o skutečném přijetí tohoto institutu. Naopak, legislativní změny směřující k posílení účasti veřejnosti na rozhodování jsou v zásadě vždy vynucené vlivem zvenčí, zejména ze strany EU. Zákonodárce k nim přistupuje pouze v případech, kdy ČR již reálně hrozí ekonomické sankce a pouze v nejnútnejším rozsahu bez náležitého promítnutí do související právní úpravy. Změny jsou navíc často následovány dalšími novelami, které dopad původních změn podstatně redukuje. Zásadní vliv na tento vývoj má nepochybně silná stavební lobby na půdě Parlamentu ČR, jakož i nijak nepodložená tvrzení o zneužívání institutu účasti veřejnosti na rozhodování k nedůvodné blokaci stavebních záměrů a umělému prodlužování řízení.

V další části práce jsem se věnovala rozboru právních úprav vybraných zemí EU, a to VB a Irsko. VB k 31. 1. 2020 z EU vystoupila. To se nicméně nijak neodrazilo na možnosti zpracování této práce dle původního záměru, když právo EU je pro VB po dobu trvání přechodného období nadále závazné. Právní úpravy obou zemí jsou od ČR značně odlišné, což do jisté míry vyplývá i z toho, že obě jsou založeny na systému *common law*. Právní úprava účasti veřejnosti je nicméně v obou zemích zakotvena v právních předpisech, a to v případě VB alespoň v základech, v případě Irsko pak až v překvapivých podrobnostech, kterými předčí i právní úpravu ČR. Zásadním rozdílem nicméně je, že zatímco pro ČR je institut účasti veřejnosti v zásadě nový, VB i Irsko staví na tradici účasti veřejnosti v rámci územního

plánování či povolování stavebních záměrů. Pro tyto země tak zavedení institutu účasti veřejnosti do environmentálního rozhodování znamená rozšíření tohoto institutu do dalších oblastí práva. V ČR byl institut naopak zaváděn zcela nově.

Obě srovnávané právní úpravy vykazovaly velice podobné rysy. Mezi základní z nich patří otevřenost rozhodovacích postupů široké veřejnosti. Až na výjimky bylo s ohledem na všechny rozebírané rozhodovací procesy umožněno každému seznámit se s podklady rozhodování a podat připomínky. Právo podávat připomínky není v daných zemích limitováno ani z osobního, ani věcného hlediska. Nadstandardně široká práva jsou přiznána irské veřejnosti co do povolování stavebních záměrů. Irská právní úprava umožňuje každému, kdo v těchto řízeních uplatnil připomínky, za stanovených podmínek podat i odvolání. Na druhou stranu ovšem v případě irské úpravy nelze nezmínit spojení podávání připomínek, odvolání a jiných úkonů s poplatkovou povinností, která může vést k odrazení veřejnosti od účasti a vytváření sociální nerovnosti.

Dalším výrazným rysem obou právních úprav je kombinace vícero způsobů oznámení, a to obvykle plošného oznámení spolu s oznámením více zacíleným na osoby, u kterých je pravděpodobnost dotčení na právech nejvyšší. Zejména v Irsku je v tomto ohledu kladen velký důraz na oznámení na místě. Nesplnění požadavků na oznámení na místě může vést až k zrušení celého rozhodnutí.

Přístup obou zemí k účasti veřejnosti na rozhodování je založen na uznání důležitosti tohoto institutu a jeho přínosů. To neznamená, že by zapojení veřejnosti bylo považováno za absolutní hodnotu, které se všechny ostatní zájmy, zejména zájem na rychlosti a hospodárnosti, podřizují. V obou zemích je patrná snaha o stanovení mezí účasti veřejnosti, jedná se ovšem stále spíše o hledání určité rovnováhy. Paušální vyloučení dotčené veřejnosti z rozhodování je naopak v těchto zemích v zásadě nemyslitelné.

Jak jsem avizovala v úvodu této práce, mým cílem nebylo jen poskytnout srovnání právních úprav s vybranými státy, ale i hledat v rámci jejich právních ráďů inspiraci pro ČR. Tuto, vedle samozřejmě potřeby rozšíření účasti veřejnosti na všechna řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí, spatřuji zejména v zapojení veřejnosti již do samotného nastavování konzultačních procesů, otevřenosti řízení a široké možnosti podávat připomínky, důrazu na způsob oznámení, který informaci o konání rozhodovacího procesu skutečně dostane do povědomí dotčené veřejnosti, a v případě VB i institutu předaplikačních konzultací. K tomu přidávám poučení z nedostatků spočívajících v absenci jednotčího právního předpisu. Zvláště pak vyzdvihuji samotný přístup VB a Irska k účasti veřejnosti, který se podstatně liší od přístupu ČR a zejména českého zákonodárce, a podporu účasti veřejnosti i mimoprávními prostředky.

Z rozboru jednotlivých právních úprav vyplynulo, že ačkoliv by bylo možno předpokládat, že právní úpravy ČR, VB i Irska budou z důvodu jejich (v případě VB bývalého) členství v EU a přistoupení k AÚ odpovídat stejným standardům, není tomu tak. Česká právní úprava účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v mnohém zaostává a veřejnosti VB a Irska jsou poskytnuty podstatně silnější možnosti zapojení do rozhodovacích procesů.⁶⁷⁸

Jak vyplynulo zejména z historického rozboru právní úpravy ČR, cesta, na kterou se ČR před zhruba třiceti lety vydala, nabrala zejména v důsledku novely č. 225/2017 Sb. nečekaný zpětný ráz a ČR se tak, s trochou nadsázky, v zásadě vrátila v právní úpravě účasti veřejnosti zpět na začátek. V práci jsem se proto zaměřovala i na hledání důvodů tohoto na první pohled nečekaného vývoje. Odpověď jsem našla zejména v samotné české společnosti a nadto i dospěla k zjištění, že tento vývoj nebyl zas tak nečekaný, jak se na první pohled mohlo zdát. Již vícero českých autorů dospělo k závěru, že česká společnost nebyla na institut účasti veřejnosti připravená. Pouhé právní zakotvení bez odpovídající podpory na straně státu a budování kultury účasti veřejnosti nemůže být dostatečné. Z tohoto důvodu zejména zahraniční autoři vyjadřovali již dříve obavy ohledně trvalosti právních úprav postkomunistických států přijatých v souvislosti s přistoupením k EU, ovšem bez náležité společenské diskuze a aniž by společnost k požadavku na účast veřejnosti sama dospěla. Společnost je ale základním stavebním kamenem právní úpravy účasti veřejnosti. Společnost, která nechápe skutečný význam účasti veřejnosti a své postavení co do ochrany veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, vychovaná k hájení pouze svých vlastních subjektivních práv logicky není schopna nabídnutý nástroj hned a sama od sebe odpovídajícím způsobem uchopit. Společnost, která neměla dostatek času a ostatně ani skutečnou možnost, přijmout účast veřejnosti za svou, pak ani není schopna se dostatečným způsobem postavit na odpor v situaci, kdy je jí toto právo uzmuo. Veškerá účast veřejnosti se v ČR omezovala pouze na spolky zabývající se ochranou životního prostředí, které se pro nepochopení jejich postavení širší společností staly lehkou obětí osočování stran údajných obstrukcí a maření rozvoje.

Poslední vývoj institutu účasti veřejnosti rozhodně nebyl příznivý. Není nicméně na místě podlehnout skepsi. Naopak je třeba vzít si z něho poučení a přijmout nastalou situaci jako příležitost pro *de facto* nový začátek. Dosavadní právní úprava účasti veřejnosti na rozhodování, a to i v její podobě do 31.12.2017, nebyla dokonalá. Postrádala jasnou koncepci, což jí činilo

⁶⁷⁸ Nutno podotknout, že ačkoliv právní úpravy VB a Irska co do druhého pilíře AÚ zřejmě nevykazují takové nedostatky jako právní úprava ČR, jinak tomu je v případě třetího pilíře AÚ. Oba státy čelily pro výši soudních poplatků, které představují efektivní překážku v přístupu k soudní ochraně, řízením před Výborem AÚ i SDEU. V ČR naopak, alespoň co do ochrany subjektivních práv (tedy nikoliv veřejného zájmu), mohou být možnosti přístupu k soudní ochraně založeném na dotčení práv bez dalších limitujících podmínek širší než účastnická práva na rozhodovacích postupech. Přístup k soudní ochraně nicméně nebyl předmětem této práce.

ještě zranitelnější co do tlaků na omezování zapojení veřejnosti. Proto se domnívám, že nastal čas k otevření diskuze ohledně návrhu na přijetí jednotícího právní předpisu, který by stanovil jasný rámec účasti veřejnosti a základní požadavky na všechny rozhodovací postupy v rámci ochrany životního prostředí. Přijetí jednotícího předpisu by nejenom odstranilo stávající nežádoucí stav roztržičnosti právní úpravy, která podstatně ztěžuje orientaci a sama tak představuje značnou překážku efektivní účasti veřejnosti. Jsem nadto i názoru, že jasná právní úprava jasně prohlašující práva veřejnosti co do účasti na rozhodovacích procesech by mohla být pro českou společnost lépe uchopitelná a společnost by se tak mohla i více stavět na odpor případným omezujícím tendencím.

Pro účely přípravy nové právní úpravy je ovšem třeba vyvarovat se dosavadních chyb a přípravu založit na výsledcích komplexních studií stávajícího fungování systému. Má-li pak nová právní úprava skutečně vést k trvalé změně, musí vzejít z širší celospolečenské diskuze, aby veřejnost měla možnost sama formulovat svoje potřeby a zejména novou právní úpravu přijmout za svou, čímž by se zvýšil i předpoklad, že ji případně bude bránit, bude-li to nezbytné. Tímto se v zásadě, ač tato část druhého pilíře AÚ nebyla předmětem mého zkoumání, přirozenou cestou dostávám k potřebě zapojení veřejnosti nejenom na samotných rozhodovacích procesech o povolování záměrů a přijímání plánů, ale i závazných normativních nástrojů, kterým v ČR nebyla doposud věnována taková pozornost. Nicméně i já se musím s ohledem na již značný rozsah této práce na tomto místě zastavit a zůstat pouze u doporučení této oblasti dalšímu akademickému zkoumání.

Vrátím-li se k řešení stávající právní úpravy účasti veřejnosti na povolování záměrů a přijímání plánů a programů, lze shrnout můj návrh do třech základních kroků, a to (1) provedení náležité analýzy fungování dosavadního systému, (2) zahájení celospolečenské diskuze o úloze institutu účasti veřejnosti a podobě nové právní úpravy a na podkladě všeho výše uvedeného (3) přípravu nového jednotícího předpisu.

K nastartování potřebné diskuze jsem si na samotný závěr práce dovolila, snad ne příliš ambiciózně, představit svůj vlastní návrh konceptu nové právní úpravy, a to s plným vědomím a uznáním, že by si návrh nového právního předpisu zasloužil daleko podrobnější a hlubší analýzu a rozpracování. Na druhou stranu ovšem každý proces začíná konceptem, jehož životaschopnost ověří až další diskuze a zejména pak samotná praxe. Vypouštím proto tímto pomyslnou první vlašťovku a bylo by mi velkou ctí, pokud by se můj návrh stal podkladem další diskuze o směřování české právní úpravy.

Cílem disertační práce byla primárně analýza české právní úpravy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí jako jednoho

z nejvýznamnějších nástrojů ochrany životního prostředí. Mým záměrem bylo zejména zanalyzovat stávající právní stav a důvody, které k němu vedly, a tím přispět k dalšímu rozvoji daného institutu a, pokud možno, vrácení ČR zpět na cestu, na kterou se před třiceti lety vydala. Dospěla jsem k závěru, že stávající právní úprava účasti veřejnosti zdaleka není dostatečná a že dosavadní přístup, kdy ke změnám směřujícím k posílení účasti veřejnosti dochází v zásadě pouze na základě vnějšího donucení, nemůže vést k přijetí efektivní právní úpravy. V práci jsem se proto namísto tradičního přístupu skrze zkoumání souladu právní úpravy s AÚ a právem EU zaměřovala spíše na samotnou podstatu institutu a důvody, které by měly zákonodárce vést k jeho řádné implementaci bez ohledu na vnější donucení, a to zejména z důvodu dosavadní zkušenosti ČR, u které vnější donucení doposud nevedlo ke kýženým výsledkům. Poznatky o fungování institutu účasti veřejnosti, v ČR i obecně, jakož i inspiraci získanou z rozboru právních úprav VB a Irska, jsem pak využila v rámci návrhu *de lege ferenda*.

Jsem si vědoma toho, že na mnoha místech práce jsem musela své zkoumání zastavit a v zájmu udržení disertační práce v určitém rozumném rozsahu se striktně držet vymezené linie. Doufám ovšem, že na místa, která jsem byla nucena ponechat neprobádaná, naváží další odborné práce.

Životní prostředí je nejvyšší hodnotou, bez které další hodnoty ztrácí svůj význam. Nezasadí-li se společnost o zachování alespoň určité úrovně životního prostředí, budou další hodnoty jako ekonomický rozvoj a obecně výtěžky konsumní společnosti v zásadě bezcenné. Bez životního prostředí není život. Je proto naprosto nezbytné ponechat společnosti nástroje, které jí umožní tuto nejvyšší hodnotu ochránit.

Seznam použitých zkratek

1. Právní předpisy

AÚ - Úmluva Evropské hospodářské komise OSN (UNECE) o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí.

Směrnice o účasti veřejnosti - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.

Směrnice IPPC - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrování prevence a omezování znečištění).

Směrnice SEA - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

Směrnice EIA - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

Ústava ČR - Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

LZPS – Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

ZEIA - Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

ZIPPC – Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů

SŘS – Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

SŘ - Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

SZ - Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

ZEÚ – Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě

Atomový zákon - Zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon

2. Státy, orgány, instituce a další

ČR – Česká republika

VB - Spojené království Velké Británie a Severního Irska

EU – Evropská unie (případně Evropské společenství či Evropské hospodářské společenství)

SDEU - Soudní dvůr Evropské unie (případně Evropský soudní dvůr)

Výbor AÚ - Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy

NSS – Nejvyšší správní soud ČR

ÚS – Ústavní soud ČR

OOP – Opatření obecné povahy

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

1.1. Monografie, odborné knihy a komentáře

ANNAN Kofi. Foreword. In: STEC, Stephen, CASEY-LEFKOWITZ, Susan. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. New York: United Nations, 2000.

BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-589-3.

BANNER, Charlie. *The Aarhus Convention, A Guide for UK Lawyers*. 1.vydání. Oxford: Hard Publishing Ltd, 2015. ISBN 1849465711.

BELL, Stuart, MCGILLIVRAY, Donald, PEDERSEN, Ole, LEES, Emma, STOKE Elen. 8. vydání. *Environmental law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. ISBN 9780199583805.

BERNARD, Michal, JELÍNKOVÁ, Barbora, ORCÍGR, Václav. *Dlouhé povolení výstavby v Česku - data, praxe a nová legislativa*. Praha: Arnika, 2018. ISBN: 978-80-87651-70-4.

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3.vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

EBESSON, Jonas, GAUGITSCH, Helmut, JENDROSKA, Jerzy, MARSHALL, Fiona, STEC Stephen. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. 2. vydání. New York: United Nations, 2014.

HENDRYCH Dušan a kol. *Správní právo, komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

JANČÁROVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-2947-1.

JANČÁŘOVÁ, Ilona, DUDOVÁ, Jana, HANÁK, Jakub, PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana, VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1.vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 716 s. ISBN 978-80-210-8366-0.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 950. ISBN 978-80-7400-751-4.

JONES Carys, BAKER Mark, CARTER Jeremy, JAY Stephen, WOOD Michael, SHORT Christopher. *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation*. 1.vydání. London: Earthscan, 2005. ISBN 1844071103.

KRAMER, Luwig, The EU and Public Participation in Environmental Decision-Making. In JENDROSKA, Jerzy, BAR Magdalena. ed. *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*. Cambridge: Intersentia, 2018. s. 124. ISBN: 1780686102.

MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6.

MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. ISBN 978-80-87439-35-7.

NORTON, Penny, HUGHES Martin. *Public Consultation and Community Involvement in Planning: A twenty-first century guide*. 1.vydání. London: Routledge, 2017. ISBN 9781315563664.

OCHIENG, Edward, PRICE, Andrew, MOORE, David. *Major Infrastructure Projects: Planning for Delivery*. 1.vydání. Londýn: Palgrave, 2017. ISBN 1137515856.

RAMLOGAN, Rajandra, *Sustainable Development: Towards a Judicial Interpretation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2010. ISBN 978-90-04-18753-5.

RYALL, Áine. *Effective Judicial Protection and The Environmental Impact Assessment Directive in Ireland*, Oxford: Hart Publishing, 2009. ISBN 9781841135007.

STEC, Stephen, CASEY-LEFKOWITZ, Susan. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. New York: United Nations, 2000.

STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-229-0.

WOLF, Susan, STANLEY, Neil. *Wolf and Stanley on Environmental law*. 6.vydání. Abingdon: Routledge, 2013. ISBN 0415685168.

1.2. Sborníky a jejich vybrané příspěvky

DAMOHOŘSKÝ, Milan. Právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby. In: MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-29-6.

SCANNEL, Yvonne. Public participation in environmental decision-making in Ireland: the good, the bad and the ugly. In: BANDI, Gyula. *Environmental democracy and law: public participation in Europe*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2014. ISBN 9089521496.

HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch. Public Participation and EIA in the Multi-Stage Decision Making Process: The Czech Example. In: JENDROSKA, Jerzy, BAR Magdalena, ed. *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*. Cambridge: Intersentia, 2018. ISBN: 1780686102.

JENDROSKA, Jerzy. Introduction, Procedural environmental rights in theory and practise. In: JENDROSKA, Jerzy, BAR Magdalena, ed. *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*. Cambridge: Intersentia, 2018. ISBN: 1780686102.

MÜLLEROVÁ, Hana. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In: MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-29-6.

STEJSKAL, Vojtěch. Účast veřejnosti v řízeních o prevenci a nápravě ekologické újmy na přírodních zdrojích v českém právu. In: MASLEN, Michal, MASÁROVÁ, Ľubica. *Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave*. Trnava: Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019. ISBN 978-80-568-0320-2.

TOMOSZKOVÁ, Veronika, TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In: MÜLLEROVÁ Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-29-6.

VLČKOVÁ, Veronika. Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí ve sborníku. In: PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. s.86. ISBN 802103629X.

VOMÁČKA, Vojtěch. Přímý účinek článku 10A směrnice EIA. In: *COFOLA 2011: Sborník příspěvků z mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5582-7.

VERSCHUUREN Jonathan. Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention. In: ETTY, Thijs F.M., SOMSEN, Han, ed. *Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004. ISBN 0-19-026786-3.

1.3. Články v odborných časopisech

ADAMEOVÁ, Zuzana. Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky. *České právo životního prostředí*. 2011, 2. ISSN: 1213-5542.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*. 1969, 35, 4. ISSN 0194-4363.

ARMENI, Chiara. Participation in Environmental Decision-making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms. *Journal of Environmental Law*. 2016, 28. ISSN 0952-8873.

BANISAR, David, PARMAR, Sejal, DE SILVA Lalanath, and EXCELL, Carole. Moving from Principles to rights: Rio 2012 and Access to Information, Public Participation, and Justice. *Sustainable Development Law & Policy*. 2012, 12, 3. ISSN 978-0-9920099-0-8.

BEIERLE, Thomas C. Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals. *Resources for the Future*. 1998, s. 2. ISSN 0486-5561.

BOTTRIELL, Kate, SEGGER, M. C. Cordonier. The Principle of Public Participation and Access to Information and Justice. *Recent Developments in International Law Related to Sustainable Development Series*, CISDL. 2005.

BRADY, Katy. New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters. *Environmental Policy and Law*. 1998, 28, 2, s. 70. ISSN: 0378-777X.

BRISMAN, Avi. 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, 59. ISSN 0925-4994.

BROWNA, David. Ireland's Compliance with the Aarhus Convention – Some Suggestions for Reform. *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2015, 22. ISSN 0791-9735.

DAMOHOŘSKÝ, Milan. Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2004, 4. ISSN 1213-5542.

DAMOHOŘSKÝ, Milan. Čtvrtstoletí českého zákona o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*. 2017, 4. ISSN: 1213-5542.

DEAN, Rikki. Beyond Radicalism and Resignation: The Competing Logics for Public Participation in Policy Decisions. *Policy and politics*. 2016. ISSN 0305-5736.

DELLINGER, Myanna 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, 23. ISSN 1050-0391.

DVORSKÁ, Eliška. Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2017, 4, s. 40. ISSN: 1213-5542.

FLAKNER, Gerda, TREIB, Oliver. Three Worlds of Compliance or Four: The EU-15 Compared to New Member States. *Journal of Common Market Studies*. 2008, 46, 2, s. 296. ISSN: 1468-5965.

FRANKOVÁ, Martina. Malé zamyšlení nad „rychlou novelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2016, 3, s. 53. ISSN: 1213-5542.

FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*. 2017, 3, s. 69. ISSN: 1213-5542.

FRANKOVÁ, Martina. Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2017, 3, s. 65. ISSN 0323-0619.

HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA Vojtěch, ZAHUMENSKÁ Vendula. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*. 2015, 1. ISSN: 1213-5542.

IRVIN, Renée A., STANSBURY, John. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*. 2004, 64. ISSN 1540-6210.

IRWIN, Frances, BRUNCH Carl. Information, Public Participation, and Justice. *Environmental Law Reporter News & Analysis*. 2002, 32, 7. ISSN 0046-2284.

JENDROSKA, Jerzy, STEC, Stephen. The Aarhus Convention: Towards a New Era in Environmental Democracy. *Environmental Liability*. 2001, 9, 3.

KENNEDY, Rónán. Charging for public participation: fees for submissions or observations on Environmental Impact Assessment. *Environmental Law Review*. 2007, 9. ISSN 1461-4529.

KINGSTON, Suzanne. Regulating Ireland's Environment in 2016: Hierarchy, Networks and Values. *Irish Jurist*. 2016, 56. ISSN 0021-1273.

KIRK, Elizabeth, BLACKSTOCK, Kirsty. Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes. *Journal of Environmental Law*. 2011, 23. ISSN: 0952-8873.

LASZLO, Szegedi. The Eastern Way of Europeanisation in the Light of Environmental Policymaking? - Implementation Concerns of the Aarhus Convention-related EU Law in Central and Eastern Europe. *ELTE Law Journal*. 2014, 1. ISSN: 2064-4965.

LEE, Maria, ABBOT, Carolyn. The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention. *The Modern Law Review*. 2013, 66, 1, ISSN: 0026-7961.

MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ Sandra. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*. 2007, 6, s. 6. ISSN 1210-4124.

MENG, Tang, YAN, Wang. Resolutions of Modern Environmental Issues: Public Participation in Environmental Affairs. *Canadian Social Science*. 2003, 9. ISSN 1712-8056.

NABATCHI Tina, ERTINGER Emma, LEIGHNINGER Matt. The Future of Public Participation: Better Design, Better Laws, Better Systems. *Conflict Resolution Quarterly*. 2015, 33, 1. ISSN 1536-5581.

O'FAIRCHEALLAIGH, Ciaran. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*. 2010, 30. ISSN 0195-9255.

O'REILLY, Niamh. Come One, Come All - Public Participation in Environmental Law in Ireland: A Legal, Theoretical and Sociological Analysis. *Trinity College Law Review*. 2005, 8. ISSN 1393-5941.

PALERM, Juan R. Public Participation in Environmental Decision Making: Examining the Aarhus Convention. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*. 1999, 1. ISSN 1757-5605.

ROWE Gene, FREWER Lynn Jayne. Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology & Human Values*. 2006, 29, 4, s. 512. ISSN 0162-2439.

RYALL, Áine. The EIA Directive and the Irish planning participation fee. *Journal of Environmental Law*. 2002, 14. ISSN 0952-8873.

RYALL, Áine. EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion. *Journal of Environmental Law*. 2007, 19. ISSN 0952-8873.

RYALL, Áine. Beyond Aarhus Ratification. What Lies Ahead for Irish Environmental Law? *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2013, 20. ISSN 0791-9735.

RYALL, Áine. Planning for Access to Justice in Environmental Matters. *Irish Planning & Environmental Law Journal*. 2014, 21. ISSN 0791-9735.

RYALL, Áine. Realising Environmental Information Rights: The Impact of the Aarhus Convention in Ireland. *Environmental Law and Practice Review*. 2015, 4. ISSN 2319-1856.

SCANNEL, Yvonne. The catastrophic failure of the planning system. *Dublin University Law Journal*. 2016, 33. ISSN 0332-3250.

SCOTFORD, Eloise, ROBINSON, Jonathan. UK Environmental Legislation and Its Administration in 2013—Achievements, Challenges and Prospects. *Journal of Environmental Law*. 2013, 3, ISSN 1464-374X.

SHAPELY, Peter. Planning, housing and participation in Britain, 1968–1976. *Planning Perspectives*. 2011, 26, 1. ISSN 0266-5433.

SOBOTKA, Michal, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, 1. ISSN: 1213-5542.

SPIJKERS, Otto, ARRON Honniball. Developing Global Public Participation. *International Community Law Review*. 2015, 17. ISSN 1871-9732.

STANTON John. The Big Society and Community Development: Neighbourhood Planning under the Localism Act. *Environmental Law Review*. 2014, 16, 4. ISSN 1461-4529.

STEELE, Jenny. Participation and Deliberation in Environmental Law. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2001, 21, 3. ISSN 0143-6503.

STEJSKAL, Vojtěch. K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby. *České právo životního prostředí*. 2011, 2, ISSN: 1213-5542.

STEJSKAL, Vojtěch. Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce. *České právo životního prostředí*. 2014, 1, ISSN: 1213-5542.

STEJSKAL, Vojtěch. Spolek neměl právo na účast v řízení o uložení pokuty za správní delikt Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava. *České právo životního prostředí*. 2017, 1, s. 110. ISSN: 1213-5542.

STEJSKAL, Vojtěch. Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva. *České právo životního prostředí*. 2017, 2, s. 8-9. ISSN: 1213-5542.

STEJSKAL, Vojtěch. Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2017, 63, 3. ISSN 0323-0619.

STEJSKAL, Vojtěch. Rok 2018 – Co přinese pro ochranu lidských práv a životního prostředí? *České právo životního prostředí*. 2018, 1, s. 7. ISSN: 1213-5542.

SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2018, 2. ISSN 1210-6410.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*. 2015, 1. ISSN: 1213-5542.

TOMOSZKOVA, Veronika. Implementation of the EU Directive on Environmental Impact Assessment in the Czech Republic: How Long Can the Wolf Be Tricked? *Washington and Lee Journal of Energy, Climate, and the Environment*. 2015, 6, 2. ISSN 2160-4517.

TOTH, Bende. 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, 30. ISSN 0892-4880.

VOMÁČKA, Vojtěch, BAHÝLOVÁ, Lenka. Zvláštní režim procesu pro vybrané prioritní stavby (k novela č. 256/2016 Sb.). *České právo životního prostředí*. 2016, 3, s. 46 - 47. ISSN: 1213-5542.

VOMÁČKA, Vojtěch. EU zůstává roundup ready a soudní dvůr vyjasňuje pravidla pro účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*. 2017, 4. ISSN: 1213-5542.

VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, 3, s. 50. ISSN: 1213-5542.

VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK Jaroslav, KONEČNÁ Michaela, HANÁK Jakub, DIENSTBIER Filip, PRŮCHOVÁ Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 676 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

VOMÁČKA, Vojtěch. Přikrmování Schrödingerovy kočky: Ústavní soud podpořil účast ekologických spolků v přestupkovém řízení (polemika). *České právo životního prostředí*. 2019, 1. ISSN: 1213-5542.

WATES, Jeremy. The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy. *Journal for European Environmental and Planning Law*. 2005, 2, 1. ISSN 1613-7272.

Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*. 2017, 1, s.10. ISSN 1213-5542.

1.4. Kvalifikační práce

Např. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová.

VOPAŘILOVÁ, Magdaléna. *Právo na informace a účast veřejnosti ve věcech životního prostředí*. Praha, 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Damohorský.

2. Internetové zdroje

Aarhus Convention implementation report [online]. Department of Communications, Climate Action and Environment, 2017 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.dccae.gov.ie/documents/NIR-2017-Ireland.pdf>.

Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018 [online]. Databáze strategií, 2016 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/ap-ogp-2016-2018.pdf.

Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020 [online]. Databáze strategií, 2018 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/akcni-plan-ceske-republiky-partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2018-az-2020.pdf.

Consultation principles: guidance [online]. Cabinet Office, 2018 [cit. 28. 10. 2019]. Dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>.

Consultation Principles & Guidance [online]. Department of Public Expenditure and Reform [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://dbei.gov.ie/en/Publications/Consultation-Principles-and-Guidance.html>.

ČERNÝ, Pavel, ROSINOVÁ, Alžběta. *Nejvýznamnější změny v posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)* [online]. Frank Bold Advokáti, 2017 [cit. 19. 4. 2020]. Dostupné zde:

<https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/596-nejvyznamnejsi-zmeny-v-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-eia>.

DĚDEK, Vojtěch. *Účast veřejnosti ve stavebním řízení po reformě stavebního práva*. [online]. Ochrana přírody, 2020 [cit. 19. 5. 2020]. Dostupné zde: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ucast-verejnosti-ve-stavebnim-rizeni-po-reforme-stavebniho-prava/>.

Declaration upon approval [online]. United Nations [cit.19.4.2020]. Dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec.

Government response to the draft revised National Planning Policy Framework consultation, A summary of consultation responses and the Government's view on the way forward [online]. Department for Communities and Local Government, 2018 [cit. 24. 11. 2019]. Dostupné zde: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728498/180724_NPPF_Gov_response.pdf.

Environmental permits: when and how we consult [online]. Environment Agency [cit. 1. 3. 2020]. Dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/environmental-permits-when-and-how-we-consult/environmental-permits-when-and-how-we-consult>.

HOUGH, Alison: *The Continuing Refinement of the Aarhus Convention* [online]. University College Cork, 2018 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.ucc.ie/en/media/projectsandcentres/lawandtheenvironment/conferenceresources/Parallel4AHoughBoole3.pdf>.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Účast veřejnosti nežádoucí. Stínová zpráva o uplatňování Aarhuské úmluvy v České republice*. [online]. Arnika, 2017 [cit.19. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://arnika.org/ucast-verejnosti-nezadouci>.

CHWALISZ, Claudia. *Citizen engagement in politics and policymaking: Lessons from the UK* [online]. Populus, 2017 [cit. 1. 3. 2020]. Dostupné zde: <http://www.populus.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/Citizen-Engagement-Report-002.pdf>.

Ireland's Open Government Partnership National Action Plan 2016-2018 [online]. Open Government Partnership [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.opengovpartnership.org/members/ireland/>.

KOŘÍNEK, Filip. *Dopis klientům*. [online]. Město Černošice, 2018 [cit. 4.5.2020]. Dostupné zde: https://www.mestocernosice.cz/evt_file.php?file=1156.

May infringements package: key decisions [online]. European Commission [cit.23.5.2020]. Dostupné zde: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_859.

Ministryně Dostálová se mýlí. Arnika žádnou analýzu pro přípravu stavebního zákona za milion nenabízí. [online]. Arnika, 2020 [cit. 4.5.2020]. Dostupné zde: <https://arnika.org/ministryne-dostalova-se-myli-arnika-zadnou-analyzu-pro-pripravu-stavebniho-zakona-za-milion-nenabizi>.

NAHODIL, Tomáš. *Problém u Ústavního soudu: podjatý asistent. Ekologické spolky označil za teroristy* [online]. Lidovky, 2020 [cit. 24. 6. 2020]. Dostupné zde: https://www.lidovky.cz/byznys/pravo-a-justice/problem-u-ustavniho-soudu-podjaty-asistent.A200513_101800_ln_byznys_pravo_ele.

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. [online]. Ústavní soud ČR, 2017 [cit. 3. 5. 2020]. Dostupné zde: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_navrh.pdf.

Návrh stavebního zákona. [online]. Aplikace ODok [cit. 7. 6. 2020]. Dostupné zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>.

New Aarhus draft findings: Life-time extensions of quarries require public participation [online]. Client Earth, 2019 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.clientearth.org/new-aarhus-draft-findings-life-time-extensions-of-quarries-require-public-participation/>.

ORCÍGR, Václav. *Stavební zákon napsaný s páskou přes oči.* [online]. Lidovky, 2020 [cit. 4. 5. 2020]. Dostupné zde: https://www.lidovky.cz/nazory/orcigr-stavebni-zakon-napsany-s-paskou-pres-oci.A200420_141440_ln_nazory_tmr?utm_source=newsletter_1035&utm_medium=email&utm_campaign=vychazi-analyza-o-dlouhem-povolovani-vystavby-v-cesku.

Plain English guide to the Planning System 2015 [online]. Department for Communities and Local Government, 2015 [cit. 24. 11. 2019]. Dostupné zde: <https://www.gov.uk/government/publications/plain-english-guide-to-the-planning-system>.

Planning in Ireland [online]. Relate Journal, Citizens Information Board, 2018 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: https://www.citizensinformationboard.ie/downloads/relate/Relate_August_2018.pdf.

Public Participation Networks Annual Report 2018 [online]. Department of Rural and Community Development and the National PPN Advisory Group, 2018 [cit. 5. 4. 2020].

Dostupné zde: <https://www.gov.ie/en/collection/2c4a7a-public-participation-network-annual-reports/>.

POTTER, Dominic. *Public Participation in the UK*, Lessons from the UK experience. Background paper for a SIGMA workshop on consultation. [online]. Sigma web, 2008 [cit. 28. 10. 2019]. Dostupné zde: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/41838063.pdf>.

Putting Rio Principle 10 into Action [online]. United Nations Environment Programme, 2015 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11201/UNEP%20MGSB-SGBS%20BALI%20GUIDELINES-Interactive.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

REID, Colin. *Aarhus Convention response shows contrast in enforcing EU and international law* [online]. Brexit and environment, 2019 [Cit. 17. 11. 2019]. Dostupné zde: <https://www.brexitenvironment.co.uk/2019/04/03/aarhus-convention-eu-and-international-law/>

Special Report – the State of Environmental Impact Assessment Practice in the UK [online]. The Institute of Environmental Management & Assessment, 2011 [cit. 10. 11. 2019]. Dostupné zde: <https://www.iema.net/assets/uploads/Special%20Reports/iema20special20report20web.pdf>.

The English Planning System: An overview 2016 [online]. Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland, 2016 [cit. 24. 11. 2019]. Dostupné zde: <https://cdn.friendsoftheearth.uk/sites/default/files/downloads/The%20English%20Planning%20System.pdf>.

Ťok proti aktivistům. Za každou námitku proti výstavbě mají složit 50 tisíc [online]. iDNES, 2018 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: https://www.idnes.cz/ekonomika/doprava/tok-vystavba-dalnic-50-tisic-soud-rozklad.A181019_433661_eko-doprava_fih.

UNECE welcomes adoption of regional agreement to protect environmental rights in Latin American and the Caribbean. [online]. United Nations Economic Commission for Europe, 2018 [cit. 5. 5. 2020]. Dostupné zde: <https://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/environment/2018/unece-welcomes-adoption-of-regional-agreement-to-protect-environmental-rights-in-latin-american-and-the-caribbean/doc.html>.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí [online]. Ministerstvo životního prostředí [cit. 19. 4. 2020]. Dostupné zde: https://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace.

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.)

[online] Veřejný ochránce práv, 2017 [cit. 24. 6. 2020]. Dostupné zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/ustavni_soud/SZD_28-2017-stavebni-zakon.pdf.

Václav Havel (1936–2011) [online]. Ochrana přírody, 2012 [cit. 23. 6. 2020]. Dostupné zde: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/uvodem/vaclav-havel-1936-2011/>.

Working Group Report on Citizen Engagement with Local Government [online]. Department of the Environment, Community & Local Government, 2014 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné zde: <http://sligoppndotcom.files.wordpress.com/2014/09/working-group-report-on-citizen-engagement.pdf>.

Záznam projevu Bohuslava Sobotky ze dne 1. 3. 2016 [online]. Vláda České republiky, 2016 [cit. 26. 3. 2016]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-sobotka-na-foru-ceskeho-stavebnictvi-vladou-schvaleny-zakon-o-verejnych-zakazkach-a-novela-eia-jsou-dulezite-pro-ceske-stavebnictvi-140843/>.

ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Kdo blokuje výstavbu? Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků* [online]. Arnika, 2018 [cit. 4. 5. 2020]. Dostupné zde: <https://arnika.org/analyza-ucasti-verejnosti-v-uzemnich-rizenich-se-zamerenim-na-ucast-obcanskyh-spolku>.

Záznam z 3. čtení k návrhu sněmovního tisku 927 [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2017 [cit. 19. 4. 2020]. Dostupné zde: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/056schuz/s056045.htm#r4>.

3. Seznam použitých právních předpisů a souvisejících zdrojů

3.1. Mezinárodní úmluvy a právní předpisy EU

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.

Směrnice Rady 85/337/EEC ze dne 27. 6. 1985.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. 5. 2003.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1367/2006 ze dne 6. 9. 2006.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. 11. 2010.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011.

3.2. Mezinárodní deklarace a jiné právně nezávazné mezinárodní zdroje

Deklarace ze Stockholmu, 1972.

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987.

Deklarace z Ria de Janeiro o životním prostředí a rozvoji, 1992.

Agenda 21, 1992.

Almaty Guidelines on Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums, 2005.

Směrnice z Bali - Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters.

Maastrichtská doporučení způsobů podpory efektivní účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí, 2015.

Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015.

3.3. Právní předpisy ČR

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon.

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti.

Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

Zákon č. 224/2015 Sb. o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi.

Zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

Nařízení vlády ČR ze dne 24. srpna 2016 č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů.

3.4. Důvodové zprávy a odůvodnění pozměňovacích návrhů

Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

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. 256/2016 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 újmy a o její nápravě.

Odůvodnění pozměňovacího návrhu novely č. 225/2017 Sb. J. Foldyny a L. Okleštěka č. 5904.

3.5. Právní předpisy VB

Town and Country Planning Act 1990.

The Environmental Impact Assessment (Forestry) (England and Wales) Regulations 1999.

The Environmental Impact Assessment (Land Drainage Improvement Works) Regulations 1999.

The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004.
Planning and Compulsory Purchase Act 2004.
Planning Act 2008.
Localism Act 2011.
The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012.
The Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012.
Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015.
Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016.
The Infrastructure Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017.
Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017.

3.6. Právní předpisy Irska

Ústava Irska, 1937.
Air Pollution Act, 1987.
Environmental Protection Agency Act 1992.
Planning and Development Act 2000.
Planning and Development Regulations 2001.
Local Government Act 2001.
Protection of the Environment Act 2003.
European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004.
Environmental Protection Agency (Integrated Pollution Control) (Licensing) Regulations 2013.
Environmental Protection Agency (Industrial Emissions) (Licensing) Regulations 2013.
Local Government Reform Act 2014.

4. Seznam použité judikatury, stanovisek a jiných úkonů

4.1. Rozhodnutí a stanoviska mezinárodních orgánů a související zdroje

Odůvodněné stanovisko Evropské komise C(2003) 352 ze dne 21. 1. 2003.

Stanovisko generálního advokáta k věci C-216/05 ze dne 22. 6. 2006.

Rozsudek SDEU C-216/05 ze dne 9. 11. 2006.

Odůvodněné stanovisko Komise vydané dne 27. 6. 2007, 2006/2271, (2007) 2927.

Zpráva Výboru AÚ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, čl. 81.

Rozsudek SDEU C-427/07 ze dne 16. 7. 2009.

Rozsudek SDEU C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd, ze dne 15. 10. 2009.

Rozsudek SDEU C-378/09 ze dne 10. 6. 2010.

Rozsudek SDEU C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie, ze dne 8. 3. 2011.

Rozsudek SDEU C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, ze dne 12. 5. 2011.

Nález Výboru AÚ ACCC/C/2010/50 ze dne 29. 6. 2012.

Formální upozornění Evropské komise C(2013) 2228 ze dne 25. 4. 2013.

Nález Výboru AÚ ACCC/C/2013/107 ze dne 19. 8. 2019.

4.2. Rozhodnutí soudů ČR

Nález ÚS ze dne 10. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 30/95.

Usnesení ÚS ze dne 6. 1. 1998, spis. zn. ÚS 282/1997.

Nález pléna ÚS ze dne 22. 3. 2000, spis. zn. Pl. ÚS 2/99.

Usnesení ÚS ze dne 28. 6. 2005, spis. zn. I. ÚS 486/04.

Rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2005, č.j. 3 As 8/2005 - 118.

Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č.j. 1 Ao 1/2006 – 74.

Rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2006, č. j. 7 A 166/2002 -71.

Usnesení NSS ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007- 42.

Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č.j. 2 As 12/2006-111.

Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č.j. 1 As 39/2006-55.

Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2007, č.j. 5 As 19/2006 – 65.

Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73.

Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51.

Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 80/2008-68.

Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č.j. 10 Ca 381/2007-113.

Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č.j. 7 As 2/2009-80.

Rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91.

Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č.j. 4 Ao 5/2010-48.

Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010 č.j. 6 Ao 5/2010-43.

Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 43/2011-53.

Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52.

Rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č.j. 1 As 6/2011 – 347.

Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, č.j. 6 As 19/2011-728.

Rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53.

Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, č.j. 7 As 25/2012-21.

Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2013, č.j. 6 As 38/2013-23.

Rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č.j. 9 As 120/2013-19.

Rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014-26.

Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č.j. 4 As 157/2013-33.

Nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I. ÚS 59/14.

Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40.

Rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40.

Usnesení NSS ze dne 22. 12. 2015, č.j. 4 As 217/2015 – 171.

Rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182.

Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016-44.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2016, č. j. 8 A 22/2012-54.

Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28.

Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, č.j. 7 As 311/2016 - 31.

Nález ÚS ze dne 18. 12. 2018, spis. zn. II. ÚS 1685/17.

Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2019, č.j. 2 As 256/2017-48.

Nález ÚS ze dne 17. 8. 2019, spis. zn. Pl. ÚS 44/18.

4.3. Rozhodnutí soudů VB

Morgan v Hinton Organics (Wessex) Ltd [2009] EWCA Civ 107.

R.(Edwards) v Environment Agency (C 260/11), č. 34.

Walton v The Scottish Ministers (Scotland) [2012] UKSC 44.

R (Evans) v Secretary of State CLG [2013] EWCA Civ 38.

4.4. Rozhodnutí soudů Irska

Monaghan UNC v. Alf-a-bet Promotions Ltd. [1980] ILRM 64.

O' Domhnaill v Merrick [1984] IR 151.

Blessington & Discript Community Council Ltd. v. Wicklow County Council [1997] 1 IR 273.

Springview Management Ltd. v. Cavan Developmenst Ltd. [2000] 1 ILRM 437.

O'Connell v EPA [2003] 2 I.L.R.M. 297.

Mulholland v. An Bord Pleanála (No 2) [2005] IEHC 306, [2006] 1 IR 453.

O'Connor v Environmental Protection Agency [2012] IEHC 370.

Coffey v Environmental Protection Agency and Teagasc [2013] IESC 31.

Marshall & Annor v. Arklow town council [2014] IEHC 117.

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí

Abstrakt

Hlavním cílem této disertační práce je analyzovat stávající právní úpravu účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech významných z hlediska ochrany životního prostředí v ČR a na podkladě takto nabytých poznatků přispět k dalšímu rozvoji tohoto institutu. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech představuje významný nástroj 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. V právním řádu ČR se jedná o institut poměrně nový. K jeho pozvolnému zakotvování do české právní úpravy dochází až v posledních 30 letech, a to zejména v souvislosti s přistoupením ČR k Aarhuské úmluvě a vstupem do Evropské unie. Přes jeho uznání na mezinárodní úrovni, závazky vyplývající pro ČR z Aarhuské úmluvy a práva EU a řadu pozitivních projevů, které se sebou přináší, došlo v posledních letech v ČR k zásadnímu omezení možnosti veřejnosti účastnit se environmentálního rozhodování. Disertační práce se proto vedle rozboru aktuální právní úpravy v omezeném rozsahu věnuje i vývoji institutu účasti veřejnosti v českém právním řádu a širším souvislostem, a to s cílem identifikovat důvody tohoto obratu a navrhnout způsob, jak právní úpravu ČR navrátit zpět na cestu směřující k zakotvení efektivní právní úpravy účasti veřejnosti. Rozbor české právní úpravy je dále doplněn rozbohem právních úprav VB a Irska, které jsou rovněž smluvními stranami Aarhuské úmluvy a členskými státy EU, resp. v případě VB bývalým členským státem, a u kterých tak existuje předpoklad, že by měly dostát podobným standardům. Práce se ovšem neomezuje na pouhé srovnání a zhodnocení způsobu, jakým jednotlivé státy naplňují požadavky vyplývající pro ně z Aarhuské úmluvy a práva EU. V právních úpravách srovnávaných zemí jsou zejména hledány možné zdroje inspirace pro českou právní úpravu. V závěru práce je představen návrh de lege ferenda vycházející ze zjištěných nedostatků stávající právní úpravy ČR a způsobu jejího přijímání, jakož i z poznání učiněných o právních úpravách vybraných států.

Klíčová slova:

veřejnost, rozhodovací proces, životní prostředí

Public participation in environmental decision-making processes

Abstract

The main goal of this dissertation is to analyse the current legal regulation of public participation in environmental decision-making processes and on the basis of such findings to contribute to the further development of this institute. 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. It is a relatively new institute in the Czech legal system. Its gradual incorporation into Czech legislation has only occurred in the last 30 years, especially in connection with the Czech Republic's accession to the Aarhus Convention and the European Union. 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. Therefore, in addition to the analysis of current legislation, the dissertation, to a limited extent, focus on the development of the institute of public participation in the Czech legal system and the wider context, in order to identify the reasons for this turn and propose a way to return the Czech legislation back to the path to effective regulation of public participation. The dissertation also provide an analysis of the legislation of the United Kingdom and Ireland, which are also parties to the Aarhus Convention and EU member states, in the case of the United Kingdom a former member state, and which are thus presumed to meet similar standards. However, the work is not be limited to a mere comparison and evaluation of the way in which individual states meet the requirements arising from the Aarhus Convention and EU law. Possible sources of inspiration for the Czech legislation are sought in the legislations of the particular states. At the end of the thesis, a proposal *de lege ferenda* is presented based on the identified shortcomings of the current Czech legislation and the method of its adoption, as well as the knowledge made about the legislation of selected countries.

Keywords:

public, decision - making process, environment