

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Christoph Dürr

**ÚČAST VEŘEJNOSTI NA
ROZHODOVACÍCH
PROCESECH V RÁMCI OCHRANY
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Diplomová práce

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

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): červen 2010

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 8.7.2010

podpis

Poděkování

Chtěl bych tímto poděkovat JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za velice vstřícný přístup a cenné rady při konzultacích. Mé poděkování patří též mým rodičům, kteří mě podporovali při studiu, a v neposlední řadě i JUDr. Miroslavu Dudkovi a Veronice Síčové za pomoc a trpělivost při úpravách mé diplomové práce.

ÚVOD	5
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	7
1. ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVACÍCH PROCESECH V RÁMCI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V MEZINÁRODNÍM PRÁVU	8
1.1 AARHUSKÁ ÚMLUVA	8
1.1.1 Historie	8
1.1.2 Přístup České republiky k Aarhuské úmluvě	9
1.1.3 Obsah	9
1.1.4 Definice	10
1.1.5 Účast veřejnosti - obecně.....	12
1.1.6 Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech	13
1.1.7 Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí.....	18
1.1.8 Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů	20
1.1.9 Právní ochrana	21
1.1.10 Závěr.....	25
2. ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVACÍCH PROCESECH V RÁMCI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V EVROPSKÉM PRÁVU	26
2.1 VÝCHODISKA, HODNOTY A CÍLE ÚČASTI VEŘEJNOSTI.....	26
2.1.1 Úvod	26
2.2 OBECNÉ ZÁSADY A MINIMÁLNÍ NORMY PRO KONZULTACE ZÚČASTNĚNÝCH STRAN KOMISE.....	27

2.3	IMPLEMENTACE AARHUSKÉ ÚMLUVY DO EVROPSKÉHO PRÁVA.....	29
2.3.1	Úvod	29
2.3.2	Nařízení Evropské komise o použití Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Evropského společenství.....	30
2.4	ZÁVĚR.....	32
3.	ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI ROZHODOVÁNÍ O SPECIFICKÝCH ČINNOSTECH V ČESKÉM PRÁVU.....	33
3.1	ÚVOD	33
3.2	ZÁKON EIA	34
3.2.1	Úvod	34
3.2.2	Specifika procesu EIA v České republice	36
3.2.3	Dotčená veřejnost	37
3.2.4	Podmínky účasti na dalších řízeních	38
3.2.5	Aktivní procesní legitimace.....	39
3.2.6	Žaloba proti nečinnosti	41
3.2.7	Napadnutelnost stanoviska EIA.....	41
3.2.8	Odkladný účinek žaloby	41
3.2.9	Napadnutelnost hmotné zákonnosti rozhodnutí, aktů a nečinnosti 43	
3.2.10	Závěr.....	44
3.3	ZÁKON O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY	45
3.3.1	Osobní působnost	45
3.3.2	Dotčená veřejnost	46
3.3.3	Aktivní povinnost informovat občanská sdružení	47
3.3.4	Podmínky účasti občanských sdružení ve správních řízeních.....	47

3.3.5	Závěr	49
3.4	VODNÍ ZÁKON	50
3.4.1	Pojem	50
3.4.2	Účast veřejnosti na vodoprávním řízení	50
3.4.3	Účast veřejnosti při přípravě plánů povodí	51
4.	ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI TVORBĚ PLÁNŮ, PROGRAMŮ A POLITIK TÝKAJÍCÍCH SE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČESKÉM PRÁVU.....	52
4.1	STAVEBNÍ ZÁKON A ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNĚPLÁNOVACÍ DOKUMENTACE.....	52
4.1.1	Úvod	52
4.1.2	Politika územního rozvoje	53
4.1.3	Zásady územního rozvoje	55
4.1.4	Územní plán.....	55
4.1.5	Regulační plán	57
4.1.6	Problematika námitek	58
4.1.7	Soudní ochrana	58
4.1.8	Závěr	61
5.	ÚČAST VEŘEJNOSTI NA PŘÍPRAVĚ PROVÁDĚCÍCH PŘEDPISŮ A OBECNĚ POUŽITELNÝCH PRÁVNĚ ZÁVAZNÝCH NORMATIVNÍCH NÁSTROJŮ V ČESKÉM PRÁVU	62
5.1	ÚVOD	62
5.2	PŘIPOMÍNKOVÉ ŘÍZENÍ	62
5.3	NÁVRH POSTUPU ZAVEDENÍ METODIKY PRO ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI DO PŘÍPRAVY VLÁDNÍCH DOKUMENTŮ	63

5.4	MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	64
5.5	HODNOCENÍ DOPADU REGULACE - RIA.....	65
5.5.1	Úvod	65
5.5.2	Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace RIA	66
5.6	ZÁVĚR.....	67
6.	ROLE ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ ČR V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	68
6.1	ÚVOD	68
6.2	AKTIVNÍ PROCESNÍ LEGITIMACE NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ 69	
6.3	ZÁVĚR.....	70
	ZÁVĚR.....	72
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	76
	KNIHY	76
	ČLÁNKY.....	77
	INTERNET.....	78
	SUMMARY.....	79
	KLÍČOVÁ SLOVA	81

Úvod

Právní principy, které moderní demokratické státy chrání a zakotvují v textu svých ústav, jsou výsledkem mnohasetletého společenského vývoje. Tyto principy ovšem nejsou strnulými hodnotami. Naopak, jsou odrazem dynamiky společenských, ekonomických, politických a kulturních změn. Ve svém významu a obsahu se v průběhu času pouze přizpůsobují společenským potřebám. Ústavy jsou živé texty a některé ústavní principy jsou uznávány již po mnoho let, jiné ústavní principy se vyvíjejí a vznikají v recentní době a postupně se stávají součástí ústav. Mezi novější principy patří hmotné právo na příznivé životní prostředí.¹

Ústavní principy zpravidla bývají velmi obecné a dávají široký prostor pro jejich interpretaci, která je nutně vázána na společenské prostředí, ve kterém je aplikována. Platí tedy pravidlo, že obsah ústavního principu se postupně fungováním demokratických mechanismů vytváří a dotváří. To platí obzvláště u principů modernějších, jako je právo na příznivé životní prostředí.

Demokratické ústavy musí reflektovat naše hodnoty, a proto jsou sociální a politická hnutí při jejich stanovení nesmírně důležitá. Právě skrze politickou mobilizaci, skrze nároky lidí na ústavu, je ústava interpretována tak, aby reflektovala názory a chování společnosti. Tímto procesem argumentace o obsahu ústav se následně vytváří doktrína, která reflektuje, co lidé považují za spravedlivé a hodno ochrany. Koneckonců většina nejdůležitějších demokratických principů historicky nevznikla judikatorní či doktrinární činností soudců a učenců, ale exekutivními rozhodnutími, správními nařízeními nebo budováním institucí prosazujících lidská práva.

Výše nastíněné ústavněprávní vztahy a realita byly pro mě důvodem, proč jsem si vybral téma „Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí“. Jsem přesvědčený, že rozvoj takzvané „zelené demokracie“, tj. účasti veřejnosti při rozhodovacích procesech v ochraně životního prostředí, je v souvislosti s rostoucím tlakem na samotnou rovnováhu životního prostředí klíčový

¹ Viz článek 35 LZPS.

pro pozitivní změny. Je nezbytným předpokladem demokratického vyvažování rozličných společenských zájmů, které se střetávají v každodenním životě.

Příroda nemá v našem právním řádu právní subjektivitu, nemůže tedy mít ani žádná práva, která by mohla být před soudem hájena. Dochází zde ovšem postupně ke změnám ve vnímání životního prostředí.² Právě z tohoto důvodu je nutné, aby zájmy životního prostředí, doposud uplatňované skrze ústavní právo na příznivé životní prostředí, mohly být uplatňovány ve formě co nejširší účasti veřejnosti.

Společnost, která má přístup k informacím a možnost efektivního uplatnění svého práva na příznivé životní prostředí, má moc. Má moc ke změně. Osvěta a umožnění participace široké veřejnosti jsou nezbytným předpokladem pro efektivní konkurování silným lobbistickým tlakům a korupčním praktikám, pro zprůhlednění a kontrolu rozhodování veřejných orgánů a v neposlední řadě nástrojem ochrany životního prostředí. Podle mého názoru je Aarhuská smlouva, její cíle a hodnoty, které představuje, mechanismy, které zavádí, a na ní navazující legislativa, právním základem, na kterém stojí vývoj práva životního prostředí. Při sledování neochoty a neschopnosti vládních zástupců shodnout se na kompromisech³ je přístup „zdola nahoru“, kdy se jednotlivé pozitivní změny dějí přímou účastí lidí na konkrétních rozhodovacích procesech a kdy participace představuje samostatnou hnací sílu, o to důležitější.

² Taková právní koncepce ovšem není vůbec nemožná. Republika Ekvádor schválila ústavní změnu, která dává ekosystémům nezcizitelná práva. To znamená, že se stávají nositeli hmotných práv. Je to vůbec poprvé, co stát takto činí. Taková ústavní konstrukce má hluboký význam pro ochranu životního prostředí. Nadále tak kompenzace již není měřena ve vztahu k újmě vzniklé jednotlivci nebo více lidem, ale ve vztahu ke škodě na samotném ekosystému.

<http://www.guardian.co.uk/environment/2008/sep/24/ecuador.conservation>

³ Viz například výsledky Kodaňské konference.
http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/064-65646-334-11-49-911-20091130FCS65642-30-11-2009-2009/default_cs.htm

Seznam použitých zkratk

StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
LZPS	Listina základních práv a svobod, v platném znění
LPV	Legislativní pravidla vlády
RIA	Regulatory Impact Assessment
EIA	Environmental Impact Assessment
ZOKP	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění
Vodní zákon	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, v platném znění
Zákon EIA	zákon č. 100/2001Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění
EIA směrnice	směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.
Nařízení	Nařízení 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 Společenství z 28. června 2007
Unie	Evropská unie
ÚS	Ústavní soud České republiky
Úmluva	Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí
Komise	Evropská komise

1. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí v mezinárodním právu

1.1 Aarhuská úmluva

1.1.1 Historie

V 90. letech minulého století se uskutečnila série konferencí ministrů životního prostředí na půdě Evropské hospodářské komise OSN, jejichž cílem bylo usnadnit přístup k informacím o životním prostředí a umožnit účast veřejnosti na rozhodovacích procesech týkajících se ochrany životního prostředí.⁴

Na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji konané v Ri de Janeiru v Brazílii ve dnech 3. - 14. června 1992 byla přijata Deklarace o životním prostředí a rozvoji. Její článek 10 stanoví: „*Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, a musí mít také možnost podílet se na rozhodovacím procesu.*” Ačkoliv obsah deklarace nebyl právně závazný, byly jím položeny základy pro další vyjednávání.

Následovaly konference v Lucernu a v Sofii, na kterých se vyjednávalo o právně závazné podobě principů stanovených článkem 10 Deklarace z Rio de Janeira.

V roce 1998 byla na čtvrté ministerské konferenci EHK OSN v dánském Aarhusu předložena Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí.⁵

Ratifikací šestnáctou signatářskou zemí vstoupila Úmluva 30. října 2001 v platnost. Úmluvu ratifikovaly: Albánie, Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Dánsko, Estonsko, Gruzie, Itálie, Maďarsko, Makedonie, Kazachstán, Kyrgyzstán, Moldavská

⁴ Viz <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>

⁵ Dále jen „Úmluva“ či „Aarhuská úmluva“.

republika, Rumunsko, Tádžikistán, Turkmenistán a Ukrajina.⁶ K 29. lednu 2010 má Úmluva čtyřicet signatářů a čtyřicet čtyři ratifikací.⁷

1.1.2 Přístup České republiky k Aarhuské úmluvě

Ke sjednání Úmluvy došlo dne 25. 6. 1998 v Aarhusu. Pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 4. 10. 2004 (č. 124/2004 Sb. m. s.). Změna úmluvy byla přijata na druhém zasedání smluvních stran (25. - 27. 5. 2005, Almaty). Dle čl. 14 odst. 4 Úmluvy vstoupí změna v platnost pro strany, které ji ratifikovaly, schválily či přijaly devadesátý den poté, co depozitář potvrdí příjem oznámení o ratifikaci, schválení či přijetí od nejméně tří čtvrtin těchto stran. Změna Úmluvy upřesňuje postupy v informování a účasti veřejnosti na rozhodování o záměrném uvolňování GMO do životního prostředí. Vláda ČR dala souhlas k návrhu na přijetí změny svým usnesením č. 299 z 28. 3. 2007. S ratifikací změny Aarhuské úmluvy vyslovil souhlas Senát PČR dne 19. července 2007 usnesením č. 177 a Poslanecká sněmovna PČR dne 30. října 2007 usnesením č. 468.⁸

1.1.3 Obsah

Svou povahou je Aarhuská úmluva novým druhem environmentální smlouvy. Je spojením environmentálních a lidských práv, ochrany životního prostředí a vládní odpovědnosti. Upravuje součinnost mezi veřejností a správními orgány.⁹ Výjimečným prvkem Úmluvy oproti jiným multilaterálním environmentálním smlouvám je zakotvení povinností smluvních stran vůči veřejnosti.

Úmluva obsahuje preambuli, 22 článků a 2 přílohy. V prvním článku Úmluva stanoví: „*S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně*

⁶ Viz <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>

⁷ Viz http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#1

⁸ Viz http://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace

⁹ Viz <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>

v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“ Z věcného hlediska je tedy možné obsah Úmluvy třídit do tří okruhů, resp. pilířů:

- I. Zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti
- II. Aktivní účast veřejnosti na rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí
- III. Zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí.

Pouze ve svém souhrnu tvoří tyto tři pilíře efektivní nástroj ochrany práv. Chceme-li totiž, aby se subjekty chovaly ve vztahu k životnímu prostředí žádoucím způsobem, musíme jim zpřístupnit dostatek relevantních a srozumitelných informací, a to nejen o tomto prostředí a o jeho složkách, ale též o způsobech a metodách, jakými životní prostředí chránit (I. pilíř).¹⁰ Účast veřejnosti při rozhodování o životním prostředí (II. pilíř) vychází z desátého principu deklarace z Ria: *"Otázky životního prostředí jsou nejlépe řešeny za účasti všech dotčených občanů na přiměřené úrovni."*¹¹ Zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí (III. pilíř) je pak posledním ze tří věcných okruhů. Je jím zaručena soudní ochrana a vymahatelnost práv stanovených v předchozích dvou pilířích.

Výše zmíněné tři pilíře je navíc nutno interpretovat v souladu s cílem (čl. 1), definicemi (čl. 2) a všeobecnými ustanoveními (čl. 3). Tyto tři články nazýváme obecnou částí Úmluvy.

1.1.4 Definice

Mezinárodní smlouvy často používají termíny, jejichž obsah musí být stanoven přesně a určitě, aby nedošlo k nesprávné interpretaci takové smlouvy. Aarhuská úmluva v tomto smyslu není žádnou výjimkou. Nezbytnost definic je obzvláště významná, jelikož jednotlivé státy jsou povinny implementovat smlouvu do vlastního právního řádu. Mezi termíny, jejichž definice je důležitá v rámci Aarhuské úmluvy, patří "státní orgán", "veřejnost", "dotčená veřejnost" a "informace o životním

¹⁰ Viz Milan Damohorský a kol. Právo životního prostředí, str. 227

¹¹ Viz <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>

prostředí". Pro správnou implementaci práva účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech do národních právních řádů je důležitá především definice dotčené veřejnosti.

Veřejnost

Článek 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy stanoví: *"Veřejnost" znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny.*

Pojem "veřejnost" na základě této definice není předmětem žádných dalších podmínek. Tedy otázka, zda konkrétní člen veřejnosti je ovlivněn či zda má právní zájem, je pro vymezení veřejnosti irelevantní.

Dotčená veřejnost

Článek 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy stanoví: *"Dotčená veřejnost" (či „zainteresovaná veřejnost“ nebo „veřejnost, které se to týká“) je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.*

Vymezení pojmu dotčená veřejnost je důležité ve spojitosti s článkem 6 Aarhuské úmluvy při rozhodování o specifických činnostech a článkem 9 odst. 2 o přístupu k právní ochraně.

Dotčená veřejnost je pojem užší než veřejnost. Aby jednotlivý člen společnosti mohl být považován za dotčenou veřejnost, musí být pravděpodobné, že bude nebo může být ovlivněn environmentálním rozhodováním anebo musí mít určitý zájem na rozhodování. V této souvislosti je třeba stanovit, co je „určitý zájem“. V národních legislativách se často pro určení, zda konkrétní osoba může být účastníkem, používá legálního testu dostatečného zájmu. Úmluva pod dotčenou veřejnost zahrnuje jak veřejnost, jejíž konkrétní práva stanovená národním právním řádem mohou být

rozhodováním dotčena¹², tak i veřejnost s blíže nespecifikovaným zájmem na rozhodovací proceduře. Dotčená veřejnost tedy přesahuje pouhý právní zájem.

Zvláštní pozornosti se v daném článku dostává nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí. Tyto subjekty mají zvláště důležité postavení pro svou aktivní participaci na ochraně zájmů veřejnosti v ochraně životního prostředí. Důležitost jejich postavení také vedla k tomu, že se nevládní organizace podílely na sjednávání Aarhuské úmluvy.

1.1.5 Účast veřejnosti - obecně

Ve své ideální formě má účast veřejnosti představovat spolupráci mezi členy veřejnosti a státními orgány, jejímž cílem má být dosažení optimálních řešení při rozhodovací činnosti. Míra takové spolupráce je ovšem závislá na mnoha faktorech. V této souvislosti se hovoří o určité „stupnici“ účasti. Nejvyšší míra účasti, která se místy blíží přímé demokracii, je typická pro rozhodování o politických otázkách, které mají nebo mohou mít dopad na menší okruh členů společnosti. Děje se tak typicky při rozhodovací činnosti na úrovni lokálního charakteru. S přibývajícím komplexností řešených problémů a s rostoucím okruhem osob dotčených takovými problémy se role jednotlivých členů společnosti zmenšuje. Míra účasti tak osciluje mezi přímým rozhodováním přes konzultace až po pouhé právo být informován.

Možnost veřejnosti být součástí rozhodovacích procesů, její práva stanovená Aarhuskou úmluvou a tomu odpovídající povinnosti státních orgánů, nelze vnímat jako ztěžování činnosti státních orgánů a bránění plynulosti těchto procesů. Je naopak třeba roli veřejnosti chápat jako významný korektiv a kontrolní prvek. Veřejnost často skrze experty, neziskové organizace a další osoby upozorňuje na skryté chyby a ušetří tím státu nezřídka velké sumy peněz, které by jej takové chyby mohly stát.

Samotný pojem „účast veřejnosti“ Aarhuská úmluva ve svém textu nedefinuje. V této souvislosti třeba účast veřejnosti vykládat společně s hodnotami vyjádřenými

¹² Mezi taková práva lze zařadit například práva vlastnická, sociální, jakož i právo na příznivé životní prostředí.

v preambuli. Úmluva má zakládat mechanismus k efektivnímu uplatnění práva na život v příznivém, zdraví nezávadném prostředí. Má též zlepšovat a zvyšovat kvalitu správní činnosti a být kontrolním článkem. Veřejnosti je dán hlas, který veřejné orgány musí vnímat a reagovat na ně.

Účast veřejnosti je v Aarhuské úmluvě dělena na tři články. Článek 6 upravuje účast při specifických činnostech, které mohou mít na životní prostředí zásadní vliv. Mnoho z těchto činností je spojeno se stavebním právem. Článek 7 se zabývá plány, programy a politikami a možnostmi účasti veřejnosti při jejich tvorbě. Konečně článek 8 pokrývá účast veřejnosti na přípravě právních předpisů.

1.1.6 Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech

Článek 6 se aplikuje především na povolování navrhovaných aktivit. Jsou tím myšlena především specifická správní rozhodnutí: územní povolení, stavební povolení anebo sekundární povolení týkající se emisních či bezpečnostních povolení. Může se například jednat též o povolení k nakládání s určitým přírodním zdrojem nebo o povolení k vypouštění škodlivých látek do půdy, vody nebo ovzduší.

Věcná působnost

Písmena a) a b) článku 6 dohromady zakládají legální test pro věcnou působnost Aarhuské úmluvy. Písmeno c) pak vymezuje věcnou působnost negativně. Východiskem je pravděpodobnost zásadního zásahu navrhovaného záměru do životního prostředí.

Článek 6 odst. 1 písm. a) praví: „*Strany budou uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I.*“

Ustanovení článku 6 jsou tak aplikovatelná na všechny navrhované činnosti přílohy I. Navíc dle odstavce 20 této přílohy se sem zahrnují i všechny činnosti, které dle vnitrostátního právního řádu vyžadují EIA s účastí veřejnosti. Naopak některé

činnosti vyjmenované v příloze I. jsou za splnění určitých podmínek vyloučeny z věcné působnosti článku 6.¹³

Článek 6 odst. 1 písm. b) je již mnohem méně konkrétní a pouze vyzývá státy, aby samy stanovily, zda určitá činnost může mít „významný“ vliv na životní prostředí. Významnost vlivu je důležité kritérium, protože právě ona odlišuje environmentální rozhodnutí od jiných rozhodnutí. Významnost je proto třeba interpretovat v souladu s cíli a hodnotami Aarhuské úmluvy.¹⁴

Formální náležitosti informování veřejnosti

„Zainteresovaná veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením, nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování mimo jiné o ...“

Takto začíná článek 6 odst. 2, který stanoví minimální standardy pro účast dotčené veřejnosti, která má být informována způsobem, který je efektivní pro participaci na rozhodování.

Způsob informování, tedy zda má být proveden veřejným oznámením, nebo individuálně, musí především být efektivní, adekvátní a včasný. Informace musí být obsahově pochopitelné, aby veřejná participace byla jednodušší. Důležité je navíc, aby informace byly poskytovány ve fázi, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřeny. Pouze tak může být účast efektivní a zároveň může mít skutečný vliv na výsledek rozhodovacího procesu.

Při interpretaci odstavce 2 je třeba vycházet z toho, že informace dále konkretizované uvádějí „mimo jiné“. Tvůrci Úmluvy tak přáli, aby oznámení obsahovalo více informací než je určeno v daném odstavci, a dali tak zákonodárcům prostor na stanovení dalších informací.

¹³ Odstavec 21 přílohy I. praví: „*Ustanovení článku 6, odstavce 1 (a) Úmluvy se nevztahuje na žádný ze shora uvedených projektů uskutečňovaných výlučně nebo především pro výzkum, vývoj a testování nových metod nebo výrobků a na dobu kratší než dva roky, pokud u nich neexistuje potenciál pro vyvolání významných nepříznivých environmentálních nebo zdravotních účinků.*“

¹⁴ Ačkoliv Aarhuská úmluva sama definuje pojem významný, Espoo úmluva tak činí. Kritérii mohou být velikost záměru, efekt na lidské zdraví, živočichy nebo organismy nebo místo, kde má být záměr realizován.

Účast veřejnosti a EIA

Článek 6 odst. 2 písm. e) Aarhuské úmluvy zní: „*Zainteresaná veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování mimo jinéo skutečnosti, zda navrhovaná aktivita podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v rámci národního systému či v rámci systému posuzování vlivů přesahujících státní hranice.*“

Tento článek je třeba chápat tak, že pro aplikaci Aarhuské úmluvy není rozhodující, zda rozhodování o určité činnosti vyžaduje proceduru EIA¹⁵, ale spíše zda sama činnost, o níž se má rozhodovat, spadá pod článek 6 odst. 1 Aarhuské úmluvy. EIA sama o sobě totiž není povolením či autorizací k činnosti. Nepředpokládá-li tedy rozhodování o určitém záměru proces EIA, neznamená to, že by proto nespadal pod článek 6 Aarhuské úmluvy. Je-li však třeba EIA k rozhodování o záměru stanoveném přílohou k Aarhuské úmluvě, musí i procesu EIA být umožněna účast veřejnosti.

Příloha I. Aarhuské úmluvy navíc v paragrafu 20 stanovuje, že „*jakákoli činnost nezahrnutá do odstavců 1 až 19 výše, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivu na životního prostředí (EIA) v souladu s vnitrostátní legislativou,*“ je činností podle článku 6 odstavce 1 (a). Účast veřejnosti tedy musí být stanovena vnitrostátní legislativou. Pouze pak je Aarhuská úmluva aplikovatelná.¹⁶

Lhůty

Dle článku 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí být stanoveny určité lhůty, aby účast na rozhodování skutečně mohla být účinná. Aarhuská úmluva proto vyžaduje, aby strany inkorporovaly do svých právních řádů rozumné časové lhůty. Časové lhůty musí být přiměřené různým fázím rozhodovacího procesu. Mají tak zajistit, aby veřejnost mohla informace jí poskytnuté zpracovat, aby měla čas dohledat další relevantní informace od příslušných orgánů, aby měla čas připravit se na veřejné projednání nebo připomínkové řízení a aby se mohla efektivně účastnit takových

¹⁵ Environmental Impact Assessment

¹⁶ Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United, str.101

slyšení. Často totiž informace poskytnutá může vyžadovat zjištění dalších informací, které správní orgány již nejsou nuceny poskytovat bez požádání. Dále platí, že kdyby stranám sice byly poskytnuty lhůty, které by ovšem byly příliš krátké, ani příprava by nemohla být efektivní a účel efektivní účasti by byl zmařen.

Odstavec 4 navazuje na předchozí. Jestliže předchozí stanovil kritérium délky lhůt, další ukládá povinnost zapojit veřejnost do rozhodovacího procesu brzy, tedy „v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná“. Rozhodující orgán se tedy musí ještě nacházet ve fázi shromažďování a zpracovávání informací, aby případné návrhy ze strany veřejnosti mohly být brány na zřetel a mít reálný vliv na výsledek rozhodování. U komplexních rozhodnutí proto musí veřejnost být účastna při každé fázi, která může mít zásadní vliv na konečný výsledek.

Povinnosti žadatele

Odstavec 5 nabádá strany, aby přesunuly, kde je to vhodné, informační povinnost i na případné žadatele ještě předtím, než podají žádost. Cílem je ulehčit administrativní zátěž správním orgánům a zároveň minimalizovat případné spory mezi veřejností a žadatelem. Tímto způsobem je možné vyvarovat se pozdějších konfliktů.

Strany by měly případné žadatele vést k identifikaci dotčené veřejnosti. Žadatelé často znají lépe místní poměry, a jsou proto schopni přesněji určit dotčenou veřejnost. Dále by případní žadatelé měli být vedeni k tomu, aby iniciovali přímé konzultace s dotčenou veřejností, která tímto způsobem lépe pochopí jejich záměry a cíle. Pomocí těchto postupů se tak může žádost korigovat a sladit s požadavky dotčené veřejnosti ještě předtím, než je podána u správních orgánů.

Přístup k přezkoumávání všech relevantních informací pro rozhodování

Důležitým předpokladem pro účast veřejnosti na rozhodování je přístup k podkladům. Aarhuská úmluva proto nařizuje státním orgánům povinnost poskytovat dotčené veřejnosti přístup k veškerým dostupným informacím relevantním pro rozhodování. Podobné postavení mívají účastníci správních řízení.

Aarhuská úmluva toto právo přenáší na širší skupinu osob, na dotčenou veřejnost. Informace musí být poskytnuty zdarma a co možná nejdříve. Odstavec dále stanovuje minimum relevantních informací, které je třeba sdělit.

Právo předkládat

Jestliže dotčená veřejnost má právo na relevantní informace, tak odstavec 7 jde ještě dále v tom, že nejen dotčené veřejnosti, ale „celé veřejnosti“ garantuje právo podávat jakékoli připomínky, informace, rozборы nebo stanoviska. Státní orgány nemohou předkládanou informaci odmítnout s tvrzením, že by informace nebyla relevantní. Takové posouzení je na předkladateli.

Povinnosti stran vůči zúčastněné veřejnosti

Jestliže veřejnost má právo na to, aby jí byly aktivně poskytovány informace ze strany státních orgánů a jestli má právo reagovat na poskytované informace předkládáním dle předchozího odstavce, je též třeba upravit povinnosti, které z toho vyplývají státním orgánům. Jen tak může účast být účinná. Tyto povinnosti stanovují odstavce 8 a 9 článku 6.

Dle odstavce 8 „*strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti*“. To je v praxi obecného správního práva vyjádřeno nutností písemného zdůvodnění. Toto zdůvodnění musí popsat, jak byl orgánem brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti a jaký je právní základ rozhodnutí.

Obdobně jako odstavec 7 též odstavec 9 zohledňuje celou veřejnost, když stanoví: „*Pokud bylo rozhodnutí vydáno státním orgánem, strany zajistí, aby veřejnost o něm byla okamžitě informována v souladu s příslušnými postupy. Strany zpřístupní veřejnosti text rozhodnutí a důvody i hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno.*“ Důležitá je včasnost sdělení rozhodnutí. Cílem Aarhuské úmluvy je napomoci k ochraně životního prostředí účastí veřejnosti. Taková ochrana musí být efektivní. Pokud by například bylo vydáno rozhodnutí o stavebním povolení, to by nebylo zveřejněno dostatečně brzy a stavba by započala ještě předtím, než došlo k jeho zveřejnění a osoba k tomu oprávněná by nemohla podat odvolání, kterým by zabránila stavbě, ochrana by efektivní nebyla. Je proto nutné, aby rozhodnutí bylo

zveřejněno co nejdříve. Následky realizace schváleného záměru často již nejsou zhojitelné. Z toho důvodu je okamžité informování v právu životního prostředí důležité.

1.1.7 Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí¹⁷

Článek 7 Aarhuské úmluvy upravuje účast veřejnosti s ohledem na přípravu plánů, programů a politik. Práva veřejnosti a povinnosti orgánů jsou definovány méně přesně než v článku 6 Aarhuské úmluvy. Stranám je tak poskytována větší flexibilita při implementaci účasti veřejnosti podle tohoto článku. Je nutno rozlišit úpravu plánů a programů na jedné straně a politik na druhé. Pro prvně jmenované jsou do článku 7 inkorporována i určitá ustanovení článku 6. Navíc zde také najdeme výslovný odkaz na cíle této úmluvy.

Termíny „plány“, „programy“ a „politiky“ v Aarhuské úmluvě definovány nejsou. V některých státech jsou právně definovány, jinak se interpretují dle svého obvyklého významu.

Aarhuská úmluva a SEA

Ačkoliv Úmluva výslovně nevyžaduje posuzování (assessment), určitý právní základ pro zvážení environmentálních dopadů plánů, programů a politik je pro implementaci článku 7 nutný. SEA¹⁸ je popisována jako *„proces, který napomáhá posuzovat environmentální dopady navrhovaných vývojových plánů, programů a politik. Pomáhá tak tvůrcům politik podporovat širokou účast veřejnosti při tvorbě takových politik, identifikovat a předvídat dopady obsáhlých vládních programů a napomáhá takové informace brát na zřetel v brzkém stádiu tvorby politik.“*¹⁹ Je to mechanismus pro organizaci veřejné debaty o navrhovaných a alternativních strategiích.

¹⁷ Viz Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 114 násl.

¹⁸ Proces SEA je zkratka z anglického Strategic Environmental Assessment, česky též strategická EIA.

¹⁹ Přeloženo z Sofia Initiative Environmental Impact Assessment, “Policy Recommendations on the Use of Strategic Environmental Assessment in Central and Eastern Europe and in Newly Independent States”, ARH.CONF/BD.17.

SEA je především důležitá pro integraci environmentálních zájmů do národních sektorálních politik, jako je doprava, turismus, transport, energie apod. V České republice je SEA právně závazná. Stalo se tak přijetím zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.²⁰ Jejím přijetím tak Česká republika provádí implementaci článku 7 Aarhuské úmluvy.

Povaha plánů a programů

Článek 7²¹ Aarhuské úmluvy mluví o plánech a programech, které se týkají životního prostředí, ne pouze takových, které mohou mít vliv na životní prostředí. Může se jednat o územní plánování, o regionální strategie nebo sektorální plánování v turismu, dopravě či energetice nebo o komplexní strategie jako národní a lokální environmentální akční plány.²²

V článku 7 je dále stanoveno, že prováděcí nebo jiná opatření musí být přijímána v transparentním a spravedlivém rámci. Tento požadavek je předpokladem efektivity participace. Navíc informace týkající se tvorby plánů a programů musí být zpřístupněny způsobem k tomu vhodným, musí být relevantní a obsahovat údaje jako například fakta a analýzy, které veřejnosti slouží k lepší identifikaci záměrů navržených plánů a programů. Lze tak provést zpřístupněním informací v elektronických databázích.

Aarhuská úmluva stranám smlouvy klade za úkol, že „*příslušné státní orgány vymezi veřejnost, která se může účastnit, přičemž budou brány v úvahu cíle této úmluvy*“. Strany by se při vymezení veřejnosti měly řídit cíli a účely preambule. Jinými slovy, Aarhuská úmluva klade stranám povinnost jednat zodpovědně při identifikaci

²⁰ Srovnej kapitolu 3.1.2 zákon EIA.

²¹ „*Strany přijmou prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a to v transparentním a spravedlivém rámci, přičemž již poskytny nezbytné informace veřejnosti.*“

²² Jedním ze způsobů, jakým se veřejnost může účastnit tvorby vývojových plánů, je při čerpání z evropských strukturálních fondů. Členské státy musí sestavit vývojové plány, na základě kterých jim následně může být poskytnuta finanční pomoc. Vzniká přitom partnerství mezi veřejnou správou a sociálními a ekonomickými partnery. Typicky veřejnost může podávat připomínky k návrhům plánů, může se účastnit veřejného projednání plánů a neziskové organizace mohou zasedat v komisích, které monitorují přípravu návrhů vývojových plánů.

veřejnosti. Má tak být především brán ohled na zájem, který by jednotliví jedinci mohli na věci mít.

Účast při tvorbě politik

Aarhuská úmluva je při formulaci účasti veřejnosti na tvorbě politik méně striktní než u plánů a programů. Stanovuje: „*Strany budou usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.*“ Důvodem pro takovou dikci je složitost politik, které často vyžadují zevrubné znalosti a chápání historických, právních a společenských souvislostí. Obecně bývají politiky navíc formulovány méně konkrétně než plány a programy.

1.1.8 Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů

Tato forma účasti je stanovena článkem 8. Úmluva uznává, že veřejnost má také právo účastnit se na procesu tvorby zákonů a jiných právních předpisů. Toto je vyjádřeno i v textu preambule: „*Uznávajíce, že ve všech odvětvích státní správy je žádoucí transparentnost...*“ Co se týká zapojení veřejnosti do činnosti parlamentů, zde byly smluvní strany při sjednávání smlouvy zdráhavé. Tento článek se tak vztahuje především na moc výkonnou při její roli v normotvorné činnosti. Povinnosti zde stranám kladené jsou ve srovnání s předešlými dvěma články vyjádřeny poměrně velkoryse:

*„Strany budou prostřednictvím státních orgánů **usilovat** o podporování účinné účasti veřejnosti...“*

Nicméně i takto stanovená povinnost musí být implementována konkrétními postupy, má-li splnit cíle Úmluvy. Splňují-li strany požadavky na ně kladené, je třeba posoudit podle toho, zda vyvíjejí skutečnou snahu, ne pouze podle výsledků.

Článek 8 zdůrazňuje účast veřejnosti v konkrétní fázi rozhodovací činnosti: při přípravě normativních aktů státními orgány. Ačkoliv výkonná moc má za úkol činit rozhodnutí založená na konkrétních faktech a okolnostech, přísluší jí též důležité místo v normotvorném procesu.

„Strany budou usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti státními orgány- ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny - v přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.“ (čl. 8 odst. 1)

Článek počítá s účastí státních orgánů v legislativním procesu až do okamžiku, kdy návrh připravovaný exekutivou je zaslán zákonodárcům. V mnoha zemích hrají orgány výkonné moci rozhodující roli při přípravě legislativy. Jelikož zákonodárné orgány jsou instituce s kompetencí konečného přijetí právních aktů, nelze považovat orgány výkonné moci za zákonodárce. Právě úloha státních orgánů při tvorbě právních aktů již v počátečním stadiu legislativní činnosti a s tím související participace veřejnosti vyhovuje požadavku.

1.1.9 Právní ochrana

Zakotvení právní ochrany v III. pilíři Aarhuské úmluvy je nezbytným předpokladem efektivní aplikace ustanovení její I. a II. hlavy. Umožňuje občanům dovolávat se práva a uplatňovat ho před soudním orgánem. Přístup k právní ochraně napomáhá implementaci smlouvy. Přezkoumání soudním nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem totiž zpřesňuje obsah Úmluvy, a tím vytváří větší právní jistotu a posiluje ochranu práv, hodnot a principů stanovených v Úmluvě.²³

Nutnost zakotvení III. pilíře byla zčásti dána mezerovitou a nedostatečnou právní úpravou v jednotlivých zemích. Především právní překážky v přístupu k právní ochraně spočívající v absenci procesní legitimace a v nemožnosti soudních orgánů vydat předběžná opatření si vyžádaly právně závaznou úpravu v mezinárodní smlouvě. III. pilíř zaručuje přístup k právní ochraně jak jednotlivci, tak neziskovým organizacím. Primárně lze napadnout porušení článků 4, o právu na informace, a článku 6, o právu veřejnosti na účast na rozhodování. Aarhuská úmluva však upravuje přístup k právní ochraně ještě šířeji, když stanoví jeho podmínky při porušení národního práva životního prostředí.

²³ Viz Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 123.

Aby práva zakotvená v III. pilíři mohla být co nejlépe uplatněna, vyjmenovává Aarhuská úmluva několik požadavků na přístup k právní ochraně. Postupy musí být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Navíc mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu a být vykonány soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona, který rozhodnutí vydává v písemné formě a veřejně je publikuje.²⁴

Předmět žaloby

Z textu článku 9 odst. 2²⁵ je patrné následující:

Formálně přezkoumáno může být opomenutí, akt nebo rozhodnutí podle článku 6. Za hranice článku 6 navíc lze přezkoumat i další relevantní ustanovení této úmluvy. V úvahu připadá přezkum účasti veřejnosti, jak je stanovena články 7 a 8. Vždy je ale nutno, aby možnost takového rozšířeného přezkumu byla zakotvena ve vnitrostátním právu. Stát by musel přitom definovat veřejnost, která by mohla podat žalobu, jelikož termín dotčená veřejnost není používán v těchto člancích.²⁶

Žaloba může být namířena jak proti procedurální, tak proti hmotněprávní stránce zákonnosti.

Procesní legitimace

Procesní legitimace může být dána za splnění jedné ze dvou podmínek níže uvedených. Která z nich bude relevantní, záleží na vnitrostátní právní úpravě požadavků procesní legitimace v jednotlivých zemích.

²⁴ Viz čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

²⁵ Článek 9 odst. 2 zní: „*Strany v rámci své vnitrostátní legislativy zajistí, aby členové zainteresované veřejnosti*

(a) mající dostatečný důvod, nebo alternativně,

(b) u nichž trvá omezování či porušování práva v případech, kdy to správní řád strany požaduje jako předběžnou podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým nebo nestranným orgánem zřízeným ze zákona, napadat věcně a procedurálně zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9 i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.“

²⁶ Viz Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 128.

1. Aktivní procesní legitimace je zaručena „dotčené veřejnosti,²⁷ která má dostatečný důvod“.

a) Nevládní organizace

Pro objasnění termínu „dostatečný důvod“ Aarhuská úmluva dále stanoví, že o tom, co představuje dostatečný důvod, bude rozhodnuto v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout zainteresované veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je důvod jakékoli nevládní organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný.

b) Jiné osoby

Jiné osoby nemají presumovaný dostatečný důvod. Pro jeho určení bude třeba vycházet ze závazků, které stanovují články 1, 3 a 9.

2. Aktivní procesní legitimace je zaručena „dotčené veřejnosti, u níž trvá omezování či porušování práva v případech, kdy to správní řád strany požaduje jako předběžnou podmínku“.

Jak jednotlivci, tak neziskové organizace mohou být vystaveni požadavkům takto stanoveným. U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) článku 9 odst. 2 předpokládat, že mají práva, která mohou být omezována či porušována.²⁸

Generální klauzule

Podstatný význam má odstavec 3 článku 9 Aarhuské úmluvy.²⁹ Tento odstavec je jakýmsi obecným ustanovením, které požaduje, aby strany členům veřejnosti zpřístupnily cestu k soudnímu přezkumu nezákonných rozhodnutí týkajících se

²⁷ K výkladu pojmu „dotčená veřejnost“ viz kapitolu 1.1.3.

²⁸ Viz Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 129.

²⁹ Článek 9 odst. 3 zní: „Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - strany zajistí, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“

životního prostředí. Veřejnost má mít aktivní procesní legitimitu ve věcech porušení vnitrostátního práva životního prostředí soukromými osobami nebo státními orgány. Smyslem ustanovení je aktivizace veřejnosti a její zapojení do ochrany životního prostředí, které mají veřejnosti přiznat funkci třetího článku ve vynucování a výkonu práva. Běžně tuto úlohu mají orgány soudní a správní, které mají povinnost monitorovat a kontrolovat činnost osob, které se porušení práva životního prostředí dopouštějí. Přiznáním aktivní procesní legitimity může veřejnost podávat proti porušovatelům práva životního prostředí žaloby a postavit je před soudní nebo správní orgán. To je z hlediska efektivity i hospodárnosti velmi praktický a vítaný postup. Orgány států často nejsou s to kontrolovat a stíhat všechny nezákonné činnosti. Zapojení členů veřejnosti jako pomocníka je vítaným krokem.³⁰

Při definování kritérií, která členové veřejnosti musí splnit, nechává Aarhuská úmluva stranám volnost.

Relevance přikázaných úlev

Jedním z cílů práva životního prostředí je chránit a zachovávat přírodu a její zdroje. Jeho posláním je zamezovat negativním vlivům, které životní prostředí mohou poškodit. Jestliže postupy právní ochrany mají být přiměřené a účinné, musí v případech, kdy škoda na životním prostředí hrozí nebo již vzniká, existovat možnost zabránit vzniku dalších škod, a to někdy ještě před vydáním rozhodnutí. Soudní nebo správní orgán tak může učinit vydáním prozatímně přikázaných úlev.³¹ Tento institut je pro právo životního prostředí obzvláště důležitý, jelikož škody jednou vzniklé často již nelze po vydání rozhodnutí zvrátit. Nutnost umožnit takový postup upravuje odstavec 4 článku 9 stanovením, že „...*postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady*“.

³⁰ Viz Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 131.

³¹ Srovnej článek 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

Posledním požadavkem je stanovení povinnosti stranám zajistit veřejnosti informace o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zavést mechanismy, které by odstranily případné bariéry přístupu k právní ochraně. K takovým bariérám lze řadit finanční bariéry, korupci, neefektivní vynucování rozhodnutí a další.

1.1.10 Závěr

Závažné environmentální, ekonomické a společenské problémy, kterým společnosti světa dnes čelí, nelze napravit pouhými zákroky ze strany státních orgánů bez zapojení a podpory široké škály dalších účastníků. Občanská společnost, její jednotliví občané a neziskové organizace zde mají nezastupitelné místo. Aarhuská úmluva si klade za cíl zakotvit účast veřejnosti v mezinárodním dokumentu, který je jedinečným výrazem environmentální demokracie. Výjimečnost smlouvy je dána tím, že klade povinnosti státům vůči jejich obyvatelstvu. Jedná se tedy o úpravu vztahů mezi státními orgány a veřejností. Obsah těchto práv a povinností je rozdělen do tří pilířů. Jedná se o právo na informace, právo na účast veřejnosti a právo na právní přezkum. Státy mají povinnost implementace povinností jim kladených. Jedná se o smlouvu, která není samovykonatelná (self-executing), tedy není bezprostředně vnitrostátně závazná, a která neobsahuje výslovně pravidla stanovící jednoznačně a dostatečně konkrétně práva a povinnosti vnitrostátních subjektů. Například klade Úmluva státům za povinnost konkretizovat termíny jako dotčená veřejnost, jeden z ústředních termínů smlouvy, se kterým je spjato mnoho práv.³² Implementace těchto požadavků je tedy pro její správné fungování nevyhnutelně nutná. Je v zájmu států, aby implementaci prováděly co nejdůkladněji a s co největším zohledněním důležitosti a smyslu Aarhuské úmluvy, protože jejím cílem je nakonec skrze zapojení širší veřejnosti státním orgánům pomáhat a společnými silami čelit environmentálním výzvám dnešní doby.

³² Viz čl. 2 odst. 5, čl. 6 odst. 2 čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

2. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí v evropském právu

2.1 Východiska, hodnoty a cíle účasti veřejnosti

2.1.1 Úvod

Evropská unie³³ je právní subjekt, který svojí činností, stanovením svých politik a rozhodováním ovlivňuje každodenní život více než půl miliardy lidí. V dnešní době integrace, přesunu pravomocí orgánů členských států na orgány unijní je tato tendence centralizace pro mnohé důvodem k obavám. Hlasy proti integraci tvrdí, že tento proces vede k tomu, že specifické potřeby jednotlivých států, regionů a skupin obyvatelstva nemohou být orgány Unie vnímány s dostatečnou znalostí místních sociálních, ekonomických a kulturních požadavků. Aby takové obavy mohly být rozptýleny, je nutno aby demokratické mechanismy participace byly efektivní a legitimní. Ústředním pojmem v této souvislosti je interakce. Interakce mezi orgány Unie a společností probíhá na třech úrovních. Na nejvyšší úrovni se jedná o reprezentativní demokratický princip realizovaný volbami do Evropského parlamentu. Přímá volba zástupců má zaručit demokratickou legitimitu a je vyjádřením volebního práva evropského občana. Na druhé úrovni působí institucionalizované poradní orgány Unie.³⁴ Na třetí úrovni se uplatňuje přímý kontakt se zainteresovanou veřejností. Je to právě na této úrovni, kde se může jednotlivec anebo institucionalizovaná veřejnost³⁵ účastnit procesu vytváření politik. Může tak aktivně spolupůsobit na činnost orgánů Unie a dát tak slyšet svůj hlas.

Evropská unie si je nutnosti, opodstatněnosti a především praktičností takové účasti dobře vědoma. Cíl Komise je posílit konzultace a dialog v EU. Tato potřeba byla v minulosti vyjádřena již v „Akčním plánu pro lepší regulaci“.

³³ Dále též „Unie“ nebo „EU“.

³⁴ Jmenovitě se jedná o Hospodářský a sociální výbor a o výbor regionů.

³⁵ Např. ve formě občanského sdružení.

Evropská komise³⁶ již dlouho spolupracuje s veřejností při tvorbě svých politik. V průběhu této praxe vyvstala otázka, jakým způsobem zefektivnit a způsobilit spolupráci. Výsledkem snah tuto otázku vyřešit bylo přijetí dokumentu „*Obecné zásady a minimální normy pro konzultace zúčastněných stran Komise*“.³⁷ Hlavním cílem tohoto dokumentu je větší zapojení zainteresované veřejnosti skrze transparentnější konzultační proceduru, což zvyšuje odpovědnost Komise. Obecné zásady navíc napomáhají systematickosti a umožňují Komisi lépe porozumět připomínkám předkládaným při konzultacích a pracovat s nimi. .

Konzultační mechanismus vytváří součást aktivit všech orgánů EU v průběhu legislativního procesu. Děje se tak od vytváření samotných politik až po závěrečné přijetí legislativy. Okruh zapojené veřejnosti je vždy závislý na povaze předmětu rozhodování. Plnění své povinnosti zapojovat veřejnost zabezpečuje Komise, že její návrhy budou technicky lépe proveditelné, a zároveň se tak uplatňuje přístup řešit otázku způsobem „zdola-nahoru“ (bottom-up approach).

Zvláštní pozornost věnuje Komise občanským sdružením. V této souvislosti představují tyto organizace konkrétní zájmy širší skupiny, a potřeba vyslyšet tyto zájmy je proto obzvláště důležitá.³⁸

2.2 Obecné zásady a minimální normy pro konzultace zúčastněných stran Komise

Konzultační vztah je založen na určitých fundamentálních principech, které jsou základem konzultačních politik. Těmito principy jsou: účast, otevřenost, odpovědnost, efektivita a soudržnost.

Cílem Komise je zahrnout do procedury vytváření politik co nejširší konzultace. To platí obzvláště při tvorbě legislativních návrhů. Je důležité, aby průběh konzultací byl průhledný a jasný. Má tedy být jasné a srozumitelné, jaký problém se řeší, kdo je konzultován, proč je konzultován a jaké mechanismy jsou užívány. Aby konzultace

³⁶ Dále jen „Komise“.

³⁷ Viz http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm. Tento dokument byl přijat 11.12.2002 jako sdělení COM(2002)704. Sdělení nemá právně závaznou povahu.

³⁸ V této souvislosti je o to méně pochopitelný postoj Ústavního soudu ČR, který občanským sdružením neposkytuje aktivní procesní legitimaci.

byly efektivní, musí být zahájeny již v brzkém stadiu. Jen tak mohou mít vliv na výsledky. Brzké zahájení mimo jiné vede i k vzájemnému pochopení stran a k integraci odlišných názorů.

Normy požadují, aby obsah konzultačního procesu byl jasný. Veškerá komunikace týkající se konzultací by měla být jasná a přesná a měla by obsahovat všechny potřebné informace k usnadnění odpovědí. Při definování cílových skupin v konzultačním procesu by Komise měla zajistit, aby příslušné zúčastněné strany měly možnost vyjádřit své názory.³⁹ Jedná se především o strany, které mohou být dotčeny politikami, osoby, z jejichž stanovených cílů je jasné, že mají přímý zájem na tvorbě politik, a ty, které budou účastny při implementaci politik. Komise navíc při určení účastníků zohledňuje dopad politiky na jiné politiky jako například na environmentální.

Pro účely publikace otevřených veřejných konzultací se používá internetu. Jedná se o portál „Your voice in Europe“. Cílem je oslovit a zapojit co největší počet těch osob, které jsou dotčeny politikami. Tomu by se měly přizpůsobit i sdělovací kanály. Internet je jako způsob komunikace vhodný svou snadnou přístupností, ale může být užito i jiných vhodných alternativ, jako je tisk nebo poštovní služby.

Komise by měla poskytnout dostatek času pro plánování a pro odpovědi na výzvy a písemné příspěvky. Komise by se měla snažit poskytnout lhůtu alespoň osmi týdnů na předkládání příspěvků na písemné veřejné konzultace a oznámit zasedání ve lhůtě alespoň dvaceti pracovních dnů před konáním. Cílem je stanovit lhůtu, která na jedné straně veřejnosti dává dostatek času na přípravu a na druhé straně zaručí plynulost procesu. V určitých případech je možné tyto lhůty prodloužit nebo zkrátit.

Přijetí příspěvku by mělo být potvrzeno. Výsledky otevřených veřejných konzultací by měly být zobrazeny na internetových stránkách propojených „jednotným přístupovým bodem“.⁴⁰ Příspěvky tedy musí být náležitě zvažovány, publikovány a je třeba na ně reagovat. Komise tudíž má povinnost připomínky pečlivě zkoumat a

³⁹ Jedná se o strany, které budou ovlivněny politikou Komise, strany, které budou zapojeny při implementaci politik, a subjekty, které ve svých stanovách nebo podobných dokumentech mají stanovený cíl shodný s předmětnou politikou.

⁴⁰ Anglicky „Single access point“.

případně je inkorporovat do podoby politik. Děje se tak pomocí memorand, která vysvětlují, jak bylo s výsledky konzultace nakládáno. V závislosti na množství a povaze připomínek se reaguje buď individuální, nebo hromadnou odpovědí.

2.3 Implementace Aarhuské úmluvy do evropského práva

2.3.1 Úvod

Právo Evropské unie implementaci účasti veřejnosti provádí na dvou úrovních:

- a) Stanovuje povinnosti pro orgány a instituce Evropské unie Aarhuským nařízením.⁴¹
- b) Upravuje požadavky na transpozici směrnic do práva členských států Unie.⁴²

Aarhuskou úmluvu podepsala Evropská unie spolu s patnácti členskými státy dne 25. června 1998 a schválila ji dne 17. února 2005.

Evropská unie přijetím Aarhuské úmluvy převzala povinnosti touto úmluvou stanovené, a ta se tak stává součástí evropského práva. Je závazná nejen pro Evropskou unii, ale i pro všechny její členské státy.

Ještě před přijetím Aarhuské úmluvy přijala EU v roce 2003 dvě směrnice, které svým obsahem vycházely z této úmluvy. Tyto dvě směrnice se opírají o její první a druhý pilíř. Jedná se o směrnici 2003/4/EC, o přístupu k informacím týkajícím se životního prostředí, a směrnici 2003/35/EC, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.

⁴¹ Viz kapitolu 2.2.1.

⁴² Jedná se o směrnice o účasti veřejnosti, směrnice EIA, SEA, IPPC, rámcová směrnice o vodě, směrnice o GMO a směrnice o odpovědnosti za škodu na životním prostředí.

2.3.2 Nařízení Evropské komise o použití Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Evropského společenství⁴³

Význam Aarhuského nařízení⁴⁴ spočívá v provedení závazků plynoucích z Aarhuské úmluvy. Jsou tak stanovena pravidla na aplikaci ustanovení Úmluvy na orgány Unie.⁴⁵ Tím se právní předpisy Unie dostávají do souladu s touto úmluvou. Přijetí Aarhuského nařízení je v souladu s cíli Unie v oblasti životního prostředí.⁴⁶ Je tak pokračováním snah o poskytování přiměřených informací o životním prostředí a efektivních příležitostí pro účast veřejnosti při rozhodování v oblasti životního prostředí, které zdůrazňuje šestý akční program.⁴⁷ Dalším důvodem přijetí tohoto nařízení byla potřeba úpravy tří pilířů Aarhuské úmluvy v rámci jednoho právního předpisu a „*stanovení společných ustanovení týkající se cílů a definic. To přispěje k racionalizaci právních předpisů a ke zvýšení průhlednosti prováděcích opatření přijímaných orgány a subjekty Společenství.*“⁴⁸

Účast veřejnosti

„*Orgány a subjekty Společenství⁴⁹ musí zajistit včasné a účinné příležitosti pro účast veřejnosti na přípravě, úpravě nebo přezkumu plánů a programů týkajících se životního prostředí, a to když jsou možnosti volby ještě otevřeny.*“⁵⁰ Takové plány a programy musí splňovat dvě podmínky - musí být vypracovány podle stávajících předpisů a mají přispívat k dosažení cílů politik Unie v oblasti životního prostředí či

⁴³ Tam, kde Nařízení používá termínu „Společenství“, je jim třeba chápat EU, jelikož Evropské společenství přijetím Lisabonské smlouvy zaniklo.

⁴⁴ Nařízení 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 Společenství z 28. června 2007 („dále jen Aarhuské nařízení“).

⁴⁵ Srovnej článek 1 Aarhuské úmluvy.

⁴⁶ Mezi tyto cíle patří udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí a ochrana lidského zdraví.

⁴⁷ Viz Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002, o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí (Úř. věst. L 242, 10.9.2002, s. 1).

⁴⁸ Srovnej odstavec 5 preambule Aarhuského nařízení.

⁴⁹ Aarhuské nařízení ve své preambuli poukazuje na širokou právní definici orgánů veřejné správy v Aarhuské úmluvě. Klade si tedy za cíl stanovit orgány a subjekty Společenství stejně širokým a funkčním způsobem. Jako orgán nebo subjekt Unie (ve smyslu účasti veřejnosti) definuje „*každý veřejný orgán, instituci, úřad nebo agenturu zřízenou Smlouvou nebo na jejím základě s výjimkou případů, kdy jedná v soudní nebo zákonodárné funkci*“.

⁵⁰ Srovnej článek 9 Aarhuského nařízení.

budou mít pravděpodobně významný účinek na dosažení těchto cílů.⁵¹ Tyto cíle jsou podrobně popsány v šestém akčním programu.⁵² Pod takové plány nepatří rozpočtové plány a programy, interní pracovní programy nebo plány a programy pro ochranu obyvatelstva v případě mimořádných událostí.

Okruh konzultovaných osob

Okruh konzultovaných objektů Aarhuské nařízení vymezuje jako „*veřejnost, která je dotčena nebo by mohla být dotčena plánem nebo programem či která by mohla mít na takovém plánu nebo programu zájem, s přihlédnutím k cílům tohoto nařízení*“.

V praxi účast nabývá různých forem.⁵³ Vždy záleží na povaze a obsahu plánu nebo programu. Ve většině případů se veřejnost účastní prostřednictvím veřejné konzultace.⁵⁴

Lhůty

Délka lhůt pro podávání připomínek a pro vyjádření názorů se liší. Zásadně bude stanovena v délce nejméně osmi týdnů, pokud se jedná o internetové konzultace. U slyšení a zasedání je lhůta pro jejich oznámení zásadně minimálně čtyři týdny předem. Je možné tyto lhůty v naléhavých případech i zkrátit. Připomínky podané veřejností se musí zohlednit a musí být posouzeny. Může to vést i ke změně plánu nebo programu.

Vnitřní přezkum

Dalším způsobem participace veřejnosti je vnitřní přezkum správních aktů.⁵⁵ Komise vydala dne 13. prosince 2007 rozhodnutí, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006, o Aarhuské úmluvě, pokud jde o žádosti o vnitřní přezkum správních aktů.

⁵¹ Viz „Přístup k informacím, účast na veřejnosti a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni Společenství - Praktická příručka“.

⁵² Viz článek 2 odst. 1 písm. c).

⁵³ Může se jednat o zasedání, internetové dotazníky, slyšení atd.

⁵⁴ Děje se tak prostřednictvím internetu na portálu „Váš hlas v Evropě“ na webové stránce http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm.

⁵⁵ Srovnej čl. 10 Aarhuského nařízení.

„Každá nevládní organizace splňující kritéria podle článku 11⁵⁶ je oprávněna požádat o vnitřní přezkum orgán nebo subjekt Společenství, který přijal správní akt podle práva životního prostředí nebo který, jedná-li se o případ údajné nečinnosti, takový akt přijmout měl.“ Musí se tedy jednat o přijatý nebo nepřijatý správní akt.⁵⁷ V případě nepřijatého správního aktu se jedná o nečinnost.⁵⁸

Nevládní organizace musí předložit podpůrné doklady.⁵⁹ Tyto dokumenty slouží k tomu, aby organizace prokázala, že je nezávislá a nezisková. Žádost se podává útvaru Komise, který je odpovědný za provádění ustanovení, na jehož základě správní akt byl vydat nebo vydán být měl. Jsou stanoveny lhůty, v rámci nichž je třeba žádost podávat, a to do šesti týdnů ode dne přijetí, oznámení nebo zveřejnění správního aktu. V případě nečinnosti do šesti týdnů od okamžiku, kdy správní akt měl být vydán.

Je-li podaná žádost oprávněná, Komise posoudí, zda byl správní akt přijat nezákonně či zda akt, který přijat nebyl, měl být přijat. Došlo-li k porušení práva, považuje se žádost za důvodnou, jinak bude odmítnuta. Komise ve svém kolegiu vydá rozhodnutí, kterým potvrzuje porušení práva. V případě, že by Komise nevyhověla žadatelům o přezkum, musí ve svém rozhodnutí uvést důvody a informovat o možnosti podat opravný prostředek. Nevládní organizace může podat žalobu k Soudnímu dvoru EU nebo stížnost veřejnému ochránci práv.

2.4 Závěr

Jak z výše uvedeného vyplývá, evropské právo účast veřejnosti upravuje pomocí směrnic a nařízení. Navíc Evropská unie jako smluvní strana přijala Aarhuskou

⁵⁶ Jedná-li se o nezávislou neziskovou právnickou osobu podle vnitrostátního práva nebo zvyklostí členského státu; jejím základním proklamovaným cílem je podpora ochrany životního prostředí v rámci práva životního prostředí; existuje po dobu delší než dva roky a aktivně sleduje své cíle v oblasti ochrany životního prostředí; předmět, ve vztahu k němuž je žádost o vnitřní přezkum podávána, spadá do jejích cílů a činností.

⁵⁷ „Správním aktem“ je dle článku 2 odst. 1 písm. g) jakékoliv individuálně určené opatření podle práva životního prostředí, které bylo přijato orgánem nebo subjektem Unie a má právně závazné vnější účinky.

⁵⁸ „Nečinnost“ je dle článku 2 odst. 1 písm. h) jakékoliv nepřijetí správního aktu vymezeného pod písmenem g) orgánem nebo subjektem Unie.

⁵⁹ Takovými doklady jsou stanovky nebo jednací řády nevládní organizace či jakékoliv jiné dokumenty, které podle vnitrostátních postupů splňují stejný účel. Dále se jedná o kopii úřední registrace u vnitrostátních orgánů a výroční zprávu o činnosti nevládní organizace za poslední dva roky.

úmluvu. Účast veřejnosti má být efektivní a procesy, při kterých se realizuje, transparentní. Důraz je kladen na jednoduchost přístupu k informacím, na jejich přehlednost a s tím související informační systémy. Činnost evropských institucí má být občanům přiblížena a má jimi být kontrolována a občané mají být vyzváni k tomu, aby se sami aktivně zapojovali při tvorbě politik. Z četných iniciativ a progresivních kroků Evropské unie je viditelná její vytrvalá snaha o demokratizaci činnosti jejích orgánů. Aarhuské nařízení a Obecné zásady a minimální normy pro konzultaci zúčastněných stran Komise jsou příkladem snahy o systematičnost, transparentci a přístup zdola-nahoru (bottom-up approach).

Zároveň přijímáním směrnic EU udává členským státům směr a nutí je implementovat jejich obsah do národních právních řádů. Evropská unie má v tomto směru nenahraditelnou úlohu a postavení, jelikož oproti mezinárodním organizacím disponuje mnohem efektivnějšími vynucovacími prostředky vůči svým členským státům, neimplementují-li směrnice způsobem konformním s evropským právem. Evropská komise tak může členský stát postavit před Soudní dvůr EU a vystavit jej nebezpečí značně vysokých pokut.

3. Účast veřejnosti při rozhodování o specifických činnostech v českém právu

3.1 Úvod

Východiskem pro účast veřejnosti při rozhodování o specifických činnostech v českém právu je článek 6 Aarhuské úmluvy, který se uplatňuje především na povolování navrhovaných aktivit. Jsou tím myšlena především specifická správní rozhodnutí: územní povolení, stavební povolení anebo sekundární povolení týkající se emisních či bezpečnostních povolení. Může se například jednat též o povolení k nakládání s určitým přírodním zdrojem nebo o povolení k vypouštění škodlivých látek do půdy, vody nebo ovzduší.

Specifika právní úpravy účasti veřejnosti v České republice si vyžadují určitou typizaci řízení, jelikož ne každé řízení končí vydáním správního rozhodnutí. Je tak nutno rozlišovat mezi řízením správním a řízeními ostatními.

Správní řízení

Správním řízením je třeba chápat řízení ve smyslu ustanovení § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád⁶⁰, jako postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Takové rozhodnutí pak může být napadnuto opravnými prostředky dle správního řádu, případně pomocí žaloby dle zákona 150/2002 Sb., soudní řád správní.⁶¹ Mezi řízení, jejichž výsledkem je rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu, patří například taková, kde veřejnost bude účastna podle správního řádu nebo kde se uplatňuje správní řád subsidiárně vedle speciálního zákona.⁶²

Řízení ostatní (řízení sui generis)

U těchto řízení se neaplikuje správní řád a ani se na jejich konci nevydává správní rozhodnutí. Příkladem jsou řízení EIA a SEA, která upravuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.⁶³ Naše právní úprava u těchto řízení je mezerovitá a jak bude níže poukázáno, efektivní účast veřejnosti je upravena nedostatečně. Jejich výsledek, tedy stanovisko, není totiž samo o sobě napadnutelné.

3.2 Zákon EIA

3.2.1 Úvod

Pojem EIA

Člověk svojí činností vždy zasahoval do vytváření a přetváření životního prostředí. Za posledních sto let s příchodem industrializace a rozvojem technologií se ale známky těchto zásahů a jejich intenzita mnohonásobně zvýšily. Oproti dřívějším

⁶⁰ Dále jen „správní řád“ či „SpŘ“.

⁶¹ Dále jen „soudní řád správní“ či „SŘS“.

⁶² Jedná se např. o zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č., dále jen „ZOKP“, 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, dále jen „zákon o vodách“ a o zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „stavební zákon“ nebo „StavZ“.

⁶³ Dále jen „zákon EIA“.

generacím si je důsledků svého konání, nenávratného ničení přírodních zdrojů, naše společnost již dobře vědoma. Tlak vyvíjený na životní prostředí a nesmazatelné stopy jeho poškozování vedly státy k přijetí principů a procesů, které mají identifikovat a zamezit tyto škodlivé vlivy. Mezi takové procesy patří „posuzování vlivů na životní prostředí“⁶⁴ (Environmental Impact Assessment). Jedná se o specifický postup, jehož cílem je posouzení vlivu určitého záměru na životní prostředí, a to předtím, než je o takovém záměru rozhodnuto a je k němu přikročeno.⁶⁵ EIA je založena na principech prevence,⁶⁶ integrace a komplexnosti.⁶⁷

Směrnice EIA

Evropská unie již dlouho před přijetím Aarhuské úmluvy měla vlastní úpravu procedury EIA. Již v roce 1985 přijala směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.⁶⁸ Tato směrnice již byla několikrát pozměněna.⁶⁹ Bylo nutno provést novelizace pro soulad evropského práva s Aarhuskou úmluvou. Jedná se především o vymezení „dotčené veřejnosti“. Dotčená veřejnost je definována souladně s Aarhuskou úmluvou.⁷⁰ Směrnice upravuje nejen samotné posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, ale obsahuje i úpravu pro následné závazné rozhodování o povolení nebo nepovolení činnosti. Navíc zde najdeme i úpravu soudního přezkumu. O její implementaci a obsahu bude pojednáno v souvislosti se zákonem EIA.

Struktura zákona EIA

V českém právním řádu je EIA upravena v zákoně EIA. Mimo to upravuje i proceduru SEA a posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České

⁶⁴ Dále jen „EIA“.

⁶⁵ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha, 2007, str. 208.

⁶⁶ Tato zásada ukládá povinnost negativní dopady na životní prostředí minimalizovat. Je proto nutné při rozhodování vždy mít dostatek informací o povaze lidských činností a o jejich možném dopadu.

⁶⁷ EIA má chránit životní prostředí jako celek, nikoliv pouze jeho jednotlivé složky.

⁶⁸ Dále jen „EIA směrnice“.

⁶⁹ Jde o směrnici 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. Po podpisu Aarhuské úmluvy v roce 1998 přijala EU směrnici 2003/35/EC, o účasti veřejnosti při tvorbě různých plánů a programů, která mimo jiné doplňuje a uvádí do souladu v oblasti účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně také směrnici o EIA. Úprava směrnice EIA je náplní článku 3.

⁷⁰ Srovnej čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a čl. 1 EIA směrnice.

republiky.⁷¹ Oproti směrnici EIA ovšem úprava procedury posuzování vlivů na životní prostředí v tomto zákoně nekončí závazným rozhodnutím o povolení či nepovolení záměru, ale jen stanoviskem. Tato úprava není v rozporu se směrnicí za předpokladu, že směrnice je transponována do navazujících rozhodnutí ve zvláštních zákonech, kterými se řídí správní řízení. Problematické ovšem je, že ani zákon EIA ani další relevantní zákony nedefinují termín dotčená veřejnost, ačkoliv taková povinnost vyplývá jak z Aarhuské úmluvy, tak ze směrnice EIA. To má dalekosáhlé důsledky, neboť vymezení dotčené veřejnosti je předpokladem pro možnost účastenství ve fázi povolování a následné soudní ochrany. Pokud ale k jejímu vymezení nedojde, vzniká nejistota.

3.2.2 Specifika procesu EIA v České republice

Proces EIA má v České republice specifickou podobu. Je sice upraven v celistvosti v jediném právním předpise, zákonu EIA, ale pro účely posouzení konformity s EIA směrnicí, je třeba zahrnout i další navazující zákony. Cílem procesu posuzování vlivů dle ustanovení § 4 násl. zákona EIA je vydání stanoviska. Jedná se o proces *sui generis*, na který se zásadně nepoužívá správní řád.⁷² Stanovisko se vydává na zákonem vymezené záměry uvedené v příloze I. zákona EIA.⁷³ Posuzování podléhají za určitých okolností i změny takových záměrů. Posuzování vlivů je státem organizovaná činnost, která probíhá před příslušným úřadem, kterým je buď krajský úřad, nebo ministerstvo životního prostředí. Procesu posuzování se tak účastní zmíněné úřady a na druhé straně dotčené správní úřady, které dávají svá písemná vyjádření, oznamovatel a též veřejnost. Veřejnost je v zákoně EIA vymezena velice široce. K dokumentaci se může vyjádřit každý.

Na konci řízení EIA dle zákona EIA je vydáno pouze *stanovisko*, které samo o sobě není ani rozhodnutím, ani závazným stanoviskem, a nelze proti němu tedy ani brojit. Taková úprava není v rozporu s EIA směrnicí v jejím článku 2 odst. 2, který dovoluje, aby posuzování vlivů na životní prostředí bylo zahrnuto do povolovacích řízení již v členských státech existujících, nebo pokud taková řízení neexistují, do

⁷¹ Srovnej §10a- 10j a § 11-14b zákona EIA.

⁷² Srovnej § 23 odst. 13 zákona EIA.

⁷³ Za záměry se považují stavby, činnosti a technologie.

řízení, která mají být zavedena pro dosažení souladu s cíli této směrnice. Z toho ale zároveň vyplývá, že i úprava v dalších navazujících povolenacích řízeních, ve kterých je vydáno rozhodnutí, jehož součástí je stanovisko EIA, musí být v souladu s EIA směrnicí. Taková úprava procesu EIA není nejšťastnější a o jejích důsledcích bude pojednáno níže.

Již na tomto místě lze předeslat, že český zákonodárce ve svém úkolu aproximace české legislativy EIA směrnicí, potažmo Aarhuské úmluvě, do dnešního dne neuspěl. Naopak, zdálo by se, že se spíše vzdaluje od snah zaručit efektivní účast veřejnosti a soudní ochranu.⁷⁴

3.2.3 Dotčená veřejnost

Úpravu účastníků při dalších, na řízení dle zákona EIA navazujících řízeních, stanovuje ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA:

„Místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, (dále jen „občanské sdružení“) nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud

- a) podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku,*
- b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 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.“*

Dle článku 2 odst. 2 EIA směrnice má být účast zaručena dotčené veřejnosti.⁷⁵ Je samozřejmé, že směrnice nepředpokládá pouhou účast občanských sdružení, ale i širšího spektra účastníků. Omezujícím kritériem a návodem pro státy při definici

⁷⁴ Viz například zákon č. 436/2009 Sb., kterým se novelizuje zákon EIA.

⁷⁵ Veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2 nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.

dotčené veřejnosti mají být podmínky „možnosti ovlivnění rozhodovacími řízeními“ a „určitý zájem“. Český zákonodárce však doposud nepřikročil k takové definici a Soudní dvůr EU zatím na otázku definice dotčené veřejnosti neodpověděl. V důsledku nedefinování dotčené veřejnosti se ani dalších navazujících řízení nemohou účastnit osoby v rozsahu předvídaném EIA směrnici. Vznikají tak mimo jiné problémy stanovení účastníků při řízení dle stavebního zákona⁷⁶ a při řízení dle správního řádu.⁷⁷

3.2.4 Podmínky účasti na dalších řízeních

Český zákonodárce ze zcela nepochopitelných důvodů nad rámec požadavku podání písemného vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku v lhůtách jako podmínky účasti na navazujících řízeních zavedl ještě další dvě podmínky pod písmeny b) a c).

Takové kladení dalších podmínek je zcela v rozporu s EIA směrnici, jelikož skýtá možnost libovůle příslušného orgánu, který z jakéhokoliv důvodu může zmařit účast veřejnosti nezahrnutím vyjádření do svého stanoviska nebo rozhodnutím, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

Na základě tohoto ustanovení Evropská komise poslala české vládě dne 29. června 2007 vážné varování formou stanoviska. Na jednání v listopadu 2007 zástupci Evropské komise oznámili českým představitelům, že přijatelnou formou nápravy nekompatibility české právní úpravy by bylo zrušení dvou restriktivních podmínek pod písmeny b) a c), a to pro jejich nesoulad s čl. 10 a EIA směrnice. Znemožňují totiž automatickou účast občanských sdružení při navazujících řízeních a možnosti podání žaloby.

⁷⁶ Nejpálčivější je tento problém zřejmě při územním řízení dle stavebního zákona. Mohou se jej podle § 85 stav. zák. účastnit pouze žadatel, obec, vlastník pozemku nebo stavby, kde má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, ten, kdo má věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám, jež mohou být územním rozhodnutím přímo dotčeny, a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.

⁷⁷ U řízení, při kterých se účastníci určují dle obecného předpisu, tak narážíme na podmínku dotčení na právech a povinnostech. I takové vymezení účastníků je nesouladné s EIA směrnici.

Vláda České republiky na hrozbu uvalení sankcí reagovala přijetím novely zákona EIA zákonem č. 436/2009 Sb., kterou údajně mělo být vyhověno požadavkům EIA směrnice. Byl tak vložen nový ustanovení § 23 odst. 10. Ačkoliv Česká republika měla zcela jasně stanovenou povinnost zrušit inkriminované podmínky, k žádnému zrušení obou písmen nedošlo. Směšné je odůvodnění v důvodové zprávě k dané novele zákona, při níž k návrhu zákona byly předloženy tři varianty:

Varianta 1 navrhovala zachování stávajícího stavu. Nicméně tato varianta uznala, že by takto nutně musela pokračovat jednání před Soudním dvorem EU dvorem a Česká republika by tak čelila citelným sankcím.

Varianta 2 navrhovala zrušení dvou ze tří podmínek, tedy Evropskou komisí inkriminovaných. Ihned poté ovšem, ačkoliv varianta 0 uznala rizikovost ponechání stávající úpravy, ospravedlňuje ponechání podmínek písmen b) a c).⁷⁸

Ve variantě 3 jsou opět ponechány všechny tři podmínky, které limitují okruh účastníků navazujících řízení, avšak je ponechána dotčené veřejnosti možnost hájit veřejné zájmy tím, že se mohou žalobou z důvodu porušení zákona č. 100/2001 Sb. domáhat zrušení rozhodnutí. Toto řešení bylo nakonec též zvoleno a přijato.

Takové absurdní řešení zcela opomíjí povinnost neomezovat účast veřejnosti. Navíc dosazení odstavce 10 do ustanovení § 23 zákona EIA touto novelou je samo o sobě dalším porušením, ba zhoršením právní úpravy ve vztahu k EIA směrnici a pokračování řízení před Soudním dvorem EU se zdá nevyhnutelným.⁷⁹

3.2.5 Aktivní procesní legitimace

EIA směrnice v článku 10a upravuje přístup k právní ochraně. Aktivní procesní legitimace je vymezena okruhem osob, které ji mohou podat - dotčenou veřejností - a podmínkami, za kterých mohou dosáhnout přezkoumání - dostatečný zájem nebo

⁷⁸ „V praxi se v současné době téměř nestává, že by nebyla splněna podmínka uvedená v § 23 odst. 9 pod písmenem b), protože příslušný úřad téměř vždy (alespoň zčásti) zahrne vyjádření občanského sdružení do svého stanoviska. Ani ohledně podmínky uvedené pod písmenem c) není předkladateli doposud znám z praxe jediný případ, kdy by správní úřad v rámci navazujícího řízení rozhodl, že veřejné zájmy hájené občanským sdružením nejsou v daném řízení dotčeny. V praxi se také ukazuje, že řada připomínek uplatňovaných výše uvedenými subjekty je vypořádána v rámci příslušného správního řízení.“ Sněmovní tisk 901/0.

⁷⁹ Viz kapitolu 3.2.7.

námítky na porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku.⁸⁰ Samotný přezkum EIA směrnice garantuje skrze přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.⁸¹

Zákon EIA byl novelizován zákonem č. 436/2009 Sb.,⁸² kterým byl vložen nové ustanovení § 23 odst. 10, který zní:

„Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví a kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou domáhat zrušení rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, postupem podle soudního řádu správního...“

Vložením tohoto odstavce mělo být údajně vyhověno požadavku EIA směrnice, která vyžaduje možnost soudního přezkumu procesu EIA, a to přímo na základě tohoto zákona. Dříve sice též bylo možno přezkoumat zákonnost procesu EIA, ale pouze na základě účasti na navazujících řízeních.⁸³ Po novelizaci tedy nezisková organizace již nemusí být účastna dalších navazujících řízení pro podání žaloby, která ovšem smí směřovat pouze proti porušení zákona EIA. Tím je dle důvodové zprávy docíleno kompatibility s EIA směrnicí.

Problémy ustanovení § 23 odst. 9, definování dotčené veřejnosti a zrušení písmen b) a a), nadále zůstávají nevyřešeny.

⁸⁰ U neziskových organizací se předpokládá, že mají dostatečný zájem a mají práva, která mohou být porušována. Členským státům vzniká povinnost u ostatních subjektů dotčené veřejnosti stanovit, kdy tyto předpoklady jsou naplněny. Z dané právní konstrukce je patrná provázanost určení dotčené veřejnosti a aktivní procesní legitimize. Česká republika tak nepřijetím požadovaných definic porušuje evropské právo.

⁸¹ V České republice není zřízen žádný speciální nezávislý a nestranný orgán ochrany životního prostředí, a proto bude další výklad pojednávat o soudní ochraně.

⁸² Zákon 436/2009 Sb., ze dne 8. října 2009, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ Viz <http://realit.cz/clanek/soudni-prezkum-eia-klepe-na-dvere>

3.2.6 Žaloba proti nečinnosti

Oproti EIA směrnici, která vyžaduje přezkum „*jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti*“, novela zákona na tento požadavek nereaguje. Nadále tedy platí, že proti nečinnosti orgánů v řízení, které se zahajuje z moci úřední, a které však správní orgán nezahájí, ačkoliv podle zákona by tak učinit měl, není v zákoně EIA stanovena úprava.

3.2.7 Napadnutelnost stanoviska EIA

Problematickou se jeví právní povaha stanoviska EIA. Vzhledem k tomu, že stanovisko procesu EIA není samo o sobě napadnutelné pro svou právní povahu, kdy není ani závazným stanoviskem, ani rozhodnutím, nezbyvá než čekat na výsledek navazujícího řízení, které končí vydáním rozhodnutí. Až poté lze podat žalobu. Mezi vydáním stanoviska EIA a závěrečným rozhodnutím, jehož obsahem je i stanovisko EIA, může uplynout mnoho času.⁸⁴ Taková úprava nevyhovuje požadavku spravedlivého, včasného a nestranného řízení, který vyžaduje článek 10a EIA směrnice. Nicméně české soudy prozatím nadále - v rozporu s evropským právem - rozhodují v neprospěch přezkumu stanovisek EIA.⁸⁵

3.2.8 Odkladný účinek žaloby

Právo životního prostředí je založeno na *principu prevence*. Znamená to, že ekosystémy a jednotlivé složky životního prostředí mají být chráněny nejlépe způsobem, který zabraňuje ohrožování a poškozování přímo u zdroje, minimalizováním důsledků činností na životní prostředí, posuzováním vlivů činností na životní prostředí, opatřením k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků na životním prostředí. To vyjadřují ustanovení § 17 a § 18 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁸⁴ Například v územním nebo ve stavebním řízení toto bývá velký problém. Žadatel, který tak například na základě nezákonného stanoviska EIA, je účastníkem územního řízení, bude investovat mnoho času a finančních zdrojů do plánování projektu, který má být rozhodnutím schválen, a až do fáze samotného konce řízení není možno proti stanovisku EIA podat správní žalobu.

⁸⁵ Viz např. judikáty NSS I. As 39/2006 nebo I. As 13/2007.

Ačkoliv tento princip zcela jasně mluví ve prospěch odkladného účinku správních žalob, soudy doposud při aplikaci odkladného účinku, který není automatický,⁸⁶ málokdy vyhověly žádosti o jeho aplikaci, jelikož souladně s Ústavním soudem České republiky⁸⁷ nepřiznávaly neziskovým organizacím hmotná práva, která by mohla být nezákonností správního rozhodnutí dotčena, a tudíž ani nebylo třeba odkládat účinnost rozhodnutí. Bylo-li nakonec soudem rozhodnuto, že žalobou napadnuté rozhodnutí bylo nezákonné, v souladu s principem, že oprávněný jednal v dobré víře ve správnost správního rozhodnutí, již nebylo možné nic učinit. Často již byl stejně záměr ochrany životního prostředí provedením stavby zmařen.

Dosavadní právní úprava byla nepoměrně více nakloněna ekonomickým zájmům žadatelů podle stavebního zákona oproti neziskovým organizacím při snaze skrze efektivní právní nástroje poskytnout ochranu veřejným zájmům při zachování životního prostředí, nicméně novelou zákona EIA se možnost ochrany životního prostředí stává ještě komplikovanější a sankce uložené České republice by mohly být ještě vyšší. Jedná se o kratičkou, ale ve světle EIA směrnici stanovených povinností absolutně nepřijatelnou poslední větu nového odstavce 10 ustanovení § 23 zákona EIA: „*Odkladný účinek žaloby je vyloučen.*“

Je očividné, že zákonodárci při vkládání této věty velice dobře věděli, že tím porušují evropské právo, jelikož v důvodové zprávě k novelizujícímu zákonu se ani nezmínili o důsledcích, které taková restrikce má na efektivní soudní ochranu. Není divu, ani při nejuhlaženější interpretaci nelze zastít cíl veřejnost z rozhodování vyloučit. Tato věta totiž vylučuje jakoukoliv možnost soudu použít uvážení při rozhodování a ukládání odkladného účinku a možnost reálné ochrany životního prostředí je prakticky vyloučena. Jestliže tedy soudy mohly předtím ještě přiznat ojedinele odkladný účinek podle ustanovení § 73 SŘS, přijetím zmíněné novely je i tato možnost výslovně vyloučena. Taková úprava je v přímém rozporu se *zásadou spravedlivé a včasné ochrany* vyjádřené článkem 10a EIA směrnice, neboť efektivita soudní ochrany je téměř nulová, pokud jsou soudní rozhodnutí ve věcech ochrany

⁸⁶ Srovnej § 73 odst. 2 SŘS.

⁸⁷ Dále jen „Ústavní soud“ nebo „ÚS“.

životního prostředí v praxi vydána až po jednom až dvou letech po podání správní žaloby proti správnímu rozhodnutí.

3.2.9 Napadnutelnost hmotné zákonnosti rozhodnutí, aktů a nečinnosti

V dřívějším výkladu bylo pojednáno o omezeném, příliš úzkém okruhu subjektů dotčené veřejnosti, které mohou být účastny na navazujících povolovacích řízeních.⁸⁸ Jedná se tak pro účely účasti veřejnosti pouze o neziskové organizace. Cílem těchto organizací je ochrana veřejného zájmu, konkrétně ochrana životního prostředí. Je jednoznačné, že správní žaloby občanských sdružení směřují proti rozporu napadených rozhodnutí s hmotněprávní úpravou ochrany životního prostředí. V tomto ohledu však správní soudy občanská sdružení často odmítají jako osoby neoprávněné, neboť ta musí poukázat na zásah do subjektivního veřejného práva. Ústavní soud v tomto ohledu vydal dvě protichůdná usnesení, kdy jim zprvu ústavní právo na příznivé životní prostředí přiznal, když konstatoval, že „*skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem...nevylučuje existenci veřejného subjektivního práva na příznivé životní prostředí, jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat*“ a o několik měsíců později jim toto právo opět odepřel, a to ještě k tomu nezákonnou procedurou,⁸⁹ když své stanovisko změnil a ústavní žalobu odmítl, jelikož stěžovateli - občanskému sdružení - nemůže svědčit právo na příznivé životní prostředí.⁹⁰

Z výše uvedeného je patrné, že problematika efektivní účasti občanských sdružení se točí kolem otázky, zda mají, či nemají mít hmotná práva. Tato otázka je přitom zcela irelevantní, budeme-li vycházet z textu EIA směrnice, která stanoví následující:

Dotčená veřejnost, která má dostatečný zájem nebo namítá porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku, má možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a může tak napadat **hmotnou** nebo procesní **zákonnost**

⁸⁸ Srovnej § 23 odst. 9 EIA zákona.

⁸⁹ Odlišný názor musí Ústavní soud dle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu projednat v plénu, což ale nebylo v daném případě splněno.

⁹⁰ Viz Pavel Franc: Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí, Právní rozhledy 5/2007, s. 164.

jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsažených v této směrnici. (čl. 10a EIA směrnice).

Neziskové organizace **jsou** dotčenou veřejností (čl. 1 EIA směrnice).

Jakákoliv nezisková organizace **splňuje** presumovaný předpoklad dle písm. a) a b) (čl. 10a EIA směrnice).

Z daného vyplývá, že nezisková organizace může správní žalobou **vždy** zpochybnit hmotnou zákonnost správních rozhodnutí, a to nehledě na otázku, zda Ústavní soud České republiky je jiného názoru. Dikce směrnice je jasná a nedává místo pro interpretaci, jelikož právě u neziskových organizací si tvůrci EIA směrnice, potažmo Aarhuské úmluvy, byli vědomi nesmírně důležité role, kterou v ochraně životního prostředí hrají, a tak závazně zakotvili pevné místo neziskových organizací v textu směrnice a odebrali členským státům možnost, aby si samy určily, zda mají, či nemají neziskové organizace dostatečný zájem nebo zda byla porušena jejich práva.⁹¹

3.2.10 Závěr

Jak je patrné, ani legislativní činnost, ani soudní praxe v České republice doposud nesplňují kritéria stanovená evropským právním řádem. Není umožněno, aby osoby z řad dotčené veřejnosti, které mají určitý zájem na řízeních nebo osoby, které jsou nebo by mohly být ovlivněny rozhodovacími řízeními, měly přístup k soudní ochraně. Dále, když přístup k soudní ochraně mají, nemohou uplatnit právo na přezkum v jeho plné šíři.

Nakonec by se dalo argumentovat, že soudy, pokud jim zákonodárci nevycházejí vstříc pozitivní legislativou, by se měly řídit judikaturu Soudního dvora EU. Judikát *Francovich* se zabýval otázkou, za jakých okolností má směrnice bezprostřední účinek. Podle tohoto judikátu skutečnost, že členský stát při implementaci směrnice má určitou míru volnosti, neznamená, že směrnice je nepřesná.

⁹¹ Je zřejmé, že jim bylo jasné, že státy jako Česká republika by mohly chtít vyloučit neziskové organizace z efektivní účasti na ochraně životního prostředí. Koneckonců ony jsou nejmočnějším zástupcem veřejného zájmu v ochraně životního prostředí.

EIA směrnice je velice konkrétní a přesná a zakládá minimální rozsah aktivní procesní legitimace a minimální rozsah práv, a splňuje tak požadavek, že aplikace má vést ke zlepšení postavení beneficentů směrnice, kterými jsou osoby, jímž norma zakládá subjektivní právo.

Směrnice upravuje aktivně legitimované osoby a zároveň její bezprostřední aplikace neukládá povinnosti jednotlivci.⁹² Tato směrnice ukládá povinnosti pouze členským státům, a tudíž může mít bezprostřední účinek. Soudy by směrnici měly aplikovat přímo.⁹³

3.3 Zákon o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,⁹⁴ v ustanovení § 2 stanoví, co se ochranou přírody a krajiny rozumí.⁹⁵ Z textu tohoto ustanovení je patrná souvislost s ochranou životního prostředí a zároveň se stanovuje rámec této ochrany. Pro soulad ZOPK s Aarhuskou úmluvou je tedy nutné zakotvení účasti veřejnosti.

Ustanovení, které realizuje požadavek účasti veřejnosti, je ustanovení § 70 ZOPK. Má tedy korespondovat s požadavky Aarhuské úmluvy. Bude třeba zkoumat, zda nynější právní úprava je v souladu s Aarhuskou úmluvou.

3.3.1 Osobní působnost

Dle ustanovení § 70 odst. 1 ZOPK se „ochrana přírody podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů“. Tento odstavec proklamuje zásadu účasti veřejnosti.

Pojmy „dobrovolný sbor“ ani „aktiv“ nejsou v právním řádu definovány, jsou poplatné době vzniku zákona. Lze jimi rozumět jak sdružení fyzických, ale zřejmě i

⁹² Viz rozhodnutí ESD 221/88 Bussenii.

⁹³ Viz Pavel Franc: Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí, *Právní rozhledy* 5/2007, s. 164.

⁹⁴ Dále jen „ZOPK“.

⁹⁵ Jedná se o péči státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péči o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péči o vzhled a přístupnost krajiny.

právnických osob, které mají právní subjektivitu, tak i neformální skupiny bez právní subjektivity.⁹⁶

Jestliže se stanovuje „přímá účast občanů“, v dalších ustanoveních již není zmínky o konkrétním naplnění práva účasti občanů. Není stanoven ani způsob účasti dobrovolných sborů či aktivů. Samotný termín „občan“ je pak problematický z hlediska uplatnění práva účasti fyzických osob osobami, které nejsou občany. V této souvislosti je ustanovení § 70 odst. 1 ZOPK v rozporu s článkem 3 odst. 9 Aarhuské úmluvy. Ta garantuje veřejnosti právo účasti „*bez diskriminace, pokud jde o občanství a národnost*“.⁹⁷ Text Aarhuské úmluvy proto jasně vyjadřuje antidiskriminační princip. Tento princip se aplikuje i pro definici „dotčené veřejnosti“ v jejím článku 2 odst. 5, článku 6 a článku 9 odst. 2.⁹⁸

3.3.2 Dotčená veřejnost

Klíčovým problémem úpravy účasti veřejnosti je absence definice dotčené veřejnosti. Jedním z hlavních cílů Aarhuské úmluvy je zapojení co nejširší veřejnosti do rozhodovacích procesů. Právě z důvodu právní jistoty Aarhuská úmluva definuje určité klíčové pojmy.⁹⁹ Pro účely transpozice článku 6 odst. 1 Aarhuské úmluvy, který upravuje účast při rozhodování o specifických činnostech, je proto povinností každého smluvního státu definovat dotčenou veřejnost ve svém zákonodárství v šíři předpokládané Aarhuskou úmluvou. Aarhuská úmluva ji definuje jako „*veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem*“. Jak je patrné z dalšího výkladu, pouze občanským sdružením, a i těm nedostatečně, jsou zaručena práva stanovená článkem 6 Aarhuské úmluvy.

⁹⁶ Viz Ladislav Miko, Hana Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 2. vydání, Praha 2007, 277 s.

⁹⁷ Tato dikce byla nutná vzhledem k silnému odporu mnoha zemí tato práva zaručit bez diskriminace. Především právo na informace je často spojováno s občanstvím.

⁹⁸ Viz Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 48.

⁹⁹ Viz výklad o definici pojmu „dotčená veřejnost“ v kapitole 1.1.4.

3.3.3 Aktivní povinnost informovat občanská sdružení

Podle ustanovení § 70 odst. 2 „*Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“)* je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, 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. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.“ Je zde vyjádřeno právo na aktivní poskytování informací ze strany orgánů státní správy. Příslušným orgánem státní správy se rozumí orgán příslušný k vydání rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je orgánem ochrany přírody podle tohoto zákona.¹⁰⁰ To znamená, že takovou povinnost má např. i orgán v územním řízení. Je možno říci, že dané ustanovení je jedno z nejhojněji používaných pro uplatnění práva na účast ve správních řízeních a občanská sdružení s cílem ochrany životního prostředí se na ně též hojně odvolávají.

Krokem zpět je však nutnost každoročně podávat žádost. Pokud tak občanské sdružení neučiní, orgán státní správy přestane plnit povinnosti mu stanovené. Taková podmínka je v rozporu se smyslem a cíly Aarhuské úmluvy a spíše se od nich vzdaluje. Jestliže Úmluva ve svém článku 3 odst. 1 stanovuje, že „*strany přijmou nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření vynucovacích, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy*“, tak Česká republika jde opačným směrem, když takto komplikuje informování.

3.3.4 Podmínky účasti občanských sdružení ve správních řízeních

Dle ustanovení § 70 odst. 3 „*je občanské sdružení oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou*

¹⁰⁰ Viz Ladislav Miko, Hana Borovičková a kolektiv, Zákon o ochraně přírody a krajiny, 2. vydání, Praha 2007, 277 s.

účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

Tento odstavec je problematický ze dvou hledisek. Prvým hlediskem je osmidenní lhůta, druhým způsob sdělení informace o zahájení řízení.

3.3.4.1 Osmidenní lhůta

Uvedená osmidenní lhůta je lhůtou propadnou (prekluzivní). Jde jak o řízení zahajovaná ex offo, tak o řízení návrhová. Rozhodným dnem pro počítání této lhůty je den oznámení o zahájení řízení občanskému sdružení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu z 16. 4. 2004, č.j. 3, As 10/2004, další judikatura, dřívější výklady ministerstva životního prostředí).¹⁰¹ Při posouzení adekvátnosti stanovené lhůty je třeba vycházet z článku 3 odst. 1 všeobecných ustanovení v návaznosti na článek 6 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Článek 3 odst. 1 zdůrazňuje nezbytnost implementace úmluvy skrze konkrétní praktické kroky. Má tak být učiněno „s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy“. Příkladem toho je stanovení rozumných lhůt, jak vyžaduje článek 6 odst. 3 Úmluvy, který praví: „*Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odst. 2 a které poskytnou dostatek času.*“ Jestli tedy při určitém rozhodovacím procesu účastník například vyžaduje od správního orgánu dodatečné informace, zabere to určitou dobu. Každá fáze daného procesu vyžaduje určitý čas: na sbírání informací, na zpracovávání takových informací či na přípravu na samotné řízení. Jedná-li se tedy o řízení komplexní, které pro svou složitost vyžaduje důkladnou přípravu a dostatek informací, může osmidenní lhůta jen stěží být rozumnou lhůtou.¹⁰² Tuto lhůtu je tak třeba prodloužit.

¹⁰¹ Srovnej 35/2005/s VěMŽP.

¹⁰² Viz Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, str. 42.

3.3.4.2 Způsob sdělování informací

*„Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení **nebo** první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“*

Pokud tedy příslušný správní orgán zveřejní informaci o zahájení řízení na své úřední desce a na internetu, zbavuje se tím povinnosti obesílat jednotlivě všechna občanská sdružení, která u něj podala žádost podle odstavce 2 ve vztahu k danému řízení.¹⁰³ Individuální informování je nadměru žádoucí právě u občanských sdružení, která chrání a zastupují práva široké veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí. Správní úřady by proto měly mít stanovenou povinnost informovat sdružení, která žádala o poskytování informací, jak vyžaduje ustanovení § 70 odstavec 2 ZOKP, doručením písemného vyhotovení. Cílem Aarhuské úmluvy je vést národního zákonodárce k usnadňování účasti veřejnosti, nikoliv ztěžovat jí participaci. Takový požadavek odpovídá i dikci článku 6 odst. 2 Úmluvy: *„Zainteresovaná veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením, nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování...“*

3.3.5 Závěr

Účast při správních řízeních se tedy dle ZOKP realizuje při splnění následujících podmínek:

- a) Musí se jednat o občanské sdružení (nebo jeho organizační jednotku), jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, pokud má sdružení právní subjektivitu.
- b) Musí být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.
- c) Občanské sdružení musí oznámit svou účast do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno.

¹⁰³Srovnej Ladislav Miko, Hana Borovičková a kolektiv: Zákon o ochraně přírody a krajiny, 2. vydání, Praha 2007, str. 278.

Z důvodů výše uvedených tedy současná úprava účasti veřejnosti zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nevyhovuje kritériím Aarhuské úmluvy. Chybí identifikace dotčené veřejnosti, stanovuje se nepřiměřeně krátká osmidenní lhůta a správní orgány nemají povinnost individuálního poskytování informací. Je tedy nezbytné uvést zákon do souladu s Aarhuskou úmluvou.

3.4 Vodní zákon

3.4.1 Pojem

Účelem vodního zákona¹⁰⁴ je chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, jakož i přispívat k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislejících suchozemských ekosystémů.

Zákon upravuje účast veřejnosti na dvou místech. Podobně jako v ZOKP je upravena účast veřejnosti na vodoprávních řízeních. Navíc umožňuje účast veřejnosti při přípravě plánů povodí.

3.4.2 Účast veřejnosti na vodoprávním řízení

Veřejnost se může účastnit řízení podle vodního zákona. Jedná se o rozhodování o specifických činnostech, přičemž se subsidiárně uplatňuje SpŘ, resp. StavZ.¹⁰⁵

Aktivní poskytování informací

Občanská sdružení musí být vodoprávními úřady informována o zahajovaných správních řízeních, pokud je podle stanov jejich cílem ochrana životního prostředí a pokud o to požádají. Taková žádost musí být co do předmětu a místa řízení specifikována. Oproti ZOKP zde ovšem není nutno obnovit takovou žádost po uplynutí určité doby. Úprava vodního zákona je v tomto ohledu více nakloněna zájmům veřejnosti při její účasti.

¹⁰⁴ Publikovaný jako zákon ze dne 28. června 2001 č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých dalších zákonů (dále jen „vodní zákon“).

¹⁰⁵ Viz § 115 odst.1 vodního zákona.

Osobní působnost

Obdobně jako v ZOKP mohou být účastna řízení pouze občanská sdružení.¹⁰⁶ Mohou tak do šesti dnů od oznámení o zahájení správního řízení písemně požádat o přibrání jako účastníka k takovému řízení. Vodoprávní úřad pozvání k ústnímu jednání doručuje do vlastních rukou, a to v zákonem stanovených lhůtách před zahájením řízení. Lhůty, které musí dodržovat, se liší podle složitosti případu. V určitých případech může účastníky uvědomit o zahájení řízení i veřejnou vyhláškou.¹⁰⁷

3.4.3 Účast veřejnosti při přípravě plánů povodí

Pojem

Plány oblastí povodí stanoví konkrétní cíle pro dané oblasti povodí na základě rámcových cílů a rámcových programů opatření Plánu hlavních povodí České republiky, potřeb a zjištěného stavu povrchových a podzemních vod, potřeb užívání těchto vod v daném území, včetně programů opatření, které jsou nutné k dosažení konkrétních cílů. Jsou pořizovány správci povodí. Tyto plány se zpracovávají ve třech etapách, kterými jsou přípravné práce, návrh plánu oblasti povodí a konečný návrh plánu oblasti povodí.¹⁰⁸

Účast veřejnosti

Přípravné práce, jejichž součástí je časový plán a program prací pro zpracování plánu oblasti povodí se musí publikovat a zpřístupnit uživatelům vody a veřejnosti k připomínkám, a to nejméně tři roky před začátkem období, kterého se bude plán oblasti povodí týkat. Podobně to platí o návrhu plánu oblasti povodí, který musí být zpracován, publikován a zpřístupněn uživatelům vody a veřejnosti k připomínkám nejméně jeden rok před začátkem období, kterého se bude plán oblasti povodí týkat.

Připomínky smí podávat kdokoli a není stanovena žádná lhůta pro jejich podávání. Způsob vyhodnocování výsledků účasti veřejnosti vodní zákon neobsahuje. Dle zásady subsidiarity proto bude aplikovatelný správní řád.

¹⁰⁶ Viz § 115/7 tamtéž.

¹⁰⁷ Viz § 115/8 vodního zákona.

¹⁰⁸ Viz § 25/2 vodního zákona.

Plány oblastí povodí podléhají posuzování vlivů na životní prostředí podle zvláštních právních předpisů, účast veřejnosti se tak navíc uplatňuje i v rámci posuzování dle zákona EIA.¹⁰⁹

4. Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí v českém právu

4.1 Stavební zákon a účast veřejnosti při pořizování územněplánovací dokumentace

4.1.1 Úvod

Stavební zákon¹¹⁰ je jedním z nejdůležitějších zákonů v otázkách účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí. Stavební zákon upravuje územní plánování, územní řízení a stavební řízení.

Územní plánování je dle stavebního zákona činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Tyto předpoklady spočívají ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a ve vztahu, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.¹¹¹ Cílem územního plánování je dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Má být chráněna krajina jako podstatná složka prostředí život obyvatel.¹¹² Hlavní funkce územního plánování spočívá v zajišťování podmínek pro trvale udržitelný rozvoj, a proto patří i k jednomu z nejdůležitějších nástrojů prevence v ochraně životního prostředí. Aby vyváženost uplatnění zájmů mohla být garantována, je třeba aby tomu odpovídala i náležitá míra účasti veřejnosti.

¹⁰⁹ Viz § 25 odst.2 in fine vodního zákona.

¹¹⁰ Publikován jako zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ze dne 14. března (dále jen „StavZ“).

¹¹¹ Srovnej § 18 StavZ.

¹¹² Tamtéž.

Budeme-li vycházet ze zákonné definice územněplánovací dokumentace, spadají pod tento termín zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán.¹¹³ Tyto dokumenty se vydávají ve formě opatření obecné povahy¹¹⁴ podle správního řádu.¹¹⁵ Poněkud jiné postavení má politika územního rozvoje.

4.1.2 Politika územního rozvoje

Ačkoliv politika územního rozvoje¹¹⁶ nepatří do územněplánovací dokumentace, má ve stavebním právu důležité postavení, a proto je nutno se o ní zmínit v dalším výkladu. PÚR upravují ustanovení § 31 až 35 StavZ. Obsah PÚR je vymezen ustanovením § 32 StavZ.¹¹⁷ Návrh PÚR pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj.

Zapojení veřejnosti do procesu přijímání PÚR je uskutečňováno připomínkami, které může uplatnit kdokoli.¹¹⁸ Veřejnosti musí být poskytnuta lhůta minimálně devedesáti dnů pro připomínkování.¹¹⁹ PÚR se pro tyto účely zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup. To, co odlišuje PÚR od výše zmíněné územněplánovací dokumentace, je způsob jejího přijetí. Nepřijímá se totiž jako OOP. To má za následek, že ji nelze napadnout ani žalobou podle soudního řádu správního u Nejvyššího správního soudu.¹²⁰ PÚR se přijímají jako usnesení vlády.

Dosud se judikatura NSS odmítala PÚR meritorně zabývat. Je však třeba v této souvislosti zmínit ústavní nález Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008 sp. zn. Pl. 14/07. V dané věci stěžovatelé nesouhlasili s rozhodnutím NSS, podle kterého územní plány a jejich změny, schválené za účinnosti zákona 50/1976 Sb., o územním plánování a

¹¹³ Srovnej § 2 odst. 2 písm. n) StavZ.

¹¹⁴ Dále též „OOP“.

¹¹⁵ Srovnej § 172 až § 174 SpŘ.

¹¹⁶ Dále jen „PÚR“.

¹¹⁷ PÚR tak vymezuje plochy a koridory technické infrastruktury, stanoví republikové priority územního plánování s ohledem na trvale udržitelný rozvoj, stanoví podmínky pro rozhodování o variantách změn v území ve vymezených částech republiky a vymezuje oblasti se specifickými hodnotami nebo problémy mezinárodního nebo republikového významu.

¹¹⁸ Srovnej § 33 odst. 4 StavZ.

¹¹⁹ Taková právní úprava je problematická z důvodu načasování. Veřejnost je totiž do procesu SEA zapojována až úplně nakonec, kdy koncepce a dokumentace PÚR je zveřejňována v posledních fázích procesu SEA. Připomínky tak zcela pozbývají svého smyslu a jsou jen formálně vypořádávány. Zákon totiž ministerstvu ukládá povinnost předložit veřejnosti k připomínkování až hotový návrh PÚR spolu s vyhodnocením SEA. Právní úprava je tak v rozporu s Aarhuskou úmluvou, která vyžaduje zapojení veřejnosti již v rané fázi přípravy politik, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřeny. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy v roce 2008, Zelený kruh.*

¹²⁰ Dále jen „NSS“.

stavebním řádu, nejsou OOP, jelikož jako takové nebyly označeny. Odmítal tak možnost soudního napadení takových dokumentů podle ustanovení § 101a SŘS. Vycházel tedy z formálního pojetí OOP.¹²¹ Ústavní soud se s takovým pojetím OOP ovšem neztotožnil a přiklonil se k materiálnímu pojetí OOP. Dle Ústavního soudu, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Ústavní soud tím tak podpořil doktrínu materiálního právního státu. Právo na efektivní soudní ochranu tak Ústavní soud zdůvodňuje dále tím, že jednotlivec musí mít možnost ochrany své autonomní sféry. Ta může být omezena pouze v zájmu veřejného zájmu, a to za splnění podmínky proporcionality. Aby ochrana ovšem mohla být efektivní, je nutno práva stěžovatelů uplatnit již ve fázi schvalování územněplánovací dokumentace a ne až poté, co k porušení jejich práv již došlo.¹²²

Tento nálezný, vycházející z materiální povahy OOP, by tedy teoreticky mohl a měl být aplikován i na PÚR. OOP v materiálním smyslu jsou veškeré akty, které určují konkrétní práva a povinnosti neurčitému okruhu osob, a to bez ohledu na jejich formální označení.¹²³ Z materiálního hlediska tak není rozdíl mezi územněplánovací dokumentací a PÚR.¹²⁴ Ačkoliv všechny navazující typy územněplánovací dokumentace budou muset být v souladu a vycházet z PÚR, stávající právní úprava neumožňuje soudní ochranu proti jejímu přijetí. NSS by tak měl v případné žalobě proti PÚR vycházet z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu a potvrdit aktivní procesní legitimaci navrhovatele dle ustanovení § 101a SŘS. Dalším a lehčím krokem by ovšem bylo přijetí ustanovení ve stavebním zákoně, které by PÚR za OOP výslovně označilo.

¹²¹ Nový stavební zákon již výslovně stanovuje, co se za OOP považuje.

¹²² Jedná se například o porušení práva postavením stavby.

¹²³ Od územního plánování po stavební povolení - kdy a jak se účastnit, Zelený kruh, 2008, str. 2.

¹²⁴ Bude samozřejmě nutno vždy posoudit, do jaké míry určitá PÚR je konkrétní, aby bylo možno též prokázat dotčení na svých právech. Bude tedy třeba zkoumat, zda se v daném případě jedná o regulaci, či nikoliv.

4.1.3 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje¹²⁵ stavební zákon upravuje v ustanovení § 36 až § 42. ZÚR stanovují zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovují požadavky na jejich využití.

O upraveném a posouzeném návrhu ZÚR se koná veřejné projednání. Veřejnost se procesu řízení o ZÚR podle ustanovení § 39 stavebního zákona účastní dvěma způsoby. Může k návrhu ZÚR podávat připomínky¹²⁶ nebo může prostřednictvím veřejného zástupce¹²⁷ podat námitku. Rozdíl mezi námitkou a připomínkou spočívá v povinnostech adresáta; *připomínky* má správní orgán povinnost pouze zohlednit, ale o *námitce* má povinnost rozhodnout. Krajský úřad zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách, o nichž zastupitelstvo kraje rozhoduje při vydání zásad územního rozvoje; rozhodnutí o námitkách včetně vlastního odůvodnění je součástí jejich odůvodnění. Jak k podání námitek, tak k podání připomínek ovšem musí dojít nejpozději při veřejném projednání.

4.1.4 Územní plán

Územní plán je upraven v ustanovení § 43 až § 60 StavZ. „*Územní plán*¹²⁸ stanovuje základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území.“¹²⁹ Jedná se tedy o mimořádně důležitý dokument, protože na jeho základě se rozhoduje o tom, jak bude prostředí, ve kterém lidé žijí, utvářeno. ÚP se připravuje v alespoň dvou fázích.¹³⁰ Poté, co zastupitelstvo obce rozhodne o pořízení ÚP, orgán

¹²⁵ Dále jen „ZRÚ“.

¹²⁶ Srovnej § 39 odst. 2 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení může *každý* podávat připomínky, tedy jak cizinci, občané, tak i FO nebo PO.

¹²⁷ Srovnej § 23 stavebního zákona. Může jim být fyzická nebo právnická osoba způsobilá k právním úkonům za splnění dalších stanovených podmínek.

¹²⁸ Dále jen „ÚP“.

¹²⁹ Viz § 43 odst. 1 StavZ.

¹³⁰ V případech, kdy je třeba připravit více variant ÚP, vypracuje se též koncept.

územního plánování zpracuje návrh zadání.¹³¹ Pořizovatel zajistí zveřejnění návrhu zadání územního plánu a jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí po dobu třiceti dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce. V uvedené lhůtě může každý¹³² uplatnit své *připomínky*. Připomínky mohou směřovat například proti cílům a požadavkům na ÚP obce. Na základě uplatněných požadavků a podnětů pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání a předloží jej ke schválení. Po jeho schválení zastupitelstvem obce se vypracuje návrh ÚP.

Návrh vychází z předchozího zadání, případně z konceptu. O upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání.¹³³ Pořizovatel zajistí, aby po dobu třiceti dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. I zde může každý podat připomínku. *Námítky* mohou podat zástupce veřejnosti a vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch. Ke stanoviskům, námítkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, se však nepřihlíží.

Pořizovatel poté ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námítkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu. Zastupitelstvo poté vydá ÚP.

Je třeba zohlednit, že se jedná o opatření obecné povahy a že se subsidiárně aplikuje správní řád. Dle ustanovení § 172 odst. 5 SpŘ o námítkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námítkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námítkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat

¹³¹ Tímto orgánem je v zásadě obecní úřad obce s rozšířenou působností. Je tomu tak proto, že tento úřad mívá lépe kvalifikované úředníky.

¹³² Viz poznámku pod čarou č. 71.

¹³³ Viz § 51 odst.1 StavZ a § 172 odst. 3 SpŘ.

a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí rušícím rozhodnutí o námitkách.¹³⁴

4.1.5 Regulační plán

Regulační plán¹³⁵ se vydává též ve formě opatření obecné povahy. Bývá popisován jako hromadné územní rozhodnutí, jehož prostřednictvím se umisťují stavby.¹³⁶ Je sice koncepčním nástrojem územního plánování, ale v zastavěném území a ve schváleném rozsahu nahrazuje územní rozhodnutí.¹³⁷ RP je oprávněno vydat krajské nebo obecní zastupitelstvo, a to buď na žádost, nebo z podnětu.¹³⁸ *Na žádost* fyzické nebo právnické osoby je možné vydat RP, jestliže jeho zadání bylo již schváleno při schvalování ZÚR nebo ÚP.¹³⁹ Žadatel zastupitelstvu tak rovnou předloží žádost, ve které uvede, která územní rozhodnutí mají být RP nahrazena.

Pokud ještě žádné zadání neexistuje, pořizuje se *z podnětu*. Návrh zadání pořizovatel vystaví nejméně po dobu patnácti dnů k veřejnému nahlédnutí v obci, pro jejíž území má být regulační plán pořízen; vystavení oznámí na úřední desce obce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Každý může uplatnit ve lhůtě patnácti dnů ode dne zveřejnění požadavky na obsah zadání. Na základě uplatněných požadavků pořizovatel upraví návrh zadání regulačního plánu a předloží jej příslušnému zastupitelstvu ke schválení.

Veřejnost má při veřejném projednání RP poměrně široké zastoupení. Je to dáno povahou RP, který nahrazuje územní rozhodnutí. Z tohoto důvodu je i okruh osob, které mohou podat námitky, širší. Dle ustanovení § 67 odst. 4 StavZ může *připomínky* podat každý. Z toho vyplývá, že připomínky mohou podávat jak zástupce veřejnosti, tak i fyzické a právnické osoby. *Námitky* mohou uplatnit osoby uvedené v ustanovení §85 StavZ. Shodují se tak s účastníky územního řízení.

¹³⁴ Srovnej § 54 odst. 4 StavZ.

¹³⁵ Dále jen „RP“.

¹³⁶ Viz <http://www.zelenykruh.cz/cz/publikace/>.

¹³⁷ Viz Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 2. vydání, C.H.Beck, Praha, 2007, str. 200.

¹³⁸ Srovnej § 62 StavZ.

¹³⁹ Tamtéž.

4.1.6 Problematika námitek

Námítky k opatření obecné povahy¹⁴⁰ jsou upraveny jak ve stavebním zákoně, tak ve správním řádu. Platí přitom, že správní řád se uplatňuje subsidiárně ke stavebnímu zákonu. Dle ustanovení § 172 odst. 5 SpŘ nelze proti OOP podat ani odvolání ani rozklad. Jediným způsobem posouzení OOP je tak přezkumné řízení.¹⁴¹ Takový způsob ochrany však stavební zákon znemožňuje tím, že výslovně zakazuje územněplánovací dokumentaci změnit rozhodnutím v přezkumném řízení.¹⁴² Pokud tedy orgán rozhodující o námitce nevyhoví takové námitce, není již možno podat odvolání dle správního řádu. Nenabízí se tedy osobě podávající námitku žádný jiný prostředek ochrany než ochrana soudní. O to důležitější je, aby soudní ochrana byla řádně zakotvena pro OOP.

4.1.7 Soudní ochrana

Jak z výše uvedeného vyplývá, je při procesu pořizování územněplánovací dokumentace veřejnosti umožněno do jeho průběhu zasahovat dvěma způsoby: připomínkami a námitkami. Bylo řečeno, že připomínky orgán musí pouze zohledňovat, ale že u námitek je orgán povinen o nich rozhodnout. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se tak uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy.

Jaká je ovšem úprava soudní ochrany veřejnosti proti vydanému OOP? OOP není správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 67 SpŘ. Neuplatňuje se tak ani §65 SŘS, ale jeho Hlava II., díl 7: Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a-101d). Podle ustanovení § 101a odst. 1 SŘS *„návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl **na svých právech** opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, **zkrácen**“*.

Podmínkou je tedy zkrácení na právech.¹⁴³ Otázkou soudního přezkumu OOP se zabýval NSS v judikátu ze dne 25.6.2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008-27. V dané věci se

¹⁴⁰ Dále jen „OOP“.

¹⁴¹ Srovnej § 174 odst. 2 SpŘ.

¹⁴² Srovnej § 41 odst. 5, § 54 odst. 6 a § 69 odst. 6 StavZ.

¹⁴³ Je třeba brát na zřetel, že ve správním soudnictví se dle § 2 SŘS poskytuje ochrana pouze veřejným subjektivním právům. *Takovými jsou práva osob založená v právních normách, která umožňují a*

zástupce veřejnosti domáhal zrušení OOP vydaného ve formě územního plánu. Dle navrhovatele totiž došlo k porušení zákonnosti postupu zastupitelstva města Ostravy při změně územního plánu města Ostravy. Soud v daném případě zkoumal otázku aktivní procesní legitimace zástupce veřejnosti ve smyslu ustanovení § 23 StavZ. Soud vyzval navrhovatele, aby konkrétně specifikoval, jakým způsobem byl napadeným OOP zkrácen na svých právech.¹⁴⁴ Navrhovatel zpochybnil postup projednávání, uváděl tedy procesní vady. Soud návrh odmítl meritorně projednat s odůvodněním, že je vždy nutno, aby OOP zároveň porušovalo subjektivní veřejná práva či aby alespoň bylo pravděpodobné, že je porušuje.

Otázkou porušení subjektivního veřejného práva veřejného zástupce se soud následovně zabýval ve svém obiter dictum. Ustanovení § 52 odst. 2 StavZ stanoví: „*Námítky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze **vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti.***“

Dle NSS z dikce ustanovení vyplývá, že je třeba rozlišovat vlastníky a všechny ostatní osoby. Podle NSS je nutno ustanovení chápat tak, že pouze vlastníci mohou být *dotčeni na svých právech* ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 SŘS. Tím je znemožněno domáhat se soudní ochrany všem ostatním osobám. Soud argumentuje, že pouze subjektivním veřejným právům ve smyslu ustanovení § 2 SŘS se dostává soudní ochrany, nestanoví-li zákon jinak.¹⁴⁵

Je zcela evidentní, že právní úprava okruhu subjektů s aktivní procesní legitimací je nevyhovující. Veřejnosti se tak cestou ochrany veřejného zájmu nedostává ochrany. V tomto ohledu si právní úprava soudního řádu správního vyžaduje legislativní změny. Právní důsledky, které pro osoby (s výjimkou vlastníků ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 StavZ) může mít přijetí OOP, tak vůbec nelze soudní cestou odvrátit. Jestli ovšem možnost přístupu k soudu pro ochranu veřejného zájmu ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 SŘS je dána, je nutno, aby i u OOP územní plánovací

současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy. Vladimír Vopálka, Vladimír Mikule, Věra Šimůnková, Miloslav Šolín Soudní řád správní, 1. vydání. Praha: 2004, str. 3.

¹⁴⁴ Srovnej § 101a odst. 1 SŘS.

¹⁴⁵ Za takový příklad uvádí § 65 odst. 2 SŘS, kde postačí zastoupení určitého veřejného zájmu a není zapotřebí přímé dotčení práv.

dokumentace existovala, jelikož je základem pro další rozhodnutí, a proto je nutno již v brzké fázi zapojit veřejnost efektivně, a to s možností ochrany před soudem. O významu územněplánovací dokumentace na životní prostředí bylo psáno výše.

Soud se též zabýval otázkou ústavnosti absence možnosti domáhat se soudní ochrany veřejnému zástupci. Dle jeho názoru k porušení nedošlo, jelikož nebylo porušeno žádné jeho hmotné právo.

Důležitý je v této souvislosti článek 36 odst. 2 Listina základních práv a svobod¹⁴⁶: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanovili zákon jinak. Z pravomoci soudu však **nesmí** být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Znamená to tedy, že ve správním soudnictví musí být vždy soudně přezkoumatelné rozhodnutí, kterým je zasaženo do základního práva dle LZPS. Mezi taková práva mimo jiné patří subjektivní veřejné právo na příznivé životní prostředí, jak jej garantuje článek 35 odst. 1 LZPS. Konkretizace práva na příznivé životní prostředí je pak upravena např. ZOKP a v zákonech složkových, které poskytují konkrétní subjektivní práva. Vzhledem k tomu, že územněplánovací dokumentace může toto právo narušovat, je též nutno, aby se jednotlivec mohl proti jeho přijetí bránit.

Srovnajme nyní ustanovení § 101a odst. 1 SŘS: „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl **na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.***“

Z tohoto ustanovení nevyplývá pouhé právo vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch podávat návrh na zrušení OOP, jak tvrdí NSS. Toto ustanovení je nutno interpretovat širěji, v souladu s ústavním pořádkem, a musí sem tedy být zahrnuta možnost ochrany práva na příznivé životní prostředí. Je tedy nutné konkretizovat a poukazovat na konkrétní právo, stejně tak, jak by poukazoval na (případné) dotčení svých práv vlastníků pozemků a staveb.

Dále jen „LZPS“.

Z daného vyplývá, že za současné judikatury Ústavního soudu by musela toto právo uplatnit fyzická osoba, jelikož právnická osoba prozatím stále nemá právo na příznivé životní prostředí.¹⁴⁷ Fyzická osoba by tak měla z důvodu protiústavnosti soudního rozhodnutí, které by odmítalo aktivní žalobní legitimaci takové osoby, podat ústavní stížnost a tou se domáhat ochrany svého subjektivního veřejného práva na příznivé životní prostředí. Koneckonců SŘS v ustanovení § 101a odst. 1 předpokládá „zkrácení na právech“.

4.1.8 Závěr

Účast veřejnosti má při vzniku územněplánovací dokumentace důležitou funkci. Dává veřejnosti již v brzké fázi možnost vysílat správním orgánům a jiným osobám svá přání a představy vzhledu krajiny a svého okolí. Vodítkem pro vytváření územněplánovací dokumentace musí být ustanovení § 18 StavZ., který mimo jiné zdůrazňuje potřebu vyváženosti vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj území a pro soudržnost obyvatel území. Veřejnost může své environmentální obavy a návrhy uplatnit buď připomínkami, nebo námitkami. Pokud ovšem připomínky musí být pouze zohledněny a námitky stavební zákon vylučuje z přezkumného řízení dle ustanovení § 97 odst. 3 SpŘ, je o to důležitější, aby mohla veřejnost uplatnit soudní ochranu. I zde se ovšem setkává se značnými problémy, kdy NSS, který je příslušný k rozhodování o zrušení opatření obecné povahy, odmítá přiznat zástupci veřejnosti aktivní procesní legitimaci. Navíc příliš úzce interpretuje ustanovení § 101a SŘS, kdy za aktivně procesně legitimované osoby u územního řízení dle ustanovení § 52 odst. 2 StavZ považuje pouze vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, jelikož dle názoru soudu pouze oni mohou být zkráceni na svých právech. Článek 36 LZPS ovšem zaručuje soudní ochranu všem základním právům a svobodám, a tudíž i právu na příznivé životní prostředí, které se vztahuje i na územněplánovací dokumentaci. Výklad NSS je proto příliš restriktivní. Klade se i otázka, jaké je vlastně postavení zástupce veřejnosti, který sice může podat námitky, ale nemůže pro svou specifickou povahu uplatnit právo na příznivé životní prostředí, a tedy ani na soudní ochranu. Určitá právní úprava jeho procesního postavení by proto byla žádoucí.

¹⁴⁷ Viz kapitola „Role ústavního soudu“.

Nakonec právní úprava politiky územního rozvoje jako primárního dokumentu pro územněplánovací dokumentaci by v budoucnu měla doznat změn. Je stejně důležitá jako územněplánovací dokumentace, přesto se přijímá způsobem, který veřejnosti neumožňuje podat proti ní žalobu podle soudního řádu správního. Usnesení vlády veřejnost nemůže napadnout soudně, ačkoliv by to bylo žádoucí. Pojetí politiky územního rozvoje jako hmotného (nikoliv formálního) opatření obecné povahy je proto zajímavým a legitimním krokem k její budoucí interpretaci.

5. Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů v českém právu

5.1 Úvod

Jedním ze způsobů umožnění účasti veřejnosti je zapojovat ji do procesu přípravy právních předpisů. Právní předpisy jsou tvořeny na základě určitých společenských potřeb a zájmů. Takové společenské zájmy každopádně nemusí vždy být jednoznačné, ba naopak, často působí proti sobě. Ekonomickým zájmům mohou stát v cestě zájmy na ochraně životního prostředí. Právní předpis jednou platný tak je, respektive měl by být, odrazem kompromisu mezi různými společenskými zájmy. Aby právní předpis mohl vycházet z takových zájmů jeho adresátů a odpovídat jim, je účelné a nutné, aby proces přijímání právních předpisů byl co nejvíce demokratický, otevřený a transparentní. Jinými slovy, veřejnosti by měla být dána možnost účastnit se politiky tvorby práva. Jedním z takových způsobů je konání připomínkových řízení.

5.2 Připomínkové řízení

Připomínkové řízení je formou otevření legislativního procesu veřejnosti. Cílem tohoto řízení je diskutovat o možných problémech. Je možné navrhnout změny a lze v něm upozornit na skryté vady. Otázkou však je, kdo se takového řízení smí zúčastnit. Tedy kdo „je“ připomínkovým místem. V českém právním řádu jsou

připomínková místa stanovena legislativními pravidly vlády¹⁴⁸ v článku 5. „Vedle ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů sem patří v případě dotčení své působnosti také kraje, hl. město Praha a sdružení obcí s celostátní působností, Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu a Nejvyšší kontrolní úřad, Ústavní soud, Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, Družstevní asociace ČR, Hospodářská komora ČR, ústřední odborové orgány a organizace zaměstnavatelů. Pokud to zpracovatel považuje za účelné, může okruh připomínkových míst rozšířit o profesní sdružení, zájmové skupiny podnikatelů a spotřebitelů a vědeckou a odbornou veřejnost.“¹⁴⁹ Z toho tedy vyplývá, že má předkladatel poměrně volnou ruku při výběru, koho do řízení přizve. To lze vyčíst z článku 6 odst.11 LPV: „Považuje-li to orgán, který věcný záměr vypracoval, za účelné, zašle v listinné nebo elektronické podobě věcný záměr k připomínkám i **dalším připomínkovým místům**, například profesním sdružením, zájmovým skupinám podnikatelů nebo spotřebitelů, vědeckým a odborným institucím.“

Lhůta pro sdělení připomínek činí patnáct pracovních dnů ode dne vložení věcného záměru do elektronické knihovny, pokud orgán, který věcný záměr k připomínkám předkládá, nestanoví lhůtu delší. Lhůta počíná běžet pracovním dnem, který bezprostředně následuje po dni, v němž byl věcný záměr do elektronické knihovny vložena, a končí uplynutím posledního pracovního dne této lhůty.

5.3 Návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů

Změnu v definování „dalších připomínkových míst“ přinesl „*Návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*“¹⁵⁰, schválený vládou 13. srpna 2007. Předmětem metodiky je popis zapojování veřejnosti z hlediska forem, identifikace cílových skupin, časové náročnosti a vyhodnocení celého procesu. Má se stanovit minimální standard zapojování

¹⁴⁸ Dále jen „LPV“.

¹⁴⁹ Jan Kyselá: Hledání řádu v českém zákonodárství, Právní zpravodaj 9/2007, s. 10.

¹⁵⁰ Viz

<http://www.google.cz/search?q=N%C3%A1vrh+postupu+zaveden%C3%AD+metodiky+pro+zapojov%C3%A1n%C3%AD+ve%C5%99ejnosti+do+p%C5%99%C3%ADpravy+vl%C3%A1dn%C3%AD+h+dokument%C5%AF&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a>

veřejnosti do přípravy vládních materiálů. Je tím na jedné straně dána instrukce zaměstnancům státní správy, na druhé je základem pro požadování dodržování těchto instrukcí ze strany veřejnosti.

Dokument obsahuje dvě přílohy:

První příloha (Metodika pro zapojování veřejnosti) vymezuje základní pojmy: výběr konzultovaných subjektů, formy zapojování veřejnosti, časové lhůty, materiál určený k zapojování veřejnosti, vyhodnocení zapojování veřejnosti a institucionální zajištění zapojování veřejnosti.

Formy zapojování veřejnosti dle druhé přílohy dokumentu jsou: konzultace, připomínkové řízení, pracovní skupina, veřejné setkání, úřední deska, informační materiál, adresný dopis, dotazníky, průzkumy a média.

5.4 Ministerstvo životního prostředí

Ministerstvo životního prostředí na svých internetových stránkách poměrně přehledně informuje o připravované legislativě.¹⁵¹ Tato legislativa se může nacházet v různých stádiích a tomu je přizpůsobena struktura systému poskytování informací. Pro veřejnost budou zřejmě nejzajímavější informace o návrzích, které byly rozeslány do připomínkového řízení. „*U každého návrhu je proto uvedena informace o tom, kdy připomínkové řízení k tomuto návrhu končí, a také elektronická adresa pracovníka, popř. pracovníků Ministerstva životního prostředí, kterým je možno připomínky zasílat. Připomínky jsou následně využity při úpravě textu návrhu, k němuž dochází po skončení lhůty pro zasílání připomínek.*“¹⁵² Pod následující rubrikou se pak poskytují informace o předpisech, u kterých připomínkové řízení skončilo. Součástí takového předpisu je předkládací zpráva a důvodová zpráva.

Na základě vnitřní směrnice č. 3/2001, o postupu při legislativních pracích, „*vede pro účel vnějšího připomínkového řízení aktualizovaný seznam obligatorních připomínkových míst (jmenovitý seznam ústředních orgánů státní správy a vybraných správních úřadů a organizací). Vede také seznam fakultativních připomínkových*

¹⁵¹ Viz http://www.mzp.cz/cz/pripravovana_legislativa.

¹⁵² Tamtéž.

míst, k nimž patří např. vědecká pracoviště, Svaz měst a obcí, Asociace podnikatelů v ochraně životního prostředí a ekologické nevládní organizace (např. Zelený kruh, Děti Země, STUŽ, ČSOP, Hnutí DUHA, Ekologický právní servis, Program energetických úspor, Ústav pro ekopolitiku, Greenpeace ČR).“

5.5 Hodnocení dopadu regulace - RIA

5.5.1 Úvod

Usnesením vlády č. 816 ze dne 18. července 2007 k návrhu změn legislativních pravidel vlády a jednacího řádu vlády a usnesením vlády č. 877 ze dne 13. srpna 2007, *o obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace*, byly vládou schváleny nové zásady hodnocení dopadů regulace a přijata nová legislativní pravidla, která začleňují hodnocení dopadu regulace (RIA) do všech materiálů legislativní povahy.¹⁵³

Účelem RIA (Regulatory Impact Assessment) je napomoci ke zvyšování kvality regulace. Provádí se pomocí analytických metod systematického hodnocení pozitivních i negativních dopadů navrhovaných předpisů v oblasti hospodářské, sociální a environmentální.¹⁵⁴ Smyslem RIA je diskuze, která má odhalit problémy a vést k variantám řešení otázek, které vznikají při přípravě právních předpisů. Pro úspěšnost RIA je důležité vždy předem stanovit cíle, kterých má být konkrétní úpravou dosaženo. Nakonec se vybírá řešení, které tyto stanovené cíle splňuje nejlépe. Až po takové analýze je tak právní předpis připraven k předložení vládě. Ušetří se tím čas i peníze, jelikož je tak možné vyvarovat se případného zbytečného zatížení jednotlivých sociálních skupin, kterých se právní úprava má dotknout. Takový postup zároveň, jak mezinárodní studie ukazují, vede k hospodářskému růstu.

Zavedením RIA bylo zároveň vyhověno doporučení Evropské komise, která ve svém sdělení "Lepší regulací k ekonomickému růstu a zaměstnanosti v Evropské unii" doporučuje všem členským státům, aby vytvořily systém hodnocení dopadů pro

¹⁵³ Viz http://www.mzp.cz/cz/ria_hodnoceni_dopadu_regulace.

¹⁵⁴ Tamtéž.

integrované vyhodnocování ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů.¹⁵⁵

5.5.2 Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace RIA

Obecné zásady slouží jako popis kroků v rámci hodnocení dopadů. Je to tedy obecný postup, který se dále upřesňuje pomocí takzvaných příruček.

Obecné zásady v kapitole šest, o procesních pravidlech pro provádění RIA, pojednávají o konzultacích.¹⁵⁶ Zde se stanoví: „*Konzultace s dotčenými stranami jsou základem RIA. Metoda RIA předpokládá, že není možné odhadnout veškeré možné dopady navrhované regulace od „stolu“.* Široké konzultace s **odbornou veřejností** jsou rovněž v souladu se zásadou otevřenosti a transparentnosti procesů ve veřejné správě. V neposlední řadě zprůhlednění procesů přípravy regulace přispívá k boji proti korupci.“

5.5.2.1 Okruh konzultovaných subjektů

Jedná se především o podnikatelské subjekty, o osoby, na které má regulace přímý dopad, o profesní organizace nebo nevládní organizace, které se zabývají předmětnou problematikou. Cílem RIA je tedy oslovit zástupce subjektů, na které má dopad. Seznam těchto subjektů je v databázi DataKO, která je součástí elektronické knihovny Úřadu vlády ČR.

Konzultace se provádějí v průběhu zpracování RIA. Předkladatel určuje, jakým způsobem se bude provádět. U velké RIA¹⁵⁷ je navíc nutno „*vždy provést závěrečné veřejné konzultace, které spočívají ve zveřejnění dokumentu ke konzultacím na webových stránkách po dobu minimálně 4 týdnů. V této době má široká veřejnost možnost vyjádřit se k hodnocení dopadů. Výsledek této veřejné konzultace musí být promítnut do zpracované RIA.*“

¹⁵⁵Viz <http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulacia602648.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

¹⁵⁶ Ke stažení na <http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-602648.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

¹⁵⁷ Blíže viz kapitola 5.5.2 Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace RIA.

5.5.2.2 Dokumentace

Dalším požadavkem je poskytování kvalitních dokumentů subjektům. Musí v nich být přesně stanoveny problémy a otázky, které se mají řešit. Tyto informace o problémech jsou pak za účelem lepší srozumitelnosti upraveny cíleně pro konkrétní subjekty, jež se účastní konzultací.

5.5.2.3 Připomínkové řízení

I RIA zná připomínkové řízení. Takové připomínkové řízení je v souladu s legislativními pravidly vlády veřejné. Je tím široké a laické veřejnosti dána možnost vyjádřit se k návrhu právního předpisu. Má též možnost upozornit na nesoulad mezi závěrečnou zprávou RIA a takovým návrhem předpisu. Připomínkové řízení je navíc uplatňováno u všech návrhů právních předpisů. Případné změny, ke kterým dojde při připomínkovém řízení, musí následně vést i k doplněním a změnám hodnocení dopadů regulace. RIA totiž slouží právě jako podklad, na základě kterého vláda nakonec rozhoduje.

5.6 Závěr

Zapojování veřejnosti do přípravy prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů je praktickým a v České republice poměrně zdárně implementovaným požadavkem článku 8 Aarhuské úmluvy. Ta vyžaduje, aby byl stanoven dostatečný časový rámeček pro účinnou účast, aby návrh předpisů byl publikován nebo jiným způsobem zpřístupněn veřejnosti a aby veřejnosti byla dána příležitost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů. Česká úprava je poměrně podrobná a snaží se zapojení veřejnosti co nejpřesněji regulovat a zakotvit. Poněkud problematický se v praxi ovšem jeví způsob, jakým se s přijatými připomínkami vypořádat. Ukázal to pokus přípravy návrhu novely zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kdy účast veřejnosti byla umožněna, ale nakonec novela přijata nebyla, jelikož ministerstvo nebylo s to připomínky pro jejich množství a protichůdnost zapracovat a zkoordinovat.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Viz Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy z roku 2008, Zelený kruh, 2009, str. 18.

6. Role Ústavního soudnictví ČR v právu životního prostředí

6.1 Úvod

Důležitou roli v ochraně životního prostředí v České republice hraje Ústavní soud. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, se o Ústavním soudu zmiňuje ve své čtvrté hlavě o moci soudní v člancích 83 až 89. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti a jako takový mimo jiné dle čl. 87 odst. 1 písm. d) „rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod“. Samotné řízení o ústavní stížnosti upravuje zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v ustanoveních § 72 - 84. § 72 odst. 1 písm. b) stanovuje, že „ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem“.¹⁵⁹

Jestliže má ve věci ochrany životního prostředí Ústavní soud působit jako orgán ochrany ústavnosti¹⁶⁰ a má-li rozhodovat o ústavní stížnosti, musí dojít k porušení konkrétního základního práva nebo svobody zaručené ústavním pořádkem. Právním základem je článek 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Tento článek stanoví: „Každý má právo na příznivé životní prostředí.“ Obsahem tohoto práva je

¹⁵⁹ Stěžejní pojmy „orgán veřejné moci“ a „zásah orgánu veřejné moci“ vykládá judikatura Ústavního soudu ve shodě s bývalým Ústavním soudem ČSFR, který chápal veřejnou moc jako takovou moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo, nebo zprostředkovaně, takže subjekt, o jehož právech a povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektu. Vykonavatelé veřejné správy jsou v tomto smyslu orgány veřejné moci, jestliže jakýmkoli způsobem autoritativně zasahují do práv a povinností fyzických a právnických osob. Zásahem proto může být jak konkrétní rozhodnutí vydané ve správním řízení, tak bezprostřední zásah úřední osoby nebo jiné autoritativní opatření, nikoli však právní předpis. Účastníky řízení o ústavní stížnosti jsou stěžovatel a orgán veřejné moci, proti jehož zásahu stížnost směřuje. Vedlejšími účastníky jsou zejména ostatní účastníci předchozího řízení. Pokud stížnost směřuje přímo proti správnímu rozhodnutí, je správní orgán, který je vydal, účastníkem řízení. Směřuje-li však stížnost proti rozhodnutí soudu o žalobě proti takovému správnímu rozhodnutí, je správní orgán vedlejším účastníkem řízení. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, C.H.Beck, Praha, 2009, str. 627.

¹⁶⁰ Viz čl. 83 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

především povinnost státu toto právo naplňovat a prostřednictvím zákazů a ekonomickou činností účinně zamezovat poškozování životního prostředí.¹⁶¹

6.2 Aktivní procesní legitimace neziskových organizací

Důvodem pro v minulosti podané ústavní stížnosti byla, a stále je, problematika aktivní procesní legitimace. Neziskové organizace, poté co dostaly na základě zákona postavení účastníka správních řízení, přirozeně podávaly opravné prostředky soudům, pokud se domnívaly, že došlo k porušení hmotného práva, konkrétně v souvislosti s ochranou jednotlivých složek životního prostředí. Správní soudy je ovšem odmítaly připouštět k řízení jako účastníky. Důvodem byla absence aktivní procesní legitimace. Argumentace soudů vycházela z (explicitně či implicitně) vyjádřeného předpokladu, že občanskému sdružení účastnícímu se správního řízení na základě některého ze zmiňovaných ustanovení zvláštních předpisů (tedy v podstatě z titulu ochrany veřejného zájmu) vůbec nemohou v tomto řízení příslušet taková subjektivní práva, do nichž by mohlo rozhodnutí zasáhnout, a která by tedy mohla založit jeho žalobní legitimaci.¹⁶² Je jasné, že pokud taková nezisková organizace sice mohla být účastníkem správního řízení, ale nemohla se již domáhat soudní ochrany pro případ nezákonnosti rozhodnutí, muselo to vést k podání ústavní stížnosti.

Neziskové organizace se při podávání ústavních stížností odvolávaly na článek 35 odst. 1 Listiny. Problém, který nastává v souvislosti s článkem 35 odst. 1 Listiny, je objasnění otázky, co se chápe pojmem „každý“. Tato otázka je důležitá pro stanovení účastníků řízení. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97 dospěl k názoru opačnému, že „skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem, ... nevyklučuje existenci veřejného subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat“.¹⁶³ V tom samém nálezu též přiznal občanskému sdružení právo na příznivé životní prostředí. Toto je velice důležitý nález, neboť právě občanská sdružení jsou aktérem,

¹⁶¹ Viz Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. Díl, Ústavní právo České republiky, část 2, str. 228.

¹⁶² Srovnej Pavel Franc: Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí, Právní rozhledy 5/2007, s. 164.

¹⁶³ Viz Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 8, s. 375.

který velmi aktivně a vehementně bojuje za ochranu životního prostředí. Jeho členy jsou především v případech občanských sdružení zaměřených na ochranu životního prostředí zkušení právníci a osoby se zevrubnou znalostí zákonů a s vědomím o nezákonnosti environmentálních rozhodnutí.

Přes tuto skutečnost Ústavní soud později změnil své stanovisko a usnesením sp. zn. I. ÚS 282/97 shledal, že stěžovateli, který je právnickou osobou, nemůže náležet právo na příznivé prostředí.¹⁶⁴ V tomto kontroverzním usnesení Ústavní soud tvrdí, že „*čl. 35 Listiny, 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*“. Toto usnesení, ačkoliv je krokem zpět, je v praxi soudy aplikováno.¹⁶⁵

6.3 Závěr

Je třeba položit si otázku, jaká tedy má být úloha environmentálních občanských sdružení. Co přesně si Ústavní soud představuje, když je nepřipouští jako účastníky? Pokud se fyzické osoby s určitými společnými zájmy a cíli spojí právě proto, aby jako občanské sdružení, tedy jako právnická osoba, mohly nabýt právní subjektivitu a vystupovat v právních vztazích jako nositel práv a povinností, jak je pak možné upírat jim právo na příznivé životní prostředí? Cožpak jako právnická osoba, která má za cíl chránit životní prostředí a přispívat ke zlepšení životních podmínek, přestávají fyzické osoby, které tvoří její lidský substrát, hájit ty samé zájmy jako jednotlivci? Samotná Aarhuská úmluva zdůrazňuje důležitost aktivní účasti neziskových organizací, když explicitně v článku 2 odst. 5 stanovuje, že „*pro účely této definice (dotčené veřejnosti) se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů*

¹⁶⁴ „*Toto rozhodnutí Ústavního soudu však je více než problematické, neboť bylo v přímém rozporu s jemu předcházejícím výše citovaným nálezem. Ústavní soud však může měnit své právní stanovisko pouze způsobem, který předpokládá § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tedy po projednání odchylného názoru v plénu.*“ Pavel Franc: Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí, Právní rozhledy 5/2007, s. 164.

¹⁶⁵ Viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, č. j. 98/98-109.

předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem“. Je třeba mít na zřeteli, že procesní práva jsou pouhým nástrojem k uplatnění hmotného práva. V návaznosti na výše zmíněné je možné namítat, že pokud se stanoví, že „každý má právo na příznivé životní prostředí“, a je-li takové právo dle článku 41 odst.1 uplatnitelné pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, potom tak restriktivní výklad, který vylučuje právnické osoby, zřejmě neobstojí ve světle článku 4 odst. 4 Listiny. Jestliže má být šetřeno „podstaty a smyslu“ ustanovení článku 35 odst. 1, nelze jej z výše uvedených důvodů vykládat ve smyslu usnesení sp. zn. I. ÚS 282/97.

Nakonec stojí za zmínku náleze ze dne 19.11.2008 sp.zn. Pl. ÚS 14/07, ve kterém mezi stěžovatele patřily mimo jiné i tři neziskové organizace. Stížnost byla podána proti usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který odmítl návrh všech uvedených osob na zrušení územního plánu VÚC Břeclavska. V této stížnosti Ústavní soud vyhověl všem stěžovatelům, a tedy všechny považoval za oprávněné navrhovatele. Uznal tím implicitně i tyto organizace za nositele hmotných práv, k jejichž zkrácení by schválením územního plánu mohlo dojít.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Viz <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=255>.

Závěr

Vývoj světového hospodářství posledních desetiletí zaznamenal obrovský nárůst nároků na životní prostředí. Především nejvyvinutější země světa donedávna byly hlavními producenty znečištění životního prostředí. Industrializace a vzestup ekonomik asijských zemí, především Indie a Číny, tento proces navíc ještě urychlují. Mezinárodní společenství si je nebezpečí ohrožování a narušování rovnováhy ekosystémů vědomo a pokouší se postupným zavedením právních instrumentů zabránit negativním dopadům, které hospodářská činnost na životní prostředí má, nebo je alespoň snižovat.

Česká republika jako samostatný suverénní stát může sjednávat a uzavírat environmentální mezinárodní smlouvy, které jí stanovují různá práva a povinnosti. Jako členský stát Evropské unie se na ni navíc vztahuje evropské právo životního prostředí.

Předmětem mojí diplomové práce bylo ozřejmit souvztažnosti druhého a třetího pilíře Aarhuské úmluvy. Nadále byla pozornost věnována úpravě účasti veřejnosti na úrovni Evropské unie a nakonec stavu implementace povinností, které Česká republika má na základě mezinárodního a evropského práva.

Aarhuská úmluva si stanovuje za cíl zahrnout účast veřejnosti ve třech základních oblastech: účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí a účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů. Jedná se o smlouvu, která garantuje a upravuje procesní práva, jejím stranám tedy nevznikají žádné povinnosti implementace hmotného práva životního prostředí. Smlouva pro účely implementace a interpretace vyžaduje vycházet z jejích principů a cílů. Nicméně je při stanovení určitých termínů natolik konkrétní, že sama zavádí legální definice pro jejich zpřesnění. Velmi důležitý pojem je dotčená veřejnost. Správné definování dotčené veřejnosti je hlavním předpokladem pro korektní stanovení okruhu osob oprávněných účastnit se řady velice důležitých rozhodovacích činností. Článek 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy práva jím garantovaná zaručuje dotčené veřejnosti. Navíc dotčená veřejnost může uplatnit právo na právní přezkum věcné a procedurální zákonnosti jakýchkoli

rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle ustanovení článku 6, jak stanovuje článek 9 odst. 2.

Evropské právo upravuje účast veřejnosti jak směrnicemi, tak nařízeními. Svým obsahem poměrně věrně kopírují znění a ducha Aarhuské úmluvy. Evropská unie stanovuje Aarhuským nařízením povinnosti orgánů Unie a práva veřejnosti při přijímání politik, zavádí transparentci, systematickosti a efektivitu. Směrnice naopak ze své povahy vyžadují implementaci ze strany členských států. Navíc směrnice zaznamenaly změny přístupem Evropské unie k Aarhuské úmluvě. Pojmy jako dotčená veřejnost a právní přezkum tak jsou směrnicemi de facto doslovně převzaty z textu Aarhuské úmluvy.

Je to právě povinnost definování dotčené veřejnosti, kterou Česká republika doposud nesplnila, ačkoliv jí tuto povinnost Aarhuská úmluva ukládá. Takový nedostatek implementace se odráží v mnoha zákonech. Nejdůležitějším je zřejmě zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně krajiny a přírody, který ustanovením § 70 umožňuje účast na správních řízeních pouze neziskovým organizacím. Takový okruh osob účastných dalších správních řízení je ve srovnání s požadavky Aarhuské úmluvy příliš úzký. Ani lhůty, které jsou příliš krátké, ani způsoby sdělování informací, které jsou příliš komplikované, nejsou uspokojivé.

Obdobně evropské právo - například EIA směrnice - používá termín dotčená veřejnost, který zní souladně s Aarhuskou úmluvou. Ani zde však není úprava zákonem EIA uspokojivě provedena. Jedná se opět pouze o úzký okruh osob, jako jsou neziskové organizace a obce, kterým je zaručena účast na správních řízeních, jejichž výsledkem je vydání rozhodnutí.

Zákon EIA má kromě absence přesné definice dotčené veřejnosti ještě další nedostatky. Jelikož pro Českou republiku je EIA směrnice závazná, má povinnost implementace v ní stanovených povinností. Zákon EIA ustanovením § 23 odst. 9 klade dotčené veřejnosti další podmínky účasti na navazujících řízeních, které jsou v rozporu se směrnicí. Navíc dávají správním orgánům možnost účast veřejnosti zcela vyloučit, a to z důvodů závisajících zcela na jeho libovůli. Z těchto důvodů bylo proti České republice zahájeno řízení před Evropským soudním dvorem. Definice dotčené veřejnosti je nakonec nutná i pro aktivní procesní legitimaci

subjektů. Je nutno upozornit, že přitom zákon EIA navíc přehlíží možnost podání žaloby v případě nečinnosti správních orgánů.

Novela zákona EIA provedená zákonem 436/2009 Sb. vložila nové ustanovení § 23 odst. 10, který měl reagovat na výzvy Evropské komise na aproximaci zákona EIA směrnicí. Výsledkem novelizace bylo ponechání inkriminovaného odstavce 9 v jeho původním znění a přidání kratičké věty: „Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“ Tímto je odkladný účinek, který správní soudy mohly příležitostně žalobám přiznat, zcela vyloučen. Znemožnění odkladného účinku je porušením směrnice EIA, jelikož je v rozporu se zásadou spravedlivé a včasné ochrany vyjádřené článkem 10a EIA směrnice.

Problematické je nazírání správních soudů i Ústavního soudu na právní postavení neziskových organizací. Dle judikatury nemají neziskové organizace právo na příznivé životní prostředí dle článku 35 LZPS, a proto jsou jejich práva chápána a omezována pouze na práva procesní. Taková koncepce je špatná a v rozporu s evropským právem, jelikož EIA směrnice ve svém článku 10a jasně dává dotčené veřejnosti, mezi níž je nutno zahrnovat neziskové organizace, právo na přezkum procesní i hmotné zákonnosti. Znění směrnice je jednoznačné ve prospěch přezkumu hmotné zákonnosti správních žalob neziskových organizací. Vůbec by tedy neměla být rozhodující otázka, zda mají či nemají neziskové organizace hmotná práva. Směrnice ani Aarhuská úmluva nedávají prostor pro jejich zpochybnění.

Stejně jako EIA směrnice i Aarhuská úmluva, ze které směrnice vychází, stanovuje, že přezkum dle článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy musí být proveden jak pro soulad procesní, tak i hmotné zákonnosti. I zde ovšem soudy odmítají hmotněprávní dotčení v právech neziskovým organizacím přiznat.

Ve světle judikatury Evropského soudního dvora a vzhledem ke skutečnosti, že se Česká republika doposud nehodlala s výše uvedenými nedostatky právní úpravy vážně zabývat, lze konstatovat, že české soudy mají povinnost uznat práva veřejnosti na účast ve stejné šíři, jak ji předpokládá směrnice EIA. Neimplementace práv, která jednotlivcům ze směrnice vyplývají, nemůže zamezit jejímu přímému účinku, pokud jsou splněna další kritéria, kterými jsou, že bezprostřední aplikace směrnice neukládá

povinnosti jednotlivci, je dostatečně přesná a zlepšuje právní postavení jejich beneficentů.

Stavební zákon jako další právní předpis poměrně podrobně upravuje územněplánovací dokumentaci a politiku územního rozvoje. U územněplánovací dokumentace je ovšem problematická právní povaha opatření obecné povahy, jelikož Nejvyšší správní soud nechce přiznávat veřejnému zástupci procesní postavení při podání žalob a zároveň neziskové organizace, které bezpochyby mají nejdůležitější postavení jako zástupci veřejnosti při ochraně životního prostředí, nemohou uplatňovat hmotná práva. Interpretace ustanovení § 101a SŘS je tak velice restriktivní. Nakonec politika územního rozvoje vůbec nejde napadnout soudně, jelikož se jedná o usnesení vlády.

Z výše uvedeného je patrná obecná nevole politiků, ale i soudů nechat veřejnost vstupovat / promlouvat do rozhodování ve věcech týkajících se životního prostředí, účast veřejnosti je chápána spíše jako potíže. Nevidí v nich oporu a nezohledňují jednoznačný demokratizující prvek, který Aarhuská úmluva a evropská legislativa vnášejí do politického rozhodování.

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, 7. vydání, C.H.Beck, Praha, 2009.

JUDr. Mgr. Luboš Jemelka, Mgr. Klára Pondělíčková, Mgr. Ing. David Bohadlo: Správní řád, 2. vydání. Praha, 2009.

Ladislav Miko, Hana Borovičková a kolektiv: Zákon o ochraně přírody a krajiny, 2. vydání, Praha, 2007.

Miroslav Hegenbart, Bedřich Sakař a kolektiv: Stavební zákon, 1. vydání, Praha, 2008.

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

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

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.

Články

Analýza transpozice a implementace Směrnic ES o posuzování vlivů na životní prostředí, Ekologický právní servis, leden 2006.

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

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 2008, *Zelený kruh*, 2009.

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

Jan Kysela: Hledání řádu v českém zákonodárství, *Právní zpravodaj* 9/2007.

Martin Kopecký: K vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení, *Právní rozhledy* 23/2009.

Mgr. Pavel Černý: Aarhuská úmluva v dosavadní judikatuře českých soudů, *Via Juris*, 2007.

Mgr. Pavel Černý: K nálezu Ústavního soudu ve věci územního plánu Břeclavska, *Via Juris*, 2009.

Od územního plánování po stavební povolení - kdy a jak se účastnit, *Zelený kruh*, 2008.

Pavel Franc: Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí, *Právní rozhledy* 5/2007.

Pavel Franc: Žaloba ve veřejném zájmu, *Via Juris*, I/2005.

Pavlos Eleftheriadis: *Environmental Rights in the EC Legal Order*, Oxford Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, 2007.

Internet

www.env.cz

www.eps.cz

www.eur-lex.europa.eu

www.nssoud.cz

www.obcan.ecn.cz

www.participate.org

www.psp.cz

www.stuz.cz

www.ucastverejnosti.cz

www.unece.org

Summary

Public participation in decision making is an increasingly important aspect of modern democracy. State and international institutions often set goals for themselves, including environmental protection and improvement.. Pollution will become an even more serious issue as large Asian nations continue to expand their economies. In this context, institutions require help and control from the public to ensure they make the proper decisions.

In this thesis, I focus on public participation on three levels: international law, European law and national law.

On the international level, the Aarhus Convention is the controlling legal document. Its three pillars regulate access to information, public participation in decision making, and access to justice. This document contains procedural rights, but the term “public concerned“ is especially important. The Convention leaves it up to member states to determine who comprises „the public“. Similarly, European law regulates public participation. It does so by means of directives. The Czech Republic is thus bound by international as well as European law.

The third chapter of this thesis focuses on specific activities. Several laws are important for public participation, namely the EIA Act, the Water Act, and the Act on Protection of the Nature and Landscape. Although there have been positive steps towards the integration of the public into decision making processes, there must be considerable improvement before that participation is truly effective. The Parliament often passes acts which do not conform with the Czech Republic’s obligations under international and European law. For example, the definition of the „public concerned“ is still too narrow to satisfy the requirements of broad participation.

Another serious issue is the restrictive interpretations courts apply to NGOs. NGOs are often denied standing because courts feel they do not have the substantive right to a favorable environment. This is a major problem, as NGOs are the bodies with the greatest capacity to effectively pressure state institutions. Public corruption and corporate money often create an unfair environment for decision making. It is thus crucial to grant NGOs access to justice.

The recent amendment to the EIA statute provides a good example of the power of special interest lobbying. This amendment expressly prohibits the possibility of suspending Executive decisions the Court must rule on.

The fourth chapter of this thesis describes public participation in plans, programs and policies relating to the environment. The Construction Act is of great importance. Under this Act, important administrative decisions are made which, if inconsistent with the needs of nature preservation, may have a negative impact on the environment.

Chapter five explains how Article 8 of the Aarhus convention is incorporated into Czech law. Regulatory Impact Assessment („RIA“) is a very helpful tool for this analysis.

Finally, the sixth chapter assesses and evaluates the role of the Czech Constitutional Court.

Klíčová slova

účast veřejnosti, dotčená veřejnost, Aarhuská úmluva

public participation, public concerned, the Aarhus Convention