

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Tereza Synáčková

ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVACÍCH PROCESECH Z HLEDISKA ČESKÉHO, EVROPSKÉHO A MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): leden 2009

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

Poděkování

Ráda bych poděkovala JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za cenné připomínky k mé diplomové práci a vstřícný přístup při konzultacích.

Obsah

Úvod.....	6
1. Obecné otázky účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí	7
1.1. Význam účasti veřejnosti	7
1.2. Veřejnost	10
1.2.1. Pojem	10
1.2.2. Nevládní neziskové organizace jako významný subjekt při ochraně životního prostředí	10
2. Účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v mezinárodním právu	12
2.1. Vývoj institutu účasti veřejnosti v mezinárodním právu	13
2.2. Aarhuská úmluva.....	15
2.2.1. Úvod.....	15
2.2.2. Cíle a východiska Úmluvy.....	16
2.2.3. Pojmy	17
2.2.4. Základní povinnosti	19
2.2.5. Účast veřejnosti na rozhodování	20
2.2.6. Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí	27
2.3. Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států	30
2.3.1. Úvod.....	30
2.3.2. Účast veřejnosti podle Espoo úmluvy.....	31
2.4. Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí	32
2.4.1. Úvod.....	32
2.4.2. Účast veřejnosti podle SEA protokolu.....	32
3. Účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v právu Evropského společenství.....	34
3.1. Vývoj účasti veřejnosti v komunitárním právu	34
3.2. Evropské společenství a Aarhuská úmluva	34
3.2.1. Přehled právní úpravy	35
3.3. Účast veřejnosti podle nařízení o použití Aarhuské úmluvy	36
3.3.1. Účast veřejnosti.....	36
3.4. Směrnice o účasti veřejnosti.....	37
3.4.1. Úvod.....	37
3.4.2. Účast veřejnosti podle směrnice o účasti veřejnosti	37
3.5. Směrnice EIA	38
3.5.1. Úvod.....	38
3.5.2. Účast veřejnosti podle směrnice EIA.....	39
3.5.3. Přístup k právní ochraně podle směrnice EIA	41
3.6. Směrnice SEA	42
3.6.1. Úvod.....	42
3.6.2. Účast veřejnosti podle směrnice SEA	42
3.7. Směrnice IPPC	43
3.7.1. Úvod.....	43
3.7.2. Účast veřejnosti podle směrnice IPPC	43
3.7.3. Přístup k právní ochraně podle směrnice o IPPC.....	44
3.8. Rámcová směrnice o vodě.....	45
3.8.1. Účast veřejnosti podle rámcové směrnice o vodě.....	45
3.9. Návrh směrnice o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí	46

3.9.1.	Přístup k právní ochraně podle směrnice o přístupu k právní ochraně	46
3.10.	Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni evropských orgánů	48
3.10.1.	Úvod	48
3.10.2.	Přístup k právní ochraně podle nařízení o použití Aarhuské úmluvy	48
4.	Účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v českém právu	50
4.1.	Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu	50
4.2.	Přehled právní úpravy	52
4.3.	Účast veřejnosti při rozhodování o specifických činnostech	53
4.3.1.	Účast veřejnosti v procesu EIA	53
4.3.2.	Účast veřejnosti ve správním řízení	55
4.4.	Účast veřejnosti na tvorbě plánů a programů	66
4.4.1.	Účast veřejnosti v procesu SEA	66
4.4.2.	Účast veřejnosti v plánování v oblasti vod	67
4.4.3.	Účast veřejnosti v procesu územního plánování	68
4.5.	Účast veřejnosti při tvorbě právních předpisů	74
4.5.1.	Hodnocení dopadů regulace - RIA	74
4.5.2.	Legislativní pravidla vlády	74
4.6.	Přístup k právní ochraně	75
4.6.1.	Úvod	75
4.6.2.	Přístup k právní ochraně poskytované správními soudy	75
4.6.3.	Otázka přezkumu stanovisek EIA	78
Závěr		80
Seznam použité literatury		83
Summary		86

Úvod

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech je jedním z důležitých principů práva životního prostředí. Význam tohoto institutu pramení z více skutečností, které budou rozvedeny dále, jež z něj činí nepostradatelnou součást právních řádů moderních demokratických států. Právní úpravu tohoto institutu nacházíme v mezinárodním, komunitárním i českém národním právu, přičemž každá z těchto tří rovin právní úpravy existuje samostatně, nikoliv však izolovaně od ostatních.

Na mezinárodní úrovni je nejdůležitějším pramenem zakotvujícím účast veřejnosti Aarhuská úmluva, která upravuje i další související témata: právo na informace o životním prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Aarhuská úmluva stanoví ohledně těchto práv určité minimální požadavky, jejichž naplnění musí smluvní strany ve svých právních rádech zajistit.

Stranou Aarhuské úmluvy je i Evropské společenství, její požadavky se tak nutně musely promítnout i do komunitárního práva. Stalo se tak prostřednictvím sekundární legislativy, která jednak stanoví požadavky, které členské státy musí transponovat do svých právních řádů, jednak zajišťuje aplikaci Aarhuské úmluvy i na orgány Evropského společenství.

Vzhledem k závazkům, které pro Českou republiku vyplývají z ratifikace Aarhuské úmluvy a dalších mezinárodních smluv, i závazkům spojených s jejím členstvím v Evropském společenství, musí česká úprava účasti veřejnosti vycházet z mezinárodní i komunitární úpravy. V českém vnitrostátním právu je úprava účasti veřejnosti nejednotná a roztržštěná do množství právních předpisů.

Cílem mé diplomové práce je podat přehled o úpravě účasti veřejnosti na rozhodování v mezinárodním, komunitárním a českém právu a analyzovat požadavky nejdůležitějších pramenů zakotvujících účast veřejnosti. V první části práce se budu zabývat obecnými otázkami spojenými s účastí veřejnosti a jejím významem. V další části pak struktura diplomové práce odpovídá členění pramenů práva podle jejich původu na mezinárodní, komunitární a české. Předmětem analýzy jsou zejména relevantní ustanovení Aarhuské úmluvy, promítnutí jejich požadavků do komunitárního a českého vnitrostátního práva a zhodnocení některých odchylek od nich. Vzhledem k úzkému vztahu institutů účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně jsem výklad tam, kde to s ohledem na jeho celistvost považuji za vhodné, rozšířila i o tuto související problematiku.

1. Obecné otázky účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí

1.1. Význam účasti veřejnosti

V současné době je účast veřejnosti na rozhodování veřejné správy považována za důležitý princip uplatňující se při ochraně životního prostředí. Důvody pro toto tvrzení vyplývají hned z několika skutečností, z nichž každá poskytuje trochu jiný úhel pohledu na tento institut. Některé z nich se pokusím nastínit níže.

Veřejnost jako subjekt odpovědný za ochranu životního prostředí

Jedním z obecných principů práva životního prostředí je princip odpovědnosti státu. V českém právním řádu je vyjádřen v čl. 7 Ústavy¹. Čl. 7 zavazuje stát, aby dbal o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Určuje tak povinnosti státu ve vztahu k životnímu prostředí a stanoví hlavní zaměření jeho činnosti. Formulace této povinnosti vychází z předpokladu, že v současných poměrech může pouze stát komplexně řešit ochranu životního prostředí, které je životně důležitou a nenahraditelnou hodnotou pro jednotlivce i společnost jako celek. Stát zabezpečuje tuto ochranu celou svou činností a nese za ni odpovědnost.

Princip odpovědnosti státu bývá někdy modifikován principem sdílené odpovědnosti, který vedle základní odpovědnosti státu uznává i odpovědnost dalších subjektů. Dle tohoto principu má každý povinnost podílet se na ochraně životního prostředí podle svých schopností a možností.² Tato odpovědnost však předpokládá nejen uvědomělé a odpovědné chování každé fyzické a právnické osoby, které nebude životní prostředí ohrožovat a poškozovat³, ale i jiné způsoby zapojení do ochrany životního prostředí: odpovědné subjekty by se měly podílet na řešení ekologických otázek na úrovni místní, regionální i celostátní.

¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

² Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 50

³ V rovině ústavního práva tvoří základ této povinnosti čl. 35 odst. 3 Listiny, dle kterého při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat mj. životní prostředí, přírodní zdroje a druhové bohatství přírody nad míru stanovenou zákonem.

Ke sdílení této odpovědnosti je třeba vytvořit podmínky, což v případě veřejnosti znamená umožnit jí podíl na rozhodování o záležitostech, které se dotýkají stavu životního prostředí.

Veřejnost jako nositel práva na příznivé životní prostředí

Životní prostředí představuje jednu z nejvyšších a nenahraditelných hodnot, která podmiňuje existenci lidské společnosti. Ochrana příznivého stavu životního prostředí tak představuje zájem každého jednotlivce i celé společnosti. Vzhledem k významu, jaký má životní prostředí pro člověka, je právo na příznivé životní prostředí řazeno mezi základní lidská práva. Upravuje jej čl. 35. odst. 1 Listiny⁴.

Pojem *příznivé* se váže k určitému obecnému stavu prostředí v určitém prostoru, v němž jsou pro každého vytvořeny objektivně stejné podmínky existence, pokud ještě splňují přípustné limity znečištění nebo jiného ohrožení či poškození základních složek životního prostředí.⁵

Právo na příznivé životní prostředí náleží každému, tedy každé fyzické osobě.⁶ Otázku, zda nositeli práva na příznivé životní prostředí jsou i právnické osoby, řešil v minulosti i Ústavní soud, který dospěl k závěru, že „*čl. 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.*“⁷ Význam řešení této otázky není v českém právu pouze teoretický, ale má závažné důsledky pro možnosti přístupu k právní ochraně.⁸

Zachování příznivého stavu životního prostředí je tedy ústavně chráněným zájmem každého jednotlivce, který ovšem sdílí zároveň s ostatními členy společnosti. Projevuje se tak povaha životního prostředí jako veřejného statku⁹. Právo na příznivé životní prostředí je ale nepochybně subjektivním právem každého občana, který má v případě jeho porušení

⁴ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

⁵ Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 2. vydání, C.H.Beck, Praha, 2007, str. 46

⁶ srovnej Pavlíček, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. Díl 2, *Práva a svobody*, 2. vydání, Linde, Praha 2002, str. 281 an.

⁷ Usnesení Ústavního soudu z 6. ledna 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97

⁸ Srovnej zejména kapitolu 4.5.

⁹ Veřejným statkem je statek, jehož výhody jsou rozprostřeny mezi všechny členy určitého společenství, ať už každý jedinec zamýšlel spotřebovat daný statek či nikoliv. Veřejné statky jsou komodity, které může užívat kdokoli a nikdo nemůže být z jejich potřeb vyloučen (Samuelson, P.A.: *Ekonomie*, 18. vydání, Svoboda, Praha 2007)

právo domáhat se jeho ochrany. Ústavní soud se otázkou povahy práva na příznivé životní prostředí zabýval ve svém nálezu z 10. července 1997 sp. zn. III. ÚS 70/97, kde vyslovil názor, že „skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny)“. Čl. 41 odst. 1 Listiny stanoví, že práva na příznivé životní prostředí se lze domáhat v mezích zákonů, které je provádějí- to implikuje především povinnost státu tyto zákony přijmout a efektivně v nich toto ústavní právo zajišťovat.

Za jeden z prostředků zajištění práva na příznivé životní prostředí lze pak považovat i právo veřejnosti – tedy nositelů práva na příznivé životní prostředí – účastnit se rozhodování orgánů veřejné správy, protože výsledky rozhodovací činnosti mohou významným způsobem ovlivňovat kvalitu životního prostředí.

Veřejnost jako zástupce veřejného zájmu

Ochranu životního prostředí jako veřejného zájmu má zajišťovat stát celou svou činností, zejména pak prostřednictvím orgánů veřejné správy. Existují však i subjekty mimo strukturu veřejné správy, které mají zájem na ochraně životního prostředí. Pro zajištění fungující občanské společnosti a tím i posilování demokracie je žádoucí, aby těmto subjektům, jež tvoří nejen jednotlivci, ale i právnické osoby, sdružení osob a skupiny, byly poskytnuty široké možnosti, jak se účinně zapojit do ochrany životního prostředí.

Veřejnost jako činitel zlepšující kvalitu rozhodování ve veřejné správě

V demokratickém právním státě je kladen důraz na efektivní fungování veřejné správy. Měřítkem této efektivity je i legalita a legitimita jejího rozhodování, což předpokládá mj. přesné a aktuální informace a podklady, na základě kterých je rozhodnutí vydáno. Zdrojem informací v záležitostech ochrany životního prostředí i v jiných oblastech může být též veřejnost a je tak v zájmu celé společnosti, aby se mohla veřejnost účastnit rozhodování orgánů veřejné správy a poskytovat jim informace a připomínky k projednávaným záležitostem.

1.2. Veřejnost

1.2.1. Pojem

Podat obecnou definici veřejnosti je značně obtížné, protože obsah tohoto pojmu bude proměnlivý v závislosti na způsobu zapojení veřejnosti i na tom, z jakého pohledu na ni nahlížíme.

Veřejnost mohou představovat jednotlivci, formální i neformální skupiny osob bez právní subjektivity i formalizované skupiny osob s právní subjektivitou, jimiž jsou především občanská sdružení. Formy účasti veřejnosti jsou různorodé a dávají tak široké možnosti zapojení se do ochrany životního prostředí. Mezi způsoby účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, které upravuje český právní řád, patří například realizace svobody shromažďovací a sdružovací, petičního práva a práva podílet se na správě věcí veřejných, získávání informací, účast na správních řízeních a jiných řízeních před správními úřady a další. Uvedené způsoby se označují za účast veřejnosti v širším smyslu, zatímco účastí veřejnosti v užším smyslu se rozumí pouze účast na správních řízeních a jiných řízeních před správními úřady.¹⁰

1.2.2. Nevládní neziskové organizace jako významný subjekt při ochraně životního prostředí

Významným fenoménem v ochraně životního prostředí a v otázce účasti veřejnosti zvláště jsou nevládní neziskové organizace (dále též NNO) angažující se v oblasti ochrany životního prostředí. Nevládní organizací se rozumí soukromá nezávislá organizace, jejímiž členy jsou jednotlivci nebo sdružení, kteří se spojili za dosažením určitého společného cíle.¹¹ NNO jsou charakteristické tím, že jsou:

- organizované – vyznačují se jistou institucionalizací své struktury
- soukromé – institucionálně oddělené od vlády
- nerozdělující zisk – veškeré zisky musí být zpětně vloženy do činnosti organizace
- samosprávné – disponující vnitřní strukturou se stanovením řídicích a kontrolních kompetencí

¹⁰ blíže viz Jančářová, I.: Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, 1.vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2002

¹¹ Karns, M. P., Mingst, K.: International organizations: the politics and processes of global governance, Lynne Rienner Publishers, 2004

- dobrovolné – přítomnost dobrovolného prvku¹²

NNO vznikají živelně, jako výsledek dobrovolné aktivity občanů, čili „zdola“ (v protikladu ke vzniku a působení orgánů veřejné moci „shora“). Právo svobodně se sdružovat je zaručeno v čl. 20 Listiny, upraveno je dále v zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. K výkonu tohoto práva není třeba povolení státního orgánu, vznik sdružení je podroben pouze registračnímu principu s minimem formalit. Registrujícím orgánem je ministerstvo vnitra, proti jeho rozhodnutí o zamítnutí registrace lze podat opravný prostředek k soudu.

Význam nevládních organizací spočívá v tom, že se podílejí na ochraně životního prostředí, které se jako veřejný zájem často dostává do rozporu s jinými veřejnými i soukromými zájmy, a že vytvářejí prostor pro zapojení občanů, kteří o to mají zájem, na ochraně životního prostředí. Vznikají i jako reakce na skutečnost, že existují problémy, jejichž řešení je zájmem širšího okruhu subjektů a které svojí složitostí přesahují kompetence a možnosti státní moci, a zároveň je zde prostor pro jejich řešení i jinými prostředky než při výkonu veřejné moci. Činnost NNO spočívá v širokém spektru aktivit, mezi něž patří vzdělávání, lobbování, pořádání informačních kampaní, veřejných debat, přímých konfrontačních akcí, i vlastní ochrana jednotlivých složek životního prostředí a mnoho dalších. NNO hrají významnou úlohu dohlázele nad dodržováním environmentálních předpisů a opatření ve státě, a to i orgány veřejné moci, a v případě zjištění jejich porušování se snaží docílit jejich nápravy.

Vedle NNO působících v hranicích jednotlivých států existují i nevládní organizace mezinárodní povahy. Předmětem zájmu těchto NNO jsou celosvětové environmentální problémy, jakými jsou změny klimatu, úbytek ozónové vrstvy, kyselá deště, nedostatek pitné vody, ztráta biologické rozmanitosti, ale i lokální problémy ve státě nebo oblasti, kde působí jejich pobočky¹³.

Význam mezinárodních NNO vzrůstal v období posledních přibližně 30 let. Poprvé byl v rámci mezinárodního fóra vyzdvížen nezanedbatelný přínos nevládních organizací k mezinárodní ochraně životního prostředí na Stockholmské konferenci v roce 1972.¹⁴

¹² Salamon L. M., in Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru, kolektiv autorů, Agnes, Praha 2008

¹³ V České republice je jejich postavení upraveno zákonem č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice

¹⁴ V rezoluci 2997 (XXVII) z 15. prosince 1972, kterou byl založen Program OSN pro životní prostředí (UNEP), přivítalo Generální shromáždění součinnost „těch nevládních organizací, které mají zájem v oblasti

Dnes jsou mezinárodní NNO aktivními účastníky a subjekty mezinárodního systému, na mezinárodních konferencích se účastní jednání předcházejících vzniku mezinárodních environmentálních smluv, nemají však mezinárodně-právní subjektivitu, z čehož vyplývá, že o přijetí smluv nemohou hlasovat. Plní zde tak funkci jakýchsi pozorovatelů a dohlížitelů a již jejich přítomnost vytváří pozitivní tlak na představitele jednotlivých států.¹⁵ Mnohé mezinárodní smlouvy z oblasti ochrany životního prostředí jim také přiznávají důležitá oprávnění při kontrole a prosazování požadavků těchto smluv, zejména provádění vlastního monitoringu.¹⁶ Do procesu kontroly se mezinárodní NNO zapojují i neformálním způsobem, kdy na základě vlastního pozorování a informací z různých zdrojů poukazují na nedostatky v implementaci mezinárodních environmentálních smluv, organizují akce na jejich podporu, apod.

2. Účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v mezinárodním právu

V současné době je účast veřejnosti na mezinárodní úrovni upravena především v Úmluvě Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí¹⁷, která se zabývá i související problematikou přístupu k informacím a přístupu k soudní ochraně v záležitostech ochrany životního prostředí. Aarhuská úmluva upravuje účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, při tvorbě plánů, programů a politik a na přípravě právních předpisů. Speciální úpravu pro určité oblasti pak obsahují i další mezinárodní úmluvy – Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států¹⁸, která upravuje účast veřejnosti při přeshraničním posuzování vlivů na životní prostředí, a Protokol o strategickém posuzování vlivů na

ochrany životního prostředí, aby plně podpořily a spolupracovaly s OSN za účelem dosažení nejvyššího možného stupně shody ohledně vzájemné spolupráce.“

¹⁵ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha, 2007

¹⁶ Například úmluva CITES, v jejímž rámci působí Unie pro monitoring obchodu s volně žijícími živočichy a rostlinami- WTMU- Wildlife Trade Monitoring Unit, zabývající se sběrem a vyhodnocováním údajů o mezinárodním obchodu s relevantními druhy živočichů a rostlin

¹⁷ Dále jen “Aarhuská úmluva” nebo “Úmluva”. Publikována jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s.

¹⁸ Dále jen „Espoo úmluva“. Publikována jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s.

životní prostředí k Espoo úmluvě¹⁹, který upravuje účast veřejnosti při přípravě plánů a koncepcí²⁰. Mezi další mezinárodní smlouvy, které dílčím způsobem upravují i otázky účasti veřejnosti, patří například Úmluva o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států²¹.

2.1. Vývoj institutu účasti veřejnosti v mezinárodním právu

Přijetí výše uvedených závazných dokumentů ovšem předcházely dlouhodobý vývoj institutu účasti veřejnosti. Téma účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí se na mezinárodním fóru objevuje již od 70. let 20. století, kdy dochází k formulování práva na příznivé životní prostředí. Institut účasti veřejnosti se postupně vyvíjí jako prostředek posilující právo na příznivé životní prostředí a je součástí i jiných mezinárodně diskutovaných otázek. Na konci tohoto vývoje je samostatně a pevně zakotvené právo účasti veřejnosti na rozhodování ve veřejné správě v mezinárodních právně závazných dokumentech.

Důležitým dokumentem ve vývoji institutu účasti veřejnosti je Závěrečná deklarace o životním prostředí člověka, která byla přijata 16. června 1972 na konferenci OSN ve Stockholmu (Stockholmská deklarace). Jedná se o deklaraci, resp. doporučení patřící do kategorie soft law, přesto se stala dokumentem určujícím další vývoj mezinárodního práva životního prostředí. Z hlediska institutu účasti veřejnosti má zásadní význam princip 1 Stockholmské deklarace, podle nějž *„člověk má základní právo na svobodu, rovnost a odpovídající životní podmínky v prostředí takové kvality, která umožňuje důstojné živobytí, a nese základní odpovědnost za ochranu a zlepšování tohoto prostředí pro současné a budoucí generace“*. Právo na příznivé životní prostředí je tedy jedním ze základních lidských práv. Poprvé se zde setkáváme s vnímáním životního prostředí v kontextu lidských práv, a to se všemi důsledky, které z toho vyplývají, zejména s přihlédnutím k významu lidských práv v současných evropských demokraciích a jejich odpovídající ochraně.

Dalším dokumentem, který přispěl k rozvinutí myšlenky účasti veřejnosti, je usnesení Valného shromáždění OSN z 28. října 1982 o Světové chartě přírody. Uznává právo každého, aby – jako jednotlivec nebo společně s dalšími – měl možnost zapojit se do

¹⁹ Dále je „SEA protokol“

²⁰ Přestože SEA protokol zatím nevstoupil v platnost, jeho význam je již dnes značný a v budoucnu se stane významným mezinárodním právně závazným dokumentem.

²¹ Publikována jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 58/2002 Sb. m. s.

tvorby rozhodnutí, která budou mít dopad na prostředí, v němž žije, stejně jako možnost dosažení nápravy v případě jeho poškození (čl. 23).

8. prosince 1989 byla na První evropské konferenci o životním prostředí a zdraví Světové zdravotnické organizace ve Frankfurtu nad Mohanem přijata Evropská charta o životním prostředí a zdraví. V její preambuli je uznána důležitost životního prostředí pro lidské zdraví a závislost kvality zdraví na kvalitě prostředí, v němž lidé žijí. V části nazvané Práva a povinnosti Charta přiznává každému právo na prostředí, které odpovídá nejvyšší dosažitelné úrovni z hlediska zdravotních a dalších příznivých podmínek pro život, k čemuž je nezbytný přístup k informacím a možnost konzultací o stavu životního prostředí a o připravovaných plánech a rozhodnutích, které mohou ovlivnit životní prostředí a zdraví člověka, a uznává též právo účastnit se rozhodovacích procesů o nich (čl. 1).

Příznivým životním prostředím v kontextu lidských práv, se zabývalo i usnesení Valného shromáždění OSN 45/94 z 14. prosince 1990 o nutnosti zajistit zdravé životní prostředí pro životní pohodu jednotlivců, dle kterého možnost plně využívat lidských práv závisí na zdravém životním prostředí.

Významným dokumentem, určujícím další směřování vývoje mnoha otázek mezinárodního práva životního prostředí včetně institutu účasti veřejnosti, je Závěrečná deklarace přijatá na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji konané ve dnech 3. - 14. června 1992 v Rio de Janeiru. Deklarace obsahuje 27 zásad vycházejících z principu trvale udržitelného rozvoje, který byl jedním z ústředních témat této konference. Z hlediska účasti veřejnosti je důležitý zejména princip 10: *„Otázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajících 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 právním a administrativním aktům, včetně vyrovnání a odškodnění.“*

Po konferenci v Rio de Janeiru se na mezinárodním fóru začíná diskutovat o možnosti zakotvení institutu účasti veřejnosti v mezinárodním právně závazném dokumentu. Tyto diskuze vyústily ve vypracování a posléze i přijetí Aarhuské úmluvy, která v současnosti představuje vrchol vývoje tohoto institutu. Výklad o Aarhuské úmluvě je předmětem následující kapitoly.

2.2. Aarhuská úmluva

2.2.1. Úvod

Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí je důležitým mezinárodním nástrojem pro posilování environmentální demokracie, který v sobě spojuje ochranu životního prostředí s problematikou lidských práv. Aarhuská úmluva je označována za přelomový dokument pro životní prostředí a demokracii²², nový druh environmentální úmluvy²³ a jednu z nejvýznamnějších úmluv v oblasti ochrany životního prostředí²⁴.

Samotnému přijetí Aarhuské úmluvy předcházela série konferencí ministrů životního prostředí pořádaných Evropskou hospodářskou komisí OSN od roku 1991 nazvaná *Životní prostředí pro Evropu*. Deklarace z druhé celoevropské konference *Životní prostředí pro Evropu* konané v Luzernu roku 1993 označuje účast veřejnosti na rozhodování za prioritu pro další období, přičemž je poprvé zmíněna myšlenka vypracování úmluvy o účasti veřejnosti. Na následující třetí ministerské konferenci konané v roce 1995 v Sofii byla přijata tzv. Sofijská směrnice o přístupu k informacím o životním prostředí a účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí. Na jejím základě pak v roce 1996 vznikla pracovní skupina, jejímž úkolem bylo vypracovat návrh znění úmluvy upravující navzájem související témata přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k soudní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Aarhuská úmluva byla přijata 25. června 1998 na čtvrté ministerské konferenci *Životní prostředí pro Evropu* v dánském městě Aarhus. Úmluva nabyla účinnosti 30. října 2001, 90. den po datu, kdy byla ratifikována 16. státem. Do současnosti ratifikační proces ukončilo 41 států a Evropské společenství. Signatáři jsou zejména evropské a středoasijské státy; Aarhuská úmluva je tedy sice úmluvou regionální, ale dosahuje globálního významu.²⁵

²² Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000

²³ James Wates – Sekretariát Úmluvy. Dostupné na <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>

²⁴ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha, 2007, str. 229

²⁵ Kofi Annan. Dostupné na <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>

Česká republika podepsala Aarhuskou úmluvu jako jeden z prvních signatářů 25. června 1998, ratifikovala ji 6. července 2004. Úmluva vstoupila pro Českou republiku v platnost 4. října 2004²⁶.

Úmluva se zabývá třemi vzájemně souvisejícími tematickými okruhy, označovanými též jako pilíře, kterými jsou zpřístupňování informací o životním prostředí, účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí. Zároveň vytváří i procesní a institucionální rámec pro zajištění jejího fungování.

Důvodem společné úpravy účasti veřejnosti, přístupu k informacím a přístupu k právní ochraně v jednom mezinárodně-právním dokumentu je jejich vzájemná provázanost, díky které tvoří tyto tři tematické okruhy logický celek. Cílem úpravy práva na informace je zlepšit informovanost veřejnosti o záležitostech životního prostředí, podpořit a usnadnit získávání informací veřejností. Druhý pilíř Úmluvy vychází z předpokladu, že (informovaná) veřejnost má zájem vyjádřit se k otázkám životního prostředí a případně se spolupodílet na vzniku rozhodnutí, jimiž je životní prostředí ovlivňováno. V situaci, kdy je právo na environmentální informace a právo na účast na rozhodování odepřeno, se uplatní ustanovení třetího pilíře, který umožňuje účinnou obranu proti těmto zásahům. Je jím zajištěno právo na přístup k nezávislému přezkoumání postupu orgánu veřejné správy, čímž se otevírá cesta k nápravě nesprávného postupu tohoto orgánu.

2.2.2. Cíle a východiska Úmluvy

Základním cílem Úmluvy, jak jej deklaruje čl. 1, je zaručení práva na přístup k informacím, podílu veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními Úmluvy každou smluvní stranou. Tím má Úmluva přispět k ochraně práva na život v prostředí příznivém pro zdraví a životní pohodu každého příslušníka generace současné i budoucí.

Další cíle a východiska Úmluvy obsahuje preambule, která předchází samotným normativním ustanovením. V preambuli se smluvní strany hlásí k mezinárodně-právním dokumentům, které tvoří ideové kořeny Aarhuské úmluvy, a zásadám, které jsou pro Úmluvu určující. Je zde uznána nutnost chránit životní prostředí, neboť jeho kvalita je určující pro životní pohodu lidí a uplatňování základních lidských práv. Dále je

²⁶ Srovnej Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s.

formulováno přesvědčení, že právu na životní prostředí zajišťující zdraví a životní pohodu člověka, které přísluší každému jednotlivci, odpovídá povinnost toto prostředí chránit a zlepšovat. Prostředkem k naplnění uvedeného práva povinnosti jsou právě přístup k informacím o životním prostředí, účast na rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a přístup k právní ochraně. Tyto instituty mají zároveň pozitivní vliv na činnost veřejné správy v záležitostech životního prostředí. Zájmem společnosti i jednotlivce je transparentní fungování veřejné správy otevřené občanům a zohledňující environmentální hlediska ve veškerém svém rozhodování.

Preambule má pouze deklaratorní význam, přesto je důležitou součástí Úmluvy. Zasazuje ji do politického i právního rámce a uplatňuje se také při interpretaci jednotlivých ustanovení Úmluvy i národních prováděcích zákonů.

2.2.3. Pojmy

Z hlediska interpretace a aplikace Úmluvy hraje důležitou roli vymezení pojmů, s kterými Úmluva pracuje. Je tak učiněno v článku 2, který podává výčet definic. Pro účast veřejnosti jsou významné zejména následující:

Orgán veřejné správy

Definice jej vymezuje velice široce pomocí čtyř skupin subjektů (čl. 2 odst. 2):
V písm. a) jde o veškeré správní úřady na úrovni místní, regionální i celostátní, bez ohledu na jejich věcnou působnost – definice se tedy nevztahuje pouze na správní úřady, jejichž činnost spadá do oboru životního prostředí, ale pokrývá všechny správní úřady ve státě. Dle písm. b) je za orgán veřejné správy považována fyzická nebo právnická osoba, která vykonává funkce správního orgánu podle ustanovení vnitrostátního práva. Tyto části definice pokrývají oblast subjektů veřejného práva; vzhledem k veřejné povaze těchto subjektů je nutné, aby jejich působnost a pravomoc byly upraveny právními předpisy. Třetí část definice dle písm. c) zahrnuje další fyzické a právnické osoby, disponující funkcemi či odpovědnostmi veřejné správy nebo poskytující veřejné služby, které jsou řízeny osobami z předchozích kategorií. Je tak pokryta i oblast, v níž veřejnoprávní subjekty přenášejí část svých pravomocí na subjekty soukromého práva. Pravomoc těchto subjektů není tedy dána přímo právním řádem, ale je odvozena od pravomoci subjektu patřícího do jedné z předchozích kategorií. Na rozdíl od subjektů dle písm. a) a b) patří tyto osoby mezi

orgány veřejné správy dle Aarhuské úmluvy, pouze pokud má jejich činnost vztah k životnímu prostředí. Poslední část definice dle písm. d) se vztahuje na instituce organizací regionální hospodářské integrace, která je stranou Úmluvy. V současnosti je takovou organizací regionální hospodářské integrace pouze Evropské společenství a těmito orgány pak např. Evropská komise, Hospodářský a sociální výbor či Evropská agentura životního prostředí.

Uvedená definice se nevztahuje na orgány moci zákonodárné a soudní a subjekty veřejné správy, pokud vykonávají soudní nebo zákonodárnou činnost²⁷. Naopak pokud orgány moci zákonodárné vykonávají vedle své zákonodárné pravomoci i činnosti jiné povahy, mohou být považovány za orgán veřejné správy ve smyslu Úmluvy.²⁸

Veřejnost

Veřejnost je definována široce jako jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a v souladu s vnitrostátní úpravou nebo praxí jejich sdružení, organizace nebo skupiny. Pokud jde o sdružení a skupin osob, může se jednat o skupiny s právní subjektivitou i bez právní subjektivity, v druhém případě pak mohou být jak formální podle speciálních předpisů, tak neformální. Pokud Úmluva přiznává určité oprávnění veřejnosti, nepodmiňuje již toto právo existencí zvláštního zájmu. Pojem *veřejnost* je třeba vykládat v souladu s protidiskriminačním opatřením stanoveným čl. 3 odst. 9²⁹.

Dotčená veřejnost

Dotčená veřejnost je veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Definice ve své první části zohledňuje nejen skutečné ovlivnění, ale již jeho možnost, a upřednostňuje tak prevenci, která je v rozhodování o záležitostech životního prostředí velice důležitá. Pro nevládní organizace má klíčový význam ustanovení další části definice, dle kterého se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů zájem na rozhodování presumuje. Tyto nevládní organizace tak mají postavení dotčené veřejnosti, aniž by musely prokazovat určitý zájem na rozhodování, což by mohlo být v mnoha případech velice problematičné.

²⁷ Účast orgánů veřejné správy na přípravě zákonů Úmluva nepovažuje za zákonodárnou činnost. Viz. čl. 8 Úmluvy

²⁸ Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: an Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 35

²⁹ Viz kapitola 2.2.4

2.2.4. Základní povinnosti

V této části jsou upraveny obecné povinnosti, které musí strany dodržovat při naplňování cílů Úmluvy. Ustanovení článku 3 mají zabránit tomu, aby oprávnění přiznaná Úmluvou existovala pouze formálně, zatímco skutečná praxe ve státech by jejich uplatňování fakticky znemožňovala. Vztahují se na všechny tři pilíře Aarhuské úmluvy a při implementaci jejich ustanovení musí být zohledněny i tyto požadavky.

Povinnosti státu se týkají v první řadě implementace Úmluvy: státy mají závazek přijmout nezbytná právní, správní a jiná opatření s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplnění ustanovení Úmluvy. Požadavek jasnosti a transparentnosti má členům veřejnosti usnadnit uplatňování jejich práv vyplývajících z Úmluvy, požadavek konzistence má pak zajistit, aby předpisy provádějící Úmluvu byly vnitřně propojeny.

Strany mohou uplatňovat opatření zajišťující přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v širším rozsahu, než požaduje Úmluva, zároveň pokud jsou již tato práva národními právními řády upravena, nevyžaduje Úmluva žádné odchylky spočívající v jejich zrušení a omezení. Ustanovení úmluvy tak představují určité minimální standardy, které musí strany v těchto oblastech zajistit, ale nestanovuje žádná omezení ohledně vyšší úrovně ochrany těchto práv; Úmluva tedy představuje „*floor, not a ceiling*“³⁰. Pokud je ve státě již dosažen určitý stupeň ochrany práv přesahující tento minimální standard ochrany, není žádoucí, aby byl snižován.

Účelem dalších ustanovení je zajistit, aby státy podporovaly uplatňování environmentálních práv veřejností. Mají proto povinnost usilovat o to, aby pracovníci úřadů pomáhali veřejnosti v uplatňování těchto práv a usnadňovali jejich výkon, a dále podporovat environmentální osvětu a vzdělávání veřejnosti, stejně jako uznávat a podporovat environmentální sdružení a skupiny. Naopak státy nesmí nijak postihovat, pronásledovat nebo obtěžovat osoby uplatňující svá práva v souladu s Úmluvou.

Osoby nesmí být při výkonu svých práv diskriminovány na základě občanství, národnosti nebo bydliště a v případě právnických osob na základě místa její registrace nebo místo její činnosti. Účelem této protidiskriminační klauzule je zajistit, aby všechny osoby bez ohledu na svůj původ měly stejná práva jako státní občané smluvní strany.

³⁰ Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: an Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 45

2.2.5. Účast veřejnosti na rozhodování

Aarhuská úmluva stanovuje určité minimální požadavky na zajištění účasti veřejnosti v několika oblastech environmentálních rozhodovacích procesů. Podle toho je úprava účasti veřejnosti rozdělena do 3 článků: článek 6 upravuje účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, jež by mohly mít významný vliv na životní prostředí, předmětem úpravy článku 7 je účast veřejnosti na vypracování plánů, programů a politik se vztahem k životnímu prostředí, článek 8 pak pokrývá účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů veřejné správy a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů.

Článek 6 – Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech

Specifické činnosti

Článek 6 se vztahuje na účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech. Uplatní se zejména při rozhodování o povolení konkrétních činností a záměrů, o kterých je zpravidla vydáváno správní rozhodnutí, a při posuzování vlivů určitých činností a záměrů na životní prostředí (EIA). Rozsah těchto činností je vymezen následujícím způsobem:

1) Dle čl. 6 odst. 1 písm. a) se jedná o rozhodování o povolení činností uvedených v Příloze I Úmluvy. Příloha obsahuje výčet konkrétních činností, často charakterizovaných i dosažením určitého objemu výroby nebo velikostí zařízení, jež mají významný vliv na životní prostředí. Jde např. o některé druhy činností v energetice, chemickém průmyslu, dopravě, nakládání s odpady, při těžbě a zpracování nerostů, kovů, chovu zvířat³¹. Výjimkou je provozování těchto činností výlučně nebo především za účelem výzkumu, vývoje a testování nových metod a výrobků na dobu kratší než 2 roky, pokud je u nich vyloučena možnost vyvolání významných nepříznivých vlivů na životní prostředí. Dále je to veškerá další činnost, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procesem EIA podle vnitrostátních právních předpisů. Formulace tohoto ustanovení předpokládá, že k uvedeným činnostem je vždy třeba povolení orgánu veřejné správy.

2) Rozsah aplikace článku 6 je dále rozšířen dle odst. 1 písm. b) o činnosti, které nejsou uvedeny v Příloze I a mohou mít významný vliv na životní prostředí. Jednotlivé státy pak v souladu s vnitrostátním právem samy určí, zda navrhované činnosti mohou mít významný vliv na životní prostředí a podléhají tak ustanovením Aarhuské úmluvy.

³¹ Blíže viz odst. 1-19 Přílohy I.

Formulace použitá v tomto ustanovení zohledňuje i to, že nemusí jít o povolovací režim jako v písm. a).

3) Bez dalšího se čl. 6 vztahuje i na změny a rozšíření činností, které samy naplňují výše uvedená kritéria. Dle povahy těchto změn pak spadají pod písm. a) nebo b). Pokud je to vhodné, uplatní se přiměřeně ustanovení čl. 6, konkrétně odst. 2 – 9, i v případě přehodnocení nebo aktualizace provozních podmínek pro výše uvedené činnosti.

4) Na rozhodování o povolení záměrného vypouštění GMO do životního prostředí se použije článek 6 v rozsahu, v jakém je jeho aplikace proveditelná a vhodná. Úmluva tak vyjadřuje zvýšený zájem na ochraně životního prostředí před uvolňováním GMO.

Z takto vymezeného okruhu činností jsou stanoveny výjimky: Úmluva umožňuje, aby státy mohly rozhodnout případ od případu, že čl. 6 nebude na určité činnosti aplikován. Podmínkou je, že to umožňuje vnitrostátní právo, které pravděpodobně musí stanovit i konkrétní předpoklady, které když nastanou, připadá v úvahu posuzování, zda jsou v konkrétním případě splněny další podmínky odůvodňující vyloučení aplikace čl. 6³². Důvodem může být pouze zajištění bezpečnosti státu, a to pouze pokud je v konkrétním případě tato bezpečnost reálně ohrožena.

Časové hledisko účasti veřejnosti

Otázka správného načasování zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu je velmi důležitá. Úmluva proto v čl. 6 odst. 4 požaduje, aby státy zajistily účast veřejnosti už od počátečního stadia rozhodování. Dotčená veřejnost musí být dle čl. 6 odst. 2 informována v dostatečně rané fázi rozhodování o záležitostech životního prostředí. Dle čl. 6 odst. 3 pak musí být právní úprava postupu orgánů veřejné správy zahrnovat z hlediska účasti veřejnosti rozumné lhůty pro jednotlivé procesní fáze. Cílem těchto ustanovení je zajistit veřejnosti možnost účastnit se rozhodovacího procesu od jeho počátku, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřeny, a poskytnout jí dostatečně dlouhou dobu k přípravě v jednotlivých fázích řízení, protože jedině tak může být účast veřejnosti účinná.

Informování dotčené veřejnosti

Čl. 6 odst. 5 se vztahuje na postup před podáním žádosti – pokud je to v konkrétním případě účelné, měly by státy vést žadatele k tomu, aby sami ještě před podáním žádosti o

³² Srovnej Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: an Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 95

povolení specifických činností identifikovali dotčenou veřejnost, zahájili s ní diskuzi a poskytli jí informace o cílech jejich žádosti. Jde o nepovinný neformální postup žadatele a rozhodnutí, zda a jakým způsobem jej provede, je plně v rukou žadatele.

Po podání žádosti je povinností státu zajistit, aby dotčená veřejnost byla informována o relevantních okolnostech environmentálního rozhodování, jejichž demonstrativní výčet je uveden v čl. 6 odst. 2. Jde mimo jiné o informace o žádosti, navrhované činnosti a řešení, a další informace, které jsou nezbytné pro možné zapojení dotčené veřejnosti: zejména který orgán veřejné správy bude rozhodovat, jaký bude postup řízení, kdy bude řízení zahájeno, jak, kdy a kde se může veřejnost účastnit rozhodování orgánu veřejné správy, komu lze podávat připomínky a kde lze získat další informace. Pokud navrhovaná činnost podléhá proceduře EIA (posuzování v rámci jednoho státu i přeshraniční), musí být dotčená veřejnost informována i o této skutečnosti. Účelem tohoto ustanovení je upozornit dotčenou veřejnost na to, že při rozhodování o navrhované činnosti se uplatní i právní předpisy vztahující se k proceduře EIA, které mohou obsahovat specifická práva a povinnosti týkající se účasti veřejnosti.³³ Úmluva stanoví nejen samotnou povinnost informovat dotčenou veřejnost, ale klade důraz i na způsob informování, které musí být přiměřené, včasné a účinné. Cíl je zřejmý - zajistit, aby informace skutečně pronikly k jejich adresátům a aby tito mohli efektivně uplatnit svá práva v průběhu celého rozhodovacího procesu. Dotčená veřejnost má být informována buď veřejným oznámením, nebo individuálně. Veřejné oznámení předpokládá rozšíření určité informace mezi co nejširší okruh veřejnosti za použití obvyklých prostředků hromadného sdělování informací. Požadavek přiměřenosti lze považovat za splněný, jestliže informace pronikne alespoň mezi okruh osob odpovídající dotčené veřejnosti. Pokud je to vzhledem k okolnostem případu možné a vhodné, měly by být informace sdělovány určitým skupinám osob jednotlivě, zvláště jestliže mohou být zájmy těchto osob rozhodnutím přímo dotčeny. Informování dotčené veřejnosti lze považovat za včasné, pokud informace pronikne k dotčené veřejnosti v počátečním stádiu rozhodování, kdy může být účast veřejnosti ještě účinná, což odpovídá i požadavkům čl. 6 odst. 4.³⁴

Zpřístupnění informací dotčené veřejnosti

³³ Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.:The Aarhus Convention: an Implementation Guide, United nations, New York and Geneva, 2000, str. 100

³⁴ Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.:The Aarhus Convention: an Implementation Guide, United nations, New York and Geneva, 2000, str. 96

Čl. 6 odst. 6 upravuje povinnost orgánů veřejné správy poskytnout dotčené veřejnosti přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování. Pojem přezkoumání (*examination*) zahrnuje možnost seznámit se s informací a dělat si poznámky. V praxi je tento požadavek většinou splněn zpřístupněním informací v rozumných úředních hodinách. Informace orgány veřejné správy zpřístupňují zásadně aktivně, pouze v případech stanovených vnitrostátním právem je třeba předchozí žádosti zájemce. Samotné přezkoumání informace musí být zdarma. Orgány veřejné správy musí zpřístupnit informace, jakmile se stanou dostupné. Výjimku z povinnosti zpřístupnit informace tvoří stejné důvody, jako u poskytování environmentálních informací dle čl. 4 odst. 3 a 4.

Čl. 6 odst. 6 dále stanoví určitý minimální obsah těchto informací. Vedle popisu fyzikálních a technických charakteristik, umístění, vlivů na životní prostředí, odhadů emisí, variant řešení a opatření k zmírnění jejich nepříznivého vlivu na životní prostředí, je požadováno i netechnické shrnutí uvedených náležitostí. Díky netechnickému shrnutí může i neodborná veřejnost porozumět tomu, jaké vlastnosti a dopady bude mít navrhovaná činnost.

Právo podávat připomínky, informace, rozborů a stanoviska

Na rozdíl od výše uvedených práv dotčené veřejnosti upravuje čl. 6 odst. 7 možnosti účasti (nejen dotčené) veřejnosti. Jedná se o právo předkládat připomínky, informace, rozborů a stanoviska, která předkladatel považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti. Může tak činit jednak písemně, a pokud je to vhodné, i na veřejném jednání nebo při veřejném průzkumu. Veřejný průzkum umožňuje žadateli představit projekt navrhované činnosti veřejnosti a reagovat na její dotazy a připomínky. Pro veřejné jednání sice Úmluva výslovně nestanoví požadavky, ale předpokládá se, že vnitrostátní úprava bude v souladu s ostatními požadavky Úmluvy, tzn. zejména, že by doba mezi oznámením dotčené veřejnosti a dnem konání veřejného jednání měla být dostatečně dlouhá, aby se dotčená veřejnost mohla seznámit s informacemi vztahujícími se k navrhované činnosti, podat připomínky a další podněty a připravit se na veřejné jednání.

Zohlednění výsledku účasti veřejnosti v rozhodnutí

Dle čl. 6 odst. 8 mají strany povinnost zajistit, aby v rozhodnutí byl náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Orgán veřejné správy není povinen vyhovět

připomínkám a jiným vyjádřením veřejnosti,³⁵ při tvorbě rozhodnutí však musí vycházet ze všech informací, které má k dispozici, a to bez ohledu na jejich původce. Ve většině států, které jsou stranou Úmluvy, musí být rozhodnutí odůvodněno a vydáno v písemné podobě. V tomto případě bude požadavek zohlednění výsledku účasti veřejnosti splněn, pokud orgán veřejné správy pečlivě zváží všechny připomínky a jiná vyjádření veřejnosti a v odůvodnění písemného rozhodnutí shrne jejich podstatu.³⁶ Z odůvodnění rozhodnutí by však navíc mělo být zřejmé, jakým způsobem byly připomínky veřejnosti vzaty v úvahu.

Informace o rozhodnutí

O rozhodnutích vydaných orgány veřejné správy musí být (nejen dotčená) veřejnost okamžitě informována (čl. 6 odst. 9). To zahrnuje nejen sdělení informace o vydání rozhodnutí, ale též zpřístupnění tohoto rozhodnutí včetně důvodů a hledisek, na nichž je rozhodnutí založeno.

Článek 7 – Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí

Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik je upravena v čl. 7 Úmluvy. Povinnosti orgánů veřejné správy nejsou upraveny tak detailně, jako je tomu v případě účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech. Účelem obecnější úpravy povinností je poskytnout stranám větší flexibilitu při hledání optimálního způsobu zapojení veřejnosti do tvorby těchto dokumentů, s větší možností přizpůsobení národním právním úpravám a praxi. Na druhou stranu je tato úprava pro veřejnost méně výhodná, protože při absenci jasně definovaných povinností bude její postavení mnohem více záviset na vůli jednotlivých států zajistit skutečně účinnou účast veřejnosti.

Úmluva rozlišuje mezi pojmy *plány*, *programy* a *politiky*, nikde je ovšem blíže nevymezuje; jejich použití odpovídá ustálenému užívání v evropském regionu. Čl. 7 se vztahuje na plány, programy a politiky *týkající se životního prostředí*, oblast působnosti čl.

³⁵ Takový požadavek by byl v podstatě nesplnitelný vzhledem k tomu, že by tak byla omezována rozhodovací pravomoc orgánu veřejné správy. Navíc se i připomínky veřejnosti v rámci jednoho řízení mohou navzájem značně odlišovat a vyjadřovat protichůdné požadavky.

³⁶ Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 109

7 je tak poměrně široká, zahrnuje množství oblastí lidské činnosti, například zemědělství, dopravu, lehký i těžký průmysl, energetický průmysl, turismus a další.

Plány a programy

V případě plánů a programů mají státy povinnost přijmout prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při jejich přípravě; požadavky čl. 7 tak nemusí být transponovány v právních předpisech, ale postačí jejich zohlednění v praktických opatřeních a interních postupech.

Ustanovení požaduje transparentní a spravedlivý rámec pro účast veřejnosti, což má zajistit uplatňování těchto opatření podle jasných, rovných, snadno přístupných a pochopitelných pravidel tak, aby byla účast veřejnosti účinná. V takto vymezeném rámci se pak pro účast veřejnosti při tvorbě plánů a programů uplatní některá ustanovení článku 6, konkrétně odst. 3 (rozumné lhůty pro jednotlivé fáze), odst. 4 (účast veřejnosti již v počátečním stadiu) a odst. 8 (zohlednění výsledku účasti veřejnosti ve výsledném dokumentu).

Veřejnosti musí být poskytnuty nezbytné informace týkající se plánů a programů. Pojem *nezbytné informace* se vykládá v souvislosti s požadavky čl. 5, předpokládá se tedy elektronické zpřístupňování plánů a programů týkajících se životního prostředí, pokud je to účelné, zveřejňování faktů a jejich analýz, které jsou relevantní pro formulaci návrhů plánů a programů. Tato povinnost zahrnuje i závazek oznamování široké veřejnosti a může obsahovat i specifické oznamování dotčené veřejnosti a organizacím, například prostřednictvím jejich stálého seznamu.³⁷

Třetí věta čl. 7 opravňuje příslušné orgány veřejné správy k vymezení veřejnosti, která se může účastnit. Toto ustanovení nelze vykládat tak, že by příslušné orgány veřejné správy měly pravomoc zužovat okruh veřejnosti, který je stanoven ve větě první. Oficiální anglické znění tohoto ustanovení je přesnější³⁸ a spíše naznačuje, že tato věta pouze určuje, že jsou to příslušné orgány veřejné správy, kdo je odpovědný za vymezení (identifikaci) veřejnosti, která by mohla mít zájem se účastnit přípravy plánů a programů, v co nejširší míře. Tento výklad je v souladu s cíli Úmluvy a odpovídá znění věty první čl. 7, dle které

³⁷ Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: an Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 117

³⁸ Srovnaj autentické znění věty třetí čl. 7: "The public which may participate shall be identified by the relevant public authority..."

mají být informace poskytovány (celé) veřejnosti; je proto logické, aby se stejná skupina lidí po obdržení informací a jejich zvážení mohla účastnit tvorby plánů a programů.³⁹

Politiky

Státy mají při tvorbě politik týkajících se životního prostředí *usilovat* o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast. Povinnost států se tedy vztahuje pouze k vyvinutí úsilí, nikoliv k zajištění účasti veřejnosti, je tak zohledněn fakt, že politiky bývají obvykle méně konkrétní než plány a programy a postup jejich přijímání nemusí být upraven závaznými právními předpisy. Z tohoto důvodu se neuplatní ani některá ustanovení čl. 6, jak je stanoveno pro plány a programy. Je tak ponechán prostor na začlenění účasti veřejnosti způsobem odpovídajícím politicko-právnímu režimu vzniku těchto dokumentů v každém státě.

Článek 8 – účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů

V čl. 8 je upravena účast veřejnosti na přípravě právních předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Účelem takto široké formulace označující výstupy legislativní činnosti je pokrýt co možná nejširší oblast obecně aplikovatelných právně závazných pravidel a překonat tak rozdíly vyplývající z různých právních úprav v jednotlivých právních řádech. Čl. 8 se vztahuje mimo jiné také na účast veřejnosti při přípravě návrhů zákonů vládou, tedy tu část legislativního procesu, která je v pravomoci veřejné správy.

V porovnání s ostatními ustanoveními Úmluvy jsou požadavky čl. 8 mírněny prostřednictvím použitých formulací, zejména užitím způsobu podmiňovacího namísto rozkazovacího při stanovení závazků států. Povinnost státu spočívá ve vyvinutí úsilí k dosažení cílů uvedených v tomto článku, ne v jejich samotném naplnění. Přesto je třeba v souladu s cíli Úmluvy vykládat tento článek tak, že požaduje přijetí konkrétních opatření

³⁹ Srovnej též Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: an Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 118

pro umožnění účasti veřejnosti.⁴⁰ Tato opatření by měla vést ke stanovení dostatečného časového rámce pro účast veřejnosti, publikování nebo jiný způsob zpřístupňování návrhu předpisů veřejnosti a umožnění podávání připomínek veřejnosti buď přímo, nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.

Čl. 8 stanoví podobné požadavky na účast veřejnosti jako předchozí články: zejména je vyžadována účinná účast veřejnosti, účast veřejnosti ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby ještě otevřeny, zohlednění výsledku účasti veřejnosti ve výsledku rozhodovacího procesu v maximální možné míře.

2.2.6. Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Čl. 9 zaručuje přístup k právní ochraně v případě, že došlo k porušení zásadních ustanovení Aarhuské úmluvy. Přístup k právní ochraně tvoří třetí pilíř Úmluvy a dává tak možnost efektivně se domoci ochrany v případě porušení práva na poskytnutí informací o životním prostředí dle čl. 4 a práva na účast na rozhodování o specifických činnostech dle čl. 6. Tím tato práva posiluje a napomáhá k jejich jednotné a účinné implementaci. Kromě toho se článek 9 uplatní i v případech porušení dalších článků Úmluvy, pokud tak stanoví vnitrostátní právo, a konečně i pro přístup ke správním a soudním řízením v případech porušení ustanovení vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Z hlediska účasti veřejnosti jsou důležitá zejména ustanovení čl. 9 odst. 2, 4 a 5, která upravují přístup k právní ochraně v případech porušení práva na účast veřejnosti, přezkoumání zákonnosti rozhodnutí, aktů a nečinnosti nezávislým a nestranným orgánem a určité minimální požadavky kladené na tento přezkum, a přístup k správním a soudním řízením v případě porušení vnitrostátního práva životního prostředí.

Přístup k právní ochraně v případech porušení práva na účast veřejnosti na rozhodování

Čl. 9 odst. 2 poskytuje možnosti právní ochrany v případě, že jsou porušena práva garantovaná čl. 6. Otázka ochrany práv účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech dle čl.

⁴⁰ Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: an Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 119

7 a 8 je ponechána na rozhodnutí jednotlivých států, které mohou (ale nemusí) upravit tuto možnost v národních právních řádech, a to případně i podle čl. 9 odst. 2.⁴¹

Předmětem přezkoumání může být zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle ustanovení čl. 6 a v případech stanovených vnitrostátním právem též podle dalších relevantních ustanovení Úmluvy, a to jak po hmotné, tak po procesní stránce.

Okruh osob, které se mohou domáhat práv na základě čl. 9 odst. 2, je omezen na osoby z řad dotčené veřejnosti, které splňují minimálně jednu z následujících charakteristik: a) mají dostatečný důvod nebo b) u nich trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku. Jde tedy o užší skupinu osob, než kterou označuje pojem dotčená veřejnost. Otázkou je, jak vykládat ustanovení čl. 9 odst. 2, že dle tohoto odstavce je umožněn přezkum *jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení čl. 6* v souvislosti s tím, že článek 6 upravuje práva (nejen dotčené) veřejnosti, a to zejména vzhledem k čl. 6 odst. 7, který přiznává právo podávat připomínky (nejen dotčené) veřejnosti. V případě restriktivního výkladu by pak těm účastníkům z řad veřejnosti, kteří podali připomínky, a kteří nenaplnují zároveň znaky dotčené veřejnosti, nebyla umožněna účinná ochrana podle čl. 9 odst. 2.⁴² Řešením je přiznání postavení dotčené veřejnosti automaticky každému, kdo podává připomínky.⁴³ Tento výklad je bližší cílům a principům Úmluvy, které požadují širokou ochranu práv veřejnosti.

Pojmy *dostatečný důvod* a *trvající porušování práva* označují částečně totožné skupiny osob z řad dotčené veřejnosti a jejich výklad je ponechán národním právním řádům tak, aby bylo dosaženo cílů Úmluvy a široké účasti veřejnosti. Aby předešla výkladovým nejasnostem, považuje Úmluva důvod jakékoliv NNO, která splňuje požadavky čl. 2. odst. 5 za dostatečný ve smyslu písm. a), a pro účely písm. b) se předpokládá, že mají práva, která mohou být porušována. Z pohledu environmentálních NNO je toto ustanovení klíčovým, protože jim výslovně a nad veškerou pochybnost dává aktivní procesní legitimaci k ochraně práv stanovených Úmluvou. Toto ustanovení tak umožňuje překonat problém, kterým byla neexistence porušení subjektivních hmotných práv NNO, který znemožňoval NNO iniciovat přezkoumání činnosti veřejné správy a vstupovat do řízení, v případech, kdy jako podmínka požadováno porušení hmotných práv.

⁴¹ V tom případě bude třeba vhodným způsobem vymezit okruh osob, které mohou podávat žádost o přezkum, vzhledem k tomu, že čl. 7 a 8 se nevztahují pouze na dotčenou veřejnost.

⁴² Srovnej formulaci čl. 9 odst. 2: *Strany...zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti...*

⁴³ Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 129

Úmluva nevyklučuje možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a nijak neovlivňuje případné požadavky vnitrostátního práva na vyčerpání postupů správního přezkumu před předáním věci k soudnímu přezkoumání. Správní přezkum nemá nahrazovat přezkum soudní, ale může být vhodnou a rychlejší možností řešení problému.

Přezkum porušení vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí

Čl. 9 odst. 3 stanovuje další případy, kdy se mohou občané obrátit na soudní nebo správní orgány. Na základě tohoto ustanovení se může veřejnost domáhat nápravy porušení i jiných práv, než přístupu k environmentálním informacím a účasti veřejnosti, která se týká životního prostředí a jsou zaručena národní právní úpravou. Ustanovení naplňuje myšlenku, že nejen státy, ale i občané mají možnost prosazovat práva týkající se životního prostředí.

Okruh oprávněných osob je tvořen (nejen dotčenou) veřejností, ale státy mohou ve svých právních rádech stanovit určitá kritéria, která musí osoby z řad veřejnosti splnit, aby mohly využívat práv přiznaných čl. 9 odst. 3.

Státy musí zajistit těmto osobám z řad veřejnosti ve správních a soudních řízeních možnost vznášet námítky proti jednáním, aktům, nebo opomenutím, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Předmětem přezkumu může být činnost i nečinnost orgánů veřejné správy i soukromých subjektů.

Minimální požadavky na kvalitu přezkumných procesů

V čl. 9 odst. 4 a 5 Úmluva stanoví určité minimální požadavky na kvalitu přezkumných procesů, které jsou upraveny v předchozích odstavcích článku 9. Především tyto procesy mají vést k přiměřené a účinné nápravě, například ve formě předběžných opatření v případě hrozící škody, nebo náhrady škody v penězích, pokud již škoda byla způsobena. Nápravu lze považovat za přiměřenou, pokud plně kompenzuje škody způsobené v minulosti a předchází škodám budoucím, a za účinnou v případě, že je možné ji účinně vymáhat.

Přezkumné procesy by měly být čestné – tedy zejména nestranné, nediskriminační, a spravedlivé, výraz *equitable* lze ale vykládat též jako požadavek neaplikovat právní

předpisy nepřiměřeně tvrdým způsobem.⁴⁴ Důraz je kladen na včasnost opatření, protože je nezbytnou podmínkou jeho účinnosti. Přístup k právní ochraně nesmí být spojen s vysokými finančními náklady, které by jej omezovaly, stát má naopak zvážit zavedení podpůrných mechanismů k odstranění finančních (i jiných) překážek.

Rozhodnutí orgánu provádějícího přezkum musí být vydáno v písemné formě. Pokud jde o rozhodnutí soudu, musí být veřejně zpřístupněno, rozhodnutí jiných orgánů musí být veřejně zpřístupněno, pokud je to možné.

Státy mají povinnost zajistit, aby veřejnosti byly poskytovány informace o přístupu k správním a soudním přezkumným řízením; pravidelně tak bude činěno prostřednictvím rozhodnutí orgánů veřejné správy, která obsahují poučení o opravných prostředcích, ale lze tak učinit i jinými způsoby.

2.3. Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států

2.3.1. Úvod

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států byla sjednána v rámci Evropské hospodářské komise OSN 25. února 1991 ve finském Espoo, v platnost vstoupila 10. září 1997. Do současnosti ji ratifikovalo 41 států a Evropské společenství. Pro Českou republiku vstoupila v platnost 27. května 2001.⁴⁵

Cílem Espoo úmluvy je zavedení účinných opatření sloužících prevenci, snížení a potlačení nepříznivého vlivu na životní prostředí, jenž přesahuje hranice států a je vyvolán navrhovanými činnostmi. K tomuto účelu Espoo úmluva vytváří procesní rámec pro přeshraniční posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). V procesu posuzování vlivu na životní prostředí dle Espoo úmluvy se počítá i s účastí veřejnosti – zapojení veřejnosti má napomoci zlepšení vztahů mezi státy a občany, omezení přeshraničních environmentálních konfliktů na minimum a otevřené komunikaci subjektů, které by mohly být rozhodnutím dotčeny.

Z hlediska účasti veřejnosti je významné, že Espoo úmluva vyžaduje, aby se veřejnost z oblastí, které mohou být dotčeny navrhovanými činnostmi, mohla zapojit do

⁴⁴ Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: an Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 134

⁴⁵ Srovn. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m.s.

tohoto procesu, a její možnosti byly rovnocenné s možnostmi veřejnosti strany původu. Předpokladem pro účinnou účast veřejnosti je její plná informovanost a také včasnost jejího zapojení do procesu posuzování.

2.3.2. Účast veřejnosti podle Espoo úmluvy

Veřejnost je v Espoo úmluvě (čl. 1) definována jako jedna nebo více fyzických nebo právnických osob. Toto vymezení tedy nezahrnuje sdružení, organizace a skupiny fyzických a právnických osob.⁴⁶

Úmluva požaduje, aby strana původu⁴⁷ formálně informovala jakoukoliv stranu, která by mohla být dotčenou stranou⁴⁸, o navrhované činnosti uvedené v Dodatku I k Espoo úmluvě, která může mít významný nepříznivý vliv přesahující hranice států. Musí tak učinit co nejdříve a ne později, než informuje svou vlastní veřejnost. V oznámení je uveden termín, v němž se dotčená strana vyjádří, zda se bude podílet na procesu hodnocení vlivů na životní prostředí. Další postup závisí na tom, zda se dotčený stát vyjádří, že bude účastnit přeshraničního posuzování.

Uvede-li dotčený stát, že se nebude účastnit posuzování vlivů nebo se nevyjádří v stanovené lhůtě, může stát původu provést posuzování vlivů na životní prostředí dle své národní právní úpravy a praxe. Účast veřejnosti z dotčeného státu v tomto případě Espoo úmluva nezajišťuje.

Pokud dotčený stát uvede, že se bude účastnit posuzování vlivů, následuje výměna informací a konzultace mezi stranami. V čl. 3 odst. 8 je stanovena povinnost zainteresovaných stran zajistit jednak informování veřejnosti v dotčených oblastech a jednak možnost veřejnosti vznášet připomínky nebo námítky k navrhované činnosti a předat tyto připomínky a námítky buď přímo kompetentnímu úřadu strany původu, nebo prostřednictvím strany původu. Tuto povinnost mají dle formulace tohoto článku tedy jak strana původu, tak i dotčené strany - jedná se o tzv. společnou, sdílenou odpovědnost stran (*joint responsibility*).

Strana původu poskytne dokumentaci o hodnocení vlivu navrhované činnosti na životní prostředí. Zainteresované státy pak mají povinnost poskytnout tuto dokumentaci

⁴⁶ Stejná definice veřejnosti je obsažena například i v Úmluvě o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států z roku 1992. Naopak novější mezinárodní smlouvy obsahují širší definici veřejnosti (srovnej Aarhuská úmluva, SEA protokol)

⁴⁷ Stranou původu je stát, pod jehož jurisdikcí se má navrhovaná činnost uskutečnit

⁴⁸ Dotčenou stranou je stát, který by mohl být dotčen vlivem navrhované činnosti přesahujícím hranice států

veřejnosti dotčené strany v oblastech potenciálně ovlivněných navrhovanou činností, a to před přijetím konečného rozhodnutí o navrhované činnosti (čl. 4 odst. 2).

V následující fázi zainteresované strany vzájemně konzultují možné dopady navrhované činnosti na životní prostředí a možnosti jejich snížení. V konečném rozhodnutí o navrhované činnosti musí být náležitě přihlédnuto k výsledku hodnocení vlivu na životní prostředí, konzultacím a k připomínkám podaným v průběhu procesu posuzování, mimo jiné tedy i připomínkám veřejnosti.

2.4. Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí

2.4.1. Úvod

Na mimořádném setkání stran Espoo úmluvy v rámci konference *Životní prostředí pro Evropu* konané v Kyjevě, byl 21. května 2003 přijat Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí. Jak je již uvedeno výše, SEA protokol zatím nevstoupil v platnost⁴⁹. Česká republika SEA protokol ratifikovala jako jedna z prvních již 19. července 2005.

Cílem protokolu je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a lidského zdraví, tím, že při přípravě a přijímání plánů a koncepcí z různých oblastí lidské činnosti budou zohledňována environmentální a zdravotní hlediska.

2.4.2. Účast veřejnosti podle SEA protokolu

Strategickému posuzování podléhají plány a koncepce, které budou mít pravděpodobně významný vliv na životní prostředí. Čl. 13 státním ukládá povinnost usilovat o to, aby hlediska životního prostředí a zdraví, stejně jako principy Protokolu, byly brány v úvahu a přiměřeně začleněny i do přípravy návrhů politik a právních předpisů, a významně, byť ne striktně, tak rozšiřuje věcnou působnost Protokolu. V procesu přípravy plánů a programů je přiznána důležitá úloha i veřejnosti, a v souladu s tím Protokol výslovně deklaruje jako jeden ze svých cílů zajištění účasti veřejnosti ve strategickém

⁴⁹ K 20. prosinci 2008 má SEA protokol 10 smluvních stran včetně Evropského společenství. V platnost vstoupí devadesátým dnem po ratifikaci 16. státem .

posuzování. Protokol se v preambuli hlásí k Aarhuské úmluvě i Espoo úmluvě, jejichž vliv je patrný ve formulaci některých ustanovení o účasti veřejnosti.

Oproti Espoo úmluvě SEA protokol veřejnost vymezuje širším způsobem. Veřejností se rozumí jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a v souladu s národní právní úpravou nebo praxí jejich sdružení, organizace nebo skupiny. Tento posun směrem k rozšíření okruhu subjektů lze vnímat jedinečně pozitivně.

Státy mají obecnou povinnost zajistit, aby úřady a orgány veřejné správy pomáhaly veřejnosti v záležitostech upravených SEA protokolem a spolupracovaly s ní, a též zvláštní povinnost zajistit patřičné uznání a pomoc sdružením, skupinám a organizacím podporujících ochranu životního prostředí. Protokol obsahuje též protidiskriminační ustanovení.

Návrh plánů nebo programů musí být vhodným způsobem zveřejněn, a to též elektronicky nebo v jiné odpovídající podobě. Dotčená veřejnost⁵⁰ má právo zúčastnit se strategického posuzování včas, brzy a účinně v době, kdy jsou ještě možnosti řešení otevřené, a musí jí být umožněno v rozumné lhůtě vyjádřit svůj názor na návrhy plánů a koncepcí. Státy mají povinnost podrobně upravit poskytování informací dotčené veřejnosti a její účast na konzultacích.

Pokud je pravděpodobné, že navrhované plány a koncepce mají přeshraniční vliv na životní prostředí a lidské zdraví, strana původu je povinna zahájit proces posuzování jako přeshraniční. V tomto případě má dotčená veřejnost z dotčených států právo být informována o navrhovaných koncepčních dokumentech a právo v rozumné lhůtě předložit svůj názor na tyto dokumenty. Výsledné rozhodnutí musí přiměřeně brát v úvahu připomínky veřejnosti. O schválení koncepčního dokumentu musí být veřejnost informována a musí jí být umožněno se s ním seznámit.

⁵⁰ Protokol dotčenou veřejnosti nedefinuje. Pravděpodobně lze tento pojem vykládat jako veřejnost, která může být dotčena vlivem plánů a koncepcí na životní prostředí nebo lidské zdraví. Čl. 8 odst.3 dává povinnost stranám zajistit, aby v každém konkrétním procesu strategického posuzování byla určena dotčená veřejnost, a to včetně příslušných nevládních organizací

3. Účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v právu Evropského společenství

3.1. Vývoj účasti veřejnosti v komunitárním právu

Vývoj institutu účasti veřejnosti i přístupu k environmentálním informacím v právu ES je provázán s vývojem mezinárodního práva v této oblasti. Směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí⁵¹ a směrnice Rady č. 90/313/EHS o volném přístupu k informacím o životním prostředí byly významnou inspirací pro vypracování Aarhuské úmluvy. Aarhuská úmluva v oblasti prvního i druhého pilíře čerpá z těchto směrnic, přičemž právo na environmentální informace a účast veřejnosti dále rozvíjí a upevňuje.

Myšlenka systematické úpravy účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí se v právu ES začíná objevovat počátkem 90. let 20. století. Pátý akční program ES pro životní s názvem „*Směrem k udržitelnosti*“ z roku 1993 předpokládá rovnocennou spolupráci států, soukromé podnikatelské sféry a široké veřejnosti při integraci environmentálních hledisek do všech strategií a politik Unie. Šestý akční program s názvem „*Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou*“ z roku 2002 zdůrazňuje potřebu přístupu veřejnosti k environmentálním informacím a umožnění účasti na tvorbě ekologických i dalších politik. V průběhu následujícího desetiletí bylo přijato několik směrnic, zohledňujících i požadavek na účast veřejnosti.

3.2. Evropské společenství a Aarhuská úmluva

Evropské společenství podepsalo Aarhuskou úmluvu 25. června 1998. K jejímu schválení pak došlo 17. února 2005.⁵² Ještě před ratifikací ES byl přijat soubor právních předpisů, jejichž cílem bylo mj. přispívat k naplňování cílů Úmluvy.

⁵¹ Dále též „směrnice EIA“

⁵² Stalo se tak na základě rozhodnutí Rady 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 ES 2005/370/ES. Srovnej čl. 17 Aarhuské úmluvy.

3.2.1. Přehled právní úpravy

Úpravu účasti veřejnosti oblast plánů a programů obsahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady č. 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.⁵³ Směrnice o účasti veřejnosti také- jak je patrné z jejího názvu- doplnila směrnici EIA a směrnici č. 96/61/ES o úpravu účasti veřejnosti i přístupu k právní ochraně⁵⁴. Z působnosti směrnice jsou vyňaty určité okruhy plánů a programů, pro něž je účast veřejnosti upravena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES o hodnocení vlivů určitých plánů a programů na životní prostředí⁵⁵ a ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 200/60/ES, která stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodohospodářské politiky⁵⁶. Samostatnou dílčí úpravu účasti veřejnosti obsahují i další právní předpisy, například směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí⁵⁷, směrnice Rady č. 96/82/ES o omezování rizik závažných havárií spojených s nebezpečnými látkami a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí. V oblasti přístupu k právní ochraně byl v říjnu 2003 Komisí předložen návrh směrnice o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí.⁵⁸, který je v současné době předmětem připomínkovacího řízení u jiných orgánů ES.

K zajištění souladu komunitárního práva s Aarhuskou úmluvou i na úrovni orgánů ES bylo přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1367/2006 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 Společenství⁵⁹. Ustanovení Aarhuské úmluvy se tak vztahují i na orgány a instituce Evropského společenství.

⁵³ Dále jen „směrnice o účasti veřejnosti“

⁵⁴ Směrnice 96/61/ES byla později nahrazena směrnicí 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (dále jen :směrnice o IPPC“),, která však úpravu účasti veřejnosti převzala ze starší směrnice.

⁵⁵ Dále jen „směrnice SEA“

⁵⁶ Dále jen „Rámcová směrnice o vodách“

⁵⁷ Dále jen „směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí“

⁵⁸ KOM 2003 624

⁵⁹ Dále jen „nařízení o použití Aarhuské úmluvy“ nebo „Nařízení“

3.3. Účast veřejnosti podle nařízení o použití Aarhuské úmluvy

Cílem Nařízení je zajistit aplikaci principů všech tří pilířů Aarhuské úmluvy i na úrovni orgánů ES a naplnit tak závazky, jež na sebe ES převzalo přistoupením k této Úmluvě.

Nařízení se aplikuje na široký okruh institucí a orgánů ES – dle čl. 2 odst. 1 písm. c) jde o jakýkoliv orgán, instituci, úřad nebo agenturu zřízené Smlouvou o založení ES nebo na jejím základě, s výjimkou případů, kdy jedná v soudní nebo zákonodárné funkci. Pro oblast prvního pilíře se uplatní okruh orgánů rozšířený o orgány jednající i v zákonodárné pravomoci. Nařízení lze považovat za přínosné v otázce implementace prvního a druhého pilíře Aarhuské úmluvy na komunitární úrovni, hlavní nedostatek lze spatřovat v omezené úpravě přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí u Evropského soudního dvora⁶⁰. Nařízení vstoupilo v platnost 28. června 2007.

3.3.1. Účast veřejnosti

Nařízení o použití Aarhuské úmluvy transponuje druhý pilíř do komunitárního práva jen pro oblast plánů a programů (čl. 7 Úmluvy). Rozhodování o specifických činnostech dle čl. 6 probíhá většinou na úrovni členských států, a z toho důvodu není do nařízení o použití Aarhuské úmluvy zahrnuta tato oblast rozhodování.

Oproti Aarhuské úmluvě, která plány a programy nijak nevymezuje, Nařízení obsahuje definici plánů a programů týkající se životního prostředí v čl. 2 odst. 1 písm. e). Jde o plány a programy, bez ohledu na jejich označení, podléhající přípravě a případně i přijetí orgánem Společenství, které jsou vyžadovány na základě právních nebo správních předpisů a zároveň mají určitý vztah k životnímu prostředí⁶¹. Nařízení se vztahuje i na akční programy pro životní prostředí, výslovně jsou naopak vyloučeny finanční a rozpočtové plány, interní programy práce orgánů a nouzové plány a programy civilní ochrany. Nařízení se vztahuje nejen na přípravu, ale i úpravu a přezkum těchto plánů a programů.

Definice pojmu veřejnost odpovídá definici v Aarhuské úmluvě.

⁶⁰ Původní návrh nařízení o použití Aarhuské úmluvy umožňoval podstatně širší oprávnění přístupu k ESD. Viz kapitola 3.10.2

⁶¹ Tento vztah spočívá v tom, že přispívají k dosažení nebo mohou mít významný účinek na dosažení cílů politiky Společenství v oblasti životního prostředí.

Nad rámec Úmluvy má při přípravě plánů a programů veřejnost právo podávat připomínky, pro jejichž podávání je stanovena určitá minimální lhůta.

Povinností orgánů je určit, které osoby z okruhu veřejnosti jsou nebo by mohly být dotčeny plánem nebo programem, nebo které by mohly mít na plánu nebo programu zájem. Toto ustanovení odpovídá obdobnému požadavku čl. 7 Úmluvy, když zakládá odpovědnost orgánů za správné vymezení okruhu potenciálně dotčených osob, protože orgán Evropského společenství sám má nejlepší předpoklady tyto osoby správně určit. Takto vymezená veřejnost pak má v procesu přijímání plánů a programů právo být informována o návrhu a relevantních informacích o životním prostředí a o praktických opatřeních pro její účast. Orgány mají povinnost toto informování zajistit, způsob zajištění je ponechán na nich, musí ale splňovat požadavek vhodnosti.

Výsledek účast veřejnosti musí být náležitě zohledněn při rozhodování o plánu nebo programu. Orgány musí o výsledném plánu nebo programu a důvodech jeho přijetí veřejnost informovat.

3.4. Směrnice o účasti veřejnosti

3.4.1. Úvod

Cílem směrnice o účasti veřejnosti je přispět k plnění závazků, jež ES převzalo spolu s podpisem Aarhuské úmluvy. Směrnice tak upravuje jednak účast veřejnosti na tvorbě některých plánů a programů týkajících se životního prostředí, jednak podstatným způsobem novelizuje směrnici EIA a směrnici IPPC z hlediska účasti veřejnosti a začleňuje do nich ustanovení o přístupu k právní ochraně.

3.4.2. Účast veřejnosti podle směrnice o účasti veřejnosti

Směrnice definuje pojem veřejnost stejným způsobem jako Aarhuská úmluva. Vymezení veřejnosti, která má právo účastnit se, je povinností členských států. Musejí tak učinit s ohledem na čl. 2 odst. 3., který požaduje zahrnutí nevládních organizací, a dále na celkový záměr Úmluvy i směrnice zajistit co nejširší účast veřejnosti.

Směrnice stanoví pouze základní povinnosti členských států při zajištění účasti veřejnosti, podrobnou úpravu provedou členské státy samy. Jsou přitom povinny stanovit

podmínky účasti veřejnosti tak, aby byla zajištěna její účinnost, poskytnuta dostatečná doba na přípravu a přiměřené lhůty pro jednotlivé fáze účasti veřejnosti.

Předmětem úpravy je účast veřejnosti na tvorbě plánů a programů⁶². Směrnice se ovšem nevztahuje na všechny plány a programy, ale pouze na ty, jejichž vypracování je vyžadováno předpisy uvedenými v Příloze I. Působnost směrnice je dále stanovena negativně, a to tak, že se nevztahuje na plány a programy uvedené v Příloze I., pro které je postup účasti veřejnosti upraven směrnicí SEA nebo rámcovou směrnicí o vodě (čl. 2 odst. 5). Dále se její ustanovení nevztahuje na plány a programy týkající se výlučně národní obrany nebo mimořádných událostí civilního charakteru (čl. 2 odst. 4). Účast veřejnosti se předpokládá nejen při přípravě plánů a programů, ale i jejich změn a revizí.

Členské státy jsou na základě směrnice povinny zajistit, aby veřejnost s právem účastnit se⁶³ byla informována o návrzích plánů a programů i o jejich změnách a revizích. Musí tak učinit prostřednictvím veřejného oznámení nebo jiným vhodným způsobem, případně i elektronicky

Veřejnosti s právem účasti má možnost podávat připomínky a stanoviska před přijetím rozhodnutí o plánech a programech, a to v době, kdy jsou všechny možnosti výběru otevřené. K výsledkům účasti veřejnosti má být náležitě přihlíženo při přijímání těchto rozhodnutí.

Po posouzení připomínek a stanovisek veřejnosti má příslušný orgán vyvinout přiměřené úsilí k informování veřejnosti s právem účasti o přijatém rozhodnutí a důvodech jeho přijetí.

3.5. Směrnice EIA

3.5.1. Úvod

Cílem směrnice EIA je zajistit, aby záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení jejich vlivu na životní prostředí ještě před přijetím rozhodnutí o jejich povolení. Z hlediska účasti veřejnosti byla směrnice EIA významně doplněna dvěma dalšími směrnicemi: Směrnicí Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Tato směrnice mimo jiné provádí klíčová

⁶² Tyto pojmy směrnice o účasti veřejnosti stejně jako Aarhuská úmluva nedefinuje.

⁶³ Jde o veřejnost, která je oprávněna účastnit se tvorby plánů a programů, jak ji vymezují jednotlivé právní řády členských států

ustanovení Espoo úmluvy do komunitárního práva. Další významnou změnu přinesla Směrnice o účasti veřejnosti, která doplňuje směrnice EIA tak, aby odpovídala požadavkům Aarhuské úmluvy.

3.5.2. Účast veřejnosti podle směrnice EIA

Směrnice EIA se vztahuje na soukromé a veřejné záměry⁶⁴, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí a jejichž výčet je uveden v Příloze I směrnice EIA⁶⁵. Směrnice ze své působnosti vylučuje záměry sloužící cílům národní obrany. Při splnění dalších podmínek mohou výjimečně členské státy rozhodnout na základě okolností konkrétního případu, že se ustanovení směrnice na určitý záměr neuplatní; v tom případě ale musí zvážit, zda by nevyhovovala jiná forma posouzení záměru než proces EIA, veřejnosti zpřístupnit informace o tomto vynětí včetně důvodů, které k němu vedly a před vydáním povolení informovat Evropskou komisi o tomto vynětí.

Záměry, spadající do působnosti směrnice, podléhají procesu posouzení jejich vlivů na životní prostředí. Posuzování se provádí před vydáním konečného rozhodnutí o povolení záměru. Směrnice ponechává státům na uvážení, zda zařadí proces EIA přímo do povolovacího řízení, nebo do jiného řízení, které povolovacímu řízení předchází, tak, aby byly dosaženy cíle směrnice. Veřejnosti pak garantuje právo účastnit se procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Směrnice EIA definuje pojmy veřejnost a dotčená veřejnost shodně s Aarhuskou úmluvou. Pro oblast účasti veřejnosti ukládá státům několik povinností: státy musí zajistit, aby veřejnosti byly vhodným způsobem sděleny a informace o záměru, a to ve stanoveném rozsahu. Musí tak být učiněno v počáteční fázi rozhodovacího řízení nebo nejpozději, jakmile je možné je rozumným způsobem poskytnout. Dotčené veřejnosti pak musí být v přiměřených lhůtách zajištěno zpřístupnění informací, které směrnice stanoví. Cílem je usnadnit orientaci dotčené veřejnosti a umožnit tak její účinnou a včasnou účast.

Dotčená veřejnost má právo podávat připomínky a stanoviska příslušnému orgánu, a to před přijetím rozhodnutí a v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené. Čl. 6 odst. 5 ukládá členským státům, aby stanovily podrobné podmínky (*detailed arrangements*), za kterých jsou prováděny konzultace s dotčenou veřejností včetně

⁶⁴ Záměrem se rozumí provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl, a jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny.

⁶⁵ Seznam činností uvedených v Příloze I odpovídá Aarhuské úmluvě.

podávání vyjádření a stanovisek. V souvislosti s tímto ustanovením se ESD ve svém rozsudku z listopadu 2006 zabýval otázkou, jestli mohou členské státy v rámci stanovení těchto podmínek účast veřejnosti zpoplatnit, a dospěl k závěru, že zpoplatnění účasti veřejnosti nemusí být nutně v rozporu se směrnicí EIA.⁶⁶

Pro jednotlivé fáze musí být stanoveny přiměřené lhůty, aby veřejnost měla dost času na přípravu a účinnou účast. V povolovacím řízení (bez určení, v jaké fázi) je pak třeba brát v úvahu výsledky jednání a informace, které byly shromážděny podle předchozích ustanovení směrnice, tedy včetně připomínek a stanovisek dotčené veřejnosti a jednání o nich. O výsledném rozhodnutí o záměru musí být veřejnost vhodným způsobem uvědomena a musí jí být zpřístupněny informace o jeho obsahu a důvodech, na nichž je založeno, výsledku posouzení připomínek a obav vyjádřených dotčenou veřejností a případná opatření k vyloučení nebo omezení negativního vlivu na životní prostředí.

Přeshraniční posuzování vlivů

Směrnice EIA upravuje i postup posuzování záměrů, které by mohly mít závažný vliv na životní prostředí ve více členských státech. V této části zohledňuje požadavky Aarhuské úmluvy i Espoo úmluvy. Jestliže si je členský stát vědom, že by záměr mohl mít významný vliv na životní prostředí v jiném členském státě, nebo o to druhý členský stát, který by mohl být významně zasažen, požádá, nastává vzájemná výměna informací a

⁶⁶Srovnej rozsudek ESD C-216/05 z 9. listopadu 2006 (Komise v. Irsko). V uvedeném případě Komise žalovala Irsko, že tím, že podmínilo plnou účast veřejnosti na procesu EIA v územních řízeních předchozím zaplacením poplatků (20€ v rámci řízení před místními orgány, 45€ v rámci řízení před odvolacím orgánem), nespĺnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 6 a 8 směrnice EIA. Dle Komise je vybírání poplatků v rozporu se systematickou a účelem směrnice EIA a jejich stanovením byla vytvořena překážka výkonu práv svěřených veřejnosti, zejména pro osoby s nízkými příjmy, a navíc směrnice EIA na rozdíl od jiných předpisů komunitárního práva životního prostředí vybírání poplatků výslovně nepovoluje. ESD v rozsudku uvedl, že členské státy mají právo určit podrobné podmínky účasti veřejnosti s tím, že zákonodárce neměl v úmyslu omezit pravomoci členských států. Fakt, že směrnice EIA nestanoví možnost ukládání poplatků dle ESD, nelze vykládat tak, že ji nepřipouští, neboť tento výklad by byl v rozporu s principem svobody volby, který je obsažen ve Smlouvě o založení ES. Dále argumentoval mj. srovnáním s úpravou práva na informace, která stanovení poplatku výslovně umožňuje, aniž by to bylo vnímáno jako překážka přístupu k informacím. ESD vyslovil závěr, že směrnice EIA sama o sobě nebrání zavedení poplatků, nemohou však být stanoveny ve výši, která by bránila plné účinnosti směrnice, což v tomto konkrétním případě vzhledem k výši poplatků dle ESD nehrozí.

Uvedený rozsudek vzbuzuje množství otázek – dle názoru M. Smolka uveřejněného v článku Judikatura ESD, Ekologie a právo, 1/2007 ESD neoprávněně opomíjí rozdíl mezi účastí veřejnosti a přístupem k informacím. Ten spočívá zejména v tom, že účast veřejnosti kromě toho, že umožňuje veřejnosti aktivně se podílet na rozhodování, i pozitivně ovlivňuje úroveň rozhodování. Vzhledem k tomu, že veřejnost zdrojem relevantních informací pro rozhodnutí orgánu veřejné správy, stává se jedním z prvků pro naplnění účelu samotného procesu EIA. Oproti tomu poskytování informací systémem státní správy spíše zatěžuje.

Další otázkou je, jaká výše poplatku bude ještě přijatelná. ESD ve svém rozsudku žádná kritéria přiměřenosti poplatků nestanoví. V případě Irska byl ostatně již poplatek v odvolacím řízení zvýšen z 45€ na 50€ (viz http://www.pleanala.ie/guide/fees_summary.htm)

spolupráce těchto států s cílem zahrnout do rozhodování o záměru i subjekty, které by jím mohly být významně ovlivněny a snížit či vyloučit potenciální negativní vlivy. Stát původu dotčenému státu poskytne informace potřebné k rozhodnutí, zda se bude dotčený stát procesu posuzování vlivů účastnit (čl. 7 odst. 1). Učiní tak co nejdříve a nejpozději v okamžiku, kdy informuje vlastní veřejnost. Pokud se dotčený stát rozhodne účastnit se procesu posuzování vlivů, zašle mu stát původu stejné informace, které je povinen zpřístupnit vlastní dotčené veřejnosti, za účelem jejich poskytnutí a zpřístupnění stejným způsobem i příslušným orgánům a dotčené veřejnosti dotčeného státu.

Příslušné orgány dotčeného státu i jeho dotčená veřejnost mají ještě před vydáním rozhodnutí o záměru právo podávat své připomínky a stanoviska. Rozhodnutí o záměru musí být sděleno a zpřístupněno dotčené veřejnosti dotčeného státu stejným způsobem, jaký směrnice požaduje pro sdělení a zpřístupnění vlastní dotčené veřejnosti.

Podrobné podmínky posuzování vlivů přesahujících hranice států upraví členské státy samy tak, aby byla zachována možnost účinné účasti dotčené veřejnosti.

3.5.3. Přístup k právní ochraně podle směrnice EIA

Článek 10a směrnice EIA upravuje přístup k právní ochraně těch příslušníků dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem, případně namítají porušení práva, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku. Ustanovení tohoto článku vycházejí přímo z čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, když stanoví, že takto vymezená dotčená veřejnost musí mít možnost iniciovat přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým nestranným orgánem zřízeným ze zákona a napadat tak zákonnost rozhodnutí, aktů a nečinnosti po hmotné i procesní stránce. Postavení nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátního práva je posíleno tím, že je u nich stanovena presumpce (nebo fikce) dostatečného zájmu, případně existence práva, které může být porušováno. Ustanovení čl. 10a klade na přezkumná řízení obdobné požadavky ohledně spravedlivosti, včasnosti, nestrannosti, přiměřenosti nákladů a povinnosti států zajistit veřejnosti poskytnutí praktických informací o přístupu ke správnímu a soudnímu přezkumu jako čl. 9 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy. Oproti Aarhuské úmluvě obsahuje čl. 10a ustanovení, které svěřuje členským státům pravomoc stanovit, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty či nečinnost napadeny.

3.6. Směrnice SEA

3.6.1. Úvod

Směrnice upravuje strategické posuzování některých plánů a programů na komunitární úrovni. Úprava v Směrnici SEA respektuje ustanovení Aarhuské úmluvy a je v souladu i s později přijatým SEA protokolem k Espoo úmluvě.

3.6.2. Účast veřejnosti podle směrnice SEA

Směrnice požaduje, aby některé plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí. Směrnice se vztahuje na přípravu a změny plánů a programů, které připravují nebo přijímají orgány na úrovni celostátní, regionální i místní, a programy a plány, které připravují úřady pro legislativní proces, a to na základě právních nebo správních předpisů. Tyto plány a programy podléhají procesu posuzování vlivů, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí (čl. 3. odst. 1) a zároveň jsou uvedeny ve výčtu plánů a programů (čl. 3 odst. 2). Výjimkou jsou plány a programy určené výhradně k národní obraně a civilní ochraně a finanční a rozpočtové plány a programy.

Směrnice upravuje základní požadavky na účast veřejnosti při procesu posuzování vlivů plánů a programů, s ohledem na princip subsidiarity ponechává úpravu podrobností na jednotlivých členských státech. Veřejnost je definována stejným způsobem jako v Aarhuské úmluvě. Státům je pak stanovena povinnost zajistit správné vymezení veřejnosti, a to včetně veřejnosti dotčené nebo pravděpodobně dotčené rozhodováním podle směrnice či mající na rozhodování zájem včetně příslušných nevládních organizací. Jde tak o okruh osob, který tvoří minimálně dotčená veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy. Takto vymezené veřejnosti pak má být dána příležitost (a to skutečná, nikoliv pouze formální), aby mohla včas vyjádřit své připomínky a stanoviska, v přiměřených lhůtách nutných pro přípravu a ve fázi před přijetím rozhodnutí o plánu nebo programu nebo před jeho předáním v legislativním postupu.⁶⁷ Takto získané podklady se vezmou v úvahu při vypracování plánu nebo programu.

⁶⁷ Čl. 6 odst.5 ukládá (a zároveň umožňuje) státům mj. stanovit podmínky (v českém znění podrobnosti, v anglickém znění *detailed arrangements*) ke konzultacím veřejnosti. Vzhledem k rozsudku ESD C-216/05 ze dne 9. listopadu 2006 se i zde otevírá možnost zpoplatnění účasti veřejnosti.

O výsledném rozhodnutí musí být veřejnost informována, zároveň jí musí být zpřístupněn výsledný plán nebo program včetně důvodů, které vedly k jeho přijetí a prohlášení, jakým způsobem byla do plánu nebo programu vyjádření veřejnosti zapracována.

Přeshraniční posuzování

SEA směrnice upravuje též postup při přeshraničních konzultacích plánů a programů (čl. 7). Pokud se členský stát domnívá, že provedení plánu nebo programu připravovaného na jeho území může mít významný vliv na území jiného členského státu, nebo pokud o to požádá dotčený stát, zašle stát, který program nebo plán připravuje, dokumentaci k posouzení dotčenému státu. Ten se na základě poskytnutých informací rozhodne, zda se bude účastnit konzultací a druhý stát o tom vyrozumí. Směrnice ukládá povinnost zajistit, aby veřejnost v dotčeném státě byla informována a byla jí dána příležitost se v přiměřené lhůtě vyjádřit.

3.7. Směrnice IPPC

3.7.1. Úvod

Účelem směrnice IPPC je docílit integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího v důsledku některých typů činností, které jsou uvedeny v Příloze I této směrnice a stanovit určitá opatření, která mají snížit emise vznikající v důsledku těchto činností.

V řízení o povolení zařízení, ve kterých dochází k uvedeným činnostem, je garantována účast veřejnosti. Úprava je na základě rozsáhlých změn provedených směrnicí o účasti veřejnosti v souladu s Aarhuskou úmluvou.

3.7.2. Účast veřejnosti podle směrnice IPPC

Definice veřejnosti a dotčené veřejnosti je shodná s příslušnými definicemi v Aarhuské úmluvě, pouze je přizpůsobena terminologii dalších částí směrnice (čl. 2 odst. 14). Členské státy jsou povinny zajistit, aby veřejnost dostávala včasné a účinné možnosti účasti na řízeních o vydání povolení a o podstatných změnách podmínek již vydaného

povolání (čl. 15 odst. 1). Podrobnější podmínky těchto možností účasti veřejnosti pak upravuje Příloha V. Zde je stanovena povinnost zajistit sdělení určitých informací veřejnosti prostřednictvím veřejného oznámení nebo jiným vhodným způsobem, a to v počátečním stadiu rozhodování nebo jakmile to bude možné. Dotčené veřejnosti musí být zpřístupněny informace uvedené v odst. 2 Přílohy V.

Dotčená veřejnost má právo předkládat příslušným orgánům své připomínky a stanoviska. Standardním požadavkem je umožnění předkládat připomínky a stanoviska před přijetím rozhodnutí, ale směrnice neobsahuje požadavek účasti ve fázi, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřeny. K výsledkům konzultací účasti veřejnosti musí být náležitě přihlédnuto při rozhodování (nikoliv v rozhodnutí) o povolované činnosti. Po přijetí rozhodnutí přímo příslušný orgán zpřístupní (nejen dotčené) veřejnosti informace o jeho obsahu a podkladech pro toto rozhodnutí, včetně výsledku posouzení názorů dotčené veřejnosti.

Účinky přesahující hranice států

Směrnice IPPC obsahuje i úpravu, která se použije v případě rozhodování o povolení zařízení, které by mohlo mít závažný negativní vliv na životní prostředí ve více členských státech. Ustanovení čl. 17 se použije, pokud členský stát, který o povolení zařízení rozhoduje, si je vědom možnosti tohoto závažného vlivu na životní prostředí v jiném členském státě nebo z popudu dotčeného státu. Stát původu předá dotčenému státu relevantní informace ve stejném rozsahu a lhůtách jako informuje vlastní veřejnost. Státy potom zajistí, aby tyto informace byly zpřístupněny i dotčené veřejnosti dotčeného státu, tak, aby mohla tato dotčená veřejnost uplatnit své připomínky a stanoviska ještě před rozhodnutím o zařízení. Při rozhodování o žádosti pak musí být brány v úvahu i výsledky konzultací s dotčenou veřejností dotčeného státu. Informace o rozhodnutí a jeho podkladech musí být vhodným způsobem zpřístupněny i dotčené veřejnosti druhého státu.

3.7.3. Přístup k právní ochraně podle směrnice o IPPC

Důležitým doplněním a posílením práva účasti veřejnosti je článek 16⁶⁸, který ukládá státům povinnost zajistit členům dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem nebo namítají porušení práva v případech, kdy to správní řád členského státu vyžaduje jako

⁶⁸ Dříve čl. 15a směrnice 96/61/ES, který byl vložen směrnicí o účasti veřejnosti za účelem zajištění přístupu k právní ochraně.

předběžnou podmínku, možnost dosáhnout přezkumu soudem nebo jiným nezávislým nestranným orgánem. Ustanovení čl. 16 je zařazeno s ohledem na požadavky čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a je s nimi v souladu. Přezkumné řízení musí být navíc shodně s požadavkem čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy spravedlivé, včasné, nestranné a nesmí pro zúčastněné představovat nepřiměřené náklady. Veřejnosti musí být poskytnuty praktické informace o přístupu k informacím o postupu přezkumného řízení.

3.8. Rámcová směrnice o vodě

3.8.1. Účast veřejnosti podle rámcové směrnice o vodě

Cílem rámcové směrnice o vodě je stanovit obecný rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických i pobřežních vod a podzemních vod. Směrnice stanoví dílčí cíle, kterým má být dosaženo především k zajištění udržitelného využívání vod, snižování jejich znečištění a zmírnění účinků povodní a období sucha.

Státy jsou povinny podpořit aktivní zapojení všech zainteresovaných stran, tedy i veřejnosti, při provádění této směrnice (čl. 14 odst. 1). Tato povinnost se vztahuje na všechny oblasti, které směrnice upravuje.

Nad rámec této obecné povinnosti stanoví směrnice další povinnosti ohledně zapojení veřejnosti při vypracování, přezkumu a aktualizaci plánů povodí. Státy musí především zajistit zveřejnění určitých informací týkajících se plánu povodí (čl. 14 odst. 1), a to ve stanovených lhůtách před začátkem období, jehož se plán týká – časový plán a program prací pro vypracování plánu včetně postupu konzultací musí být zveřejněn nejméně 3 roky předem, přehled významných problémů hospodaření s vodou nejméně 2 roky předem a návrh plánu povodí nejméně rok před začátkem tohoto období. Tyto dokumenty musí být veřejnosti zpřístupněny, na žádost musí být umožněn přístup i k podkladům a informacím, na jejichž základě byl návrh plánu povodí vypracován.

Každý má právo podávat k uvedeným dokumentům své připomínky, státy za tímto účelem poskytnou veřejnosti lhůtu v délce nejméně 6 měsíců od zveřejnění těchto dokumentů. Na rozdíl od Aarhuské úmluvy vyžaduje směrnice podávání připomínek v písemné podobě. Rámcová směrnice o vodě však již neupravuje způsob, jakým má být výsledek účasti veřejnosti zohledněn v přijatém plánu povodí.⁶⁹

⁶⁹ Srovnej čl. 7 Aarhuské úmluvy ve spojení s čl. 6 odst. 8 Aarhuské úmluvy.

3.9. Návrh směrnice o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí

Směrnice by měla v budoucnu zajistit veřejnosti přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí na úrovni členských států. Návrh směrnice o přístupu k právní ochraně ze dne 24. října 2003 v současné době prochází legislativním procesem.

3.9.1. Přístup k právní ochraně podle směrnice o přístupu k právní ochraně

Oprávněné subjekty

Veřejnosti je definována jako jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a v souladu s vnitrostátním právem též jejich sdružení, organizace a skupiny. Členové veřejnosti mohou napadat procesní i hmotněprávní stránky správních aktů a nečinnost orgánů veřejné správy, za předpokladu, že mají dostatečný důvod, anebo u nich trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje. Tuto podmínku nemusí splňovat tzv. kvalifikované entity (*qualified entities*), kterými jsou sdružení, organizace nebo skupiny, jejichž cílem je ochrana životního prostředí a jsou uznány podle čl. 9 Aarhuské úmluvy. Aby byla kvalifikovaná entita uznána dle čl. 9 Aarhuské úmluvy, musí splňovat následující požadavky (čl. 8):

- jde o nezávislou a neziskovou právnickou osobu
- jejím cílem je ochrana životního prostředí
- má odpovídající organizační strukturu zajišťující naplňování jejích statutárních cílů
- je založena v souladu s právem a aktivně pracuje na poli ochrany životního prostředí, a to alespoň po dobu, kterou určí členský stát (tato doba nesmí být delší než 3 roky)
- její roční uzávěrka je ověřena registrovaným auditorem.

Postup při uznávání organizací za kvalifikované entity upraví členské státy. Kvalifikovaná entita má právo podávat žalobu, pokud daná záležitost spadá do oblasti činnosti této organizace podle jejích stanov a do zeměpisné oblasti její působnosti.

Interní přezkum

Návrh směrnice stanoví, že soudnímu přezkumu má předcházet interní přezkum dodržení práva životního prostředí v rámci soustavy orgánů veřejné správy. Kompetentní orgán musí přezkoumat každou žádost o přezkum, pokud není zjevně neopodstatněná, a vydat odůvodněné rozhodnutí. Rozhodnutí má být vydáno jak nejdříve to je možné, nejpozději ve lhůtě 12 týdnů od přijetí žádosti. Pokud nelze žádost vyřídit v této lhůtě, musí to být oznámeno žadateli, včetně údajů o důvodech a době, kdy bude rozhodnutí vydáno.

Environmentální řízení

V případech, kdy o žádosti o interní přezkum nebylo ve stanovených lhůtách rozhodnuto nebo žadatel nepovažuje rozhodnutí dostačující pro zajištění souladu s environmentálním právem, má žadatel právo iniciovat environmentální řízení (*environmental proceedings*)⁷⁰. Návrh směrnice obsahuje též obecné požadavky na environmentální řízení: musí být spravedlivé, rychlé, objektivní, nikoliv nepřiměřeně nákladné a musí být zajištěna jeho přiměřenost a účinnost. Tyto charakteristiky odpovídají požadavkům, čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Návrh směrnice již dále neupravuje podrobnosti týkající se nákladů soudního řízení (čl. 9 odst. 5 Aarhuské úmluvy navrhuje alespoň zvážení zavedení systémů právní pomoci), které představují jednu z největších překážek v přístupu k právní ochraně.

Otázka přezkumu jednání soukromých osob

Dle čl. 3 směrnice mají členské státy povinnost zajistit, aby členové veřejnosti měli při splnění podmínek daných právním řádem členského státu přístup k environmentálnímu řízení v případě, že žádají o přezkum jednání či opomenutí soukromých osob, které je v rozporu s environmentálním právem. Toto ustanovení je tak vyjádřením požadavku čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy na zajištění možnosti přístupu veřejnosti (splňující kritéria daná vnitrostátním právem) k správnímu nebo soudnímu řízení, v nichž se projedná porušení environmentálního práva způsobené soukromými osobami.

⁷⁰ Pojem environmentální řízení označuje správní nebo soudní řízení (s výjimkou trestního řízení) před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem, jehož výsledkem je závazné rozhodnutí (čl. 2 odst. 1 návrhu směrnice o přístupu k právní ochraně)

3.10. Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni evropských orgánů

3.10.1. Úvod

Naplnění požadavků třetího pilíře na komunitární úrovni předpokládá zajistit přístup k právní ochraně i na úrovni orgánů ES.

Přístup k Evropskému soudnímu dvoru upravuje Smlouva o založení ES. Fyzická nebo právnická osoba má dle čl. 230 odst. 4 možnost podat žalobu na neplatnost proti rozhodnutím, která jsou jí určena, jakož i proti rozhodnutím ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiného sobě, která se jí bezprostředně a osobně dotýkají, a to pro nedostatek příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smlouvy o založení ES nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění anebo zneužití pravomoci. Formulace *bezprostředního a osobního dotčení* je v četné judikatuře ESD interpretována poměrně restriktivně⁷¹. Zejména tzv. *Plaumann test*⁷² představuje často nepřekonatelnou překážku přístupu k ESD zejména pro nevládní organizace.

Prvotní návrh nařízení o použití Aarhuské úmluvy, který předložila v říjnu 2006 Komise, posiloval v tomto ohledu postavení nevládních organizací naplňujících pojem kvalifikovaná entita, když jim v čl. 12 umožňoval po splnění podmínky podání žádosti o interní přezkum zahájit řízení před ESD v souladu s ustanoveními Smlouvy o založení ES⁷³. V Nařízení v podobě, jaké bylo nakonec přijato, je však tato možnost výrazně omezena.

3.10.2. Přístup k právní ochraně podle nařízení o použití Aarhuské úmluvy

Vnitřní přezkum

Soudnímu přezkumu předchází vnitřní přezkum orgánem ES, který správní akt vydal nebo který jej měl vydat. Čl. 10 odst. 1 přiznává nevládním organizacím, které

⁷¹ Srovnej *Plaumann&Co. v. Komise*, C-25/62, *Calpak v. Komise*, C-789-790/79, naopak rozhodnutí soudu prvního stupně *Jégo-Queré* T-177/01

⁷² Pro splnění této podmínky nestačí, byť velmi intenzivní vazba na rozhodnutí, vůči kterému by měla být žaloba na neplatnost zaměřena. Klíčová je uzavřenost skupiny potenciálních navrhovatelů, jež má naplňovat požadavek individuálního dopadu

⁷³ konkrétně by šlo o čl. 230 odst. 4 a čl. 232 odst. 3

splňují určitá kritéria⁷⁴, právo podat žádost o přezkum u orgánu ES. Předmětem přezkumu mohou být správní akty podle práva životního prostředí, jež tento orgán vydal, anebo nečinnost tohoto orgánu, pokud měl tyto správní akty přijmout.

Právo podat žádost o přezkum je přiznáno pouze nevládní organizaci, která je právnickou osobou. Musí jít o nezávislou neziskovou nevládní organizaci existující minimálně 2 roky, jejímž základním proklamovaným cílem je ochrana životního prostředí a navíc předmět, k němuž se žádost vztahuje, spadá do jejích cílů a činností a nevládní organizace tyto cíle svojí činností aktivně sleduje.

Žádost musí splňovat určité formální náležitosti⁷⁵, obsahovat odůvodnění a musí být podána písemně ve lhůtě 6 týdnů ode dne, kdy byl správní akt přijat, oznámen nebo zveřejněn (podle toho, co nastane později), případně 6 týdnů ode dne, kdy měl být správní akt vydán. Příslušný orgán ES má povinnost žádost posoudit, a pokud není zjevně neopodstatněná, vyjádří se k ní v písemné odpovědi, jež musí obsahovat odůvodnění. Původní návrh Komise stanovil, že orgán ES musí vydat rozhodnutí (*decision*), v průběhu legislativního procesu však byl tento pojem nahrazen pojmem písemná odpověď (*written reply*). Odpověď musí orgán ES zaslat nevládní organizaci co nejdříve, nejpozději ve lhůtě 12 týdnů od obdržení žádosti, a pokud to není možné, informovat žadatele o prodloužení lhůty a sdělit mu důvody, které k tomu vedly. I v tomto případě musí dodržet maximální stanovenou délku lhůty, která činí 18 týdnů od obdržení žádosti.

Soudní přezkum

Čl. 12 upravuje možnost vedení řízení u Evropského soudního dvora dle příslušných ustanovení Smlouvy o založení ES. Dle čl. 12 odst. 1 tak může tak nevládní organizace, která předtím podala žádost o interní přezkum podle článku 10 a která nesouhlasí s tím, jak byla věc v interním přezkumném řízení vyřízena, podat žalobu k Evropskému soudnímu dvoru. V úvahu by tedy připadala žaloba na neplatnost dle čl. 230 odst. 4 Smlouvy o založení ES. Tuto žalobu lze ovšem podat pouze proti rozhodnutí, resp. proti rozhodnutí ve formě nařízení, nikoliv však již proti písemné odpovědi, která je výstupem interního přezkumu. Dle čl. 12 odst. 2 může podnět k řízení⁷⁶ podat též nevládní

⁷⁴ Čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy umožňuje, aby strany ve svém právním řádu stanovily určitá kritéria, která musí osoby z řad veřejnosti splnit, aby měly přístup ke správním a soudním řízením

⁷⁵ Podrobnosti upravuje Rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení EP a R č. 1367/2006 a Aarhuské úmluvě, pokud jde o žádosti o vnitřní přezkum správních aktů

⁷⁶ Srovnaj oficiální české znění čl. 12. odst. 2 : „...může nevládní organizace podat žalobu k Soudnímu dvoru v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy.“ s oficiálním anglickým zněním tohoto ustanovení: „...organisation may institute proceedings before the Court of Justice in accordance with the relevant

organizace, která podala žádost o interní přezkum a orgán ES nesplnil svou povinnost jednat dle čl. 10 odst. 2 a 3, což zahrnuje povinnost posoudit žádost o vnitřní přezkum, vyřídit ji ve stanovených lhůtách a zaslat žadateli písemnou odůvodněnou odpověď. V tomto případě půjde o stížnost na orgán ES dle čl. 232 odst. 3 Smlouvy o založení ES, která je přípustná v případě, že orgán ES nevydal akt jí určený jiný než doporučení nebo stanovisko.

4. Účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v českém právu

4.1. Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu

Česká republika podepsala Aarhuskou úmluvu jako jeden z prvních signatářů 25. června 1998, ratifikovala ji 6. července 2004. Úmluva vstoupila pro Českou republiku v platnost 4. října 2004.

Na základě čl. 10 Ústavy jsou platné mezinárodní smlouvy vyhlášené ve Sbírce mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, inkorporovány do českého právního řádu, a stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného, než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Aarhuská úmluva je tedy součástí právního řádu České republiky a ostatní právní předpisy nižší síly s ní musí být v souladu. Pro přiznání aplikační přednosti před zákonem, podle všeobecně přijímaného názoru teorie i soudní praxe však musí být navíc i bezprostředně vykonatelná, tj. její ustanovení musí být dostatečně určitá a jasná natolik, že z nich lze dovodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.⁷⁷

Na otázku, zda ustanovení Aarhuské úmluvy splňují podmínku bezprostřední použitelnosti, panují v teorii i praxi rozdílné názory.⁷⁸ Rozhodovací praxe Nejvyššího

provisions of the Treaty.“ Dostupné na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=32006R1367&lg=cs

⁷⁷ Srovnej náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02

⁷⁸ Viz například Kusák, M.: Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy, in České právo životního prostředí č. 1/2006: “převážná většina ustanovení Aarhuské úmluvy je adresována smluvním stranám v podobě povinnosti zajistit určitá práva osobám z řad veřejnosti či dotčené veřejnosti, není možné překlenout nedostatky ve vnitrostátní právní úpravě přímou aplikací Úmluvy....Proto je třeba chápat ustanovení AU jako závazky České republiky, které

správního soudu zaujímá k postavení Aarhuské úmluvy proměnlivé stanovisko. Názor podporující přímou vykonatelnost Aarhuské úmluvy vyjádřil ve svém rozsudku v červenci 2006, ve kterém vychází z čl. 10 Ústavy a čl. 1 odst. 2 Ústavy, dle kterého Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva a „*právě imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky je v tomto případě určující. Nejvyšší správní soud je při současné právní úpravě povinen vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Jestliže je tedy... možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy.*“⁷⁹ NSS tak konstatoval, že Úmluva je bezprostředně použitelnou mezinárodní smlouvou.

Opačný názor pak NSS projevil v několika pozdějších rozhodnutích. Při rozhodování o aktivní žalobní legitimaci pro občanské sdružení k závěru, že „*Úmluva není mezinárodní smlouvou přímo použitelnou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy o aplikační přednosti Úmluvy před zákonem.*“⁸⁰ . Dle dalšího rozsudku „*Aarhuská úmluva poskytuje výslovně smluvním stranám volnost v tom, jak si... práva a procesní postupy k jejich ochraně uvedou do svých vnitrostátních úprav... a jak přizpůsobí svou právní úpravu Aarhuské úmluvě. Úmluva totiž poskytuje jen obecné zásady a povinnosti ukládá skrz vnitrostátní legislativu.*“ a dále že „*... Úmluva tedy vnitrostátní právo a samostatnou úpravu států předpokládá a respektuje. Tím si sama udává v tomto ustanovení charakter smlouvy, která není uplatnitelná přímo (self-executing) a nemá nástroje svého prosazování. Má pouze povšechný ráz a otevírá prostor pro politické uvážení zákonodárce strany úmluvy při vytváření příslušné legislativy.*“⁸¹ Tato tendence je patrná i v nejnovějších rozsudcích NSS⁸².

Vzhledem k členství v ES je pro Českou republiku podstatné, že Aarhuská úmluva je součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Tato skutečnost jí propůjčuje systémové vlastnosti práva komunitárního, tedy především, za splnění příslušných podmínek předepsaných komunitárním právem, přednost a přímý účinek. I kdyby ale ustanovení Úmluvy přímého účinku v právních řádech členských států schopná nebyla, orgány států mají stále povinnost konformního výkladu, tj. povinnost vykládat

je třeba vnitrostátním právem provést.”. Opačný názor zastává například Motzke., R.,: Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi in Planeta č. 6/2007.

⁷⁹ Rozsudek ze dne 18. července 2006 sp. zn. 1 Ao 1/2006-74

⁸⁰ Rozsudek ze dne 24. ledna 2007 3 sp. zn. Ao 2/2007-42

⁸¹ Rozsudek ze dne 19. června 2007 sp. zn. 5 As 19/2006-59 . Ohledně nemožnosti přímé aplikace čl. 6 Aarhuské úmluvy srovnej též rozsudek ze dne 29. března 2007 sp.zn. 2 As 12/2006-11

⁸² Např. rozsudek sp.zn. 9 Ao 1/2008 – 34 ze dne 18 září.2008, sp.zn.8 Ao 3/2008 – 59 ze dne 22. října 2008

vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodním právním závazkem ES.⁸³ Pro ČR je závazná i sekundární legislativa, která implementuje požadavky Aarhuské úmluvy do komunitárního práva. Pokud jde o směrnice, státy mají povinnost je transponovat do svých právních řádů a v případě, že tak řádně neprovedou ve stanoveném časovém limitu, se lze za určitých podmínek domáhat i jejich přímého účinku.

4.2. Přehled právní úpravy

V ČR byla v posledních letech přijata i novelizována řada předpisů za účelem uvedení českého právního řádu do souladu s požadavky Aarhuské úmluvy i příslušných komunitárních předpisů. Přesto má z hlediska naplňování požadavků zejména 2. a 3. pilíře Aarhuské úmluvy česká právní úprava značné nedostatky, výjimkou nejsou ani tendence omezovat práva daná Úmluvou.

Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech a o plánech a programech upravuje několik právních předpisů:

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád⁸⁴ obsahuje obecnou úpravu účastenství v řízení včetně procesních práv účastníků a úpravu navazujících odvolacích a přezkumných řízeních. Účastenství ve správním řízení je pro příslušné oblasti modifikováno zvláštními zákony, především zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny⁸⁵, zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů⁸⁶, zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů⁸⁷, zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu⁸⁸, který obsahuje i zvláštní úpravu územního a stavebního řízení. Stavební zákon upravuje též účast veřejnosti při tvorbě některých plánů a programů. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů⁸⁹ upravuje účast veřejnosti v procesech EIA a SEA. Dílčí úpravu účasti veřejnosti upravují i další zákony, například zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

⁸³ Tichá, T., Dvořák, L.: Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí in *Ekologie a právo* č. 6/2006

⁸⁴ Dále jen „správní řád“

⁸⁵ Dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“

⁸⁶ Dále jen „vodní zákon“

⁸⁷ Dále jen „zákon o integrované prevenci“

⁸⁸ Dále jen „stavební zákon“

⁸⁹ Dále jen „zákon EIA“

V případě přípravy právních předpisů je účast veřejnosti možná v nově zavedeném procesu RIA- hodnocení dopadů regulace a na základě Legislativních pravidel vlády.

Soudní přezkum aktů a nečinnosti orgánů veřejné správy upravuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.⁹⁰ Zvláštní ustanovení o přístupu k právní ochraně obsahuje i zákon o integrované prevenci, v současné době i návrh novely zákona EIA.

4.3. Účast veřejnosti při rozhodování o specifických činnostech

4.3.1. Účast veřejnosti v procesu EIA

Úvod

Proces posuzování vlivů na životní prostředí je upraven zákonem EIA. Účelem procesu EIA je zajistit, aby každý záměr, který by mohl mít významné dopady na životní prostředí, byl předmětem posuzování těchto vlivů, a to předtím, než je záměr povolen. Oproti právní úpravě většiny evropských zemí je zvláštností české právní úpravy procesu EIA fakt, že tato procedura netvoří součást samotného povolovacího řízení a ani ji nezajišťuje tentýž orgán.⁹¹ Tato skutečnost má význam pro transpozici požadavků směrnice EIA, které se tím pádem musí promítnout i do předpisů upravujících návazná řízení. K tomu ovšem nedošlo a proto dosud existuje řada rozporů české úpravy s požadavky směrnice EIA, které se týkají zejména úpravy navazujících správních řízení a možností soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v těchto řízeních.

Obsah

Proces EIA není správním řízením, nevztahuje se na něj správní řád (§ 23 odst. 12) a jeho výstupem je stanovisko (§ 10), které shrnuje všechny zjištěné vlivy na životní prostředí a navrhuje opatření pro jejich omezení nebo vyloučení. Stanovisko je pak povinným podkladem pro navazující rozhodnutí, samotný obsah stanoviska však není závazný: správní úřad, který rozhoduje v navazujícím řízení, bere při svém rozhodování obsah stanoviska v úvahu, ale v rozhodnutí postačí zdůvodnit, proč nebyly závěry a požadavky stanoviska respektovány (§10 odst. 4).⁹²

⁹⁰ Dále jen „soudní řád správní“ či „SŘS“

⁹¹ Tichá, T., Dvořák, L.: Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí in Ekologie a právo č. 6/2006

⁹² Tato koncepce procesu EIA jako co do obsahu nezávazného podkladu povolovacího řízení není sama o sobě s požadavky směrnice EIA v rozporu.

V procesu EIA se posuzují záměry, jimiž jsou stavby, činnosti a technologie uvedené v Příloze I tohoto zákona. Záměry jsou dále děleny do kategorií, podle toho, jestli podléhají procesu posuzování vlivů vždy, nebo pouze pokud bylo ve zjišťovacím řízení stanoveno, že mohou mít významný vliv na životní prostředí. Zákon stanoví i výjimky, kdy záměr procesu posuzování vlivů nepodléhá – jde o záměry, o kterých rozhodne vláda v případě nouzového stavu, stavu ohrožení a válečného stavu, z naléhavého důvodu obrany nebo plnění mezinárodních smluv a v případě, že záměr slouží k bezprostřednímu odvrácení důsledků nebo zmírnění nepředvídatelné události, která by mohla vážně ohrozit zdraví, majetek, bezpečnost obyvatelstva nebo životní prostředí (§ 4 odst. 2). Tato výjimka je koncipovaná v širším rozsahu, než jak připouští Aarhuská úmluva⁹³. Pokud vláda rozhodne o vyloučení záměru z posuzování, je dále povinna o tom informovat veřejnost a zvážit možnost jiného posouzení vlivu na životní prostředí a o jeho výsledcích veřejnost informovat veřejnost stanoveným způsobem. Ještě před vydáním rozhodnutí o záměru je povinna informovat Evropskou komisi.

Informování veřejnosti

Zveřejňování informací o dokumentech a jiných skutečnostech, které se vztahují k procesu EIA, je upraveno jednotně v §16. Příslušný úřad má povinnost zajistit zveřejnění informací o oznámení, místě a času konání veřejného projednání, dokumentaci, koncepci, a zveřejnění závěru zjišťovacího řízení a stanoviska. Tyto informace musí být zveřejněny na úředních deskách dotčených krajů a obcí, na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem, například v tisku. Je tak kladen důraz na účinnost informování veřejnosti. Za den zveřejnění se považuje den, kdy byla informace vyvěšena na úřední desce dotčeného kraje.

Do oznámení, dokumentace, posudku a koncepce je každému umožněno nahlédnout, přičemž příslušný úřad je povinen zveřejnit informace o tom, kdy a kde tak může veřejnost učinit.

Právo podat vyjádření

Každý má právo vyjadřovat se k oznámení, dokumentaci a posudku. Vyjádření je třeba zaslat písemně příslušnému úřadu ve stanovených lhůtách.

⁹³ Srovnej čl. 6 odst. 1 písm. c) Aarhuské úmluvy

Lhůty k vyjádření jsou následující: pro vyjádření k oznámení 20 dní, vyjádření k dokumentaci a posudek shodně 30 dní, přičemž k posudku se lze vyjádřit i ústně ještě při veřejném projednání. K vyjádřením zaslaným po těchto lhůtách nemusí úřad přihlížet. Lhůty jsou stanoveny v souladu s požadavkem Aarhuské úmluvy na rozumné lhůty pro jednotlivé fáze. Zaslání vyjádření ve stanovených lhůtách má značný význam i pro možnost účastnit se navazujících řízení (§ 23 odst. 9, viz dále).

Pokud úřad obdržel nesouhlasná vyjádření k dokumentaci nebo posudku, zajistí jejich veřejné projednání. Úřad je povinen zveřejnit informaci o veřejném projednání nejméně 5 dní před jeho konáním, veřejné projednání se má současně konat nejpozději 5 dnů po uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. Takto krátké lhůty nejsou v souladu s požadavkem směrnice EIA na stanovení dostatečného času k přípravě a efektivní účasti veřejnosti v procesu

Stanovisko

Výsledné stanovisko je vydáváno i na základě veřejného projednání a vyjádřením veřejnosti, která byla podána k jednotlivým dokumentům v průběhu procesu EIA.

4.3.2. Účast veřejnosti ve správním řízení

Správní řád

Úvod

Základní právní normou upravující správní řízení⁹⁴ je správní řád. Ve své části druhé a třetí upravuje otázku účastenství v řízení, procesní práva a povinnosti osob, postup správního orgánu, průběh řízení, vydání rozhodnutí, opravné prostředky. Ustanovení správního řádu se použijí, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

⁹⁴ Správním řízením se rozumí postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí konstitutivního nebo deklaratorního charakteru

Účast veřejnosti podle správního řádu

Účastníci správního řízení

Správní řád vymezuje účastníky řízení následujícím způsobem: první kategorií účastníků tvoří v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností se žadatelem musí vztahovat rozhodnutí, např. podíloví spoluvlastníci, v řízení zahajovaném z moci úřední jsou účastníky řízení dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit, nebo zrušit právo či povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají (§ 27 odst. 1, tzv. hlavní účastníci). Druhou skupinu tvoří další dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech (§ 27 odst. 2, tzv. vedlejší účastníci). Pojem dotčená osoba je vymezen v § 2 odst. 2, dle něhož je jí osoba, které se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Jde tedy o poměrně neurčité vymezení osob a bude úkolem správního orgánu v každém jednotlivém případě určit, kdo je dotčenou osobou. I tak je zřejmé, že půjde o užší okruh osob, než jak je vymezen pojmem dotčená veřejnost dle Aarhuské úmluvy.

Správní řád poskytuje větší práva hlavním účastníkům řízení. Hlavním účastníkem bude typicky žadatel o povolení k činnostem spadajícím do Přílohy I Aarhuské úmluvy, dotčená veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy bude, pokud vůbec, obvykle v postavení vedlejšího účastníka s menšími právy. Zvláštní zákon může vymezit účastníky i jiným způsobem, ti pak mají zásadně postavení vedlejších účastníků, pokud nestanoví zvláštní zákon jinak, nebo pokud jim nemají být rozhodnutím založeny, změněny nebo zrušeny práva či povinnosti, nebo má být rozhodnutím prohlášena existence nebo neexistence jejich práva či povinnosti, v tom případě mají postavení účastníků hlavních (§ 27 odst. 3).

V případě pochybností bude za účastníka považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Správní orgán pak rozhoduje deklaratorním usnesením o tom, zda osoba je či není účastníkem. Proti tomuto rozhodnutí se sice lze odvolat, ale samotné podání odvolání nebrání dalšímu projednání a dokonce ani rozhodnutí věci a může se tak stát, že i když bude odvolání vyhověno, tento účastník nebude mít žádnou možnost ovlivnit přijaté rozhodnutí (a to ani při využití práva učinit úkon, který v řízení zmeškal, ještě do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání).⁹⁵ Navíc je možné formulaci § 28 odst. 1 vykládat tak, že toto tzv. tvrzené (sporné) účastenství se připouští

⁹⁵. V praxi bude typicky poukázáno na nabytí práv jiných účastníků v dobré víře

pouze v *pochybnostech*, čili pokud správní orgán pochybnosti nemá, nebude s osobou, která tvrdí, že je účastníkem, jednáno podle tohoto ustanovení.⁹⁶

Oznamování a zpřístupňování informací

Sdělování a zpřístupňování informací upravuje správní řád v několika právních institutech:

Aktivním poskytováním informací je doručování. Provádí se jednak osobně – správní orgán doručuje sám, prostřednictvím obecního úřadu, policejního orgánu, obecní policie, provozovatele poštovních služeb, a to buď obyčejně nebo do vlastních rukou v případě nejdůležitějších písemností. Ve vhodných případech lze doručovat i elektronicky. Druhým způsobem doručování je veřejná vyhláška, což se provede vyvěšením písemnosti na úřední desce a jejím zpřístupněním na internetu. Podrobnou úpravu doručování obsahuje správní řád v § 19 – 26. Pro řízení s více než 30 účastníky, tzv. řízení s velkým počtem účastníků, platí ustanovení §144. Řízení s velkým počtem účastníků budou typicky řízení o povolení větších staveb. O zahájení takového řízení lze účastníky uvědomit veřejnou vyhláškou, doručování účastníkům kromě účastníků hlavních pak probíhá stejným způsobem. Je otázkou, jestli tento způsob odpovídá požadavku účinného informování veřejnosti.

Právo nahlížet do spisu náleží účastníkům a jejich zástupcům. S tímto právem je spojeno i právo dělat si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Z nahlížení i kopírování jsou vyloučeny ty části spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. V souvislosti s pořizováním kopií správním orgánem se uplatní zákon č.634/2004 Sb., o správních poplatcích – dle položky 3 zákona zaplatí zájemce o kopii za její pořizování 15 Kč za 1 stranu, přičemž občanská sdružení jsou od poplatku osvobozena. Výše poplatku je však nepochybně v rozporu s východisky Aarhuské úmluvy.⁹⁷

⁹⁶ O této otázce pak nemusí rozhodnout dle tohoto ustanovení, s takovou osobou jednoduše nebude jednat, případně jí tuto skutečnost sdělí pouze neformálním přípisem. Srovnej Černý, P.: Nový správní řád (nejen) z pohledu osob dotčených rozhodováním in *Via juris*, 1/2006, str. 5

⁹⁷ Není neobvyklé, že správní spis je značně rozsáhlý, při větším objemu kopírovaných listin se tak poplatek stává neúměrně vysoký.

Správní orgán umožní nahlédnout do spisu i jiným osobám, prokážou-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím dotčeno právo některého z účastníků, dotčených osob anebo veřejný zájem.

Pokud účastník řízení požádá o informace o řízení, správní orgán je povinen mu je poskytnout, pokud zákon nestanoví jinak (§ 36 odst. 2).

Podávání připomínek

Správní řád upravuje několika způsoby i právo podávat připomínky. Toto právo náleží pouze účastníkům. Ti mohou v řízení vyjádřit své stanovisko a zásadně jim musí být dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ještě před tím, než bude vydáno (§ 36 odst. 2 a 3). Účastníci mohou navrhnout důkazy.

Výsledek účasti veřejnosti

Účast veřejnosti musí být zohledněna v rozhodnutí správního orgánu. V souladu s požadavky Aarhuské úmluvy musí odůvodnění rozhodnutí obsahovat i konstatování, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků, stejně jako s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí (§ 68 odst. 3).

Opravné prostředky

Správní řád upravuje též možnost přezkumu správních rozhodnutí v rámci správní soustavy. Aarhuská úmluva správní přezkum neupravuje, v kontextu českého práva má však tato úprava význam pro přístup k soudní ochraně před nezákonnými rozhodnutími orgánů veřejné správy nebo jejich nečinností, která je poskytována ve správním soudnictví.

Účastenství podle zvláštních zákonů

Dle § 27 odst. 3 správního řádu jsou účastníky správního řízení také osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. V současné době takovou úpravu obsahují následující zvláštní zákony.

Zákon o ochraně přírody a krajiny

Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje účast občanů v záležitostech ochrany přírody. Podle odst. 1 tohoto ustanovení se ochrana přírody podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.

Dle odst. 2 je občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, za předpokladu, že má právní subjektivitu, oprávněno požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Předpokladem je, že občanské sdružení podá věcně a místně specifikovanou žádost. Věcnou specifikací je vymezení typu správních řízení, o která má občanské sdružení zájem, a to podle obsahu, nebo podle ustanovení právních předpisů. Místní specifikací je pak například území obce, chráněné krajinné oblasti, nebo celý obvod místní příslušnosti správního orgánu. Žádost se podává příslušným správním orgánům a je platná 1 rok ode dne podání, může se podávat opakovaně.

Občanské sdružení splňující podmínky odst. 2, které do 8 dnů ode dne, kdy mu správním orgánem bylo oznámeno zahájení řízení, písemně oznámí svoji účast v řízení, se stává jeho účastníkem⁹⁸. Aby mohla být účast veřejnosti účinná, bylo by vhodné stanovit delší lhůtu pro přihlášení občanského sdružení za účastníka řízení.

Účast v řízení tedy dle znění odst. 2 a 3 připadá v úvahu pouze v případě, že občanské sdružení předem podalo žádost o informování o zahajovaných řízeních.

Občanskému sdružení se zahájení řízení oznamuje individuálním písemným vyhotovením nebo zveřejněním na úřední desce správního orgánu a současně na internetu. Zejména druhý způsob oznámení ve spojení s krátkou lhůtou 8 dní, ve které se musí občanské sdružení přihlásit, je problematický ve vztahu k požadavku účinnosti informování dotčené veřejnosti.

Ustanovení § 70 představuje ovšem i přes uvedené výhrady významné oprávnění pro občanská sdružení. Je základem pro účast občanských sdružení nejen na správních řízeních dle tohoto zákona, ale i správních řízeních dle jiných zákonů, podle nichž se povoluje záměr s dopady na přírodu a krajinu⁹⁹. Umožňuje tak účast občanských sdružení

⁹⁸ A to v postavení vedlejšího účastníka dle § 27 odst. 2 správního řádu. Srovnej § 27 odst. 3 správního řádu.

⁹⁹ A to i bez výslovného odkazu zvláštního zákona. Srovnej §90 odst. 4 tohoto zákona, dle něhož je zákon o ochraně přírody a krajiny zvláštním ke zde vyjmenovaným předpisům, což se vztahuje i na určení okruhu účastníků správního řízení. Oproti tomu například zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie

například v řízeních podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, a zejména i územního a stavebního řízení podle stavebního zákona.¹⁰⁰

Úprava obsažená v § 70 je podle mého názoru správným krokem směrem k účinné účasti veřejnosti, který zohledňuje požadavky Aarhuské úmluvy na přiměřenost, včasnost a účinnost (s výše uvedenými výhradami) a informování v dostatečně rané fázi řízení, a mohla by být vzorem pro obdobnou úpravu i v dalších složkových předpisech.

Vodní zákon

Vodní zákon upravuje v § 115 odst. 6 a 7 účast občanských sdružení obdobně jako v zákoně o ochraně přírody a krajiny, okruh řízení, kterých se mohou občanská řízení při splnění dalších podmínek účastnit, je však omezen na vodoprávní řízení.

Občanské sdružení, jehož cílem je ochrana životního prostředí, má právo být informováno o zahajovaných správních řízeních vedených podle vodního zákona, pokud o tyto informace úřad požádá. Žádost musí být co do předmětu a místa řízení specifikována. Podá-li občanské sdružení do 8 dnů od sdělení informace o zahájeném řízení písemnou žádost, má postavení účastníka řízení vedeného podle vodního zákona.

Zákon EIA

Samotný proces EIA není správním řízením a není zakončen vydáním rozhodnutí. Výstupem tohoto procesu je stanovisko, které shrnuje všechny vlivy záměru na životní prostředí a navrhuje opatření pro jejich omezení či vyloučení. Stanovisko je pak podkladem pro navazující rozhodnutí, které je již vydáváno ve správním řízení podle zvláštních předpisů.

Zákon EIA upravuje i předpoklady účasti veřejnosti v těchto navazujících správních řízeních v § 23 odst. 9. Místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných

a ionizujícího záření a o změně a doplnění některých zákonů v tomto výčtu není a navíc výslovně stanoví, že žadatel je jediným účastníkem řízení (§ 14 odst. 1)

¹⁰⁰ Právě účast veřejnosti ve stavebním řízení podle §70 zákona o ochraně přírody a krajiny je předmětem návrhu změny tohoto zákona, který je v současné době projednáván v Poslanecké sněmovně ČR. Dle tohoto návrhu by měl být do §70 vložen nový odstavec 4, podle kterého by se ustanovení uvedeného paragrafu nevztahovala na stavební řízení (sněmovní tisk 580/0 <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=580&CT1=0>). Tento návrh vyvolal značný odpor mezi nevládními organizacemi i představiteli obcí a krajů.

podle zvláštních zákonů, nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujícího řízení, pokud byly kumulativně splněny tyto podmínky:

- a) Tyto subjekty podaly ve lhůtách stanovených zákonem EIA písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku
- b) příslušný úřad ve svém stanovisku uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a
- c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

Možnosti účasti na navazujících řízeních jsou na základě těchto podmínek velmi omezené. Je otázkou, zda zejména poslední dvě podmínky představují relevantní kritéria účastenství v navazujících řízeních, ostatně již samotná účast v procesu EIA by měla být zřejmým důvodem k účastenství v nich. Podmínka písm. b) je navíc problematická z důvodu, že zákon nestanoví pravidla, podle kterých správní úřad rozhodne, která vyjádření do svého stanoviska zahrne. Podmínka písm. c) pak vyzní poněkud zvláště vzhledem k tomu, že v navazujícím řízení se prakticky nelze nedotknout zájmů např. životního prostředí, když se projednává tentýž záměr. Uvedené ustanovení navíc svěřuje správnímu úřadu posuzování a rozhodování, k nimž není a ani nemůže být kvalifikován a navíc otevírá prostor úřední libovůli.¹⁰¹

Zákon o integrované prevenci

Zákon o integrované prevenci mimo jiné upravuje postup při vydávání integrovaného povolení. Dle §7 odst. 1 písm. d) jsou účastníky tohoto správního řízení též občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, a to za předpokladu, že se jako účastníci přihlásili správnímu úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti o vydání integrovaného povolení. Toto stručné shrnutí o žádosti údajů zveřejňuje správní úřad na své úřední desce a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno. Dále je za účastníka považuje také ten, kdo by jím byl podle složkových předpisů, pokud již není účastníkem dle výše uvedeného vymezení.

¹⁰¹ Srovnej Šremer, P.: Stanovisko č. 91 k projednávání zákona EIA v Senátu Parlamentu ČR, Společnost pro trvale udržitelný rozvoj, dostupné na http://www.stuz.cz/rs/index.php?option=com_content&view=article&id=105:stanovisko-91-k-projednavani-zakona-eia&catid=22:2001&Itemid=32

Účastníky řízení o vydání integrovaného povolení mohou být též občanská sdružení již zúčastněná v EIA procesu na základě § 23 odst. 9 zákona o EIA nebo přihlášená dle §70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Stavební zákon

Úvod

Správním řízením jsou i územní řízení a stavební řízení podle stavebního zákona. Povolovací řízení podle stavebního zákona jsou a nadále budou zásadními momenty pro konečné povolení určité činnosti, a jako taková by měla odpovídat požadavkům Aarhuské úmluvy.¹⁰²

Územní řízení

Účastníci řízení

Stavební zákon vymezuje účastníky územního řízení v § 85. Účastníky dělí na 2 kategorie: účastníci dle § 85 odst. 1, kterými jsou žadatel a obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn, mají některá další práva, která nepřísluší účastníků dle § 85 odst. 2. Kategorie účastníků dle druhého odstavce je klíčová z hlediska účasti veřejnosti. Patří mezi ně vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, pokud jde o osobu rozdílnou od žadatele, dále osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo pozemkům může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, společenství vlastníků jednotek, a konečně osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis. Do poslední jmenované skupiny účastníků budou patřit i osoby, které mají oprávnění být účastníky řízení podle §70 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo podle § 23 odst. 9 zákona EIA.

Informování dotčené veřejnosti

O zahájení územního řízení jsou účastníci dle §85 odst. 2 informováni veřejnou vyhláškou; pokud není vydán územní nebo regulační plán, doručuje se jim oznámení o zahájení řízení jednotlivě. Stavební úřad nařídí k projednání žádosti veřejné ústní jednání.

¹⁰² Tichá, T., Dvořák, L.: Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí in Ekologie a právo č. 6/2006

Jednání se tak může účastnit kdokoliv z řad veřejnosti. Účastníci musí být o nařízení termínu veřejného jednání informováni minimálně 15 dní předem.

Žadatel je povinen zajistit, aby informace o jeho záměru byla vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem nebo na vhodném veřejně přístupném místě v okolí stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit. Musí tak být učiněno bezodkladně poté, co bylo nařízeno veřejné jednání a do doby konání veřejného jednání. Důsledkem porušení této povinnosti je opakování veřejného jednání. Tato opatření jsou v souladu s požadavky na přiměřenost, včasnost a účinnost informování dotčené veřejnosti.

Podávání námitek a připomínek

Stavební zákon rozlišuje mezi námitkami, které mohou podávat účastníci řízení, a připomínkami, které může podávat veřejnost. Námitky musí splňovat určité formální i materiální požadavky, účastník v nich musí uvést skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení a důvody podání námitek. Podle toho, o jakého účastníka jde, se uplatní určitá obsahová omezení: osoby, které jsou účastníky podle §85 odst. 2 a), b), d) mohou uplatňovat námitky v rozsahu, v jakém je jejich právo dotčeno, osoby, které jsou účastníky podle zvláštních zákonů, mohou uplatňovat námitky v rozsahu, v jakém je dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se zvláštní předpis zabývá. Námitky by měly být primárně vypořádány mezi účastníky řízení, pokud o nich nedojde k dohodě, jsou stanovena pravidla pro jejich vypořádání. Ve výroku územního rozhodnutí musí být rozhodnuto i o podaných námitkách. Na připomínky podávané veřejností zákon nestanoví žádné obsahové požadavky. Připomínky veřejnosti musí být na rozdíl od námitek pouze vyhodnoceny v odůvodnění rozhodnutí.

V územním řízení se na rozdíl od obecné úpravy správního řízení ve správním řádu uplatňuje zásada koncentrace¹⁰³. Koncentrace spočívá v tom, že námitky a připomínky musí být podány nejpozději při ústním veřejném jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Nepřihlíží ani k námitkám k věcem, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního plánu nebo regulačního plánu.

Rozhodnutí

Územní rozhodnutí se doručuje účastníkům řízení podle §85 odst. 2 veřejnou vyhláškou.

¹⁰³ Srovnej § 36 odst. 1 a 2 správního řádu a § 89 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

Zjednodušené územní řízení

Pokud jsou splněny podmínky § 95, může se konat zjednodušené územní řízení. Při tomto řízení se nekoná veřejné ústní jednání a hrozí tedy, že by zájmy dalších účastníků a veřejnosti mohly být ohroženy. Stavební zákon proto stanoví určité možnosti těchto osob, jak projevit svůj nesouhlas se zjednodušeným řízením. Jednak toto zjednodušené řízení nelze konat bez souhlasu účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám. Účastníci řízení dále mají možnost podávat své námítky proti zjednodušenému řízení písemně ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění návrhu a úřední desce. Veřejnost má možnost ve stejné lhůtě podávat připomínky, ale pouze za předpokladu, že by mohl být ohrožen veřejný zájem podle zvláštních právních předpisů.

Územní souhlas

Při splnění podmínek § 96 je možné namísto územního rozhodnutí vydat v řízení obdobném zjednodušenému územnímu řízení územní souhlas. Pro toto řízení je ohledně účasti veřejnosti stanovena pouze povinnost žadatele zajistit, aby informace o jeho záměru byla bezodkladně poté, co ho oznámil, vyvěšena na veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, a to po dobu nejméně 30 dnů.

Ohlašování staveb

Při ohlášení stavby musí stavebník doložit, že o svém stavebním záměru prokazatelně informoval vlastníky sousedních pozemků a staveb. Tito vlastníci mají právo podat námítky příslušnému stavebnímu úřadu do 15 dnů ode dne, kdy byli stavebníkem informováni.

Stavební řízení

Účastníci řízení

Účastníky stavebního řízení vymezuje § 109. Jsou jimi stavebník, dále vlastník stavby nebo pozemku, pokud jimi není stavebník, vlastník jiné stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna nebo ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, vlastník sousedního pozemku nebo stavby, může-li být jeho vlastnické právo stavbou přímo dotčeno a nakonec společenství vlastníků jednotek.

Dle uvedeného vymezení je zřejmé, že postavení účastníků řízení může získat jen velmi malá část dotčené veřejnosti.¹⁰⁴

Informování účastníků

O zahájení řízení je stavební úřad povinen informovat známé účastníky, a to nejméně 10 dní před ústním jednáním. Pokud jsou splněny podmínky a stavební úřad tak rozhodne, je možné od ústního jednání upustit, v tom případě to ale musí sdělit účastníkům řízení a stanovit lhůtu v délce minimálně 10 dnů, ve které mohou uplatnit své námitky nebo důkazy. Účastníkům řízení, pokud nejde o stavebníka a majitele pozemku, se doručuje veřejnou vyhláškou. Veřejnou vyhláškou se doručuje též stavební povolení, pokud nejde o stavebníka a vlastníka stavby.

Námitky účastníků

Účastníci řízení mohou podávat námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, a to pouze pokud je jimi přímo dotčeno jejich vlastnické právo, právo odpovídající věcnému břemenu nebo právo provést stavbu založené smlouvou. V důsledku uplatnění koncentrační zásady je možné podat námitky nejpozději na ústním jednání a k námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, již stavební úřad nepřihlíží. Stavební úřad o nich rozhodne ve výroku stavebního povolení.

Zkrácené stavební řízení

Ve zkráceném stavebním řízení je namísto stavebního povolení vydáván certifikát autorizovaného inspektora. Stavebník v tomto řízení pouze stavebnímu úřadu oznamuje svůj záměr. Podmínkou pro konání tohoto zkráceného řízení je, že stavebník předem opatří vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Ve vyjádřeních mohou být obsaženy námitky proti provádění stavby, tyto pak autorizovaný inspektor posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. Způsob vypořádání námitek připojí autorizovaný inspektor k certifikátu. Pokud se při vypořádání námitek nepodaří odstranit rozpory, předloží je k vypořádání spolu s dalšími dokumenty stavebnímu úřadu. Stavební úřad pak

¹⁰⁴ Srovnej poznámku pod čarou č. 100. I bez výslovného stanovení se budou moci účastnit občanská sdružení dle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, viz též § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

rozhodne o vypořádání námitek stejně, jako by to bylo učiněno ve stavebním řízení, případně může rozhodnout o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení.

4.4. Účast veřejnosti na tvorbě plánů a programů

4.4.1. Účast veřejnosti v procesu SEA

Požadavky čl. 7 Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti při přípravě plánů, programů a politik upravuje zákona EIA prostřednictvím procesu SEA. Předmětem posuzování vlivů jsou koncepce, jimiž se rozumí strategie, politiky, plány a programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané (§ 3 písm. b)). Koncepce, na které se zákon vztahuje, jsou vymezeny v §10a:

- koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v Příloze I. zákona (tj. těch záměrů, které podléhají procesu EIA) vždy, pokud je dotčeno území více než 1 obce; v opačném případě pouze pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení
- koncepce, u nichž nutnost posouzení vyplývá ze zvláštního předpisu
- koncepce spolufinancované z prostředků fondů ES

Posuzování podléhají i změny těchto koncepcí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Předmětem posuzování naopak nejsou koncepce zpracováváné pouze pro účel obrany státu, pro případ mimořádných událostí a finanční a rozpočtové koncepce. Zvláštní úpravu pro posuzování některých koncepcí obsahuje stavební zákon.

Cílem posuzování je zjistit a zhodnotit předpokládané přímé i nepřímé vlivy těchto koncepcí a najít jejich nejvhodnější varianty, součástí tohoto procesu bude i stanovení preventivních opatření. Proces SEA je podmínkou pro schválení koncepce.

Poskytování informací

Poskytování informací veřejnosti je přehledně upraveno společně pro procesy SEA i EIA v § 16. Příslušný správní orgán je povinen zveřejnit informace o oznámení koncepce, návrhu koncepce, dokumentaci a o tom, kdy a kde je možné do nich nahlížet, místo a čas konání veřejného projednání, které je nutné zveřejnit minimálně 10 dní před jeho konáním. Dále musí zveřejnit závěry zjišťovacího řízení a stanoviska ke koncepci, podle zvláštní

úpravy pro posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (§10 i) zveřejňuje informace i o těchto dokumentech.

Stejně jako v procesu EIA je kladen důraz na účinnost informování veřejnosti, o výše uvedených dokumentech a skutečnostech je tedy třeba informovat na úředních deskách dotčených obcí a krajů, na internetu a ještě nejméně jedním způsobem v místě obvyklým. Úprava informování veřejnosti tak splňuje požadavky Aarhuské úmluvy i směrnice SEA na účinnou účast veřejnosti.

Právo podávat vyjádření

Každý se může vyjádřit k dokumentům přijatým v procesu posuzování vlivů koncepcí, a to zasláním písemného vyjádření příslušnému úřadu ve lhůtách stanovených zákonem EIA. Písemná vyjádření k návrhu koncepce může veřejnost podávat ještě do 5 dnů od konání veřejného projednání. Lhůty se vztahují k okamžiku zveřejnění těchto dokumentů a jsou stanoveny v souladu s požadavkem na rozumné lhůty tak, aby byla veřejnosti poskytnuta dostatečná doba na přípravu. Každý má právo účastnit se veřejného projednání návrhu koncepce a podávat připomínky.

Při vydávání stanoviska ke koncepci je správní orgán povinen vycházet mimo jiné i z podaných vyjádření a veřejného projednání.

4.4.2. Účast veřejnosti v plánování v oblasti vod

V oblasti plánování upravuje vodní zákon účast veřejnosti na přípravě Plánu hlavních povodí České republiky a plánech oblastí povodí.

Plán hlavních povodí České republiky

Plán hlavních povodí České republiky¹⁰⁵ je strategický dokument plánování v oblasti vod. Stanoví mj. rámcové cíle pro hospodaření s povrchovými a podzemními vodami, pro ochranu a zlepšování stavu povrchových a podzemních vod a vodních ekosystémů (§ 24 odst. 1 zákona o vodách). Plán pořizuje Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí a dalšími ústředními orgány a krajskými úřady, schvaluje ho vláda.

¹⁰⁵ Dále též „Plán“

Dle § 24 odst. 2 vodního zákona musí být návrh Plánu zveřejněn a zpřístupněn veřejnosti, která má právo podávat k němu připomínky. Vzhledem k tomu, že Plán podléhá též procesu SEA, otevírají se veřejnosti i další možnosti účasti při jeho přípravě.

Plány oblastí povodí

Plány oblastí povodí vymezují konkrétní cíle pro oblast povodí, pro kterou jsou zpracovány. Při pořizování plánů oblastí povodí se vychází z rámcových cílů Plánu, potřeb a zjištěného stavu povrchových a podzemních vod a potřeb využívání těchto vod v daném území (§ 25 odst. 1 zákona o vodách). Plány oblastí vod pořizují správci povodí ve spolupráci s krajskými úřady a ústředními vodoprávními úřady, schvalují je podle své územní působnosti kraje.

V souladu s rámcovou směrnicí o vodě se plány oblastí povodí zpracovávají ve třech etapách. Prvním krokem jsou přípravné práce, které zahrnují jednak časový plán a program prací pro zpracování plánu oblasti povodí, který musí být zveřejněn nejméně 3 roky před začátkem období, kterého se má plán týkat, jednak analýzu různých údajů týkajících se dané oblasti a na jejím základě zpracovaný předběžný přehled významných problémů nakládání s vodami zjištěných v povodí, který se zveřejní nejméně 2 roky před začátkem uvedeného období. Dalším krokem je zpracování návrhu plánu oblasti povodí, který musí být zpracován a zveřejněn nejméně 1 rok před začátkem období, kterého se má plán týkat. Posledním krokem je zpracování konečného návrhu plánu povodí.

Veřejnosti musí být současně s publikací zpřístupněny časový plán a program prací pro zpracování plánu povodí a návrh plánu povodí. K těmto dokumentům může veřejnost podávat připomínky.

Plány oblastí povodí jsou také předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, kterého se může veřejnost účastnit dle příslušných ustanovení zákona EIA.

4.4.3. Účast veřejnosti v procesu územního plánování

Územní plánování upravené stavebním zákonem je plánovací činnost orgánů veřejné správy, jejímž cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Územní plánování má poskytnout komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území za dosažení obecně prospěšného souladu často protichůdných veřejných i soukromých zájmů (§ 18).

Nástroje územního plánování jsou koncepční a realizační. Mezi koncepční nástroje patří územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Tyto nástroje patří do kategorie plánů, politik a programů dle článku 7 Aarhuské úmluvy. Realizačními nástroji jsou potom regulační plány (ve schváleném rozsahu), územní rozhodnutí a územní opatření.

Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje se vztahuje na celé území České republiky, zohledňuje nejen republikové, ale i přeshraniční a mezinárodní souvislosti. Jedná se o dokument, který pro stanovené území určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování (§ 31). Politika územního rozvoje je závazná pro ostatní koncepční nástroje.

Účast veřejnosti

Návrh politiky územního rozvoje včetně vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území (§32 odst. 2) pořizuje ministerstvo pro místní rozvoj. Tento návrh musí být zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup. Veřejnost má právo podávat k němu připomínky přímo ministerstvu pro místní rozvoj, a to ve lhůtě, kterou ministerstvo stanoví, přičemž tato lhůta musí činit nejméně 90 dní. Ministerstvo pak upraví návrh politiky územního rozvoje tak, aby byly zohledněny mimo jiné i připomínky veřejnosti. Sdělení o schválení politiky územního rozvoje se uveřejňuje ve Sbírce zákonů. Celý dokument musí být také zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Územní plánovací dokumentace

Územní plánovací dokumentaci tvoří zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Tyto koncepční nástroje rozvíjejí cíle a konkretizují úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje. Pro tyto nástroje platí některá společná ustanovení o účasti veřejnosti:

Veřejné projednání

Veřejnost se může účastnit veřejného projednání při pořizování územně plánovací dokumentace. Nařizuje ho pořizovatel, a pokud je to účelné nebo to vyžaduje rozsah řešeného území, nařídí jich i více na různých místech. Při veřejném projednání lze

uplatňovat písemné připomínky, ty se pak připojí k záznamu o průběhu veřejného projednání.

Zástupce veřejnosti

Při pořizování návrhu nebo konceptu územně plánovací dokumentace může být veřejnost zastupována zmocněným zástupcem. Tímto zástupcem může být fyzická nebo právnická osoba, která má plnou způsobilost k právním úkonům a byla zmocněna k zastupování předepsaným počtem občanů obce nebo kraje, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu nebo konceptu (§ 23). Zástupce veřejnosti může podávat námitky k zásadám územního rozvoje, územního plánu a územního opatření o asanaci nebo stavební uzávěře; o těchto námitkách zástupce veřejnosti musí stavební úřad vydat odůvodněné rozhodnutí.

Zveřejňování písemností

Písemnosti ve věcech územního plánování se doručují veřejnou vyhláškou, pokud tak stanoví stavební zákon. Pokud se zveřejňuje písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, kdy byla písemnost vyvěšena nejpozději. Jde tak o odchylku od správního řádu (§ 25 odst. 2 správního řádu). V případě potřeby se písemnost zveřejňuje i jiným způsobem v místě obvyklém.

Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje se pořizují pro území kraje a jejich účelem je stanovit zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání tohoto území. Vydávají se formou opatření obecné povahy podle § 171 an. správního řádu. Jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území.

Návrh zásad územního rozvoje pořizuje krajský úřad. Poté je předložen dotčeným orgánům k uplatnění jejich stanovisek, posouzen na úrovni ministerstev a na základě připomínek zúčastněných orgánů upraven. O upraveném návrhu se koná veřejné projednání. Po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky má být vystaven k veřejnému nahlédnutí. Proti návrhu je možné podávat připomínky a námitky: připomínky může podávat každý, právo podávat námitky přísluší kromě dotčených obcí též zástupci veřejnosti. Námitky musí být odůvodněny a musí obsahovat vymezení území dotčeného námitkou. Námitky i připomínky musí být podány nejpozději při veřejném projednání. Dotčené orgány se k nim vyjádří ve svých stanoviscích na závěr veřejného projednání.

Krajský úřad následně vyhodnotí výsledky veřejného projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách.

Může nastat situace, kdy po projednání návrhu zásad územního rozvoje bude nutné jej upravit nebo přepracovat. Pokud jde o podstatnou úpravu, je veřejnosti zaručeno právo účastnit se nového projednání stejným způsobem jako při předchozím projednání, včetně veřejného projednání a práva podávat námitky a připomínky.

Územní plán

Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce a podmínky pro jeho využití. Vydává se ve formě opatření obecné povahy¹⁰⁶. Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu obce a rozhodování v území.

Pořizování územního plánu

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce, a to buď z vlastního podnětu, nebo na návrh orgánu veřejné správy, občana obce nebo vlastníků nemovitostí na území obce. Návrh zadání územního plánu musí být zveřejněn a vystaven k nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne, kdy bylo vyvěšeno oznámení o projednání zadání na úřední desce. V této lhůtě může každý uplatnit své připomínky. Zákon však nestanoví povinnost pořizovatele brát tyto připomínky (na rozdíl od požadavků dotčených orgánů a krajského úřadu a podnětů sousedních obcí) v úvahu při úpravě návrhu.

Pokud je tak stanoveno v zadání územního plánu, zajistí pořizovatel zpracování konceptu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jde tedy o fakultativní část pořizování územního plánu. O konceptu se koná veřejné projednání, jehož čas a místo konání musí být zveřejněno nejméně 15 dní předem. Koncept musí být vystaven po dobu nejméně 30 dnů k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou se územní plán pořizuje.

Právo podávat připomínky náleží každému, právo podávat námitky pak mají zástupce veřejnosti a vlastníci nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb a opatření a zastavitelných ploch. Připomínky i námitky lze podávat ještě do 15 dnů ode dne veřejného projednání.

¹⁰⁶ k povaze územních plánů pořízených a vydaných za účinnosti starého stavebního zákona- zákona č. 50/1976 Sb., srovnej Rozsudek NSS ze dne 13.3. 2007 č. j. 3 Ao 1/2007 – 44. Dle tohoto judikátu územní plán pořízený za platnosti a účinnosti starého stavebního zákona není opatřením obecné povahy , což má i další důsledek ohledně nemožnosti soudního přezkumu dle § 101 an. SŘS

Na základě výsledku projednání konceptu se vypracuje návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, včetně návrhu nejvhodnější varianty řešení. K tomuto návrhu má být připojeno též vyhodnocení, jak byly zohledněny námitky a připomínky. Následně je pořízen návrh územního plánu. Tento návrh je projednán s orgány veřejné správy a posouzen krajským úřadem.

Řízení o územním plánu

O posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Návrh územního plánu musí být po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky vystaven k nahlédnutí veřejnosti u pořizovatele a v obci, již se týká. Právo podávat připomínky přísluší každému, námitky mohou podávat vlastníci dotčených nemovitostí a zástupce veřejnosti. Námitky musí obsahovat odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokládající dotčená práva a vymezení území dotčené námitkou. Námitky i připomínky musí být podány nejpozději při veřejném projednání, jinak se k nim nepřihlíží. O připomínkách se rozhodne v rámci vyhodnocení výsledků projednání a o námitkách se zpracovává návrh rozhodnutí. Návrh územního plánu pak, pokud je to nezbytné, bude upraven v souladu s výsledkem řešení rozporů dle rozhodnutí o námitkách. Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, musí být územní plán uveden do souladu s tímto rozhodnutím.

Regulační plán

Regulační plán stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, umístování a uspořádání staveb, vymezuje veřejně prospěšné stavby a opatření, klade si za cíl též vytvářet příznivé životní prostředí. V řešeném zastavěném území ve schváleném rozsahu nahrazuje územní rozhodnutí – v tomto případě se tak řadí již k realizačním nástrojům. Vydává se jako opatření obecné povahy. V odůvodněných případech je možné z rozhodnutí zastupitelstva obce spojit pořízení územního plánu a regulačního plánu, spojené veřejné projednání pak musí splňovat požadavky pro projednání územního plánu i regulačního plánu. Pokud je příslušným úřadem krajský úřad, je pořizování regulačního plánu spojeno s procesem EIA; za tím účelem obsahuje stavební zákon speciální úpravu (§ 72).

Pořizování regulačního plánu

Regulační plán se pořizuje buď z podnětu stanovených orgánů veřejné správy, nebo na žádost fyzické nebo právnické osoby, pokud tak stanoví zásady územního rozvoje nebo územní plán a zároveň obsahují zadání regulačního plánu.

Pokud jde o pořizování regulačního plánu z podnětu, musí být návrh zadání vystaven k veřejnému nahlédnutí v obci, pro jejíž území je pořizován, a to po dobu 15 dnů. Zároveň je toto vystavení oznámeno na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Ve lhůtě 15 dnů od zveřejnění má veřejnost právo uplatnit své požadavky na obsah zadání. I na základě požadavků veřejnosti pořizovatel regulační plán upraví. O návrhu regulačního plánu se pak koná společné jednání s dotčenými orgány a obcemi, kterého se veřejnost neúčastní.

Řízení o regulačním plánu

Řízení o regulačním plánu probíhá pro oba způsoby stejně. O návrhu regulačního plánu projednaném s dotčenými orgány se koná veřejné projednání. Informování veřejnosti je zajištěno veřejnou vyhláškou a vystavením návrhu regulačního plánu k veřejnému nahlédnutí v obci a u pořizovatele nejméně 15 dnů přede dnem veřejného projednání po dobu 30 dnů, a dále umístěním informačních tabulí se základními údaji o návrhu regulačního plánu na dotčených místech nejméně 30 dní před konáním veřejného projednání. Pro rozsáhlé plochy mimo zastavěné území se informace vyvěsí v místě určeném pořizovatelem.

Okruh subjektů, které mohou podat námitky proti návrhu regulačního plánu, je stejný jako okruh účastníků územního řízení, připomínky může podávat kdokoliv. Námitky i připomínky lze uplatnit nejpozději při veřejném projednání, k později uplatněným námitkám a připomínkám se nepřihlíží, na což musí být dotčené osoby upozorněny. Návrh regulačního plánu je upraven na základě výsledků veřejného projednání. Pokud dojde tímto způsobem k podstatné úpravě návrhu, koná se opakované veřejné projednání, ve kterém je zaručena stejná možnost účasti veřejnosti včetně podávání námitek a připomínek jako v předchozím veřejném projednání.

V další fázi má pořizovatel povinnost přezkoumat soulad návrhu regulačního plánu i s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv dotčených osob. Pokud jsou splněny i další požadavky, zastupitelstvo vydá regulační plán. Dojde-li později ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, musí být regulační plán i později uveden do souladu s tímto rozhodnutím.

4.5. Účast veřejnosti při tvorbě právních předpisů

4.5.1. Hodnocení dopadů regulace - RIA

Nástroj RIA je nově zaveden v českém právním řádu za účelem zlepšení kvality přijímaných právních předpisů. Jeho cílem je zvyšování kvality právních předpisů prostřednictvím systematického hodnocení dopadů navrhovaných či již existujících právních předpisů z oblastí hospodářské, sociální a environmentální.

Na začátku procesu RIA jsou stanoveny cíle a předpokládané výsledky právní úpravy. Následuje množství konzultací, analýz a hodnocení variant. Na závěr procesu RIA je vybráno řešení, které nejlépe naplňuje stanovený cíl. Z hlediska účasti veřejnosti je významné, že jednou z povinných součástí procesu RIA jsou konzultace s veřejností.

Metody zapojování veřejnosti upřesňuje dokument Návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, který přijalo ministerstvo vnitra 29. června 2007. Základem je určení dotčených subjektů, tedy těch, na které bude mít navrhovaná regulace přímý či nepřímý dopad. Cílem je oslovit alespoň zástupce těchto subjektů, kterými jsou zejména nevládní či profesní organizace a vytvořit např. pracovní skupinu nebo provádět jiné neformální konzultace. Do procesu přípravy se zapojuje i laická veřejnost: především je třeba veřejnosti návrh zpřístupnit, a to v rané fázi (např. na internetu nebo na jiných místech). Pak následují další kroky – např. veřejné připomínkové řízení nebo veřejné projednání či slyšení, semináře, vypracování informačních materiálů. Veřejnosti musí být předloženo co nejvíce informací a vysvětlení tak, aby se mohla skutečně zapojit a aby účast byla efektivní. Výsledky konzultací se předloží vládě a účast veřejnosti se vyhodnotí.

4.5.2. Legislativní pravidla vlády

Nová Legislativní pravidla vlády upravují připomínkování zákonů, nařízení a vyhlášek tak, že vedle povinných připomínkových míst, jimiž jsou ústřední orgány státní správy a další instituce, upravují i jiná připomínková místa, tedy veřejnost. Návrh právního předpisu se zveřejňuje na Portálu veřejné správy, který je veřejně přístupný. Všem připomínkovým místům, včetně veřejnosti, je stanovena základní lhůta k připomínkování v délce 15 dnů, která může být dále prodloužena. Na připomínky jsou ale kladeny poměrně náročné formální požadavky.

4.6. Přístup k právní ochraně

4.6.1. Úvod

Přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí znamená možnost napadat správní akty či nečinnost správních úřadů i soukromých osob u nezávislého a nestranného orgánu, v ČR je takovým orgánem pouze soud. Podle Aarhuské úmluvy se toto oprávnění vztahuje na tři oblasti: soudní ochranu přístupu k informacím, účasti veřejnosti na specifických činnostech a životního prostředí obecně. Přístup k soudům v právu na informace je z v českém právu zajištěn- dle způsobu porušení práva lze podat správní žalobu na nečinnost správního orgánu nebo na zrušení rozhodnutí. Soudní přezkum rozhodnutí, jiných aktů nebo nečinnosti, ke kterým došlo při rozhodování podle čl. 6 Aarhuské úmluvy je za okolností rozvedených v následujících kapitolách možný též ve správním soudnictví. Soudní přezkum nezákonných rozhodnutí o životním rozhodnutí dle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy není v českém právu nijak upraven.

4.6.2. Přístup k právní ochraně poskytované správními soudy

Obecnou úpravu přístupu veřejnosti k soudní ochraně obsahuje soudní řád správní. Jako prostředky ochrany připadají v úvahu následující právní instituty: v případě správních rozhodnutí žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 an.), kterou se lze domáhat zrušení nebo vyslovení nicotnosti rozhodnutí, v případě nečinnosti žaloba proti nečinnosti správního orgánu (§ 79)¹⁰⁷. Otázka přezkumu stanovisek EIA nespadá do působnosti soudního řádu správního.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Oprávněné osoby

Obecnou žalobu dle §65 odst. 1 může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu, a to buď přímo, nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Dle § 65 odst. 2 může žalobu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odst. 1, tvrdí-li, že postupem

¹⁰⁷ Soudní přezkum nečinnosti správního orgánu se při ochraně životního prostředí příliš nevyužívá, protože je neefektivní

správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Žalobu mohou podávat fyzické i právnické osoby, může tak učinit i občanské sdružení. Dle převažující judikatury je však občanským sdružením přiznáno právo domáhat se soudní ochrany pouze z důvodu porušení jejich procesních práv, pokud toto porušení mohlo vést k vydání nezákonného rozhodnutí. Dle čl. 9 odst. 2 však pro nestátní neziskové organizace platí předpoklad, že jakýkoliv jejich důvod je dostatečný a že mají práva, která mohou být porušována (ve smyslu čl. 9 odst. 2 písm. a) a b)) a je stanoveno, že se mohou domáhat přezkumu zákonnosti po hmotné i procesní stránce. Soudní výklad, který přiznává občanským sdružením pouze procesní práva, je tak v rozporu s Aarhuskou úmluvou.

Zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu upravuje § 66. Právo podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu má správní orgán, o němž to stanoví zákon upravující řízení před správními orgány a za podmínek v tomto zákoně uvedených, dále nejvyšší státní zástupce, pokud k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem, a nakonec i ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

Žalobu lze podat v případě, že žalobce vyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, pokud nejde o situaci, kdy bylo rozhodnutí změněno v jeho neprospěch na základě opravného prostředku někoho jiného. Aarhuská úmluva takovouto možnost připouští.

Efektivita soudního přezkumu

Aarhuská úmluva klade určité požadavky i na kvalitu soudního přezkumu, který má být především přiměřený a účinný. Česká právní úprava i soudní praxe vykazuje právě v tomto ohledu velké nedostatky. V otázkách ochrany životního prostředí je základním požadavkem včasnost zásahu, aby se předešlo jeho nevratnému poškození. Soudní řízení běžně trvají i několik let, proto soudní řád správní obsahuje možnost podat žádost o předběžné opatření (§ 38) a žádost o odkladný účinek (§ 73) s tím, že návrh na vydání předběžného opatření je nepřipustný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek. Toto ustanovení je soudy vykládáno tak, že postačuje pouze možnost obecně v typovém řízení (například územní řízení, stavební řízení) přiznat odkladný účinek, aby v takovém řízení nebylo možné podat návrh na vydání předběžného opatření, což velmi

zužuje okruh řízení, ve kterých tak učinit lze. Jedinou možností je pak tedy podat návrh na přiznání odkladného účinku napadeného rozhodnutí, jímž se pozastaví jeho účinky do skončení soudního řízení. Podmínky pro přiznání odkladného účinku jsou však stanoveny velmi přísně – soud žalobě přizná odkladný účinek, pokud jsou kumulativně splněny tyto podmínky:

- výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu
- přiznání odkladného účinku se nepřiměřeně nedotkne nabytých práv třetích osob
- není v rozporu s veřejným zájmem

Je zřejmé, že největší překážkou pro přiznání odkladného účinku bude zejména první podmínka. Kritérium nenahraditelné újmy je subjektivní a při extrémním výkladu nesplnitelné. Z formálně právního hlediska lze penězi nahradit téměř jakoukoliv újmu, včetně újmy na zdraví nebo smrti¹⁰⁸. I při méně přísném výkladu činí toto kritérium problém, protože tato újma musí hrozit žalobci, což v případě, že jde o občanské sdružení, je téměř nesplnitelné. Pozitivně lze v souvislosti s přiznáním odkladného účinku vnímat názor, který vyjádřil Nejvyšší správní soud: „žalobcům z řad dotčené veřejnosti musí být vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován. (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10 a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.“¹⁰⁹ Bohužel se toto rozhodnutí do rozhodovací praxe soudů promítá pouze ojediněle. V tomto ohledu pozitivní je rozsudek Krajského soudu v Ostravě¹¹⁰: „Ve věcech v nichž přiznání odkladného účinku navrhuji účastníci z řad dotčené veřejnosti, domáhající se přezkoumání rozhodnutí v záležitostech životního prostředí, je nutno vyložit ustanovení § 73 s. ř. s. ve světle závazků, které plynou státu z mezinárodního a evropského práva. Nelze proto lpět na podmínce nenahraditelné újmy způsobené výkonem nebo jiným právním následkem rozhodnutí žalobci za situace, kdy žalobcem je občanské sdružení hájící ochranu životního prostředí, které samo není subjektem práva na životní prostředí... a které - není-li nositelem práva hmotného - může v žalobě namítat pouze porušení svých procesních práv, když prokázání takovéto újmy by bylo pro žalobce krajně obtížné či

¹⁰⁸ Motzke, R., Podskalská, S.: Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi, Planeta, 6/2007

¹⁰⁹ rozsudek NSS ze dne 28. června 2007, sp.zn.. 5 As 53/2006-46

¹¹⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. března 2008, sp. zn. 22 Ca 43/2008- 35

nemožné. Naopak je nutno při posuzování návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě vyjít z povinnosti soudu zajistit realizaci principů přístupu dotčené veřejnosti k soudu, jak jsou formulovány v Aarhuské úmluvě a směrnici o EIA“. Pokud jde o podmínku neexistence rozporu s veřejným zájmem, je problémem v případě, že existuje veřejný zájem na uskutečnění povolené činnosti, například stavby silnice, který je ovšem v rozporu s veřejným zájmem na tom, aby se nepoškozovalo životní prostředí více, než je nutné, a též i veřejným zájmem na fungování právního státu. Důsledkem nepřiznání odkladného účinku ve spojení s neúměrně dlouhým trváním soudních řízení je pak situace, kdy i úspěch v soudním řízení nemá pro žalobce žádný význam, neboť zrušení správního rozhodnutí přichází často v době, kdy je již zásah proveden. Za účelem uvedení české právní úpravy do souladu s požadavky Aarhuské úmluvy by bylo vhodné podmínky pro přiznání odkladného účinku stanovit tak, aby byly reálně splnitelné, například stanovením alternativní podmínky hrozící újmy na veřejném zájmu (např. na životním prostředí) k podmínce nenahraditelné újmy. Případně by bylo možné odkladný účinek žaloby zavést jako pravidlo, z něhož by soud stanovil v konkrétním případě výjimku.

Součástí požadavku účinného soudního přezkumu jsou též jeho nízké náklady. Příliš vysoké náklady řízení se mohou stát faktickou překážkou přístupu k soudům a právo na přístup k právní ochraně se tak může stát pouze formální deklarací. Náklady řízení mohou tvořit soudní poplatky, hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, ušlý zisk účastníků, odměna právních zástupců, náklady spojené s dokazováním a tlumočné (§ 57 odst. 1). Za podání správní žaloby proti správnímu rozhodnutí se hradí poplatek 2000 Kč. Pokud správní žaloba neuspěje, je možné podat kasační stížnost k NSS za poplatek 3000 Kč. Náklady na kasační stížnost jsou navýšeny i o odměnu advokáta, jehož zastupování je při jejím podání povinné.

Přesto tyto náklady lze považovat za přiměřené a v souladu s Aarhuskou úmluvou. Problematická může pro žalobce být situace, kdy v případě, že ve věci nebude mít úspěch, nese nejen veškeré své náklady, ale hradí i náklady řízení správního orgánu.

4.6.3. Otázka přezkumu stanovisek EIA

Stanovisko EIA samostatně přezkoumatelné není, je ale možné jej přezkoumat v rámci soudního přezkumu vydaného konečného povolení, pro které tvořilo stanovisko

podklad. Tuto možnost potvrzuje i judikatura NSS,¹¹¹ která odkazuje mimo jiné i na ustanovení čl. 10a Směrnice EIA, dle kterého je v působnosti členských států, aby stanovily, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny: „*Úmluva ani směrnice nevyžadují samostatný přímý a bezprostřední přezkum jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinností, vztahujících se k záměru... Postačuje totiž jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovýmito úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. K zásahu do subjektivního práva stěžovatele však dochází až vydáním konečného rozhodnutí*“. Nejvyšší správní soud dále uvádí, že v řízení o správní žalobě soud k žalobní námitce stěžovatele přezkoumá dle § 75 odst. 2 i zákonnost napadeného stanoviska žalovaného. Základní problém ale spočívá v tom, že okruh osob oprávněných podat žalobu a jejím prostřednictvím napadnout i stanovisko EIA, je podstatně užší, než okruh osob účastnících se procesu EIA a zcela jistě se neshoduje s pojmem dotčená veřejnost, jak požaduje směrnice EIA.

Evropská komise již ve svém odůvodněném stanovisku ze dne 29. června 2007 upozornila Českou republiku, že úprava v zákoně EIA není v souladu s požadavky komunitárního práva.

K zajištění tohoto souladu byl vypracován vládní návrh novely zákona EIA a v září 2008 předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ke schválení.¹¹² Tímto návrhem je do § 23 zákona EIA vložen nový odstavec 10, který obsahuje aktivní legitimaci k podání správní žaloby mj. pro občanské sdružení a obecně prospěšnou společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví a kulturních památek, pokud podaly ve lhůtách stanovených v zákoně EIA písemné vyjádření k dokumentaci nebo k posudku.

Vhodným řešením, které by bylo v souladu s Aarhuskou úmluvou i požadavky směrnice EIA, by mohlo být zakotvení oprávnění podat správní žalobu (a též oprávnění účasti na řízeních navazujících na vydání stanoviska EIA) pro všechny subjekty, které spadají pod pojem dotčená veřejnost, jak ho vymezuje Aarhuská úmluva i směrnice EIA.¹¹³

¹¹¹ Viz například rozsudky NSS ze dne 14. června 2006 sp. zn. 1 As 39/2006-65 a ze dne 29. srpna 2007 sp. zn. 1 As 13/2007-63

¹¹² Návrh je dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=599&CT1=0> . V současnosti je projednáván ve 2. čtení v Poslanecké sněmovně.

¹¹³ To by předpokládalo mj. definici pojmu dotčená veřejnost v zákoně EIA

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 nárokům 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.

Seznam použité literatury

Knihy:

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha, 2007

Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 6. vydání, C.H.Beck, Praha, 2006

Jančářová, I.: Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, Masarykova univerzita, Brno, 2002

Karns, M. P., Mingst, K.: International organizations: the politics and processes of global governance, Lynne Rienner Publishers, 2004

Langrová, V.: Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, ASPI, 2007

Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2, Práva a svobody, 2. vydání, Linde, Praha 2002

Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: komentář a prováděcí předpisy podle stavu k 1.1. 2006, Linde, Praha 2006

Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů), sestavil Černý, P., Dohnal, V., ASPI Publishing, 2004

Samuelson, P. A.: Ekonomie, 18. vydání, Svoboda, Praha 2007

Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru, kolektiv autorů, Agnes, Praha 2008

Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000

Šturma, P. A kol.: Mezinárodní právo životního prostředí, IFEC, Praha 2004

Články:

Černý, P.: Nový správní řád (nejen) z pohledu osob dotčených rozhodováním, *Via juris*, I/2006

Damohorský, M.: Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo, *Právní stát- současnost a budoucnost*, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha, 2001

Hrušová, I., Štěrbová, M.: Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí podle mezinárodního a komunitárního práva a srovnání právní úpravy ČR s francouzským a německým systémem, *Právní rozhledy*, 15/2006

Humlíčková, P., Černý, P.: Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2007, *Zelený kruh*, 2008

Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?, *Sborník z mezinárodní konference*, Zelený kruh, 2008

Kusák, M.: Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy, *České právo životního prostředí* č. 1/2006

Motzke, R., Podskalská, S.: Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi, *Planeta*, 6/2007

Smolek, M.: Judikatura Evropského soudního dvora, *Ekologie a právo* č. 1/2007

Tichá, T., Dvořák, L.: Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, *Ekologie a právo* č. 6/2006

Tichá, T., Dvořák, L.: Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – dodatek k článku publikovanému v čísle 06/2006, *Ekologie a právo* č. 1/2007

Internet:

www.ucastverejnosti.cz

www.psp.cz

www.unece.org

www.participate.org

www.nssoud.cz

www.eur-lex.europa.eu

www.obcan.ecn.cz

www.env.cz

www.stuz.cz

www.eps.cz

PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING IN CZECH LAW, EC LAW AND INTERNATIONAL LAW

The purpose of my thesis is to provide an outline of the most important international, EC and Czech regulation of public participation in decision-making and to analyse its main requirements.

Public participation is an important principle that ensures the public to assert the right to live in an environment adequate to health and well-being and to fulfil its duty to protect the environment according to the shared responsibility principle. From another point of view, one of the characteristics of democracy is a functioning civil society where anyone can protect the environment as a public interest and public participation is an effective way to do that. Public participation in decision-making also enhances the quality and implementation of decisions that contributes to better public administration.

The thesis is composed of four chapters. The first chapter is introductory and it deals with the concept of public participation and its importance in modern democracies.

The second chapter concentrates on the international regulation of public participation. On the international level, the most important source of law is the Aarhus Convention. It regulates public participation in environmental decision-making together with access to environmental information and access to justice in environmental matters. The Convention sets out minimum standards of these rights to be ensured by the parties. Provisions concerning public participation in decision-making by public authorities on whether to permit specific activities are rather concrete, requirements for public participation concerning plans, programmes and policies and during preparation of normative instruments are defined less clearly in order to allow parties more flexibility in finding appropriate solution. With respect to the importance of the Aarhus Convention and its relation to other legal regulation, the provisions of the Convention form the basis for my thesis.

The third chapter focuses on the EC regulation of public participation and its relation to the Aarhus Convention. In 2005 the European Community became a party to the Aarhus Convention, thereby assuming responsibility to implement its provisions into EC law. Secondary legislation has been adopted for this purpose: it both lays down

requirements which should be implemented into the national legal systems of the member states and applies the provisions of the Convention to EC institutions.

The fourth chapter deals with public participation in Czech law. The Aarhus Convention and EC legislation impose requirements on public participation in the Czech national law. The level of their fulfilment in the Czech regulation is different according to the area of regulation and the type of decision-making. Generally the Czech legislation on public participation is deficient and the rights of public to participate in decision-making should be strengthened in many respects.

Klíčová slova

účast veřejnosti, dotčená veřejnost, Aarhuská úmluva

public participation, public concerned, the Aarhus Convention