

Závěr

Přestože jde o relativně mladý právní institut, je v současnosti účast veřejnosti důležitým principem práva životního prostředí, který je upraven na úrovni mezinárodního, komunitárního i českého vnitrostátního práva.

Právo veřejnosti účastnit se rozhodování o záležitostech životního prostředí vychází z několika idejí – je prostředkem k prosazování základního lidského práva na příznivé životní prostředí, které náleží každému jednotlivci, ale je též odrazem povinnosti každého podílet se podle svých schopností a možností na ochraně životního prostředí, která vyplývá z principu sdílené odpovědnosti. Účast veřejnosti je v demokratickém státě znakem občanské společnosti, neboť umožňuje občanům zastupovat veřejný zájem, jímž je ochrana životního prostředí. Konečně je účast veřejnosti prostředkem k lepšímu fungování veřejné správy, protože zvyšuje kvalitu rozhodování orgánů veřejné správy a legitimitu výsledného rozhodnutí.

Z významu účasti veřejnosti pramení také pozornost, která je tomuto institutu věnována na mezinárodní úrovni a která vedla k vypracování jedinečného mezinárodního právně závazného dokumentu – Aarhuské úmluvy. Aarhuská úmluva je často označována za přelomový dokument či dokument nového druhu, dokument, který posiluje environmentální demokracii a zlepšuje úroveň veřejné správy. Spojuje v sobě tři aktuální témata práva životního prostředí, tedy právo na informace o životním prostředí, právo veřejnosti účastnit se rozhodování orgánů veřejné správy a přístup k právní ochraně. Prostřednictvím stanovení určitých minimálních nároků na jejich kvalitu, kterou musí jednotlivé státy ve svých právních řádech zajistit, vytváří pro jednotlivce i jejich sdružení prostor k aktivní ochraně životního prostředí. Úmluva garantuje účast veřejnosti při rozhodování jak o konkrétních činnostech, tak i o plánech, programech a politikách a při přípravě právních předpisů, a aby se účast veřejnosti nestala pouhou formalitou, stanoví též požadavky na kvalitu této účasti, která tak musí být zejména účinná a včasná. V případě porušení práv veřejnosti pak poskytuje oprávněným subjektům ochranu, když požaduje zajištění přezkumu rozhodnutí, jiného aktu a nečinnosti orgánu veřejné správy nezávislým a nestranným orgánem. Přestože je v mnoha případech výsledné znění Aarhuské úmluvy nutným kompromisem vyplývajícím z velkého množství subjektů zúčastněných na její přípravě, jde o zdaleka nejpokrokovější mezinárodní úpravu uvedených institutů.

K Aarhuské úmluvě přistoupilo v roce 2005 i Evropské společenství a převzalo tak závazek implementovat její požadavky do komunitárního práva, některé její principy se do sekundární legislativy však promítly již dříve. V současné době je směrnicemi upravena především účast veřejnosti na přípravě plánů a programů týkajících se životního prostředí, při posuzování vlivů na životní prostředí, v procesu vydávání integrovaného povolení a dílčím způsobem i v dalších oblastech. Ustanovení o přístupu k právní ochraně zatím obsahují pouze směrnice EIA a směrnice IPPC. Aplikaci principů prvního i druhého pilíře Aarhuské úmluvy na orgány a instituce Evropského společenství zajišťuje nařízení o použití Aarhuské úmluvy na orgány ES, v oblasti třetího pilíře je však třeba rozšířit možnost přístupu k Evropskému soudnímu dvoru.

Potřeba zajistit účinnou účast veřejnosti vyplývá pro Českou republiku jak ze skutečnosti, že je od roku 2004 stranou Aarhuské úmluvy, tak z jejího členství v Evropském společenství, s nímž je spojena povinnost transpozice požadavků komunitárního práva do vnitrostátního práva. Pokud jde o Aarhuskou úmluvu, stala se součástí českého právního řádu, její postavení v něm však dosud není zcela jasné. Základní otázkou bude, zda Úmluva je či není bezprostředně vykonatelná. Její ustanovení sice jsou formulována jako závazky států, současně však z řady z nich lze dovodit zcela konkrétní oprávnění veřejnosti. Jednoznačnou odpověď na tuto otázku nedává ani Nejvyšší správní soud, v poslední době se však ve své judikatuře přiklání spíše k názoru, že ustanovení Aarhuské úmluvy nelze bezprostředně použít. Zároveň však uznává, že i když není dána aplikační přednost Úmluvy před zákonem, je třeba zákony i jiné právní předpisy vykládat v souladu s Aarhuskou úmluvou.

Účast veřejnosti je v českém právu upravena nejednotně, přičemž úroveň plnění požadavků Aarhuské úmluvy i komunitárního práva je u jednotlivých druhů rozhodovacích procesů značně rozdílná. Úprava účasti veřejnosti v procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je v zákoně EIA provedena dostačujícím způsobem, nedostatečné je ale již zajištění účasti veřejnosti v navazujících povolovacích řízeních, v nichž je stanovisko EIA co do obsahu nezávazným podkladem. Rozhodování o povolení konkrétních činností a záměrů bude probíhat zejména ve správním řízení. Správní řád umožňuje účast veřejnosti na těchto řízeních pouze tak, že přiznává mimo jiné postavení účastníka řízení i dalším subjektům, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Okruh účastníků řízení tak rozšiřují zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o integrované prevenci, vodní zákon a zákon EIA. Základní nedostatek spočívá v tom, že tyto zákony umožňují účast na řízení jen úzkému okruhu subjektů, jimiž mohou být při splnění dalších mnohdy velmi přísných podmínek

občanská sdružení, nikoliv celá veřejnost, případně dotčená veřejnost, jak to požaduje Aarhuská úmluva. Zvláštní úpravu pro územní řízení a stavební řízení pak obsahuje stavební zákon. Při rozhodování o plánech, programech a politikách jsou poskytovány uspokojivé možnosti účasti veřejnosti v proceduře SEA podle zákona EIA i v územním plánování podle stavebního zákona, není však zajištěno jejich náležité zohlednění ve výsledné koncepci. Pokud jde o účast veřejnosti při přípravě právních předpisů, nečiní naplňování požadavků Aarhuské úmluvy potíže, což je mimo jiné důsledkem nízkých nároků příslušných ustanovení Úmluvy.

Značnými nedostatky trpí především úprava přístupu k právní ochraně. Soudní řád správní neposkytuje dostatečné možnosti přístupu veřejnosti k právní ochraně před nezákonnými rozhodnutími, jinými akty či nečinnostmi orgánů veřejné správy, což je o to závažnější v situaci, kdy v praxi není jejich výskyt výjimkou. Největší výhrady lze mít zejména k velmi restriktivním podmínkám, které musí občanská sdružení splnit, aby mohla podat správní žalobu, a které jim ve skutečnosti umožňují napadat pouze procesní pochybení orgánu veřejné správy, a dále k značné obtížnosti dosáhnout odkladu účinnosti vydaného rozhodnutí v kombinaci s neúměrnými délkami soudních řízení.

Překážkou účinné účasti veřejnosti v České republice jsou i skutečnosti nepravního charakteru. Jde zejména o nedostatek politické vůle zavést skutečně účinné mechanismy účasti veřejnosti na rozhodování ve veřejné správě, naopak výjimkou nejsou ani tendence současnou nedostatečnou právní úpravu ještě omezovat. Pokud správní úřady ve skutečnosti nestojí o účast veřejnosti, současná právní úprava jim umožňuje do značné míry tuto účast potlačovat, například prostřednictvím volby méně účinných způsobů informování dotčené veřejnosti v případech, kdy zákon tuto volbu umožňuje, a nedostatečným zohledněním účasti veřejnosti v konečném rozhodnutí v případech, kdy zákon nestanoví přesná pravidla, jak se má orgán veřejné správy vypořádat s připomínkami veřejnosti. Pro veřejnost je významně demotivující také fakt, že i když orgán veřejné správy vydá nezákonné rozhodnutí a povolí například konkrétní stavbu, pozdější zrušení rozhodnutí soudem nemá většinou žádné důsledky pro -v době vydání rozhodnutí soudu většinou již postavenou- stavbu. Také činnost občanských sdružení, která jsou významnými aktéry v ochraně životního prostředí, ztěžuje skutečnost, že společnost z neznalosti či nezájmu často vnímá aktivitu občanských sdružení ve správních řízeních jako snahu blokovat povolení potřebných staveb.